

BOLOGNA FORENSE

NOTIZIARIO DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BOLOGNA

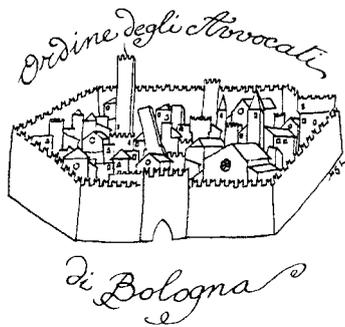


spedizione in abbonamento postale - 70% - Filiale di Bologna



Numero speciale sul
**XXIX Congresso Nazionale Forense
di Bologna**

n. 2 / 2008



BOLOGNA FORENSE

Notiziario del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bologna
Associato all'ASTAF. Periodico quadrimestrale

Numero speciale Congressuale

Viene spedito agli iscritti all'Albo dell'Ordine di Bologna;
ai Consiglieri del C.N.F.; a tutti i Consigli degli Ordini forensi italiani;
ai delegati dell'O.U.A.; ai delegati della Cassa Forense;
alle riviste dell'A.S.T.A.F.; ai magistrati in servizio nel Foro di Bologna;
alle Istituzioni.

Direzione e redazione:

presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bologna
(Palazzo di Giustizia)

Piazza dei Tribunali, 4 – 40124 Bologna.

Autorizzazione del Tribunale di Bologna
n. 5365 del 6 maggio 1986.

Direttore responsabile: Lucio Strazziari

Comitato di redazione:

Annalisa Atti, Giovanni Berti Arnoaldi Veli,
Sandro Callegaro, Federico Canova, Giovanni Cerri,
Sandro Giacomelli, Gino Martinuzzi,
Antonio Spinzo, Tiziana Zambelli

Chiuso in redazione nel gennaio 2009
Tiratura 5000 copie.
Grafica e stampa: Grafiche **A&B** - Bologna

● EDITORIALE

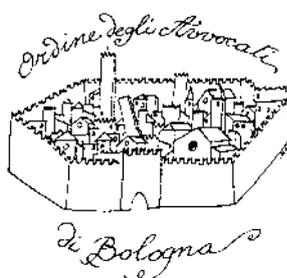
- | | |
|-------------------------|--|
| <i>Lucio Strazziari</i> | 3 - Il Congresso Nazionale Forense a Bologna: impressioni... a caldo |
| <i>Sandro Callegaro</i> | 6 - Note a margine di un Congresso Nazionale Forense |

● SPECIALE: XXIX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

- | | |
|-------------------------|---|
| | 7 - Telegramma del Presidente della Repubblica |
| <i>Lucio Strazziari</i> | 9 - Intervento introduttivo del Presidente del Consiglio dell'Ordine di Bologna |
| <i>Sandro Callegaro</i> | 14 - Intervento introduttivo del Segretario Generale del XXIX Congresso Nazionale Forense |
| <i>Paolo Rosa</i> | 17 - Saluti del Presidente della Cassa di Previdenza ed Assistenza Forense |
| <i>Guido Alpa</i> | 18 - Relazione del Presidente del Consiglio Nazionale Forense |
| <i>Michelina Grillo</i> | 25 - Relazione del Presidente dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura |
| | 46 - La mozione politica |
| | 48 - La mozione sulla riforma del c.p.c. |
| | 49 - La mozione sulle pari opportunità |
| | 50 - Scheda di sintesi del workshop sui processi civili |
| | 52 - Scheda di sintesi del workshop sulla tutela penale |
| | 53 - Scheda di sintesi del workshop sulla giurisdizione amministrativa |
| | 54 - Scheda di sintesi del workshop sulla giurisdizione tributaria |

- 57 - Scheda di sintesi del workshop sulle a.d.r.
- 58 - Scheda di sintesi del workshop sulla class action
- 59 - Scheda di sintesi del workshop sulla magistratura onoraria
- 62 - Scheda di sintesi del workshop sulla geografia giudiziaria
- 64 - La inaugurazione del busto in memoria dell'Avv. Angiola Sbaiz:
- 73 - Documenti sul IV Congresso Nazionale Forense di Bologna (1957)

*Franzo Grande
Stevens*



I lavori congressuali nella sala plenaria

IL XXIX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE A BOLOGNA: IMPRESSIONI... A CALDO

Avv. Lucio Strazziari

Quando, al momento dei saluti finali nello splendido auditorium del Palazzo dei Congressi, ho rivelato che "le ore 18,30 del 15 novembre 2008" erano state ripetutamente evocate come una sorta di momento liberatorio, non ho inteso rifugiarmi nella facile battuta, ma ho rappresentato l'effettivo stato d'animo che ha accompagnato i componenti del nostro Consiglio nei lunghi mesi di preparazione dell'evento nazionale.

Perché, a quel momento, si sarebbe potuto finalmente esclamare che, comunque, "... era andata!"

Come?, ci siamo chiesti nell'immediatezza, e ci chiediamo adesso.

Osiamo rispondere che "**è andata bene!**", e che si può parlare di un **Congresso Nazionale Forense ottimamente riuscito**.

Ci permettiamo di affermarlo non basandoci su nostre impressioni e valutazioni, ma valendoci dei commenti e dei giudizi pressoché unanimi espressi dai partecipanti, delegati e congressisti.

E così, l'impegno e lo sforzo organizzativo del **nostro Consiglio Forense**, posto in essere, in sinergia con l'**Unione Regionale dei Consigli Forensi dell'Emilia Romagna**, già un anno prima, al fine di potersi assicurare la disponibilità delle sole strutture, con adeguate potenzialità logistiche, che la nostra città è in grado di offrire per avvenimenti di tale portata, è stato positivamente ripagato.

Ne siamo lieti per il Foro, e per la città di Bologna, e dobbiamo rinnova-

re il più vivo e sincero ringraziamento al Segretario Generale del Congresso, Avv. Sandro Callegaro, che ha dedicato mesi della propria vita, non solo professionale, alla organizzazione dell'evento, valendosi della collaborazione della Promo Leader Service Congressi s.r.l., alla quale è stata demandata la cura degli aspetti logistici della manifestazione, ed ai cui responsabili va pure il ringraziamento del Consiglio.

E un sincero grazie rivolgo io personalmente a tutti i Consiglieri che si sono fatti carico degli incombenzi cui il Consiglio è stato direttamente chiamato, assumendo, ciascuno, specifici incarichi, che, espletati nei tre giorni congressuali, hanno richiesto ben precedente attenzione e preparazione, senza che la normale attività del Consiglio, che non ha potuto certamente subire interruzioni, ne risentisse in termini di efficienza e completezza.

Questo per quanto riguarda la organizzazione del Congresso, in tutti i suoi aspetti.

Con riferimento ai **contenuti** e ai **risultati**, non posso non rilevare come ferma intenzione della avvocatura italiana era quella di potere consegnare al Ministro della Giustizia, proprio in occasione del Congresso, un **progetto unitario di riforma dell'ordinamento professionale**, per il quale richiedere un iter parlamentare celere e privilegiato.

E l'avvocatura, in tutte le sue componenti, istituzionali ed associative, ha svolto nei mesi precedenti un inten-

so lavoro, attraverso incontri estesi ai responsabili di tutti gli Ordini italiani, ed ai rappresentanti delle associazioni forensi, al fine di ricondurre ad unità i vari progetti sul tappeto.

E tale intensa attività ha in effetti consentito di raggiungere concreti e significativi risultati, con la acquisita piena condivisione sugli aspetti più qualificanti ed innovativi dell'articolo predisposto. Ma le divergenze, non appianate, né risolte, su altre specifiche problematiche hanno impedito che l'aspirazione al progetto unitario potesse tradursi in realtà.

Ma il lavoro non è stato certamente svolto invano, e l'impegno continua, e continuerà, dopo il Congresso, fino all'esito che ci auguriamo sia positivo e celere.

Le necessarie novità che dovranno qualificare il futuro assetto della professione forense sono state ugualmente al centro dei lavori, e del dibattito, nel corso delle intense giornate congressuali. Sono state infatti affrontate e discusse problematiche di interesse cruciale, non solo per la classe forense, ma per lo stesso "servizio giustizia", con posizioni aperte al confronto con le nuove sfide lanciate dalla società civile.

Mi riferisco in particolare alle due interessantissime **tavole rotonde** svoltesi: una, la mattina del venerdì 14 novembre, curata dall'**Organismo Unitario dell'Avvocatura**, e, la seconda, nel pomeriggio dello stesso giorno, organizzata dal **Consiglio Nazionale Forense**.

Entrambi gli eventi hanno consentito, attraverso la presenza e la partecipazione, oltre che di avvocati, di personalità politiche, di rappresentanti della società civile e di giornalisti, uno spaccato attuale, particolarmente significativo, del rapporto e della considerazione che la collettività riserva alla classe forense nel presente momento storico.

E sono stati toccati gli aspetti di maggiore ricorrente disagio che vive oggi l'avvocatura.

Si è evidenziato innanzitutto l'**aumento incontrollato del numero dei professionisti iscritti agli Albi degli Avvocati**, sottolineando come le diffi-

coltà di accesso al mercato del lavoro abbiano indotto la maggior parte dei laureati in giurisprudenza a tentare la carriera forense, spesso senza troppa convinzione, e arrivando ad auspicare l'introduzione del "numero chiuso" per l'accesso a nuovi ipotetici corsi della facoltà di giurisprudenza finalizzati alla preparazione al settore forense.

Si è insistito sulla necessità di un **maggiore rispetto degli obblighi deontologici**, con una seria riforma del sistema sanzionatorio, attraverso giudizi oggettivi e sanzioni effettive.

E' stato tuttavia anche ribadito che l'attuale stato di **crisi della giustizia** sarebbe sicuramente molto più allar-

mante se in questi anni gli **avvocati non avessero supplito** a tante manchevolezze riscontrabili quotidianamente a livello amministrativo, e anche giurisprudenziale, soprattutto nei Tribunali delle grandi città.

Da questo punto di vista, l'organizzazione di una **"Costituente della giustizia"**, auspicata dal Presidente uscente dell'O.U.A., Michelina Grillo, e richiamata nella mozione politica approvata dal Congresso, di pari passo con una forte apertura di credito verso le intenzioni manifestate a Bologna dal **Ministro della giustizia**, il cui intervento ha rappresentato il momento centrale del Congresso, potrebbe



Il Segretario Generale del Congresso, avv. Sandro Callegaro, il Presidente del Consiglio dell'Ordine di Bologna, avv. Lucio Strazziari, il Presidente dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura, avv. Michelina Grillo, il Presidente della Cassa Forense, avv. Paolo Rosa, ed il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, avv. prof. Guido Alpa

rappresentare un'ottima occasione per ricucire i rapporti fra magistratura e avvocatura, consentendo di proporre insieme quelle modifiche del "sistema giustizia" che possano consentire a, quanto meno, mitigare una situazione di crisi che non ha precedenti. Accanto a questi eventi che hanno occupato la sede centrale del Congresso, si sono svolti **incontri tematici**, in sale contigue, aventi ad oggetto specifici aspetti che connotano l'attuale situazione della giurisdizione, quali, per sottolineare i più significativi:

- **la riforma** (ancora!) **della procedura civile**;
- **le problematiche della giustizia penale**;
- **il sistema delle A.D.R.**, con le nuove opportunità che potranno presentarsi per gli avvocati da una gestione diretta dei nuovi mezzi alternativi di risoluzione delle controversie;
- **le tematiche relative alla giustizia amministrativa ed alla giustizia tributaria**;
- un serio approfondimento sulla necessità di **revisione delle circoscrizioni giudiziarie**.

Così il panorama dei lavori si è, giustamente e fondatamente, esteso alle problematiche della giurisdizione, della quale l'avvocatura è elemento integrante, facendone parte a pieno titolo.

All'esito del Congresso si sono poi svolte le **elezioni, a livello distrettuale, per il rinnovo della Assemblea dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura**.

I delegati del nostro distretto hanno espresso la loro preferenza per i Colleghi **Giuliano Rossi** del Foro di Modena, che è stato riconfermato, e **Lorenza Bond** e **Ercole Cavarretta** del Foro di Bologna, e **Stefano Nardini** del Foro di Reggio Emilia, chiamati per la prima volta a questo importante compito.

A loro va il nostro compiacimento per il consenso che è stato loro riconosciuto e per la fiducia che hanno riscosso, unitamente agli auspici più fervidi di proficuo lavoro, nell'interesse della avvocatura italiana e della intera collettività.

Non posso chiudere questo spe-

cifico riferimento al rinnovo dell'Assemblea dell'O.U.A. senza rivolgere un ulteriore, convinto ringraziamento, e il più vivo compiacimento, alla Collega Avv. **Michelina Grillo**, per la straordinaria capacità e l'appassionato impegno con cui ha saputo guidare l'Organismo nei cinque anni della sua Presidenza; contribuendo a conferire prestigio al Foro di Bologna, del quale è espressione. Nella "mozione finale" l'**avvocatura** si è dichiarata **contraria**, nel metodo e nel merito, *"ad **interventi parziali ed in larga misura velleitari, che manifestano una visione burocratica della giustizia lontana dalla più moderna concezione ormai patrimonio dell'U.E., di servizio destinato ai cittadini e alle imprese, per la soluzione dei conflitti attraverso un processo giusto che si concluda in tempi ragionevoli**", chiedendo al Governo e al Parlamento di farsi "carico di una riforma complessiva della giurisdizione", e "di adoperarsi affinché sia celermente **approvata una legge di riforma dell'ordinamento professionale forense, secondo le indicazioni dell'avvocatura italiana**", e **rinnovando l'invito "a una complessiva riflessione sul sistema delle tutele e della risoluzione dei conflitti attraverso una **Costituente per la giustizia da realizzarsi con il concorso e il confronto di tutti i soggetti della giurisdizione**".***

Tutta l'avvocatura è impegnata per ottenere la realizzazione nei tempi più celeri di questo, e di quanto altro richiesto, all'esito di una **asise**, che mai l'aveva vista così rappresentata e compatta.

. . .

Ora **l'anno del Congresso è trascorso**. Ci prepariamo ad affrontare il secondo anno del nostro mandato consiliare con rinnovato impegno, per cercare di rispondere nel modo quanto più possibile adeguato agli impegni che la legge ci affida ed ai compiti cui i Colleghi quotidianamente ci chiamano.

BOLLOGGNA FORENSE

NOTE A MARGINE DI UN CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

AVV. SANDRO CALLEGARO
*Segretario Generale del XXIX
Congresso Nazionale Forense*

Il 4° Congresso Nazionale Giuridico Forense si è svolto a Bologna nel 1957. Cinquantuno anni dopo, nel 2008 Bologna ha ospitato il 29° Congresso Nazionale Forense. Può capitare, quindi, che almeno una volta nella vita ti si presenti l'occasione di fare il Segretario Generale del Congresso. Non ho trovato traccia dei patemi d'animo sofferti nel 1957 dai tre Segretari Generali di allora, tra i quali, per il nostro Ordine, l'avv. Salvatore Mauceri, né ho trovato scritti degli altri venti-ventuno illustri colleghi che, nel tempo, hanno avuto la sorte di calarsi nei panni di questa figura.

In poche righe per non annoiare troppo, cercherò di tracciare il quadro della situazione. Pochi colpi di pennellata per descrivere un'esperienza, lo stato d'animo di un avvocato che si trovi a vivere quest'avventura.

L'idea di riproporre Bologna come sede congressuale. Nasce qualche anno fa, al termine del Congresso di Palermo del 2003 e sui verbali del nostro Consiglio si incomincia, in via del tutto ipotetica e generale, a trattare l'argomento sin d'allora. Si dice che quando sei in compagnia di amici e ti viene una buona idea, è meglio non dirla se non sei disponibile a fartene carico. E così è andata, perché ciò accade in ogni ambiente, anche associativo o istituzionale.

La preparazione. Difficile da descrivere questa fase, perché per uno che non è del mestiere ciò che ti assale non sono i dubbi, ma il panico di non sapere da che parte iniziare. Fondamentale è la scelta del partner professionale che deve avere un'esperienza specifica di congressi forensi. Gli esperimenti lasciamoli agli altri. Un Congresso di 2000 persone, anzi di 2000 avvocati esigenti e indaffarati, non si improvvisa e sotto questo aspetto veramente

strategica è stata la scelta della Promo Leader Congressi di Firenze.

Superate le prime inevitabili difficoltà (come dicevo le solite: chi sono, da dove vengo, dove vado), senza accorgertene ti trovi proiettato in un vortice incontrollabile di riunioni, telefonate, richieste di ogni genere e provenienti da ogni parte, preventivi, layout (che non ho ancora capito cosa sono), programmi prima provvisori poi definitivi, anzi no, ancora provvisori, sponsorizzazioni, ecc. Intanto il tempo passa e scopri che dalla dimensione macro devi passare a quella micro, ancora più caotica e delicata: ci sono da decidere il programma per gli accompagnatori, la serata musicale e la cena di gala, devi fare i sopralluoghi, valutare i menù, assaggiare i menù, scegliere gli accostamenti cibo-vino, tovaglie-tovaglioli, seggiole-copriseggiole, musica d'ambiente, gli omaggi per i delegati, per i congressisti, gli accompagnatori e poi la borsa congressuale; già! La borsa. Ma cosa ci si mette dentro dei 40 chili di carta, cd, biro ecc. che da tutt'Italia ti sono stati raccomandati, e perché poi due giorni prima dell'inizio del congresso non è ancora arrivato nulla o quasi?

Ma il bello (?) deve ancora arrivare: ci sono da valutare le partecipazioni delle autorità, locali e nazionali, garantire la sicurezza di tutti, gestire le iscrizioni, anche quelle dell'ultimo minuto che ti fanno saltare gli equilibri. I perché e le polemiche fanno solo perdere tempo, per cui... nessuna domanda e... avanti tutta!

L'evento. L'inizio del Congresso è paragonabile ad un vento che spazza via tutto; pensieri e preoccupazioni. Tengono le fondamenta, se ci sono, che ti consentono di risolvere all'impronta le emergenze: sono tutte emergenze! Nel vorticoso susseguirsi degli

avvenimenti, ti accorgi però che ogni tassello, del pur confuso mosaico che hai nella tua mente, si inserisce al suo posto. Pezzo dopo pezzo. A questo punto, se già non c'eri arrivato, credi nei miracoli!

Il dopo Congresso. Un'esperienza entusiasmante, momenti emozionanti da pelle d'oca, da groppo alla gola, che mi accompagneranno per il resto della vita. Rimane impresso il calore e l'affetto di tanti colleghi, vicini, lontani, noti e sconosciuti, che ti ripagano ampiamente delle notti insonni a pensare non sai bene neppure tu a cosa, assalito da mille timori tra i quali e comunque sempre, c'è quello di non potercela fare, di esserti dimenticato qualcosa o qualcuno, di non aver fatto bene i conti, di far fare una brutta figura al tuo Ordine, ai tuoi colleghi, di non essere stato all'altezza...

Il segreto del successo. La fiducia incondizionata del Presidente e dei colleghi del Consiglio, dei Presidenti dell'Unione distrettuale, il loro contributo e i loro consigli. La comprensione di tutti i colleghi delegati, congressisti e accompagnatori. Tutto ciò ha consentito di lavorare in tempi ragionevoli e con efficacia ed è stato indubbiamente di grande stimolo.

Il risultato finale. E' patrimonio di tutti, successo di tutti perché tutti vi hanno contribuito.

Mutuando dalle pubblicazioni del 1957: Qui Bologna... a voi Genova! Amici di Genova: a voi e... in bocca al lupo.

A te, caro futuro Segretario Generale, tutta la nostra solidarietà e i migliori auspici nell'interesse di tutta l'avvocatura italiana. Buon lavoro.

Il Presidente della Repubblica

TELEGRAMMA

PROF. AVV. GUIDO ALPA
PRESIDENTE DEL CONSIGLIO
NAZIONALE FORENSE
VIA DEL GOVERNO VECCHIO, 3
00186 ROMA

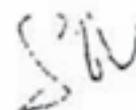
IL XXIX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE CHE SI APRE OGGI A BOLOGNA AFFRONTA IL TEMA DELLA DIFFICOLTA' DI ACCESSO ALLA GIUSTIZIA DA PARTE DEL CITTADINO E QUELLO PIU' SPECIFICO DELLA LUNGA DURATA DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI. SI TRATTA DI QUESTIONI DI PRIMARIO INTERESSE CHE DENOTANO L'ATTENZIONE DELL'AVVOCATURA ALLE ISTANZE CHE PROVENGONO DALLA SOCIETA' CIVILE.

RICONOSCERE DEI DIRITTI E NON METTERE A DISPOSIZIONE STRUMENTI ATTI A GARANTIRE A TUTTI LA POSSIBILITA' DI FARLI VALERE COMPROMETTE LA PIENA EFFETTIVITA' DI NORME ESSENZIALI DELL'ORDINAMENTO. E' PERCIO' NECESSARIO UN IMPEGNO SERJO E RESPONSABILE DI TUTTI GLI OPERATORI PER REALIZZARE PROCEDURE RAPIDE E POCO DISPENDIOSE.

L'AVVOCATURA E' CHIAMATA A FORNIRE IL SUO IMPORTANTE CONTRIBUTO DI ESPERIENZA E COMPETENZA NELLA RICERCA DI SOLUZIONI CHE CONSENTANO IL RECUPERO DI RAGIONEVOLI PARAMETRI DI FUNZIONALITA', EFFICIENZA E TEMPESTIVITA' DEL SERVIZIO.

CON L'AUSPICIO CHE LE RELAZIONI E GLI INTERVENTI FORNISCANO STIMOLANTI SUGGERIMENTI PER LA INDIVIDUAZIONE DI PROPOSTE SISTEMATICAMENTE COERENTI E CONCRETAMENTE PRATICABILI, FORMULO A LEI PRESIDENTE E A TUTTI I PARTECIPANTI IL PIU' FERVIDO AUGURIO DI PROFICUO LAVORO.

GIORGIO NAPOLITANO





Il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, avv. prof. Guido Alpa



Il Presidente dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura, avv. Michelina Grillo



CERIMONIA INAUGURALE

Bologna – Palazzo dei Congressi, 13 novembre 2008

INTERVENTO INTRODUTTIVO DEL PRESIDENTE DELL'ORDINE FORENSE DI BOLOGNA

Avv. Lucio Strazziari

Assumendo inizialmente, per consolidata tradizione, la presidenza di questa assemblea, ho l'onore di aprire il **XXIX Congresso Nazionale Forense**, l'assise che, con cadenza biennale, vede riunita l'avvocatura italiana, nelle sue espressioni istituzionali, a livello nazionale e locale, e nelle sue componenti associative.

E, in nome del Comitato Organizzatore, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bologna e dell'Unione Regionale dei Consigli Forensi dell'Emilia Romagna, rivolgo innanzitutto il mio saluto, il più cordiale benvenuto e fervidi auspici di felice soggiorno nella nostra città, a tutti Voi, colleghi ed amici, che siete affluiti tanto numerosi da ogni parte d'Italia (sono rappresentati 152 dei 165 Ordini forensi, con oltre mille delegati).

Più confortante suffragio non potevamo sperare, né, per la verità, avevamo previsto, se ci siamo dovuti determinare a spostare, all'ultimo, questa cerimonia inaugurale.

L'avevamo programmata nell'Aula Magna di S.Lucia, situata nel centro storico della città, perché ci faceva piacere farne conoscere ai Colleghi

di tutta Italia la solennità e i pregi architettonici, mirabilmente recuperati a seguito della ristrutturazione della antica chiesa, e perché l'inaugurazione nel luogo prestigioso ove si svolgono gli eventi più illustri della vita dell'Università avrebbe conferito ancora più significativo risalto al nostro Congresso.

Ma un numero di presenze che è andato sempre più aumentando, specie negli ultimi giorni, ne ha reso la capienza assolutamente insufficiente.

Ci siamo così trovati nella necessità di svolgere anche la cerimonia inaugurale in questo "auditorium", sede dei lavori del Congresso, che è struttura più moderna e funzionale, ed è in grado di assicurare, come vedete, adeguata ricettività e idonea agibilità.

Questa tanto numerosa partecipazione consente che io mi renda veramente interprete di tutta l'avvocatura italiana nel rivolgere alle Autorità civili, giudiziarie e militari, eminenti ed insigni, per le cariche ricoperte e per la levatura intellettuale e morale, il nostro saluto ed il fervido ringrazia-

mento per avere voluto accordare al nostro Congresso, con la loro presenza a questa cerimonia inaugurale, il conforto e l'auspicio di una attenta condivisione dell'impegno che ci apprestiamo ad affrontare in questi giorni; e per la disponibilità dimostrata nel favorire una accoglienza e una ospitalità che siano degne della tradizione della nostra città di Bologna.

Altissimo prestigio conferisce poi al nostro Congresso la concessione del **patrocinio** da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, delle Presidenze del Senato e della Camera dei deputati, e della Regione, del Comune e della Provincia di Bologna.

Rivolgiamo a queste Autorità sentimenti di viva gratitudine nel convincimento che tali riconoscimenti, lungi dal rappresentare un omaggio tributato in modo formale, valgano a sottolineare l'importanza e il significato dell'incontro, come è quello di questi giorni, fra coloro che nella quotidiana vicenda forense assicurano alla disciplina giuridica del Paese il proprio contributo di impegno e di attenta e costante applicazione.

E così, dopo l'anno 1957, che vide

Intervento introduttivo del Presidente dell'Ordine Forense di Bologna

lo svolgimento, nella nostra città, del "IV Congresso Nazionale Giuridico-Forense", come allora si qualificava, presieduto dal Presidente del Consiglio Forense di Bologna, Prof. Avv. Enrico Redenti, e con la presenza di altissime personalità a livello nazionale e locale, e dopo l'anno 1986, nel quale fu sede della "Prima Conferenza Nazionale della Giustizia", l'assise che riunì, per la prima volta, tutte le componenti della funzione giudiziaria: magistrati, avvocati e funzionari, responsabili del Ministero e politici, per discutere e ricercare le ragioni della perdurante crisi della giustizia, e che fu realizzata e resa possibile grazie alla volontà, all'impegno e alla autorità del non mai dimenticato nostro Presidente **Avv. Angiola Sbaiz, Bologna**, la città di Irnerio e di Accursio, forte della sua grande tradizione giuridica, si ritrova al centro dell'attenzione e dell'interesse di tutto il mondo giudiziario del nostro Paese.

Ed è voluto, e significativo, il riferimento, che faccio, al più ampio concetto di giustizia ("**Tutela effettiva o utopia ?**") ci chiediamo nel titolo), proprio perché è volontà di questa assise che i lavori non si limitino all'esame e agli approfondimenti delle problematiche della classe forense, che pure troveranno autonomo spazio, ma che si estendano all'intero mondo giudiziario, contribuendo a fare emergere i motivi delle perduranti difficoltà nelle quali continua a dibattersi l'apparato giudiziario, così da potere enucleare e suggerire quali possibili rimedi possano essere seriamente e concretamente attuati per migliorare la situazione della giustizia, e renderla più credibile agli occhi di una Società che alla stessa guarda, non solo come strumento per la tutela dei diritti, ma come vero e insostituibile pilastro della nostra democrazia.

E così i lavori, nelle giornate congressuali, si snoderanno su una sorta di duplice binario, che vedrà, da un lato, sedute plenarie rivolte ad approfondire il ruolo che l'avvocatura esercita e l'immagine che la stessa riveste nella attuale società, per fare sì che l'occasione congressuale rappresenti importante e decisivo momento di verifica sui nuovi assetti normativi che la realtà in cui si trova ad operare reclama quale esigenza imprescindibile; e, dall'altro lato, incontri tematici, in sale contigue, ove affrontare e dibattere aspetti e problematiche specificamente afferenti

al funzionamento dell'apparato giudiziario.

** ** *

Cosa chiede allora, e cosa si aspetta l'avvocatura italiana da questo Congresso ?

Certamente un confronto aperto e franco fra tutte le sue componenti (sono presenti i vertici degli organismi nazionali, i delegati eletti all'esito delle assemblee svoltesi presso tutti gli ordini circondariali, i responsabili delle associazioni forensi accreditate), che consenta autentica ed approfondita verifica della situazione che la classe forense sta vivendo nel presente momento storico.

L'avvento del nuovo millennio ha evidenziato, per tutte le libere professioni, e anche per l'avvocatura, l'urgenza di cambiamenti, sotto la pressione di una repentina e radicale trasformazione del contesto di riferimento.

Si sono modificati modelli normativi e schemi organizzativi, si è dilatata, e per gran parte modificata, la domanda di giustizia, in un quadro generale ove il progressivo ed inarrestabile sviluppo di rapporti che travalicano i tradizionali confini nazionali ha comportato, e comporta, una articolata e complessa mobilità di persone e di risorse.

Le prestazioni dei servizi qualificati, quali quelli offerti dai professionisti, debbono misurarsi oggi con i ritmi frenetici imposti dall'avvento delle moderne tecnologie, dove spazio e quantità cedono al tempo l'unità di misura, con nuove potenzialità che incidono radicalmente sulla struttura e sulla organizzazione stessa del lavoro professionale, e con un rapidità di evoluzione che non è neppure in grado di rispettare i tempi del cambio generazionale.

E' poi sotto gli occhi di tutti che, proprio in questi ultimi tempi, dopo che il Congresso era stato indetto e già programmato nelle sue linee portanti, si sono verificati eventi nazionali ed internazionali che hanno pesantemente inciso, e che incideranno più ancora in futuro, su assetti ed equilibri economici della società, sul suo tessuto produttivo, sulla generalità dei rapporti interpersonali.

E anche il settore professionale non risulterà esente dalle gravi conseguenze che questa situazione inevitabilmente comporterà.

In un tale contesto appare ancora più necessario, ed è questa la richiesta che l'avvocatura rivolge a gran voce alle forze politiche, un

intervento normativo che consenta alla classe forense di potersi giovare finalmente di una **moderna struttura ordinamentale** con nuove regole adeguate alle attuali esigenze.

Mantenendo tuttavia fermo e saldo il riconoscimento del valore assoluto di quei principi di **autonomia, indipendenza e libertà** che rappresentano l'identità storica più autentica della nostra professione, che la stessa carta costituzionale riconosce e tutela, nella radicata consapevolezza che inutile sarebbe l'indipendenza del giudice, se liberi non fossero gli avvocati nell'esercizio della loro funzione, e, correlativamente, come interfaccia di una stessa medaglia, che l'indipendenza degli avvocati si ridurrebbe ad una vana parvenza se liberi ed indipendenti non fossero i magistrati nell'adempimento della loro missione.

Proprio nella imminenza di questo Congresso l'avvocatura italiana ha dato vita, attraverso le proprie componenti istituzionali ed associative, ad un ampio dibattito, raggiungendo significative convergenze su aspetti fortemente innovativi dell'assetto strutturale della nostra professione.

Voglio qui solo accennare, nel limitato spazio concesso a questo mio intervento, ad uno dei temi fondamentali, che è quello relativo all'**accesso alla professione**.

Riporto qui "virgolettato":

"Mi riferisco al grande ed angustante problema dell'affollamento degli Albi, che non è solo un problema tecnico, ma è anche un problema morale, cioè è un problema della lotta della qualità contro la quantità, e non si risolve esclusivamente in sede di legislazione relativa agli Albi, ma si risolve innanzitutto se non esclusivamente in sede di preparazione dei giovani alle attività professionali dell'avvocatura".

Non sono parole mie, né concetti espressi in tempi recenti.

Ho tratto la frase dall'intervento effettuato dal Sen. Guido Gonella, allora Ministro di Grazia e Giustizia, proprio nel corso della cerimonia inaugurale del IV Congresso Nazionale Giuridico-Forense, dell'anno 1957, a Bologna..

E continuava il Ministro Guardasigilli sottolineando la opportunità che il "corso di studi" della Facoltà di Giurisprudenza prevedesse una preparazione specifica per coloro che intendessero avviarsi ad una delle tre professioni legali, distinta rispetto a quella di chi fosse orientato verso at-

tività di più ampia accessibilità e di più vasto raggio, presso la Pubblica Amministrazione, presso Istituti di credito e finanziari o presso aziende private nei più vari settori.

E' solo sorprendente, o non è piuttosto meritevole di doverosa e preoccupata riflessione, dovere constatare che, a distanza di oltre cinquanta anni, ci troviamo a dibattere delle stesse problematiche, e ad auspicare i medesimi rimedi?

Con l'aggravante che la situazione si è enormemente dilatata **in termine di numeri**, che appaiono ormai del tutto insostenibili, perché inaccettabilmente sproporzionati rispetto alle esigenze di tutela e di assistenza professionale che provengono dalla società

Appare allora non più procrastinabile una riforma che, in sinergia di intenti e di prospettive fra corsi universitari e successivi percorsi professionali, preveda aree disciplinari obbligatorie, che siano mirate alla specifica preparazione per l'esercizio delle professioni legali, con esclusione di margini di discrezionalità, rispetto a quella formazione di base che la facoltà di giurisprudenza dovrà comunque sempre assicurare, stimolata dal fatto che questo tipo di formazione è spendibile su un arco molto ampio del terziario.

E, altresì, l'**esame di abilitazione** non dovrà più rappresentare la sola modalità selettiva per l'accesso alla professione forense, ma dovrà costituire il momento conclusivo di un **processo di formazione** del giurista che, avendo inizio nelle **facoltà universitarie**, si completi con un **ciclo di formazione** obbligatoria riservato a laureati in possesso dei requisiti attitudinali e di studi, e si concluda con una **verifica dell'acquisita competenza professionale**, anche con la frequenza alle scuole forensi, nella quale confluiscono la conoscenza del diritto, le abilità tecniche per la sua applicazione e le regole dell'etica professionale.

Altro principio fondante appare quello che riservi l'iscrizione agli Albi a coloro che diano garanzia di adeguate qualità professionali e deontologiche, con una valutazione che non si esaurisca all'atto della iscrizione iniziale, ma che sia effettuata anche successivamente attraverso la verifica del costante aggiornamento.

E' un impegno che, prescindendo da precetti normativi, l'avvocatura ha già volontariamente assunto, con

riflessiva condivisione, innanzitutto da parte degli ordini forensi, che assolvono il compito di ricercare e di organizzare tipologie di eventi di comoda fruibilità e di sicura utilità, valendosi, sia dell'attività delle Fondazioni Forensi istituite da molti Consigli, sia della collaborazione e dell'impegno sinergico con le componenti associative della avvocatura.

L'impegno, e il compito, è quello di offrire agli iscritti quella possibilità di concreto arricchimento del proprio bagaglio di preparazione, che valga a vanificare il rischio di una preparazione obsoleta, e che salvaguardi, al contrario, quella esigenza di qualità che è requisito oggi imprescindibile per acquisire il necessario consenso in seno alla società civile, potendo giovare, accanto alla ineliminabile preparazione di base, del valore aggiunto della specializzazione.

Questi, e tanti altri, sono gli aspetti di novità che la classe forense chiede alla nuova legge professionale.

Nel corso di questo Congresso, attraverso i due eventi gestiti: la mattina del venerdì, dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura, con una "tavola rotonda" alla quale parteciperanno esponenti delle varie forze politiche e rappresentanti della stampa nazionale, e, nel pomeriggio della stessa giornata, dal Consiglio Nazionale Forense, nel quale si discuterà, fra l'altro, dei risultati di due ricerche, commissionate, l'una al Censis e l'altra all'Istituto di scienza della comunicazione dell'Università di Roma tre, approfondiremo, con un esame effettuato a tutto campo, quale sia oggi l'immagine dell'avvocatura presso l'opinione pubblica, e quali siano le prospettive ed i nuovi scenari che la società propone e richiede.

Adeguate riflessione sarà poi riservata al tema della **"previdenza e assistenza"**, con specifico riferimento alla riforma che è in atto per consentire alla Cassa Forense quella capacità patrimoniale che è condizione necessaria per la sua autonomia.

E, nell'ultima giornata del Congresso, si procederà, a livello distrettuale, al rinnovo dei delegati all'Assemblea dell'Organismo Unitario.

** ** *

Ho già accennato, all'inizio di questo mio intervento, al **secondo profilo** cui dedicheremo la nostra

attenzione e il nostro impegno in questi giorni congressuali.

Se la **giustizia** si pone quale istanza diffusa, fervida, ardente di ogni popolo, fino a sintetizzare ogni altro, e alto, ideale, perché rappresenta l'unica vera garanzia di ogni libertà, la difficoltà, nella quale la stessa si dibatte, di potere fornire adeguata risposta alla domanda che proviene dalla collettività, rappresenta preoccupazione della quale l'avvocatura si fa pieno carico, in coerenza con il disposto dell'art.24 della Costituzione, che riconosce la funzione difensiva quale parte integrante della **giurisdizione**.

Il panorama della **giurisdizione** nel nostro Paese continua a presentarsi denso di problemi.

E senza che si possa affermare che il nostro legislatore e l'esecutivo siano distratti o indifferenti alla tormentata situazione.

Anzi.

Stiamo vivendo una **"stagione di riforme"** la cui intensità appare straordinaria nel panorama della produzione normativa del nostro Paese. Riforme che hanno interessato ogni aspetto del "servizio giustizia": il diritto sostanziale, il diritto processuale e la stessa struttura degli Uffici Giudiziari.

E, tuttavia, si ha la sensazione che i problemi veri, che determinano tanta allarmante disfunzione del sistema giudiziario, continuino a non essere affrontati, ed è ormai divenuta una stanca litania l'agenda degli aspetti più rilevanti ed evidenti su cui occorrerebbe intervenire.

Due considerazioni al riguardo:

La prima è che appare assai arduo ritenere che possano essere, non dico risolutivi, ma anche solo incisivi, interventi che non tengano conto dell'impatto che determinate novità possano comportare per il funzionamento di strutture giudiziarie che non siano state preventivamente adattate ed adeguate ai nuovi compiti, e senza che siano comunque previsti incrementi delle risorse finanziarie.

Sapete come si esprimeva al riguardo il **Prof. Enrico Redenti**, proprio nel discorso inaugurale del precedente Congresso di Bologna, a proposito delle riforme della procedura civile e della procedura penale, che erano allo studio, e che rappresentavano temi specifici dei lavori congressuali?

"La verità è che nessuna riforma

Intervento introduttivo del Presidente dell'Ordine Forense di Bologna

del modo di procedere può dare utili risultati se difettano i mezzi. Modi e mezzi sono complementari fra di loro, ma, appunto perciò, le relative esigenze si determinano a vicenda, in relazione ad un dato sociologico, cioè il bisogno di giustizia. Ed i relativi studi, per riuscire fecondi, debbono pertanto procedere di pari passo. Nostro compito precipuo sarà di fornire dal nostro angolo visuale notizie e proposte sui modi che coordinano le correlative istanze sui mezzi, anche per dar lume e senso a rilevazioni statistiche che, senza il nostro ausilio, rischiano qualche volta di risultare scarsamente significative”.

Nulla credo di dovere aggiungere a questi concetti, e ad una prerogativa che la classe forense rivendica, non per ragioni di vacuo privilegio o per una sorta di riconoscimento di facciata, ma perché ritiene che il proprio compito di garante della tutela dei diritti dei cittadini le conferiscano quella conoscenza e quella esperienza che possano essere di ausilio alla conoscenza delle problematiche e alla valutazione e alla ricerca delle possibili soluzioni.

Quali componenti della giurisdizione saremmo, infatti, se non ci preoccupassimo di fornire il contributo della nostra esperienza, delle nostre meditazioni, delle nostre istanze, alla organizzazione dei servizi ed ai modi di procedere dei quali siamo così grande parte ?

E non attraverso doglianze sporadiche od occasionali derivate da singoli, e non qualificanti, episodi, bensì cercando di sceverare quanto è veramente maturato nel fondo del nostro pensiero, traducendolo in una voce corale e concorde, e con le giuste consonanze con le voci che giungono dalla magistratura e dai responsabili degli Uffici.

** **

La seconda considerazione muove dalla constatazione della difficoltà di intravedere un **organico disegno** nelle iniziative di riforma attuate negli ultimi anni.

E' mancata la definizione di un quadro generale e non si è intravista la indicazione di "principi cardine" all'interno dei quali le riforme potessero trovare adeguata collocazione.

Ora che i temi della giustizia paiono stabilmente inseriti nell'agenda dei lavori parlamentari, il Congresso Nazionale appare occasione propizia perchè l'avvocatura possa fare

sentire la sua voce di fronte a scelte che incideranno in modo così rilevante sugli aspetti sostanziali e sui percorsi processuali che dovranno ricalificare la risposta dello Stato alla domanda di giustizia.

E voglio qui ricordare quanto ebbe ad affermare il Presidente della Repubblica Enrico De Nicola proprio in occasione di un passato Congresso Forense: *"Voi non siete legislatori, evidentemente, ma voi potete portare il lievito della legislazione, cioè voi potete, attraverso i vostri suggerimenti, orientare l'opera del Governo e l'opera del Parlamento"*.

E allora, con questi intenti propositivi, approfondiremo, e discuteremo, innanzitutto delle problematiche relative alla **disciplina del processo**, sia a quello civile che a quello penale.

Si tratta di temi fondamentali per l'amministrazione della giustizia, perchè la attuazione di modalità concrete che consentano di ottenere giustizia con rapidità e con credibilità rappresenta esigenza assoluta per la collettività.

In riferimento, in particolare, al processo civile, sono già in discussione una serie di interventi rispetto ai quali l'avvocatura ha già espresso il proprio orientamento: da un lato, concordando sulla necessità di una razionalizzazione dei troppi modelli processuali esistenti, che favorisca una loro tendenziale unificazione, e con l'attenzione che non può comunque non essere rivolta alla verifica della compatibilità degli stessi con le esigenze della trattazione telematica, che rappresenta scenario futuro ed imprescindibile, ma dovendo, da altro lato, esprimere giudizi fondatamente critici rispetto a novità normative che, per favorire celerità e snellezza delle procedure, rischiano di vanificare e travolgere principi cardine posti a garanzia e tutela del diritto di difesa.

Non mancheremo poi di rivolgere la nostra attenzione alle **forme alternative di risoluzione delle controversie**, rispetto alle quali l'avvocatura manifesta il suo interesse e il proprio impegno, anche nella previsione normativa, già in atto, di costituzione di "Camere di conciliazione" presso i Consigli Forensi, avendo tuttavia ben presente come il percorso conciliativo è, e debba essere, una operazione di cultura giuridica, e non possa essere relegato a strumento meramente deflattivo degli

affari giudiziari.

E non tralascieremo l'esame delle novità normative rappresentate dalle **"class actions"**, direttamente riferite a quella tutela dei diritti dei consumatori che tanti aspetti innovativi introduce nel nostro sistema sostanziale e processuale.

Di particolare rilevanza, per l'incidenza che le relative problematiche rivestono sull'assetto del sistema giudiziario, saranno poi gli incontri tematici che avranno ad oggetto la **geografia giudiziaria** e la **magistratura onoraria**.

In ordine al primo di tali problemi, non si può non rilevare come, nonostante da tempo, e a tutti i livelli, ne sia stata sollevata la necessità, manca ancora un progetto organico di revisione della geografia giudiziaria.

Appare invece fondamentale una **riforma delle circoscrizioni**, che, se organica e fondata sulla conoscenza, attendibile ed approfondita, dei dati riguardanti la natura e la tipologia della domanda di giustizia sul territorio, la produttività, le entrate, i costi, e il grado di copertura, effettivo e non virtuale, degli organici di ogni singolo Ufficio, potrà consentire una migliore utilizzazione del personale degli Uffici e il recupero di rilevanti risorse economiche.

Ed è altresì indispensabile sciogliere il nodo cruciale della **magistratura onoraria**, alla quale la classe forense ha da sempre apportato, e continua ad apportare, valido e non rinunciabile contributo, attraverso i tanti avvocati che sono chiamati a farne parte.

La stessa viene oggi utilizzata in misura di gran lunga superiore a quel ruolo di supplenza che la iniziale previsione normativa le aveva riconosciuto, così da costituire ormai una sorta di ordine parallelo alla magistratura togata, privo tuttavia di regolamentazione specifica e di controllo.

Già con la mozione finale del Congresso Nazionale svoltosi a Palermo nell'ottobre 2003 l'avvocatura aveva chiesto la riorganizzazione sistematica ed armonica di tutte le forme di magistratura onoraria attualmente esistenti, che individuasse una sfera di loro specifica competenza, e che prevedesse costante verifica della professionalità, seri criteri per le incompatibilità e rigidi meccanismi di controllo sulla deontologia.

La problematica appare tuttora ir-

risolta, e, anche sotto tale aspetto, la richiesta di un intervento normativo appare pressante.

Altre sessioni tematiche avranno ad oggetto materie di grande incidenza e significato per il tessuto sociale e produttivo, quali sono la giustizia amministrativa e la giustizia tributaria

L'auspicio è che le mozioni che saranno votate all'esito delle relazioni e dei dibattiti, lungi dal trovarsi relegate sullo sterile terreno delle platoniche affermazioni di principi,

siano considerate e prese in esame, ai dovuti livelli, quale efficace contributo alla elaborazione delle leggi riformatrici che invocano.

** ** *

Ho concluso.

Ben consapevole delle lacune e della limitatezza di questo mio intervento con il quale ho cercato di sottolineare il significato, e di tracciare a grandissime linee contenuti e obiettivi dei nostri lavori, mi affido

alla Vostra comprensione ed indulgenza.

E, nella certezza che ciascuno di Voi vi contribuirà con ogni impegno e con la massima diligenza, esprimo con serena fiducia l'auspicio per il più fecondo sviluppo e per i più proficui risultati del nostro Congresso.



Il Presidente del Consiglio dell'Ordine di Bologna, avv. Lucio Strazziari

RELAZIONE INTRODUTTIVA DEL SEGRETARIO GENERALE DEL XXIX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

Avv. Sandro Callegaro

Come Segretario Generale del XXIX Congresso Nazionale Forense, porgo il più cordiale e caloroso benvenuto alle colleghe ed ai colleghi delegati di tutta Italia, ai congressisti, alle autorità tutte, ai rappresentanti delle istituzioni e associazioni convenuti a Bologna per la solenne inaugurazione del XXIX Congresso Nazionale Forense.

Come è stato ricordato, dopo 51 anni la più alta assise dell'avvocatura italiana

torna a Bologna, culla della cultura giuridica e sede della più antica Università del mondo. L'accoglie con orgoglio l'Ordine di Bologna e l'Unione Regionale dei Consigli degli Ordini dell'Emilia Romagna.

Al Segretario Generale sono affidate le responsabilità organizzative di questo Congresso che ha visto, nel volgere di poche settimane, una straordinaria richiesta di partecipazione, raggiungendo vette mai toccate in precedenza.

Un Congresso che, con la forza dei numeri, può essere definito fortemente rappresentativo dell'intera avvocatura italiana, sia per la forma diretta con la quale sono eletti i delegati qui convenuti, sia perché sono iscritti 152 Ordini degli avvocati su 164, e i delegati chiamati ad eleggere i 77 componenti del prossimo Organismo Unitario dell'Avvocatura sono 1028.

Se si aggiungono i circa 600 congressisti, i numerosi accompagnatori, i dirigenti ed esponenti delle più autorevoli e rappresentative associazioni forensi, a questi lavori ed alle manifestazioni organizzate per questo XXIX Congresso, sono affluiti a Bologna quasi 2.000 persone.

Un impegno organizzativo forte, per una significativa e forte richiesta dell'avvocatura italiana che vuole essere partecipe e protagonista di un cambiamento ormai non più procrastinabile.

Una presenza ed un'assise importante che non può passare inosservata agli occhi attenti delle autorità politiche e dei mezzi di informazione e che chiede di mettere mano senza indugi alle riforme della legge professionale e dell'organizzazione della giustizia. Un'avvocatura autorevole, numerosa e rappresentativa che saprà manifestare anche al suo interno, così crediamo e speriamo, un altrettanto forte segno di **unitarietà**. Nel difficile compito di organizzare questo Congresso abbiamo cercato di ricreare l'atmosfera propria di quella Bologna che, seppur cambiata, tutti si aspettano di trovare ancora: piena di vita, di buon gusto e di cordialità. E' noto che già dai primi secoli del secondo millennio, Bologna aveva acquisito la duplice e legata nomea di dotta e grassa, anzi come dice il Prof. Massimo Montanari, docente nel nostro Ateneo, dotta perché grassa e grassa perché dotta. Lo Studium costituisce fin dai secoli centrali del medioevo il vero segno dell'identità cittadina e attorno a questa identità si definisce anche quella gastronomica. E allora abbiamo chiesto alla nostra Università di starci vicino in questa inaugurazione ed a tale proposito ringraziamo il Magnifico Rettore, Prof. Ugo Calzolari e il Preside della Facoltà di Giurisprudenza, Prof. Stefano Canestrari di averci voluto onorare con il loro saluto. Abbiamo allestito all'interno della sede congressuale,



Il Segretario Generale del Congresso, avv. Sandro Callegaro

nel corridoio di comunicazione, una ricchissima e preziosissima esposizione che raccoglie antichi diplomi universitari, che percorre un arco di tempo di sei secoli e più precisamente dal 15° al 20° secolo, per la quale esprimo i più sentiti ringraziamenti all'Avv. Gianfranco Nucci, presidente del Consiglio dell'Ordine di Rimini che ha curato tale iniziativa. Infine, abbiamo cercato di privilegiare nelle nostre colazioni di lavoro **piatti e vini** tipici dell'Emilia Romagna.

Ci auguriamo di cuore che il vostro soggiorno qui a Bologna sia all'altezza delle aspettative; abbiamo messo il massimo impegno e abbiamo cercato di accogliere tutte le richieste che era possibile esaudire. Se qualche imperfezione, che indubbiamente c'è, verrà notata, chiediamo comprensione e solidarietà.

La generosa partecipazione degli avvocati è accompagnata da una autorevole presenza di autorità.

Ha preannunciato il loro arrivo il Ministro della Giustizia. On. Angelino Alfano, ed esponenti dal Parlamento come la Sen. Maria Elisabetta Alberti Castellati, il Sen. Filippo Berselli, il Sen. Luigi Li Gotti, l'On. Paola Balducci, l'On. Anna Maria Bernini, l'On. Lanfranco Tenaglia, l'On. Michele Vietti, l'On. Nicola Molteni.

A questa inaugurazione, oltre - naturalmente - ai vertici e agli esponenti istituzionali e di prestigio dell'avvocatura, al Presidente del CNF Prof. Guido Alpa, al

Presidente dell'OUA Avv. Michelina Grillo, al Presidente della Cassa di Previdenza ed Assistenza Forense Avv. Paolo Rosa, abbiamo l'onore e il piacere di avere la presenza del Presidente della Corte di Appello di Bologna Dott. Luciano Lucentini e del Procuratore Generale della Repubblica Dott. Francesco Pintor.

Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha voluto manifestare il suo interessamento indirizzando un messaggio al Presidente del Organismo Unitario dell'Avvocatura avv. Michelina Grillo.

Al Capo dello Stato e al Capo del Governo, a tutte le autorità istituzionali e politiche qui presenti, al Prefetto di Bologna Dott. Angelo Tranfaglia, al Questore di Bologna Dott. Luigi Merolla, al Vice Prefetto Vicario Dott. Matteo Piantedosi, al Presidente della Corte di Appello di Milano Dott. Giuseppe Grecchi, al Procuratore della Repubblica del Tribunale dei Minorenni Dott. Ugo Pastore, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano dott. Manlio Minale, al Presidente del Tribunale di Bologna Dott. Francesco Scutellari, al Presidente del Tribunale di Milano Dott. Livia Pomodoro, al Presidente di Sezione del Tribunale di Bologna Dott. Bruno Berlettano, al Presidente della Commissione tributaria Regionale Dott. Aldo Scola, al Comandante della Guardia di Finanza della Provincia di Bologna Dott. Piero Burla, al Comandante Provinciale dei Carabinieri

Dott. Antonio Paparella, al Vice Presidente della Regione Emilia Romagna Prof. Flavio Delbono, al Presidente della Provincia Dott. Antonella Draghetti, al vice Sindaco di Bologna Dott. Adriano Scaramuzzino, al Vice Presidente del Consiglio Comunale di Bologna Avv. Paolo Foschini, al Presidente della Camera di Commercio Dott. Bruno Filetti (scusandomi per eventuali ed involontarie omissioni) va il nostro omaggio e il più vivo e caloroso ringraziamento.

I ringraziamenti vanno altresì a tutti gli enti, istituzioni, banche, imprese, che con i loro contributi o con le loro sponsorizzazioni hanno contribuito ad organizzare degnamente questo Congresso. In particolare ringrazio la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Bologna, l'Unione Regionale dei Consigli dell'Ordine dell'Emilia Romagna ed i loro Presidenti.

Un riconoscente plauso va anche all'organizzazione tecnica del Congresso, curata con professionalità e incondizionata disponibilità dalla Società Promo Leader Service Srl di Firenze.

Nel porgere quindi a tutti un vivo ringraziamento e i migliori auspici per un buon lavoro, dando seguito alla cerimonia inaugurale, passo la parola alle autorità che ci onorano della loro presenza.



Il palco nel Palazzo dei Congressi



Il Presidente della Cassa Forense, avv. Paolo Rosa



L'intervento del Ministro della Giustizia, avv. Angelino Alfano

IL SALUTO DEL PRESIDENTE DELLA CASSA FORENSE

Avv. Paolo Rosa

Bologna, 13-16 novembre 2008



Buona giornata; come dice il Presidente di Bologna, sono Paolo Rosa, vengo da Trento, Presidente *pro tempore* della vostra Cassa di Previdenza e di Assistenza. Saluto le autorità presenti, saluto i vertici dell'avvocatura, ma soprattutto saluto tutti voi. Sono rimasto impressionato da quello che diceva il Presidente di Bologna; sono convenute qui, in questa città, 2000 persone. Allora, colleghe e colleghi miei, non siamo più i soliti volti noti; si è aggiunto evidentemente qualcuno in più. Io spero che chi si è aggiunto sia la legione dei nostri giovani colleghi avvocati, avvocatesse, alle quali io, insieme al mio Comitato di Delegati, con sicuro coraggio e con molta dedizione, ho cercato di dare una risposta sul terreno giuridico della previdenza forense per garantire un futuro sereno. Non ai nostri pensionati, che vivono già in serenità, ma ai nostri giovani, a quelli che iniziano e a quelli che debbono ancora iniziare.

Io, il 15 marzo del 1973 mi laureavo in Giurisprudenza a Bologna, e non avrei mai pensato di ritornare, in occasione del XXIX Congresso, nell'esercizio delle funzioni che ricopro. Questo significa che la vita offre delle opportunità alle quali non si riesce nemmeno a pensare; queste opportunità, però, sono fondate, come dicevo, sul coraggio, sulla dedizione, sulla capacità di avere delle idee, di elaborarle, di proporle, di difenderle.

Questa sera, nel corso del mio intervento, io cercherò di portarvi all'interno dei problemi della Cassa Forense. Vi darò i numeri – non quelli del Superenalotto – i numeri dei nostri iscritti, i numeri dei nostri pensionati, e poi farò una rapida digressione sul PIL, sul prodotto interno lordo dell'avvocatura italiana, per vedere le cose che funzionano e le cose che non funzionano, dove possiamo essere tranquilli, dove invece dobbiamo impegnarci, nei prossimi anni, per garantire quella patrimonializzazione dell'Ente, di cui si parlava, che è l'unica vera garanzia per i nostri giovani.

Domani, sempre in questa sala, con il mio *team* bravissimo, variegato sul territorio italiano, vi presenteremo la riforma, che il Comitato dei Delegati ha approvato, e che ora è all'attenzione dei Ministeri vigilanti. Vorrò sentire poi che cosa ne pensate, posto che noi abbiamo cercato di illustrarla in tutte le nostre riviste ma, lo sappiamo, le nostre riviste non sempre vengono aperte; allora noi cercheremo di portarvi con semplicità all'interno di questi passaggi nodali che hanno caratterizzato la riforma che abbiamo prima studiato e poi votato, per cercare di farvela anche un po' amare, perché le riforme – e con ciò chiudo – sono fatte per il futuro, sono fatte per le giovani generazioni, sono fatte per loro.

Cassa Forense, che è la vostra Cassa che dovete amare e difendere, non è più quella istituzione pubblica, nata negli anni '50, si è trasformata, come si è trasformata l'avvocatura italiana, come ci siamo trasformati noi; oggi – io l'ho detto e l'ho anche scritto ripetutamente – assomiglia molto di più ad una Fondazione bancaria. Se con la patrimonializzazione che oggi abbiamo ci mettessimo a confronto con le Fondazioni bancarie, la Cassa Forense sarebbe al terzo posto, in ordine di grandezza. Questo per dirvi che da oggi in poi ci dovrà essere un'attenzione grandissima per assicurare agli organi che decidono in Cassa Forense competenza, professionalità, sul versante previdenziale e sul versante finanziario. Grazie.

RELAZIONE AL XXIX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE Avv. Prof. Guido Alpa

Bologna, 13-16 novembre 2008

1. Introduzione

Il XXIX Congresso nazionale forense si apre con molte aspettative. Nel lasso di tempo intercorso dal momento della sua indizione ad oggi si sono modificate in modo irreversibile le circostanze sulla base delle quali il Congresso era stato progettato: si sono succeduti eventi, nazionali e internazionali, che hanno sconvolto il mercato finanziario, e si sono ripercossi sul mercato immobiliare, sul mercato industriale, sul mercato dei consumi finali. Essi hanno già prodotto effetti sul mercato professionale, portando con sé un alto contenzioso ma anche rischi, incertezze, e una problematica remuneratività delle prestazioni; si è accelerato il ritmo con cui il Governo e il Parlamento hanno assunto misure o hanno diviso interventi per risolvere il problema della amministrazione della giustizia; si sono ridotti i tempi originariamente fissati per la discussione nelle aule del Senato del testo di riforma della professione forense.

In questo complesso contesto l'Avvocatura ha saputo dare una risposta responsabile e costruttiva: per la prima volta, dopo tanti anni, ha saputo procedere unita, ponendo in risalto più le linee che ispirano il CNF e gli Ordini, l'OUA e le Associazioni forensi, che non le differenze di finalità e di obiettivi; come un corpo unito gli avvocati stanno affrontando le avversità del mercato e dialogano con le Istituzioni. Siamo riusciti a predisporre un quadro di iniziative necessarie per mantenere forte l'impegno nel lavoro, salda la posizione costituzionale, determinante il contributo dell'Avvocatura alla società civile e alla ripresa economica. E tutto ciò fino ad ora senza necessità di sussidi pur vivendo una situazione di disagio, economico e morale.

Il disagio economico è dato da molteplici ragioni. L'aumento dei costi di prodotti e servizi ha falciato le risorse utilizzate per l'organizzazione e il funzionamento degli studi, incidendo sul personale, sugli impianti, sulle tecnologie, sul patrimonio librario, e su ogni innovazione rivolta a migliorare le modalità con cui svolgere la professione e sostenere la concorrenza. La diminuzione dei redditi ha influito sulle scelte riguardanti gli investimenti nelle strutture professionali, ed ha imposto una conservazione dello status quo, o il suo ripensamento con intenti riduttivi. Colpite dalla recessione, che aveva cominciato a far sentire i suoi effetti ben prima che esplodessero i mercati finanziari, le classi medie, in particolare le categorie professionali, hanno dovuto procedere senza aiuti, senza interventi straordinari, senza, per la verità, alcuna attenzione da parte della classe politica. L'attenzione è stata piuttosto rivolta alle imprese e ai consumatori, come se coloro che esercitano le professioni liberali non fossero al contempo operatori protagonisti dello sviluppo economico, producendo l'11% del PIL, e, con i loro studi, non fossero a loro volta consumatori di prodotti e servizi.

Fino a ieri – lo documentano rinomati studi di economisti, di sociologi, di filosofi della politica – la classe media era stata considerata come un asse portante della società che in quanto autonoma non abbisognava di alcuna provvidenza: non essendo i suoi componenti assoggettati ad una rapporto di subordinazione, non potevano chiedere i benefici assicurati ai lavoratori dipendenti; del pari, non essendo imprenditori, non potevano neppure essere destinatari di benefici fiscali, di interventi sui prezzi delle materie prime, di trasporto, di manodopera, di riduzione dei costi aziendali, di agevolazioni fiscali. La classe media si è impoverita, e tuttavia si è infoltita. La carenza di lavoro subordinato, a causa dei licenziamenti delle imprese e alle restrizioni all'accesso nei ruoli della pubblica Amministrazione, ha finito per spingere molti giovani a scegliere la via delle professioni liberali, tra questi indirizzi a scegliere gli studi di diritto, che potenzialmente aprono tante porte; avendole trovate chiuse si sono adattati a preparare l'esame di Stato, e a inserirsi in un "mercato" che è diventato sempre più aspro, avaro e conflittuale. Per parte loro, molti professionisti, costretti dalle circostanze, hanno dovuto cercarsi occupazioni complementari, diventando per loro sempre più difficile osservare gli obblighi contributivi e talvolta, come emerge dalle statistiche dei procedimenti disciplinari, anche gli obblighi deontologici. In sintesi, pur continuando a produrre, la classe media si è indebolita economicamente e ha perso potere, considerazione e status. Di qui le sue frustrazioni anche morali.

In questo contesto appaiono dunque essenziali sia l'unità di intenti, per poter progettare un programma comune di azione per fronteggiare la crisi, sia l'acquisizione di alcuni risultati immediati. Il primo fra tutti è proseguire il lavoro comune nella definizione del modello ideale di disciplina della professione forense, in modo da poter consegnare al legislatore un quadro di regole il più possibile condiviso, non solo sul procedimento disciplinare, ma anche sulle regole elettive, sul tirocinio, sull'esame di abilitazione, sull'aggiornamento permanente e sull'assicurazione della responsabilità civile. Il secondo è revocare la soppressione del principio di obbligatorietà delle tariffe forensi, e nel contempo discutere con il Ministero della Giustizia le proposte tariffarie formulate già ai precedenti titolari degli uffici competenti, e oggi all'esame dei nuovi titolari: proposte che mirano a svincolare i tempi del processo dal compenso professionale, e a semplificare i criteri di formazione e di lettura della tariffa. Il terzo è rivisitare il sistema fiscale, che oggi affligge sen-

za alcuna logica (che non sia quella punitiva) le professioni intellettuali, le quali – a differenza di quanto non si prevede per le imprese – non sono oggetto né di sostegno, né di incentivo, né di sgravio. Aggiungerei, in modo preoccupante, di attenzione: attendiamo da Governo e Parlamento un segno concreto di discontinuità rispetto al passato e di apprezzamento per il lavoro proficuo che i professionisti continuano a svolgere a vantaggio dell'intero Paese.

2. La liberalizzazione adeguata Il fallimento della “riforma Bersani”

Il decreto-legge del 4 luglio 2006 n. 223 convertito in l. n. 248 del 4 agosto 2006 ha prodotto risultati opposti a quelli che intendeva realizzare. Quanto alla pubblicità commerciale (che noi continuiamo a definire in termini di informazione dovuta all'assistito), salvo qualche annuncio comparso su Internet, una “prateria selvaggia” in attesa di interventi legislativi – non si può dire che il mercato sia esploso: tutt'altro. Si è registrati invece un'altri fenomeni, di offerta di consulenza in locali aperti al pubblico e collocati al piano di strada, di consulenze parziali a tariffe fittizie, di sconti connessi con il flusso degli incarichi, di attività domiciliare o ambulante.

Si tratta di comportamenti al limite della correttezza deontologica. Lo stesso diritto comunitario, che pure sembra corrivo in materia di servizi legali, prevede, nella direttiva sui servizi (del 2006 n. 23), ora in fase di attuazione secondo quanto disposto dalla legge comunitaria per il 2008, che «gli Stati membri provvedono affinché le comunicazioni commerciali che emanano dalle professioni regolamentate ottemperino alle regole professionali, in conformità del diritto comunitario, riguardanti, in particolare, l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione nonché il segreto professionale, nel rispetto della specificità di ciascuna professione. Le regole professionali in materia di comunicazioni commerciali sono non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate» (art. 24 c.2).

Si è affacciata inoltre l'idea di realizzare una forma di franchising degli studi legali in sedi diverse per la promozione di un “marchio” comune, tema anch'esso molto controverso essendo tuttora imperante il principio del principio della personalità della prestazione professionale, e non potendo quindi lo studio legale essere considerato come una “scatola vuota”, di volta in volta colmata da professionisti che si alternano utilizzando la sigla, il “brand”, il logo, la denominazione riferita ai fondatori ormai scomparsi, o professionisti che hanno fatto altre scelte di esercizio dell'attività professionale.

Più difficile è la valutazione dell'effetto della riforma sui compensi dell'avvocato, anche perché nella gran parte dei casi è difficile acquisire informazioni, se non in via indiretta. Quanto al patto di quota lite, la cui funzione storica è stata quella di frapporre un argine tra l'interesse del cliente e l'interesse personale dell'avvocato, abbiamo una certezza e un sospetto. La certezza è che le nuove regole hanno agevolato i poteri economici forti, sicché gli avvocati sono stati costretti ad accettare condizioni di lavoro avvilenti. Il sospetto è che essa abbia peggiorato la situazione dei consumatori.

3. La liberalizzazione adeguata

Nell'attuale congiuntura economica per fronteggiare la recessione si tende a svilire il costo della prestazione; è inevitabile dunque che la qualità della prestazione sia destinata ad incrinarsi. Per assicurare una qualità media occorre che i soggetti che svolgono la prestazione siano adeguatamente preparati, competenti, efficienti: solo chi ha alle sue spalle un percorso compiuto e verificato di studi e di esperienze può essere in grado di assicurare l'esecuzione di una prestazione qualitativamente affidabile. Di qui l'opportunità che un'attività attualmente svolta senza controlli – perché secondo un antico adagio della Corte di cassazione, tutti sono legittimati a “fare i giuristi”, quasi che il diritto non fosse una scienza tecnica complessa – sia riservata a chi può assicurare una adeguata identificazione dei diritti, una adeguata predisposizione dei rimedi per difenderli, una adeguata tutela stragiudiziale, oltre che giudiziale. È pertanto necessario, in tempi di crisi e di fragilità del sistema economico, provvedere a che la tutela dei diritti anche in via stragiudiziale sia assicurata in modo adeguato; obiettivo questo, che si può ottenere con molti rimedi, ma eminentemente con la riserva della consulenza legale agli avvocati.

Queste garanzie sono rafforzate dalle tariffe minime e massime: minime, per non dequalificare la professione, e non obbligare gli avvocati (e non solo i giovani professionisti) ad accettare condizioni umilianti e non remunerative imposte dagli operatori economici contrattualmente più forti; massime, perché gli stessi avvocati non siano costretti a riversare le perdite sopportate per le imposizioni vessatorie degli operatori forti sui compensi liberamente negoziati con parti contrattualmente più deboli, e non siano costretti ad azioni di dumping, a livellamenti di prestazioni offerte occasionalmente, in ambienti occasionali, e a ricorrere all'accaparramento di clientela, a mezzi inadeguati di informazione, quando non a mezzi illeciti di pubblicità.

Il sistema tariffario è una garanzia di indipendenza, di parità di trattamento, di equità di condizioni di scambio. Dobbiamo quindi contestare l'iniziativa della Commissione europea la quale ha aperto una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia perché non ha soppresso, nell'ambito della disciplina dei compensi professionali degli avvocati, le tariffe massime (avendo già contestato la previgente disciplina delle tariffe minime). Il sistema tariffario previsto dal nostro ordinamento, prima che esso fosse sconvolto dal c.d. decreto Bersani, era stato ritenuto conforme all'ordinamento comunitario da molte pronunce della Corte di Giustizia; da ultimo, dopo l'ingresso della nuova disciplina, la Corte è tornata sulla vicenda, confermando la legittimità del sistema e risolvendo quindi a favore dell'Avvocatura italiana la questione pregiudiziale sollevata da una sezione del Consiglio di Stato. Credo che dopo tante conferme non sia più pertinente – anzi sia del tutto inopportuno – sollevare ulteriori questioni alla Corte di Giustizia, con buona pace dei giudici che continuano a coltivare queste perplessità e a defalcare le richieste degli avvocati.

4. L'eliminazione delle distorsioni della concorrenza

Un esempio preoccupante delle distorsioni prodotte da un sistema interpretato ottusamente in base al principio di concorrenza, e volto quindi alla eliminazione di quelli che, nell'ottica ideologicamente perversa, sono considerati “osta-

coli" o "barriere" alla libera prestazione e alla libera circolazione dei c.d. servizi legali, è dato dal Rapporto 2007 dell'OCSE, l'Organismo europeo per lo sviluppo economico, pubblicato il 28 gennaio di quest'anno.

Il rapporto è dedicato alle restrizioni opposte alla concorrenza nell'esercizio delle professioni legali. Le premesse – incentrate sulla selezione all'ingresso e sulle regole di condotta – sono esattamente contrapposte a quelle dalle quali muove la situazione attuale nel nostro Paese e con le quali abbiamo cercato di disegnare un modello adeguato di riforma della professione forense. Noi cerchiamo di rendere più selettivo l'ingresso, e vogliamo evitare le difformità di preparazione e di svolgimento della pratica da sede a sede, rendere più rigorosa la selezione effettuata in sede di esame di Stato, elevare la qualità della prestazione professionale, assicurare che l'intera categoria, senza differenza di sedi, di età, di reddito, di modalità di organizzazione, sia in grado di osservare scrupolosamente le regole deontologiche e di aggiornarsi professionalmente – come la complessità del sistema, l'esigenza di competenza, ma anche il ruolo e il "peso" dell'Avvocatura esigono.

Al contrario il Rapporto dell'OCSE pone sullo stesso piano la professione forense e la professione notarile, confondendo quindi un mercato libero con un mercato ristretto. Considera poi essenziale la pubblicità, quasi che il servizio legale fosse equiparabile ad un servizio industriale. Richiede inoltre una informazione complessiva al consumatore sulle condizioni economiche del rapporto professionale, senza calcolare che all'assistito si possono fare solo previsioni di massima, non potendosi presagire i tempi e le complessità del processo che si vuole incardinare. Propone inoltre la istituzione di organismi "indipendenti" di valutazione del comportamento dei professionisti, quasi che l'uomo comune fosse in grado di valutare tecnicamente l'operato dell'avvocato. Infine – conclusione che non esiterei a definire "grottesca" – addita il modello finlandese a sistema ideale da imitare, potendosi in quel Paese i cittadini rivolgersi a quisque de populo per la difesa dei propri diritti in giudizio, considerando l'iscrizione ad un albo, previo il controllo di un esame di verifica della competenza, come un filtro introdotto dalla "corporazione" non a difesa dell'interesse pubblico ma a difesa dell'interesse degli abilitati. Sono idee che circolano anche nell'ambito dei contesti nazionali: tanto per fare l'esempio più recente, ho avuto notizia che al congresso nazionale dell'avvocatura francese tenutosi a Lille qualche settimana fa il coordinatore dell'organismo di consulenza della presidenza della Repubblica ha insistito sulla necessità di "liberalizzare" integralmente il mercato professionale. La reazione degli Ordini è stata – e non poteva che essere – totalmente negativa.

La conoscenza concreta del diritto sostanziale e le difese tecniche in sede processuale sono travolte da una concezione della concorrenza nei mercati delle professioni legali che ignora l'essenza della professione intellettuale, e trascura il fatto che, pur nella diversità dei modelli nazionali di professione forense, il nostro è un modello aperto, così aperto che l'ampliarsi del numero degli iscritti costituisce oggi una preoccupante causa di dequalificazione della Avvocatura, di difficoltà del controllo deontologico, di appannamento del vincolo di appartenenza alla categoria.

D'altra parte, la globalizzazione dei mercati (e quindi dei servizi) ha già prodotto i suoi effetti, positivi e negativi.

Per quanto riguarda la professione forense, le ultime novità sono l'outsourcing, l'offerta di servizi legali effettuata a studi stranieri non stabiliti nel nostro Paese e la quotazione in borsa dei grandi studi legali internazionali. L'outsourcing, che si può fare ovviamente solo per la consulenza, è già in atto; e il CCBE, l'organo istituzionale rappresentativo degli avvocati europei, ha costituito un gruppo di lavoro, che si preoccupa di capire come si possa controllare questo fenomeno, che tende ad esportare nei paesi economicamente più convenienti la redazione di pareri, l'esame dei documenti contabili, i procedimenti di due diligence, rendendo vana la prestazione personale eseguita dall'avvocato, e (almeno) dubbia l'osservanza dei canoni deontologici, primo fra tutti il divieto di conflitti di interesse nei rapporti con gli assistiti. Quanto all'offerta di servizi legali dall'estero, sappiamo che alcuni studi inglesi non stabiliti in Italia hanno lanciato una campagna pubblicitaria rivolta all'accaparramento della clientela che intenda proporre class actions non tanto in Inghilterra, quanto in qualsiasi Paese dell'Unione europea. La campagna è inaccettabile dal punto di vista deontologico, ma anche ingannevole, perché quegli studi vantano una esperienza nel settore che non possono avere acquisita, visto che i rimedi collettivi sono una novità anche per loro.

Ma le idee sulla circolazione dei servizi legali sono alla base degli studi recenti dei cultori dell'analisi economica del diritto, che stanno disegnando un "mercato globale per i servizi legali". In questo senso si propone una "competizione giudiziaria" basata sull'efficienza dei sistemi di amministrazione della giustizia e sul libero accesso alle "corti migliori", sul superamento dei limiti alla scelta del foro competente, sull'agevolazione della esecuzione dei provvedimenti stranieri, sulla riduzione dei costi per le grandi imprese, perché esse possano concentrare il contenzioso e ridurre così le spese legali, profittando della battaglia dei compensi. Si propone persino la libera circolazione delle corti giudicanti.

Quanto alla quotazione in borsa, si tratta del passo successivo alla introduzione di tipi sociali collettivi non adeguatamente ritagliati sulla natura della professione forense. Si sa che nel mondo del common law la distinzione tra solicitors e barristers serve anche a questo: a consentire ai solicitors di aggregarsi con formule societarie, mentre i barristers esercitano individualmente; a rendere labile il confine tra servizio legale e operazione commerciale; a considerare l'attività forense come oggetto di attività societaria lucrativa. Se già è considerato contrastante con i nostri canoni l'ingresso nella compagine societaria di un socio di mero capitale, possiamo figurarci quali effetti potrebbe avere la quotazione in borsa con la distribuzione sul mercato di titoli delle società professionali: gli avvocati soci o "dipendenti" della società dovrebbero rispondere del loro operato e del loro fatturato anche agli investitori.

La professione forense deve quindi essere "difesa" da questi pericoli, che qualcuno tende ad accreditare come la naturale evoluzione dei mercati e quindi del sistema giuridico e quindi della difesa dei diritti, in giudizio e al di fuori di esso. I principi che reggono il progetto condiviso di riforma della professione forense, in attesa di una testuale compiuta formulazione, tendono proprio a questo: alla formazione di un percorso universitario professionalizzante, alla effettuazione di un tirocinio effettivo accompagnato dalla frequenza alle Scuole, alla rigorosa selezione dell'esame di abilitazione, all'aggiornamento continuo, alla qualità della prestazione professionale, alla assicurazione della responsabilità civile. Abbiamo raggiunto larghe intese su questi punti; mi è stato conferito dagli Ordini e dalle altre componenti dell'Avvocatura il mandato di tradurre in regole organiche un modello di procedimento disciplinare che assicuri la terzietà senza dimidiare la funzione degli Ordini territoriali; altri punti sono rimasti sospesi e dovranno essere ulteriormente discussi nel dettaglio, come le regole di accesso, le regole di elezione e di composizione degli organi istituzionali, la modificazione della legislazione esistente

in materia di associazioni professionali e la possibilità di introdurre nuovi tipi di esercizio collettivo della professione.

In questo frangente, con questa congiuntura economica, dobbiamo però innanzitutto pensare a difendere la professione forense e a renderla nella sua disciplina ancora meritevole del prestigio che ha ricoperto nel passato.

5. La difesa della professione forense

Nel 1947 si celebrava a Firenze il I Congresso nazionale forense dopo la guerra e l'avvento della Repubblica. Ne abbiamo ripubblicato gli atti, che erano ormai consegnati all'oblio, in occasione di questo congresso. È un segno simbolico, di cui oggi dobbiamo tenere conto: l'Avvocatura era riuscita a mantenere intatti i suoi valori e la sua funzione, nonostante i grandi rivolgimenti, e aveva partecipato con coraggio e dedizione alla ricostruzione del Paese. Piero Calamandrei, allora presidente del Consiglio nazionale forense, nella relazione di apertura aveva dato atto che in quell'occasione gli avvocati italiani si ritrovavano «come uomini liberi convenuti a discutere senza servilismo e senza con-segne caporalesche, i problemi della nostra libera professione»; durante gli anni difficili gli avvocati, in ogni parte d'Italia, avevano testimoniato che «la giustizia, al servizio della quale è la nostra professione, è un impegno grave e solenne, che vale per la vita e per la morte».

Tra le mozioni presentate al I Congresso spicca quella sulla riforma della legge professionale, che si preoccupava di mantenere l'indipendenza dell'Avvocatura e quindi di insistere sul regime delle incompatibilità, tema che costituisce l'oggetto di una diatriba costante, in particolare con riguardo al lavoro dipendente e al lavoro part-time, e auspicava che i concorsi di accesso alla magistratura fossero riservati agli avvocati, cioè a coloro che vivono giorno per giorno le fatiche della amministrazione della giustizia e cooperano perché la soluzione delle controversie sia davvero giusta, cioè equa, efficiente, rapida. Si auspicava anche il ritorno al numero chiuso, sospeso nel corso della guerra, e la riforma dei programmi degli studi delle Facoltà di Giurisprudenza con l'inclusione di un anno dedicato alle esercitazioni pratiche in istituti giuridici, obiettivo che – fallito negli anni passati – si vorrebbe conseguire oggi almeno negli anni futuri. L'eccessivo numero degli iscritti agli albi è una tabe che allignava nella nostra professione già alla fine dell'Ottocento; come si sa lo stesso Calamandrei ne discuteva lucidamente nel suo libro *Troppi avvocati?* che risale al 1923. Ma vorrei richiamare l'attenzione del legislatore e delle Autorità indipendenti sulle parole che spesso si rincorrono nelle relazioni fiorentine: vi si parla di libertà, di dignità, di decoro, valori che abbiamo consacrato nel nostro codice deontologico e che non siamo disposti a rinnegare. Nel 1957 si celebrava qui a Bologna il IV Congresso nazionale forense. Questa mattina, per l'inaugurazione, ho avuto modo di precisare che il IV congresso non è passato invano, ha tracciato un segno, ci ha lasciato un messaggio, ci ha affidato un legato. La "difesa della professione", di una professione consapevole e responsabile, era stato uno degli obiettivi del congresso. L'avvocato Angiola Sbaiz, che oggi abbiamo commemorato, ne costituisce un modello alto e nobile. Quando si parla di Avvocatura ci si riferisce alla difesa dei diritti.

6. Le distorsioni della macchina della giustizia

Oggi la macchina di amministrazione della giustizia si è inceppata; la giustizia è malata, lo abbiamo ripetuto in tante occasioni, da ultimo anche nel Congresso celebrato nelle due tornate di Milano e Roma. Tutti si prodigano al suo capezzale, e si agitano, con pochi risultati però. Basta leggere l'impietoso Rapporto 2006 del CEPEJ (la Commissione europea per l'efficienza della giustizia) che, riferito ai dati del 2006, indica il nostro Paese come uno dei peggiori d'Europa in questo settore. Si tratta di dati scoraggianti. Le tavole raccolte nel nono capitolo documentano *ictu oculi* la crisi della giustizia italiana. Comparando modelli tra loro compatibili, come quello italiano, quello francese e quello spagnolo – si trova che all'inizio del 2006 i processi civili pendenti in Italia erano 3.515.535, in Francia 1.101.709, in Spagna 732.590; alla fine dell'anno erano aumentati in Italia di circa 150.000 unità, in Francia e in Spagna di circa 50.000; peraltro oggi in Italia i procedimenti civili pendenti sono più di cinque milioni. Sicché l'Italia compare, sotto questo profilo, al terzo ultimo posto nella graduatoria dei 34 Paesi considerati, preceduta dagli altri Paesi dell'Unione europea, nonché da Turchia, Cipro, Croazia e Bosnia. È a metà della graduatoria per le controversie non contenziose; non è classificata per il contenzioso in materia di proprietà immobiliare, di rapporti commerciali, di vertenze nei confronti della pubblica Amministrazione; è a metà della graduatoria per i procedimenti esecutivi e sesta ultima per la durata dei processi (507 giorni in media per il primo grado), seguita da Slovenia e da quattro Paesi extracomunitari. Molto più incoraggiante è la situazione dei procedimenti penali. Che cosa si è fatto per migliorare la situazione?

Si è anche proposto di coinvolgere altre professioni nella amministrazione della giustizia. Non credo che sia questa la via più appropriata e più sicura.

Per la verità, nei procedimenti di volontaria giurisdizione e nei procedimenti esecutivi queste proposte lasciano intatto il ruolo dell'avvocato; ma non siamo disponibili a rinunciare al ruolo determinante del giudice per il raggiungimento di accordi matrimoniali; e se si dovesse decidere in questo senso, mi chiedo perché, l'avvocato, legittimato ad autenticare la firma del mandato professionale, non possa, se richiesto da entrambi coniugi o i conviventi, autenticare le loro sottoscrizioni, o provvedervi insieme con il collega avversario, se non vi è mandato congiunto delle parti. E quanto alla raccolta delle prove testimoniali, se si deve procedere con dichiarazioni scritte, è già contemplata la sottoscrizione di moduli predisposti, senza necessità di rivolgersi ad altri professionisti. E poi non è il magistrato il miglior giudice delle prove? Se la raccolta delle prove testimoniali non funziona in udienza, non è certo colpa degli avvocati, ma del sistema che non mette a loro disposizione un apparato efficiente.

Il filo rosso che unisce molte proposte in corso di discussione in Parlamento sembra l'uovo di Colombo: anziché rimediare ai mali, li si trasferisce al di fuori della competenza del giudice ordinario, e si aumenta il valore delle controversie assegnate ai giudici di pace, rischiando così il collasso senza interventi sugli organici; oppure si sopprimono le sedi

periferiche, senza peraltro considerare che gli uffici giudiziari sono un presidio di legalità e di sicurezza; si semplifica la motivazione delle sentenze, rischiando così l'omissione di motivazione, o addirittura (per i processi di lavoro) si utilizzano modelli standard. E si propone di negare l'accesso alla giustizia di legittimità, negando il ricorso per cassazione avverso la sentenza d'appello che ha confermato la sentenza di primo grado, violando l'art. 111 della Costituzione, senza considerare che ben altro contenuto dovrebbe avere una riforma meditata della normativa costituzionale; addirittura si propone di elevare le spese di giustizia, senza considerare che agevolare l'accesso alla giustizia è una delle funzioni essenziali dello Stato di diritto. Considerazioni di egual tenore si possono fare là dove la giustizia è negata, come nei casi di liquidazione diretta dell'indennizzo in materia di sinistri, nella quale le vittime bisognose sono costrette ad accettare condizioni penalizzanti e quelle più abbienti non ne conseguono alcun beneficio.

Gli altri rimedi proposti sono invece da discutere: il processo telematico, che tuttavia è ancora sotto esame nella fase di sperimentazione; la conservazione dei nuovi riti, che non hanno per il momento dato buona prova di sé, come quello societario; i tribunali specializzati, che potrebbero costituire una limitazione al diritto di difesa; le azioni collettive, che nel testo approvato dal Parlamento contiene ambiguità riguardanti la natura degli interessi protetti, gli ambiti di applicazione del rimedio, la concentrazione dei giudizi, gli effetti della pronuncia.

È da favorire la mediazione e la conciliazione nelle materie transigibili. A questo proposito l'Avvocatura ha manifestato grande maturità e senso di responsabilità quando ha proposto di costituire presso ogni tribunale un organismo di mediazione e di conciliazione gestito dal locale Ordine forense, il quale può provvedere alla individuazione di esperti mediatori e conciliatori tra i propri iscritti. Nessuno meglio degli avvocati conosce le insidie che si annidano in ogni procedura, anche quelle semplificate della mediazione e della conciliazione, ed occorre pertanto essere esperti di diritto processuale oltre che di diritto sostanziale, per poter assolvere questo compito così delicato.

Hanno dato buona prova di sé i consigli giudiziari: ma la riforma si è arrestata a metà, da un lato non includendo tutti i procedimenti nella competenza dei consigli, dall'altro limitando la valutazione degli avvocati sulla qualità e sulla professionalità del lavoro giudiziario. Se le sedute sono pubbliche, non si vede perché al momento della valutazione l'avvocato debba essere umiliato chiedendogli di allontanarsi dal collegio, e di assistere, ma non di partecipare, alle sue deliberazioni. In questa situazione di transizione dobbiamo dunque continuare a fare attività suppletiva. Questi dati non emergono dalle statistiche, né da quelle interne, né da quelle europee. Eppure il sistema si regge miracolosamente sulla supplenza degli avvocati. Ben lo sappiamo svolgendo l'attività in tribunale.

La supplenza è di due tipi: quella diretta, che l'avvocato svolge sostituendosi al cancelliere e al giudice in molti adempimenti, compresi il disbrigo delle attività amministrative e la redazione dei verbali; quella indiretta, attraverso l'attività svolta dagli avvocati che fungono da giudici onorari; giudici che superano quasi del doppio l'organico dei giudici ordinari, e che operano in condizioni di precarietà.

La supplenza diretta ha tutta l'aria di una prestazione imposta. Quella indiretta mostra il volto vero della giustizia, che peraltro è ignorato dai riformatori. Non vi è gratitudine da parte di nessuno, quasi che l'avvocato, facendo una supplenza doverosa, coltivate l'interesse del suo assistito, o addirittura il proprio.

Insomma, ci chiedono sacrifici ma non ci danno segni di solidarietà.

7. Il ruolo sociale dell'Avvocatura, la difesa dei diritti fondamentali e dei "diritti deboli"

Ricorre quest'anno il sessantennio della Costituzione italiana e della Dichiarazione dei diritti dell'uomo, e il cinquantottesimo anno della sottoscrizione della Convenzione europea dei diritti umani. L'Avvocatura italiana è stata coinvolta nelle celebrazioni. Proprio in questi giorni a New York è in corso il congresso che dovrebbe fare il punto sulla applicazione della Dichiarazione. Seguirà la seduta di Parigi e l'anno prossimo il congresso di Roma.

Per gli avvocati italiani questi appuntamenti costituiscono l'occasione per riflettere sul ruolo sociale della nostra categoria, considerata nel suo complesso, e sull'impegno di ciascuno di noi, nella sua qualità di difensore dei diritti della persona. Sono quasi passati otto anni dalla sottoscrizione della Carta di Nizza.

Oggi, i diritti fondamentali, riconosciuti e garantiti dalla nostra Costituzione, sono considerati alla stregua di principi generali del diritto comunitario e sono consacrati dalla Carta di Nizza, alla quale si è finalmente riconosciuta in modo formale la natura di documento giuridicamente vincolante.

È utile ricordare che, prima di essere sottoposti alla deliberazione del giudice (nazionale o comunitario), essi debbono essere vagliati e costruiti in modo da essere azionabili in giudizio da parte del difensore. Gli avvocati – recita la risoluzione del 27 novembre 2004 del CCBE – sono i custodi dei diritti umani fondamentali e delle libertà, così come dello Stato di diritto. Questo principio è stato ribadito dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 23 marzo 2006, in cui si riconosce proprio all'Avvocatura una specialità di status, che trae origine non da privilegi corporativi ma dalla sua funzione difensiva. Non solo la tutela, dunque, ma l'essenza stessa dei diritti fondamentali riposa sulla funzione dell'Avvocatura. La funzione sociale, prima ancora che processuale, una funzione "politica" – nel senso alto della parola – congiunta alla sua funzione istituzionale. Due anni fa, proprio in occasione del II Congresso giuridico per l'aggiornamento degli avvocati, il CNF ha posto l'accento sulla esigenza di ripensare l'intero apparato processuale in funzione della difesa di diritti e interessi per far sì che il riconoscimento dei diritti sostanziali, quali emergenti dalla legislazione si trasformi in diritto vivente, e non rimanga lettera morta, come accade quando i rimedi difficilmente praticabili o le procedure sono affidate a riti complessi e di incerta applicazione. I diritti riferiti alla persona non investono solo questioni di natura costituzionale e di natura penale, ma investono direttamente i rapporti patrimoniali oltre che la dimensione morale della persona. Secondo l'orientamento più recente della dottrina l'applicazione dei diritti fondamentali, da qualsiasi documento normativo risultino, o quale espressione di principi fondamentali riconosciuti nel corpus del diritto comunitario, possono essere direttamente applicati ai rapporti tra privati. E quindi possono essere invocati anche dinanzi al giudice nazionale, e non solo essere oggetto di procedimenti dinanzi alla Corte di Strasburgo o dinanzi alla corte del Lussemburgo.

Abbiamo ripreso questo tema in occasione del Festival del diritto organizzato a Piacenza alcuni mesi fa; alcune settimane fa abbiamo esaminato il progetto di un codice civile europeo (Draft CFR) pubblicato lo scorso aprile. Questo pro-

getto prevede, tra l'altro, che la libertà contrattuale sia rispettosa dei diritti fondamentali, e che le parti sono obbligate ad osservarli.

Per parte sua, la Corte di Giustizia si è prodigata nel diffondere la cultura dei diritti fondamentali. E due sentenze della nostra Corte costituzionale (nn.348 e 349 del 2007) hanno incluso le norme della CEDU nel dettato costituzionale. La comunità scientifica, la cultura giuridica in senso lato, hanno fatto passi da gigante nella elaborazione dei diritti individuali e collettivi, nell'affermazione del principio di eguaglianza, nella costruzione di un moderno concetto di libertà. A pochi anni o a pochi mesi di distanza dalla elaborazione di questi testi, tuttavia, lo scenario sembra completamente cambiato. Sono emerse molte violazioni dei diritti fondamentali, connesse con atteggiamenti discriminatori o restrittivi della libertà di opinione.

Si assiste in generale ad una regressione della considerazione, della garanzia e della tutela stessa dei diritti, siano essi catalogabili come fondamentali, come civili o come sociali. In altri termini, si è approfondito il solco tra il diritto scritto e il diritto praticato, tra i diritti riconosciuti e i diritti garantiti. Nessuno poteva immaginare che nel nuovo millennio lo scenario dei diritti si sarebbe presentato con queste tinte fosche e avrebbe suscitato un così fondato allarme. Viene pure sovvertita la naturale convinzione che i diritti – in particolare i diritti che riguardano la persona intesa come individuo e la persona intesa come membro di una collettività o di un gruppo – siano oggetto di un processo lineare che si orienta verso sempre maggiori livelli di apprezzamento e di protezione. Oggi quel percorso sembra accidentato, costretto com'è ad attraversare un terreno di sfide, di contrasti, di tentativi di compressione, quando non di vere e proprie violazioni, individuali e collettive.

Ai giuristi tutte queste dimensioni sono congeniali, perché essi sono consapevoli del fatto che il diritto non è solo forma, che la regola di legge o la decisione del giudice dispiegano effetti economici e sociali, che la pratica del diritto, cioè la effettività della garanzia, si misura con il suo riconoscimento davanti al giudice e con la sua realizzazione, che si esprime con la irrogazione della sanzione, con la soddisfazione della lesione, con la prevenzione della violazione.

Vi sono poi diritti deboli perché controversi.

Vi sono ancora diritti deboli perché la legge è oscura: ma si badi, la debolezza non è intrinseca alla applicazione della legge; l'oscurità della legge, che dovrebbe essere ragione di imputazione di una colpa al legislatore che l'ha scritta, diventa una esimente, cioè una ragione di esclusione della colpa del danneggiante

Diritti forti diventati deboli, diritti deboli perché controversi, diritti deboli perché riferiti a soggetti deboli. In questo variegato e preoccupante scenario si rafforza il ruolo dell'Avvocatura. Spetta agli avvocati – in prima linea – rilevare le manchevolezze della legge, la lesione dei diritti, l'uso dei rimedi giurisdizionali.

Per la verità, chi esercita una professione intellettuale non può non svolgere un'attività che ha un riflesso sociale, e pensiamo – appunto – all'avvocato che difende i diritti, al medico che difende la salute e così via, quindi è quasi connaturale la responsabilità sociale nell'esercizio di un'attività intellettuale, cioè per connotare l'attività intellettuale c'è una componente, una vena, un aspetto di carattere sociale.

L'avvocato difende i diritti e non deve, ovviamente, scendere a compromessi con il potere. E li difende ormai necessariamente oltre i confini nazionali.

8. La formazione dell'avvocato europeo

È per questo che il Consiglio nazionale forense – e quale altra istituzione potrebbe farlo? – si preoccupa della formazione dell'avvocato che esorbita dai confini nazionali e abbraccia i confini dell'Unione europea. Al convegno su "La formazione dell'avvocato in Europa", tenutosi pochi giorni fa a Roma, è stata sottoscritta una dichiarazione comune da parte delle ventotto delegazioni partecipanti, la quale ha tenuto conto della Raccomandazione del CCBE, approvata il 23 novembre 2007, riguardo ad una formazione comune, ad una deontologia comune, ad una professione qualificata valutata secondo parametri unitari. La dichiarazione è volta a promuovere percorsi formativi comuni alle Avvocature nazionali sia nel tirocinio sia nell'aggiornamento continuo, la effettuazione di stages e di scambi, e il mutuo riconoscimento dei crediti. D'altra parte, pur essendo la professione forense vincolata alle tradizioni culturali e alle prassi nazionali, vi sono materie comuni quali la deontologia, i diritti fondamentali, il ragionamento giuridico, i principi generali, il diritto comunitario, la cooperazione giuridica, che possono essere impartite unitariamente e mutualmente in ciascuno dei Paesi dell'Unione. D'altra parte, oggi non è possibile pensare all'avvocato se non in termini di dimensione europea. Noi consideriamo l'Europa come una geometria variabile, cioè non soltanto composta dai Paesi membri dell'Unione Europea, ma anche composta dai Paesi che hanno avviato i negoziati per l'ingresso nell'Unione Europea, e Paesi dell'Europa mediterranea che sono – come ci insegna la storia – esponenti di una cultura o di culture che non hanno solo finalità commerciali, ma, a partire dai primordi della fondazione del pensiero umano, si occupano di valori fondamentali della persona, quindi abbiamo una concezione d'Europa molto aperta.

Uno degli scopi fondamentali della Scuola dell'Avvocatura del Consiglio nazionale forense, con le iniziative parallele del CCBE e delle Avvocature nazionali, consiste nel coltivare la dimensione etica della professione. Ne abbiamo discusso di recente anche a Lipari in un Convegno nel quale abbiamo cercato di capire quali sono le fonti, le fonti normative, quelle delle consuetudini, le fonti anche in senso lato culturali, che stanno alla base di questa dimensione etica. Prima di tutto, per quanto riguarda l'avvocato o il giovane che si vuole avviare alla professione forense, il primo obbligo, il primo impegno che noi cerchiamo di agevolare è quello dello studio del diritto sostanziale e del diritto processuale. Nelle loro iniziative sia la Scuola che il Consiglio nazionale forense prendono in considerazione lo studio del diritto sostanziale e del diritto processuale non soltanto sotto il profilo istituzionale/nozionistico, ma in particolare nell'ottica dell'esercizio della professione, quindi con una curvatura e con una dimensione pratica, professionale. Evidentemente si tratta di una dimensione che ha una sua nobiltà e, nello stesso tempo, anche una sua complessità che molte volte, nel corso degli studi universitari, viene soltanto sfiorata. Spetta poi alle scuole, in particolare alle Scuole

forensi che si dedicano in Italia alla formazione dei praticanti, e alle altre iniziative promosse per l'aggiornamento di chi è già avvocato, coltivare questa dimensione. Questa è una dimensione che viene sviluppata soprattutto dopo la formazione universitaria, con l'aiuto di coloro che sono gli esponenti della professione forense.

In che cosa consiste? Tutti noi lo abbiamo appreso molte volte soltanto su

la base dell'esperienza personale, quindi sulla base del sacrificio, di un quotidiano apprendimento e sulla base di un disegno personale di costruzione del proprio modo di esercitare la professione.

Le Scuole hanno proprio una finalità specifica, cioè offrire a tutti coloro che le frequentano modelli che possono essere dati come guida per la formazione professionale, quindi non più una formazione individuale, non più una formazione che si affida alla occasionale esperienza quotidiana, ma una riflessione su modelli che sono da un lato condivisi e, dall'altro, sono già stati in qualche modo oggetto di verifica, grazie alla saggezza e all'esperienza di coloro che, insieme con noi e prima di noi, hanno svolto la professione e che ci possono indicare con il loro modo di operare, con la costruzione della strategia della causa e della difesa, con il loro modo di aggiornarsi quotidianamente, l'insegnamento che ci è utile per poter proseguire, approfondire e soprattutto esprimere al meglio l'attività professionale.

Nelle Scuole possiamo discutere i valori che riguardano anche l'attività economica e l'attività professionale, ma che devono essere considerati in una posizione secondaria rispetto ai valori fondamentali della persona. Perché parlo di "una posizione secondaria"? Perché l'interpretazione che spesso si dà dei valori che stanno alla base dell'Unione Europea è un'interpretazione di carattere economico o forse potrei dire economicistico, quasi che l'Unione Europea e, quindi, la formazione dell'avvocato europeo dovesse ritenere che il primo ed importante valore sia quello del mercato e della concorrenza nel mercato.

Questo è soltanto uno degli aspetti del diritto comunitario ed uno degli obiettivi dell'Unione Europea. All'origine, nel Trattato di Roma del 1957, questo era l'aspetto prevalente, se non forse quello esclusivo, ma via via, con il tempo, sia le competenze, sia le finalità, sia i valori che stanno alla base dell'Unione Europea si sono arricchiti ed hanno coinvolto i diritti fondamentali della persona.

Di fronte ai diritti fondamentali della persona il mercato deve soggiacere, in altri termini il principio che in una gran parte dei Paesi dell'Unione Europea, e in Italia in particolare, è prevalso è che qualsiasi valore diverso rispetto a quello dei diritti fondamentali sia un valore che deve non soltanto essere temperato con i diritti fondamentali, ma, nel caso in cui fosse in contrasto con questi ultimi, è un valore che deve cedere rispetto alla tutela dei diritti fondamentali. Un aspetto interessante della formazione professionale dell'avvocato europeo è dato dal diritto vivente. La dimensione professionale dello studio e della formazione del giurista, che si dedica all'Avvocatura, deve essere uno studio non soltanto di carattere teorico, ma di carattere pratico e deve tener conto del diritto vivente, cioè del diritto effettivamente applicato, che si compone della giurisprudenza, quindi delle regole giurisprudenziali, si compone dei moduli che vengono utilizzati per la redazione dei contratti e degli atti processuali, quindi delle prassi di carattere contrattuale e di carattere processuale; insomma, di ciò che arricchisce la regola scritta e che in ogni momento storico prenda in considerazione, con una certa dose di relativismo, qual è il diritto effettivamente praticato, qual è il significato effettivo, concreto, che la regola giuridica ha.

A questa dimensione di carattere professionale, collegata con il diritto vivente, la formazione professionale dell'avvocato deve essere anche considerata sotto il suo profilo rimediabile: sono i rimedi quelli che consentono all'avvocato di esercitare la sua professione in pienezza.

I rimedi. I rimedi posti a difesa dei diritti spesso sono difficili da attivare: l'accesso alla giustizia può essere costoso, può essere complesso; se il sistema della giustizia non funziona o non funziona in modo efficiente, i diritti nella realtà concreta non ricevono una loro effettiva garanzia.

9. L'immagine dell'Avvocatura

La professione forense, tanto dileggiata nei secoli, forse perché la giustizia è espressione di una alta funzione ma anche di un potere, con il quale l'avvocato, che è parte essenziale di questo sistema, viene a contatto, sembra oggi messa in crisi sia dalla concezione mercantile dei servizi legali sia dalla perdita di fiducia del cittadino nella amministrazione della giustizia. Tuttavia, come si cercherà di porre in luce nella tavola rotonda di domani, non è questo ciò che pensano gli assistiti dei propri difensori, non è questo ciò che l'opinione pubblica ritiene, anche se i mezzi di comunicazione tendono ad accreditare, in tutte le loro variegate dimensioni, un'immagine negativa dell'Avvocatura. Questo pregiudizio è smentito anche dal ricco programma dei lavori congressuali, che investono temi problematici oggi sottoposti al vaglio del professionista accorto e competente. Un professionista che – come ci insegnava Calamandrei – ha "fede nel diritto" ed è consapevole che solo militando con unità di intenti e con il coordinamento delle iniziative è possibile conservare l'indipendenza della categoria, la fiducia degli assistiti, il rispetto delle istituzioni.

È con questo augurio che dichiaro aperti i lavori congressuali.



RELAZIONE AL XXIX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE DEL PRESIDENTE DELL'ORGANISMO UNITARIO DELL'AVVOCATURA Avv. Michelina Grillo

Bologna, 13-16 novembre 2008

"Accesso alla giustizia: realtà effettiva o utopia?"

Si inaugura oggi il XXIX Congresso Nazionale Forense, un Congresso che rappresenta oggi più che mai il luogo ove **l'avvocatura italiana intende sconfiggere i luoghi comuni e mostrare alla società tutta il suo autentico volto**: quello di un insieme di donne e uomini retti, che coltivano ancora grandi ideali, vivono di valori veri e hanno nell'animo il coraggio e la passione di chi ha davvero la Giustizia nel sangue, anche per il bene del Paese.

Tempi oramai inaccettabili della giustizia, costi economici, disfunzioni in ogni comparto, sostanziale ineffettività della più parte dei giudicati, per altro non dire, mettono a dura prova la credibilità stessa del sistema, e allontanano in particolare i più deboli, parte rilevante della società, dall'accesso effettivo alla giustizia, alla tutela dei propri diritti.

Di qui il provocatorio titolo dato a questa assise: *"Accesso alla Giustizia: realtà effettiva o utopia?"*.

La storia ci insegna che senza Giustizia deperisce la convivenza civile, stenta il sistema economico, arretra la democrazia, aumentano illegalità e disuguaglianza. I valori della Costituzione vengono avviliti. La resa di giustizia è dunque sia un fine che uno strumento per il bene della collettività e il rispetto dello stato di diritto.

La classe politica, e più in generale l'intero Paese, deve oggi confrontarsi con una grave crisi di democrazia e di competitività, che si inserisce nel più ampio e sconcertante quadro di recessione: dopo i terremoti e i gravi squilibri che ancora non consentono di dare per assestati i mercati finanziari, oggi è l'economia reale che sta esplodendo. I dati di crescita della disoccupazione, ma soprattutto della cassa integrazione, lo stanno a dimostrare. L'impoverimento delle classi sociali più deboli, ma anche di gran parte del ceto medio, e quindi anche dei professionisti, è sotto gli occhi di tutti. L'influsso negativo di un sistema di tutele inadeguato sul sistema economico viene oggi ovunque riconosciuto, anche da chi, fino a poco tempo fa, ne sosteneva la sostanziale indifferenza. **La giustizia, funzione essenziale dello stato democratico, è il terreno su cui si può e si deve ricostruire un patto di fiducia con i cittadini, le imprese, il mondo del lavoro e delle professioni.**

Ecco dunque che, in un momento di grave crisi come questo, occorre avere la grande capacità di mantenere la barra dritta e di seguire la rotta, soprattutto in situazioni e in ambienti difficilissimi, come quelli che a volte si vivono e si praticano quando si assume la responsabilità di intervenire nel dibattito politico e culturale in atto nel Paese, per rappresentare la voce dei cittadini e dei suoi diritti, troppo spesso di fatto conculcati, perché sprovvisti di valida tutela. Occorre non venir meno ai principi fondamentali, che debbono restare intangibili e immutabili.

Occorre riportare l'attenzione sull'uomo, in un'epoca dominata da un'ubriacatura mercatista, che appare a volte assuefarsi ad una società ove la persona ha perso di rilievo e la tutela dei diritti è prerogativa di pochi, che sempre più spesso mortifica le aspettative e i bisogni dei singoli, vittime loro malgrado di un sistema inefficace e inefficiente.

Un sistema che di fatto vanifica i principi dello Stato di diritto, che rende non più credibile l'architettura delle tutele, che ha perso ogni e qualsiasi coerente fisionomia, per effetto dei tanti, troppi interventi disorganici, a tampone, emergenziali.

Un sistema che oggi appare paradossalmente funzionale più alla salvaguardia delle posizioni di chi intende profittare delle disfunzioni che alla effettiva resa di giustizia in favore di chi lamenta la lesione di un proprio diritto.

Occorre, dunque, che l'avvocatura italiana riproponga con la forza delle idee, di un percorso di consapevole e matura analisi delle disfunzioni del settore che si è snodato in quindici anni di proposte concrete, talune delle quali anche grandemente anticipatorie, la necessità di assumere un approccio più efficace ai tanti problemi della giustizia. L'urgenza di apprestare e varare, con un ferreo e prestabilito cronoprogramma in tempi medi, un pacchetto di misure certamente ingente, per poter realmente esercitare effetti concreti ed apprezzabili.

Bisogna mettere in moto processi virtuosi e al tempo stesso coraggiosi, che siano in grado di fronteggiare adeguatamente una situazione paralizzata da sprechi, assurdità, eccessi e interessi, che fa del sistema Giustizia una vera e propria palude, ove naufraga tra fango melma la speranza di giustizia dei singoli e delle imprese: *"Dovrebbero essere il Tempio della Giustizia. Invece i Tribunali assomigliano sempre di più luoghi in cui è facile rimanere infangati e affondare nella burocrazia*

e nell'immobilismo¹.

Gli avvocati italiani sono consapevoli più di ogni altro dell'importanza di affermare regole chiare e il più possibile condivise, e del loro rispetto: esse saranno sempre il punto di riferimento della nostra azione.

La crisi, nel nostro Paese, è crisi civile e istituzionale prima ancora che economica, proprio per l'insufficiente rispetto delle regole. **Il rispetto della legalità, un sistema giustizia efficiente, sono precondizioni essenziali per lo sviluppo.** L'Oua lo va sostenendo oramai da anni, e su questo, come su moltissime altre questioni, registriamo ora, non senza soddisfazione, una vasta convergenza.

Tutti debbono giocare la propria parte e intervenire per il ruolo che nella società e nel sistema ricopre, e quindi anche noi, come singoli e come intera avvocatura.

Occorre ripensare alle regole di vita degli individui, degli operatori economici, dei soggetti professionali, e tra essi dei soggetti della giurisdizione. **E' quindi il momento di dare finalmente una decisa spinta, prima di tutto normativa, da un lato verso la modernizzazione dell'avvocatura italiana, tra efficienza e globalizzazione, con la consapevolezza che la globalizzazione dei servizi legali può essere governata soltanto con un forte richiamo all'etica; dall'altro verso un reale e funzionale riassetto del sistema,** che abbandoni una volta per sempre le logiche dell'emergenza e sia attuazione, prima di ogni altra cosa, di un razionale e consapevole modello, compatibile con i valori e i principi costituzionali – ovvero ne comporti una ragionata revisione -, sulle cui linee portanti da troppo tempo non ci si interroga con la dovuta serietà ed approfondimento.

L'agire dell'Avvocatura negli ultimi anni si è sviluppato su di una duplice direttrice: da un lato la convinta e tenace richiesta al legislatore di uno strumento indispensabile, di una nuova legge regolatrice dell'ordinamento forense, dall'altro la costante elaborazione tesa a programmare nel paese la realizzazione di un'offerta di giustizia seria, efficiente, valida e diversificata.

E' su queste due direttrici che si svilupperà, quindi, anche questa relazione politica.

L'ultimo quinquennio

Non è mia intenzione tediare questo uditorio passando compiutamente in rassegna tutti gli avvenimenti dell'ultimo quinquennio: troppo lunga, infatti, sarebbe la lista di fatti e situazioni che hanno visto l'avvocatura impegnata in prima linea e, del resto, i volumi e i dischetti contenenti la sintesi dell'attività svolta dall'Oua e le rassegne stampa rendono ragione di un lavoro quotidiano ed intenso, ben noto ai Colleghi che ci hanno seguito con attenzione, partecipazione e sostegno.

Si sono succeduti tre diversi governi, quattro Guardasigilli, numerosi interventi normativi in ogni settore, sui quali il giudizio è talvolta positivo, ma più spesso purtroppo negativo, il più delle volte per la sempre denunciata mancanza di coraggio nel fare di più e meglio, in un'ottica prospettica e ad ampio raggio, e non già con una visuale miope e limitata al momento.

Desidero però schematicamente ricordare due soltanto delle tappe di una transizione ancora in via di completamento: una di esse ha inciso profondamente sull'assetto della professione forense, l'altra, più in generale, sul sistema giustizia. Entrambe sono vicende non concluse, che ancora oggi riverberano strascichi, anche sui futuri interventi normativi.

a) *La riforma dell'ordinamento giudiziario e i rapporti con la magistratura associata.*

Gli ultimi anni hanno registrato il sostanziale monopolio, nell'ambito del dibattito sulle tematiche afferenti il sistema giustizia, degli interventi sull'ordinamento giudiziario. I primissimi segnali del clima esacerbato che poi si sarebbe prodotto, e che avrebbe grandemente condizionato l'agire riformatore furono avvertiti dall'Oua in occasione del Congresso dell'Associazione Nazionale Magistrati svoltosi nel febbraio 2004 nella città di Venezia. Già si coglieva in quella sede, nella quale intervennero prestigiosi esponenti dell'Avvocatura², il diffondersi nell'ambito delle correnti della magistratura associata, sia pure con una qualche diversità di toni e prospettazioni, del germe dell'autoreferenzialità, che preludeva all'assunzione di posizioni di chiusura e di isolamento da parte della magistratura associata, e tale sensazione fece sì che il Presidente Oua indirizzasse al Presidente ANM una lettera, nel tentativo di prevenire il radicalizzarsi di uno scontro che, inevitabilmente, ha via via assunto toni e coloriture squisitamente politiche, ed ha impedito un reale, oggettivo e polifonico confronto sul merito degli interventi, in una materia assai delicata, che ancora oggi è all'attenzione della politica, degli operatori e della società civile³.

1 Massimo Martinelli, La Palude – Ed. Gremese, Roma 2008;

2 Oltre all'intervento del Presidente Oua meritano di venire ricordati, tra gli altri, gli interventi – di identico segno – dell'allora Presidente del CNF Avv. Remo Danovi e del Presidente dell'UCPI avv. Ettore Randazzo;

3 Venezia, lì 7 febbraio 2004 - Dott. Edmondo Bruti Liberati, Presidente di ANM - C/o Congresso ANM, Fondazione Cini – Isola di S. Giorgio-VENEZIA
Egregio Presidente,

preliminariamente desidero ringraziarLa, a nome della Giunta ed a titolo personale, per la cortese ospitalità e per il rilievo attribuito alla presenza dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura nel corso dei lavori del Vostro congresso. La funzione di rappresentante politico dell'avvocatura italiana assegnata all'Organismo Unitario, impone un commento ulteriore in relazione ai forti segnali di disagio ed alle articolate tesi emerse dal dibattito. L'Organismo che ho l'onore di presiedere non può responsabilmente prescindere dal valutare quanto emerso dai numerosi interventi che si sono susseguiti, sia da parte della magistratura che degli esponenti politici, e tale contenuto, unitamente al franco colloquio avuto con il Vostro vice presidente dott. Piero Martello, ha costituito motivo di approfondimento nel corso dei lavori di Giunta dell'Organismo, svoltisi a Venezia parallelamente alla Vostra assise congressuale. In esito a tale dibattito, la Giunta mi ha delegata ad indirizzarLe questa nota, per aggiungere spunti di riflessione, quali emergono dalle posizioni assunte dall'avvocatura italiana, con particolare riferimento alla riforma dell'ordinamento giudiziario. La presente non è, ovviamente, un mero atto di cortesia, ma l'assunzione di responsabilità, nell'avvertita esigenza di un più costante e costruttivo dialogo tra i soggetti principali della giurisdizione. Il disagio già manifestato dalla magistratura nei confronti delle forme e delle modalità dell'intervento governativo è emerso ancor più evidente nel dibattito congressuale. La precisa richiesta

I rapporti tra politica e magistratura si sono fatti via via sempre più tesi e le delegittimazioni reciproche si sono riverberate sull'intero sistema. La perdita di fiducia ha coinvolto classe politica e magistratura senza distinzioni. Il grado di affidabilità del sistema non è mai stato così basso. I rapporti tra magistratura e avvocatura, quantomeno per la prosecuzione delle periodiche Conferenze congiunte OUA/ANM sullo stato della giustizia e sulle riforme, si sono interrotti fin dal ricordato anno 2004, e non certo per indisponibilità dell'avvocatura, oggi spesso, e purtroppo, chiamata a condividere posizioni e interventi non già nell'ambito di un sistematico contesto di confronto (che pure si verifica, e con esiti incoraggianti, in talune realtà locali), ma sporadicamente e, duole dirlo, per lo più strumentalmente.

Ciò che è accaduto è nella memoria di tutti, e la stagione che allora si aprì ancora oggi non si è chiusa. **Diffusa però, assai più di allora ed anche all'interno della stessa magistratura, è la consapevolezza della connotazione negativa, anche per l'impronta corporativa che ha troppo spesso assunto, del correntismo nella magistratura e dei suoi perniciosi effetti.**

Ecco quindi che, dopo l'alternarsi di interventi riformatori e contro-riformatori – secondo le accezioni che ciascuno ha ritenuto di attribuire ai provvedimenti varati dal Ministro Castelli prima e dal Ministro Mastella poi –, è comune consapevolezza delle forze politiche di entrambi gli schieramenti che è necessario un complesso di interventi, anche di rilevanza costituzionale, per porre efficace rimedio alle patologie, per ripristinare un corretto equilibrio tra poteri dello Stato, e quindi un corretto rapporto tra giustizia e politica, per parametrare un nuovo quadro, un nuovo assetto della giurisdizione, con pieno ed adeguato rilievo alla funzione difensiva.

Tali interventi sono ineludibili, per affrancarci da uno stato di perenne conflittualità quale ancora si riscontra tra i poteri dello Stato, pur senza ricadere nelle tentazioni di un esasperato giustizialismo, e comprendere che l'inefficienza attuale, unita a gravi fenomeni, come la c.d. "giustizia spettacolo" amministrata dai media, rappresentano la principale causa di delegittimazione del sistema, e, a cascata, del sistema politico, incapace di elaborare gli opportuni rimedi, e degli stessi soggetti della giurisdizione. L'Oua, nella relazione depositata alla Bicamerale, ed acquisita agli atti di quella Commissione, ebbe a sottolineare con efficacia che: *"Autonomia, pienezza e centralità della giurisdizione non possono tuttavia significare onnipotenza e sottrazione della stessa ad ogni limite e controllo, che tuttavia non può essere esercitato dal potere politico, o, peggio ancora, rimesso all'opinione pubblica"*.

b) Il c.d. Decreto Bersani e le liberalizzazioni

Nel corso dell'anno 2006 l'Avvocatura fu scossa, e dovette confrontarsi, con le norme del c.d. Bersani⁴, un provvedimento accompagnato da una intensa campagna di opinione, che in modo riduttivo e mortificante era espressamente tesa a dipingere gli avvocati italiani – anch'essi cittadini e consumatori, ceto medio che a buon diritto fa parte del tessuto produttivo, delle forze vive del Paese – come nemici della concorrenza e della modernità tout court, senza dare atto del

avanzata dalla magistratura allo schieramento oggi all'opposizione affinché siano assunti precisi impegni in ordine alla riforma in discussione, e l'analogo disagio emerso a riguardo, non ci hanno meravigliati, apparendoci una chiara presa di coscienza da parte del Vostro congresso. La nostra sensazione, confermata dagli applausi dei congressisti che hanno sottolineato taluni passaggi dei più significativi interventi, è che certi silenzi dell'intero Parlamento, che ha sostanzialmente e prudentemente "nicchiato" alle Vostre sollecitazioni, paiono aver, di fatto, messo all'angolo talune sensibilità della magistratura. Per sgombrare il campo da equivoci, debbo sottolineare che non tutte le sensibilità e le denunce di criticità avanzate dalla magistratura sono condivise dagli esponenti dell'avvocatura e dalla classe forense nel suo complesso: note sono le posizioni che ci dividono, ma sulle quali, comunque, siamo come sempre pronti ad un franco, leale e costruttivo confronto. D'altra parte, se per un verso è del tutto legittimo che il Legislatore possa e debba intervenire a modifica dell'attuale assetto normativo, nella piena autonomia dei suoi organi liberamente eletti, dall'altro riteniamo tale intervento addirittura auspicabile. Siamo, però, anche fermamente convinti che i soggetti realmente interessati alla riforma dell'ordinamento giudiziario, non più eludibile, debbano trovare una comune capacità di intervento e di proposta. E' necessario comprendere che vanno evitati percorsi che possono condurre all'isolamento, privilegiando per contro, e nei limiti in cui ciò si riveli possibile, un'azione sinergica e proprio per questo più incisiva ed efficace. In particolare, l'Ordine Giudiziario non può, e del resto la stessa magistratura ne è pienamente consapevole, avvalorare l'immagine di ricercare un veicolo politico proprio, per far valere le tesi che afferma. Sarebbe, e spero mi consentirete la franchezza, un errore politico, che snaturerebbe la funzione, avvilirebbe la dignità dell'Ordine, aprendo la strada a ritorsioni ed all'accelerazione di taluni estremismi, da noi non condivisi e sempre condannati. I soggetti della giurisdizione hanno la responsabilità di garantire, al di là ed al di sopra di qualsivoglia collocazione dei singoli nella geografia parlamentare, valori e principi di così rilevante pregnanza, per non pretendere che il nuovo equilibrio delle funzioni che dovrà emergere dalle riforme ordinarie in corso conservi in ogni caso alla magistratura un ruolo indipendente e terzo, quale si confà a chi esercita il delicato compito di valutare, alla stregua delle norme, i sempre più complessi fenomeni sociali che fanno oggi proliferare le situazioni meritevoli di tutela giurisdizionale. Proprio per questo avvertiamo l'esigenza di sottolineare come tale indipendenza, rigorosamente da preservare, postuli indefettibilmente l'attenta e ponderata valutazione in merito ad ogni iniziativa che riterrete di assumere. Il confronto con le forze politiche, che in troppe occasioni si è colorito di toni eccessivamente aspri, deve essere stemperato anche con il Vostro contributo. Ciò anche frenando la pur comprensibile esasperazione, che, a dire il vero, trae spesso origine, in sede periferica, più che dalla valutazione critica del provvedimento di riforma dell'ordinamento giudiziario, dalla oggettiva situazione di disagio vissuta dai magistrati, così come dall'avvocatura, per effetto delle persistenti carenze strutturali degli uffici giudiziari, sempre denunciate, ma alle quali oramai da troppo tempo non si pone adeguato rimedio. Pur consapevoli delle rispettive ed anche divergenti posizioni, riteniamo necessario imprimere oramai e più concreto impulso al confronto politico tra avvocatura e magistratura, prevedendo in tempi rapidi un appuntamento seminario congiunto, preceduto da un primo incontro tra le rispettive Giunte, cui potrà far seguito una manifestazione pubblica. In base all'impegno di Lecce, che prevedeva la costituzione di un Osservatorio a livello centrale e periferico, ed ai contenuti, ancor oggi attuali, dei documenti sottoscritti da OUA e ANM, anche a Palermo nel 2001, avvocatura e magistratura dovrebbero e potrebbero così individuare rinnovate e forti ragioni di comune interesse, tese a legittimare la richiesta di un chiarimento con la parte politica, mediante la rappresentazione anche di posizioni unitarie, frutto della valorizzazione e della verifica delle rispettive sensibilità. L'obiettivo da raggiungere è quello di porre il Legislatore, e con esso tutte le forze politiche, nella condizione di doversi confrontare con uno scenario inconsueto, di talché le proposte in tal modo avanzate non possano più essere liquidate semplicisticamente come frutto della intransigenza di categorie interessate al mantenimento dello statu quo e mosse da spinte corporative. E' un obiettivo certamente ambizioso, che impone un paziente lavoro anche di sensibilizzazione interna alle rispettive categorie, che consenta di far emergere con evidenza la volontà di partecipare al processo di modernizzazione del Paese, imposta anche dall'inserimento nel più vasto contesto europeo e sovranazionale, e l'assunzione delle correlative responsabilità, non disgiunte dall'analisi autocritica che sia avvocatura che magistratura hanno in questi ultimi tempi avviato. Ci appare, peraltro, l'unica via possibile laddove realmente si voglia favorire un reale e costante rapporto di sinergia, che almeno nelle dichiarazioni di intenti si è sempre affermato di voler perseguire tra i soggetti della giurisdizione, e non già limitarsi a periodiche e scollegate occasioni di confronto, ancorché positive, non seguite nei fatti dalla quotidiana costruzione di una stabile interlocuzione sui temi di interesse comune. In attesa di conoscere le Vostre determinazioni, e di cogliere dalle stesse un chiaro segnale nel senso auspicato, rinnovo gli auguri di buon lavoro alla Vostra associazione, ed a Voi tutti i miei più cordiali saluti. - Micheline Grillo -

4 D.L. 4 Luglio 2006, n. 223 - Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale;

percorso di autoriforma da tempo in atto e delle qualificanti aperture mostrate, senza rispettarne il ruolo e la funzione, così come le legittime aspettative per la costruzione condivisa di un nuovo e più moderno assetto, ed alimentando nel contempo un pernicioso, quanto improduttivo e sterile scontro tra gruppi sociali⁵. Il tutto strumentalmente agitando un pretestuoso **richiamo alla normativa europea**, stravolgendone i significati e la portata ben oltre il reale, e obliando, per contro, il riconoscimento espresso operato circa la peculiarità della professione forense, che involge la tutela di interessi generali, incidendo nel campo della libertà, della sicurezza e della giustizia dello stato di diritto, di talché i principi e i valori fondanti rappresentano nodi di pubblico interesse⁶.

Le vicende anche in questo caso sono note.

Quella fu la stagione della protesta dell'avvocatura e dei professionisti, una protesta mai così forte, che ha dato vita ad astensioni prolungate e ripetute, che in talune occasioni ha malauguratamente assunto toni scomposti, che ha registrato una grande unità interna ma, purtroppo, dobbiamo riconoscerlo, assai scarsi risultati.

Si è trattato di una protesta nel nome di principi cardine della professione, di una protesta che – ancorché bollata di sterile corporativismo da molti, e da taluno anche all'interno della stessa avvocatura – si è levata nell'esclusivo ed unico, preminente interesse di quel cittadino, di quella persona, la cui complessità e la cui ampiezza, anche sotto il profilo dei diritti e delle situazioni di interesse meritevoli di tutela, si voleva comprimere riduttivamente nel ristretto ambito della figura del "cittadino-consumatore"; aprendo incondizionatamente ai principi del mercato, senza la benché minima riflessione sui negativi effetti di tale acritico ed aprioristico approccio metodologico.

Fu la stagione nella quale prevalse "la pancia" dell'avvocatura. Una avvocatura che si mostrò così inusitatamente accesa e reattiva per essere stati così fortemente vulnerati i caratteri dominanti del delicato rapporto avvocato/cliente, per essere stata consapevolmente ferita nella sostanza più intima. Un'avvocatura già quotidianamente mortificata dalle difficoltà e dai disagi sempre crescenti dell'esercizio dell'attività, già largamente e strumentalmente svilita nell'immagine agli occhi dell'opinione pubblica, ancora sorprendentemente dipinta come ceto chiuso, come professione trasmessa *jure hereditatis*, senza tenere in alcun conto la realtà dei numeri e le analisi statistiche e sociologiche che hanno definitivamente accertato come soltanto una modestissima percentuale degli iscritti agli albi (neppure il 20%) sia oggi rappresentata da figli di avvocati.

Un'avvocatura di cui si volevano sopprimere i caratteri identitari primari, e che, quindi, non poteva certamente rimanere inerte.

Oggi però, a mente fredda, dobbiamo riconoscere – anche compiendo una doverosa autocritica, che funga da monito e da stimolo per l'avvenire – che in quella occasione, quando la politica fu completamente sorda ed insensibile alle nostre ragioni, accecata da un furore inarrestabile contro quelle che – a torto o ragione – riteneva essere vere e proprie "caste", abbiamo peccato di ingenuità.

L'errore non fu, come pure taluno ci rimprovera, lo scendere nelle piazze e dare vita, con gli altri professionisti, alla più grande manifestazione del ceto medio che la storia della nostra repubblica ricordi. Quell'agire, infatti, rendeva visibile anche all'esterno, quantomeno per noi avvocati, la misura dello sdegno che ci pervadeva nel vedere così gravemente compromessi quei diritti dei cittadini che pure, propagandisticamente, si dichiarava di voler tutelare. Qualcuno, anche in una opinione pubblica volutamente distolta dalle ragioni vere della protesta, che furono in gran parte mistificate dai media, fu costretto a chiedersi come mai gli avvocati si fossero determinati ad iniziative così inconsuete, e qualcuno oggi, visti gli effetti distorsivi e del tutto contrari agli obiettivi dichiarati che le censurate normative hanno prodotto, è stato costretto a fare i conti con un intervento in larga parte di facciata, di cui i "consumatori" hanno beneficiato ben poco. Fu un provvedimento, infatti, che favorì le grandi imprese, i forti gruppi economici, che poterono così con molta maggiore facilità

⁵ Le prime critiche si appuntarono sul metodo, ed in particolare sulla **totale assenza di una qualsivoglia, ancorché minima, consultazione preventiva**, in aperto contrasto con quanto dichiarato dall'allora Ministro di Giustizia On. Clemente Mastella, nella sua relazione al Parlamento, nella quale testualmente si leggeva *"Proprio all'Avvocatura va dedicata un'attenzione particolare perché essa è coprotagonista a pieno titolo della giurisdizione e portatrice di valori essenziali per l'adempimento del servizio giudiziario"*;

⁶ **In relazione alla posizione della Comunità Europea**, fu sottolineato dall'OUA – nel primo commento alle disposizioni di che trattasi - che accanto alle istanze di liberalizzazione formulate dalla Commissione europea, si ponevano le **posizioni del Parlamento europeo** (risoluzione del 16 dicembre 2003 e del 5 aprile 2001), nelle quali viene espressamente sottolineata *"l'importanza delle norme di regolamentazione delle professioni, al fine di garantire l'imparzialità, la competenza, l'integrità e la responsabilità dei membri di tali professioni, in modo da assicurare la qualità dei servizi e l'interesse pubblico"*. Si ricordava poi la definitiva approvazione della **c.d. Direttiva Zappalà (precisamente Direttiva servizi) n. 36**, che fa il punto sulla peculiarità della professione legale, alla cui disciplina ogni altra direttiva fa espresso e chiaro riferimento e rimando. Ma vi è di più, in quanto **ancora il Parlamento Europeo, con risoluzione unanime del 26 marzo 2006 ultimo scorso**, considerando che la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha riconosciuto:

- a) l'indipendenza, l'assenza di conflitti di interesse e il segreto/confidenzialità professionale quali valori fondamentali della professione legale che rappresentano considerazioni di pubblico interesse;
- b) la necessità di regolamenti a protezione di questi valori fondamentali per l'esercizio corretto della professione legale, nonostante le restrizioni alla concorrenza che questo potrebbe implicare. Considerando altresì ulteriori importanti elementi, ivi testualmente riportati: **"Riconosce pienamente la funzione cruciale esercitata dalle professioni legali in una società democratica, al fine di garantire il rispetto dei diritti fondamentali, lo stato di diritto e la sicurezza nell'applicazione della legge, sia quando gli avvocati rappresentano e difendono i clienti in tribunale che quando danno parere legale ai loro clienti"**.

La risoluzione in discorso testualmente riporta che il Parlamento Europeo:

- 1) evidenzia le alte qualificazioni richieste per accedere alla professione legale, il bisogno di proteggere tali qualificazioni che caratterizzano le professioni legali, nell'interesse dei cittadini europei e il bisogno di creare una relazione specifica basata sulla fiducia tra gli operatori delle professioni legali e i loro clienti;
- 2) ribadisce l'importanza delle norme necessarie ad assicurare l'indipendenza, la competenza, l'integrità e la responsabilità degli operatori membri delle professioni legali, con lo scopo di garantire la qualità dei loro servizi, a beneficio dei loro clienti e della società in generale, per salvaguardare l'interesse pubblico;
- 3) fa notare che la Corte di Giustizia ha concesso ai legislatori nazionali e alle associazioni e organismi professionali un margine di discrezionalità nella decisione delle misure appropriate e necessarie a protezione dell'esercizio congruo delle professioni legali negli Stati membri.

Sempre il Parlamento Europeo, nella richiamata risoluzione, *"invita la Commissione a non applicare le norme sulla concorrenza dell'Unione europea in materia che, nel quadro costituzionale europeo, sono lasciate alla giurisdizione degli Stati membri, quali l'accesso alla giustizia, che include questioni quali le tabelle degli onorari che applicano i tribunali per retribuire gli avvocati"*.

aggredire il settore dei servizi professionali, tentando così di arginare le consistenti perdite economiche dei settori produttivi di beni, incapaci di reggere la concorrenza dei mercati esteri, e tra essi, primi fra tutti, della Cina e dell'India. Il tutto con grave danno soprattutto per i giovani professionisti, impossibilitati a reggere i costi degli studi e facile preda di una committenza spregiudicata che detta tariffe largamente al di sotto del compenso dignitoso e commisurato all'attività che la Costituzione imporrebbe.

I fatti successivi, e le modifiche apportate in più punti al provvedimento, anche e soprattutto a seguito delle puntuali osservazioni e note critiche formulate dall'avvocatura, ci hanno reso solo in parte ragione.

L'errore, quello vero, quello imperdonabile, fu il credere che la sola forza delle buone ragioni che ci muovevano fosse tale da poter invertire una rotta già tracciata, da far desistere il governo e il parlamento dall'incidere in modo così profondo sull'ordinamento forense con alcune previsioni "spot", contenute – come sempre più spesso ed anche oggi accade – in provvedimenti di tutt'altra natura, senza peraltro decidersi ad affrontare in un contesto organico l'intero riassetto della professione.

L'errore fu nel ritenere quindi di poter in qualche modo orientare il cambiamento, trascurando completamente di misurarci con esso, e di considerare che in ogni caso esso cambiamento doveva e poteva venire sfruttato, con lucidità, con l'obiettivo di trasformarlo da momento di potenziale crisi a fattore di crescita e di competitività.

Oggi che ci accingiamo a contribuire alla riforma dell'ordinamento forense – se mai seriamente vi sarà la volontà di portarla a compimento – e più in generale alle riforme in materia di giustizia, **sapremo certamente fare tesoro dell'esperienza e far prevalere "la testa", pur senza fare sconti a nessuno.**

Le liberalizzazioni

Pronti come siamo ad affrontare il nuovo con diversa e maggiore consapevolezza, in un momento storico nel quale ogni schieramento politico sembra far propria la volontà di attuare massicce interventi liberalizzatori in ogni settore, per favorire concorrenza e competitività e per far venir meno lacci e laccioli, reali o pretesi che siano, **non può non imporsi una riflessione, un ragionamento di carattere generale, su cosa siano e debbano realmente essere le "liberalizzazioni", e soprattutto in che rapporto tali processi si pongano con un bene prezioso cui nella denominazione espressamente si richiamano: la libertà.**

La libertà da intendere correttamente come dono della persona, come fine ed al tempo stesso mezzo per conseguire realizzazione, completezza, soddisfazione di bisogni, sia a livello individuale che nell'ambito sociale e nell'interesse della collettività.

La libertà, anche, con specifico riferimento alle attività lavorative, all'esplicazione della personalità, delle capacità e delle ambizioni dei singoli, e quindi – e questo è il caso dell'avvocatura - con riferimento a quelle attività intellettuali che più di ogni altra rinvergono nella libertà, non soltanto intesa quale libertà di esercizio, ma anche quale presupposto dell'attività stessa, la principale modalità di espressione.

Libertà dunque, come diritto di intrapresa del singolo, come possibilità dell'individuo di valorizzare il proprio capitale personale, di intelletto, di conoscenza, di sapere, come opportunità di autogovernarsi e di governare la propria attività nell'ambito della società. Una società anch'essa caratterizzata da libertà, sia essa libertà economica, libertà di scelta, o ogni altra connotazione di libertà.

Non è un caso che l'esercizio di attività intellettuali tipiche sia stato individuato e definito come esercizio di libera professione, e come tra esse senza meno abbia collocazione di rilievo la professione forense, che proprio nella libertà ha uno dei requisiti e principi cardine essenziali per la corretta esplicazione della propria funzione di rango costituzionale: la difesa e la tutela dei diritti dei consociati.

Libertà quindi che deve essere garantita all'avvocato, e libertà quale bene supremo oggetto della tutela che egli appresta.

Se liberalizzazione deve essere la ricerca di metodi e di sistemi sociali ed economici, nei quali valorizzare la persona e perseguire un aumento delle caratteristiche di libertà, in ogni accezione, la liberalizzazione non può che essere interpretata positivamente, mettendone in luce la valenza costruttiva, tesa alla eliminazione di barriere e ostacoli che si frappongono alla piena realizzazione dei diritti della persona, e quindi, in senso lato, anche allo sviluppo sociale nel rispetto di principi di giustizia e di equità.

Da un lato, quindi la necessità di una serie di azioni positive, di interventi normativi finalizzati a rimuovere situazioni di oggettiva disuguaglianza, sofferenza, discriminazione, dall'altro il rispetto e la salvaguardia, accanto alla liberalizzazione della società, della libertà dei singoli, dei diritti dell'individuo, soprattutto laddove egli sia soggetto appartenente alle categorie interessate direttamente dai fenomeni di liberalizzazione.

Una attenzione particolare deve però essere rivolta ai soggetti deboli, che si trovano significativamente su due opposti fronti : vi è il soggetto debole nel cui interesse la liberalizzazione viene propugnata e attuata, ma vi è anche il soggetto, altrettanto debole, che nel processo di apertura al mercato – più o meno rapido e impetuoso – viene improvvisamente a trovarsi esposto a fenomeni e condizioni del tutto inusuali e imprevedute, che si scontrano violentemente con un progetto di vita, anche intellettuale, già formato e avviato, lungo direttrici affatto diverse e spesso antitetico, con i correlativi investimenti in risorse umane, intellettuali e materiali. Proprio da questa dualità di situazioni di debolezza, entrambe meritevoli di considerazione e di tutela, trae origine il conflitto che sistematicamente accompagna ogni percorso liberalizzatore.

Se realmente liberalizzazione deve correlarsi a libertà, come si assume, e se libertà è comunque valore primario, prevalente, allora il processo che va avviato deve tener conto dell'esigenza di contemperare le logiche economicistiche, che hanno ispirato e permeato palesemente i recenti interventi riformatori in tema di professioni e non solo, con la di-

fesa dei percorsi di realizzazione e di esplicazione dei singoli, con la necessità di sviluppare nell'interesse proprio e della collettività tutta i meriti personali e i propri progetti di vita. Con la tutela di quei giovani professionisti che si sono formati, ed hanno legittime aspettative, in una stagione nella quale l'accesso alle libere professioni, l'iscrizione agli Albi, e particolarmente all'Albo degli Avvocati, hanno rappresentato di fatto comodi ammortizzatori sociali, in un contesto nel quale sempre maggiore era la disoccupazione, e ancor più la disoccupazione intellettuale. Con la tutela responsabile, quindi, di coloro ai quali il sistema ha prospettato ipotesi di futuro, e dei quali non è possibile, tutto ad un tratto, disinteressarsi colpevolmente.

Il tutto, quindi, deve risultare frutto di una impostazione equilibrata, che punti a conseguire un reale successo nella costruzione di una economia dei servizi basata sulla conoscenza, sulla valorizzazione delle risorse intellettuali, senza traumi e fratture, dolorosi soprattutto perché conseguenti un impatto spesso troppo violento con il progetto che ci si è faticosamente costruiti di se stessi e del proprio essere lavorativo.

Non vanno quindi confuse le opportune e fors'anche necessarie aperture e modernizzazioni con un liberismo economico sfrenato, anche perché è ancora tutta da dimostrare l'equazione tra liberalizzazione dei mercati ed effettivo interesse pubblico. **Analogamente il prospettare la corretta esigenza di una progressività e sostenibilità del cambiamento, del mantenimento di principi fondamentali, del rispetto di tempi di reazione e di adeguamento, non possono e non debbono venire confusi con discutibili spinte protezionistiche.**

L'auspicio è che con trasparenza, lealtà e senso di responsabilità, ci si adoperi tutti con convinzione perché il processo di liberalizzazione della nostra società non rappresenti motivo ed occasione di scontro – spesso strumentalmente accreditato tra pretesi innovatori e beceri e miopi conservatori – ma sia ciò che realmente deve essere, e cioè un percorso di crescita condivisa, che si snodi sulla base di conoscenze e riflessioni, possibilmente precedute da adeguata preparazione, dando vita ad un ordinato e costruttivo dibattito, anche per l'individuazione del nuovo ordinamento della professione forense.

Quale avvocato: la riforma dell'ordinamento

Da tanti, troppi anni, l'avvocatura si interroga, e tenta di stimolare la politica, per tracciare ed approvare la riforma del proprio ordinamento, fermo all'epoca prerепubblicana. **Nello scorrere degli anni, particolarmente gli ultimi, si sono parallelamente registrati rilevantissimi mutamenti, che hanno del tutto alterato le caratteristiche fondanti della "comunità professionale";** che i sociologi hanno individuato nel possesso di un corpo sistematico e condiviso di conoscenze, nello svolgimento di una funzione con rilevanza sociale, orientata all'interesse collettivo, nel conseguimento ed esercizio di una autorità professionale e nel possesso di un proprio codice etico. Ciò ha compromesso il delicato rapporto di forze tra mondo professionale e società civile, a fronte del quale le professioni intellettuali liberali, disponendo e garantendo elevati standards di conoscenza e meccanismi interni di controllo e di irrogazione delle sanzioni, a garanzia dei cittadini, avevano ricevuto in contropartita un ben definito status, nell'ambito del quale anche poter autodeterminare meccanismi e livelli di conoscenza per l'accesso alla comunità stessa, nonché le condizioni economiche regolatrici delle prestazioni erogate.

La constatazione realistica della oggettiva impossibilità odierna del sistema professionale a rendersi con efficacia ed incisività garante verso la società dei comportamenti del singolo, il numero elevato di discipline e specializzazioni che riduce l'area del sapere condiviso, ed il connesso effetto di disgregazione, la tendenza dei ceti sociali ad una riappropriazione dei propri bisogni e delle conoscenze, la sempre crescente invasività dell'impresa e del capitale, che pretende di dettare le regole dell'esercizio della professione, o comunque di condizionarla pesantemente, se non addirittura di appropriarsi del settore dei servizi professionali, giovandosi della frantumazione connessa ai fenomeni di liberalizzazione selvaggia in atto, hanno reso manifesta l'urgenza per l'Avvocatura italiana di proporre essa stessa con autorevolezza di una propria proposta politica per l'ammodernamento ordinamentale della professione.

Alla necessità da più parti manifestata, nel contesto interno ed europeo, di rompere il cerchio della comunità professionale e di incidere sul suo monopolio dei saperi ed attività relative, deve contrapporsi senza ritardi una moderna visione della professione, che al contempo ne elimini le antistoricità, modificandone le connotazioni superate, e ne renda manifesta la persistente utilità sociale, legittimandone l'esistenza. Ci si deve interrogare, senza preconcetti, se la visione tradizionale della professione intellettuale, ove non posta a confronto con la realtà obiettiva di questo momento storico, non rischi di essere oggi una sorta di lente deformante, che propugna caratteristiche, valori e principi che forse oggi non sono più sentiti come validi dagli appartenenti stessi alla comunità, o da larga parte di essi. Se questo dovesse essere il risultato della riflessione, possiamo continuare semplicisticamente a ritenere quali "barbari alle porte" tutti coloro, e tra essi parte dei nostri giovani, che cercano di reinterpretare la professione basandosi su di un approccio prevalentemente pragmatico, cui i valori sono pressoché assenti, fors'anche perché la comunità non è stata in grado di trasmetterli adeguatamente e di farli sentire propri?

La riforma degli assetti della professione è la scommessa da vincere, il banco di prova della reale capacità degli avvocati italiani, e di coloro che ambiscono a vario livello a rappresentarli, di discutere senza riserve mentali e senza posizioni precostituite, ed anche di innovare fortemente, pur senza trascurare il rispetto di quei principi che debbono continuare a costituire il nucleo fondante attorno al quale ricostituire una comunità professionale oggi largamente variegata.

In questo senso si è intervenuti sullo schema tradizionale, per introdurre alcune significative novità, nel tentativo di enucleare un sistema che possa essere rappresentazione efficace di una comunità articolata e complessa qual'è oggi l'avvocatura italiana e al tempo stesso strumento per valorizzare professionalità e qualità, per far emergere con sempre maggiore evidenza il "prodotto" intellettuale, per valorizzare gli elementi di innovazione che tale prodotto può apportare in ogni settore dell'attività umana.

Lo snodo critico, di apparente non facile soluzione, è rappresentato dalla necessità di verificare con obiettività, se del

caso spietatamente, quanto il modello tipo di avvocato che l'ordinamento vigente e i principi più volte richiamati tratteggiano sia ancora oggi attuale, o quanto possa risultare preferibile, perché più idoneo allo stato delle cose, individuare con chiarezza un minimo comune denominatore di principi intangibili, ed accettare ed interpretare l'urgenza di innovazione sul rimanente della disciplina.

La visione della professione, che ove accolta dal legislatore dovrà accompagnarci per molti anni avvenire, non può essere avulsa dalla attenta e ponderata considerazione, anche prospettica, della realtà, e quindi non soltanto delle odierne stratificazioni orizzontali e verticali, destinate ad accentuarsi più che a ricomporsi in unità, che per collocazione geografica, ceti, modalità di esercizio della professione, forme organizzative, competenze più o meno specialistiche ed altro ancora, fanno dell'avvocatura uno scacchiere sul quale è oggi difficile operare le mosse ed evitare lo scacco, ma anche della realtà del mondo produttivo e del mercato, che in concreto possono condizionare e di fatto largamente condizionano l'esercizio dell'attività. L'approccio deve essere quanto più possibile realistico: l'apertura di sempre nuovi mercati, l'evolversi dei rapporti sociali ed economici, l'aumento spropositato del numero dei professionisti, determinato da anni di politica e di gestione miope sulla formazione universitaria, sull'accesso e sulla formazione, hanno fatto esplodere il cruciale problema dell'adeguata professionalità, mantenuta per l'intero arco della vita professionale, dei controlli, di una ridefinizione chiara ed univoca dei tratti peculiari dell'assetto ordinamentale, così come dei diritti e dei doveri dei singoli: tutto ciò appare in netta controtendenza rispetto ad un rigido ed acritico permanere della visione tradizionale.

Non possiamo non considerare la sempre crescente presenza di giovani e la loro tendenza ad una stabilizzazione delle condizioni di lavoro, ad un intervento che colmi i vuoti di garanzia che si riscontrano all'attualità per tutti coloro che non dispongono di uno studio proprio (tacendo il fatto che anche i titolari di studio oggi non dispongono di adeguate garanzie sul loro futuro professionale), in paradossale parallelo con la precarizzazione del lavoro subordinato: i giovani, che non hanno trovato e non trovano collocazione nel settore del lavoro tradizionale subordinato, investono il loro capitale umano nelle professioni, accedono agli albi o si apprestano ad accedervi, ma nel contempo rifuggono dalle caratteristiche tipiche del lavoro autonomo, in un tentativo di riprodurre condizioni tipiche del rapporto subordinato. Non possiamo, del resto, neppure attendere che sia il legislatore, od ancor prima il magistrato, a riconoscere nel praticantato o nei rapporti di collaborazione con i giovani professionisti, rapporti di lavoro dipendente tout court, provocando l'ulteriore conseguenza di sottrarre i giovani interessati alla comunità, non soltanto sotto l'ottica ordinamentale, ma anche anche sotto il profilo previdenziale. Necessita l'individuazione di figure tipiche, alla cui prospettiva l'Oua si sta da tempo impegnando.

E dunque, una miscellanea di riflessioni abbozzate, di aspettative e di bisogni che deve venire adeguatamente scandagliata e interpretata nella articolazione del nuovo assetto ordinamentale, e che proprio per questo necessita di essere sì vagliata al setaccio dei principi, ma anche al più selettivo e realistico setaccio della auspicabile ridefinizione di un patto sociale tra professionisti, impresa, società civile che consenta di rideterminare i requisiti fondamentali del lavoro professionale, i ruoli e le funzioni degli avvocati nel sistema – e non soltanto nel processo ove li si vorrebbe confinare – e l'atteggiamento della società e del mondo imprenditoriale nei loro riguardi.

Una nuova legge regolatrice dell'ordinamento forense deve porsi l'obiettivo di coniugare la possibilità di uno sviluppo armonico e compatibile con i principi che debbono continuare a reggere la professione, di favorire la professionalità e la qualità della prestazione, di premiare i meritevoli e consentire ai giovani di emergere e di affermarsi a pieno titolo, anche nei contesti sovranazionali.

Bisogna fare in modo che i nostri studi crescano, per qualità e competenze, ma anche per dimensione ed offerta di servizi: bisogna cambiare la mentalità del professionista solitario, puntando sul dinamismo e sulla disponibilità a mettersi in gioco delle giovani generazioni, convincendoci che se continuiamo a rifiutare modelli di esercizio della professione più articolati e flessibili non andremo da nessuna parte, perché il mercato, anche interno, è troppo competitivo e il rischio è scomparire.

L'Avvocatura – nel disinteresse generale e in una colpevole disattenzione dei più – anche in assenza di strumenti ordinamentali moderni ed adeguati sta comunque operando coraggiose inversioni di tendenza: c'è un marcato ricambio generazionale ed una forte avvocatura giovane e femminile, c'è un cambio di mentalità, e di interessi. C'è però ancora il bisogno di interiorizzare le nuove direttrici verso le quali l'avvocatura si è orientata e si orienta. Una però è la certezza: non possiamo risolvere situazioni nuove con regole e schemi vecchi.

Vogliamo essere, quindi, fermi e conservatori nei principi, ma fortemente innovatori negli strumenti. Occorre l'audacia dei giovani e il senno delle persone mature.

Occorre che – senza stilare graduatorie di merito – ciascuno svolga con onestà intellettuale la propria parte per contribuire ad una effettiva e non solo virtuale rinascita delle professioni intellettuali e della classe forense nel Paese, che restituisca al professionista intellettuale, e nella fattispecie all'avvocato, quel prestigio e quell'autorevolezza che nei secoli passati ne hanno fatto un protagonista della vita pubblica ed economica, forte del proprio riconosciuto sapere.

Una grande democrazia ha bisogno di un mondo professionale adeguato, capace di rispondere alle esigenze di una società e di mondo economico assai complessi. La disciplina delle libere professioni è importante per la tutela dei diritti della collettività. C'è una stretta connessione tra l'esercizio dell'attività dei liberi professionisti, degli avvocati, e i diritti degli individui e la loro effettiva tutela.

Il modello di giustizia nel nostro Paese contempla come elemento strutturale il diritto di difesa, e quindi la presenza dell'avvocato.

L'ordinamento forense, quindi, non è cosa solo degli avvocati: è uno strumento che appartiene alla democrazia del nostro Paese.

E' certo difficile attuare una politica del coraggio all'interno di un mondo che è ancora troppo innamorato del proprio passato. Ciononostante dobbiamo capire e comprendere cosa non è più attuale: senza audacia rischiamo di perdere un'occasione importante. L'avvocatura delle dame e dei cavalieri non esiste più, c'è la necessità di mettere d'accordo le diversità, di trovare il nucleo comune attorno al quale ricostruire l'identità della professione e questo nucleo può essere

individuato nell'etica, nelle norme deontologiche. L'ordinamento professionale deve essere una grande occasione di progresso. L'autonomia, la libertà, l'indipendenza, per gli avvocati, così come per i magistrati, non debbono essere invocate per coprire privilegi. L'autonomia dell'avvocato è sacra, ma l'avvocatura deve dimostrare di esserne degna. Non c'è libertà senza una forte responsabilità di chi quella libertà esercita e nell'avvocatura la responsabilità si misura sul rispetto delle norme deontologiche.

L'avvocatura ha dunque il dovere di non apparire più come un cetto senza timone, senza precisi punti di riferimento, e **deve riconquistare il ruolo proprio di quella che potrebbe definirsi l'età dell'oro dell'avvocatura, quando l'avvocato era osmoticamente legato allo sviluppo del Paese, reale fattore della classe dirigente e politica del Paese.**

Per fare questo dobbiamo necessariamente prendere atto e contezza delle diversità, delle articolazioni determinate dalle specializzazioni, spesso frutto dei tanti riti che il nostro Paese, ricco di superfluità, si concede, delle modalità in cui si esplica l'esercizio dell'attività, spesso legate alle diverse realtà territoriali, e di molto altro ancora.

Dobbiamo denunciare senza timori una realtà economica nella quale la "polpa" dell'attività professionale viene dragata dagli studi più organizzati e combattivi, in grado di intercettare i grandi affari, che offrono gratuitamente le prestazioni necessarie al contenzioso minore (es. recupero crediti), così contribuendo ad alterare gravemente il "mercato".

Dobbiamo richiamare l'attenzione di una politica distratta – o peggio consapevolmente disattenta – sul fatto che le difficoltà oggettive del mercato avviliscono oggi moltissimi giovani e creano enormi disuguaglianze.

Occorre una rivoluzione morale e culturale, senza se e senza ma.

L'avvocatura è capace, innovativa, crede nel bene comune e sa guardare avanti.

Dobbiamo, quindi, avere ancora una volta il coraggio, la curiosità e l'apertura mentale di esplorare con determinazione le nuove opportunità che la nuova società "glocale" ci offre, adeguandoci al cambiamento epocale che stiamo vivendo. Abbiamo potenziali di opportunità e di competitività notevoli: dobbiamo però essere messi nelle condizioni di svilupparli appieno.

Dobbiamo operare un forte e convinto richiamo all'etica delle responsabilità, ma forse ancor più all'etica dei doveri: va fatto quello che è giusto.

La nostra etica professionale, da riscoprire e a cui restituire dignità di valore primario, è un elemento di qualità, ed anche un elemento di garanzia che offriamo ai nostri clienti.

Dobbiamo, in conclusione, restituire tono muscolare a quello che autorevolmente è stato definito in più occasioni "il ventre molle" dell'avvocatura italiana.

E dunque, siamo qui oggi forti di una rinnovata unità, e della consapevolezza di essere stati finalmente in grado di elaborare, uniti, le linee portanti di una proposta condivisa per il riassetto della nostra professione. Una proposta che presenta caratteri di importante novità, sebbene ancora migliorabile, che contiamo la politica saprà cogliere, per darci finalmente quello che da troppo tempo attendiamo.

Il ruolo dell'avvocato nel sistema giustizia e nella società civile

Una nuova e riqualficata sostanza della professione è dunque l'asset sul quale intendiamo rifondare lo sviluppo della professione e il conseguenziale cambiamento di una immagine che si è troppo appannata, e che molti, anche purtroppo appartenenti ad altre professioni, stanno quotidianamente strumentalizzando, o per conseguire benefici a vantaggio della propria categoria di appartenenza, o per introdurre significative modifiche nei sistemi processuali, che comprimono in modo inaccettabile le garanzie difensive e lo stesso ruolo e funzione della difesa tecnica.

E quindi, accanto alla riforma dell'ordinamento, che è condizione essenziale, tra l'altro, per riportare sotto controllo una categoria "esplosa" in modo incontenibile e incontrollabile, **si deve perseguire con coraggio una vigorosa politica di tutela del ruolo e della funzione della professione, di incentivi e di sviluppo.** Se queste cose non si fanno, e se non saremo noi stessi a rivendicarle con decisione, i risultati delle politiche in materia di professioni (così come in materia di Giustizia in generale), continueranno ad essere deludenti e improduttivi.

Il ruolo e la funzione dell'Avvocato, di quell'Avvocato che con l'adempimento di funzioni pubbliche, come la difesa d'ufficio, svolge con tutta evidenza un servizio in favore dello Stato, e che ogni giorno, nella quotidiana attività, nelle aule civili, così come in quelle penali, amministrative e altre, svolge un servizio qualificato e prezioso in favore del cittadino, con la responsabilità – certo non lieve – di tutelare al meglio diritti e interessi.

Malgrado sterili luoghi comuni, purtroppo talvolta giustificati, tanti sono quegli avvocati che, silenziosamente e senza superbia, lontani dai clamori e dai riflettori, esercitano il nobile ministero del difensore, consigliando ed assistendo chi loro si affida con professionalità, con decoro, con dignità, con alto senso della funzione.

L'Avvocato poi, attraverso una preziosa opera di mediazione intellettuale, rende possibile la conoscenza e la comprensione di un universo normativo sempre più articolato e complesso, fungendo da tramite qualificato per l'attuazione concreta dell'ordinamento, rappresentando le posizioni della parte e interpretando il diritto con riferimento al caso concreto, ovvero tutelando il singolo nei confronti della pretesa punitiva dello Stato, anche al solo fine di garantire all'imputato che non vi sia alcuna benché minima violazione delle norme regolatrici di un processo equo.

Si tratta di ruoli e funzioni, di cui si è persa la cognizione e la pregnanza nell'opinione pubblica, che superficialmente – ma talvolta per nostra stessa responsabilità – considera l'Avvocato non già come prezioso ed insostituibile ausilio per la tutela dei propri diritti, bensì come costoso ed inutile orpello, tanto da giustificare da parte di alcuni addirittura l'affermazione – presente nella relazione di accompagnamento ad un recente disegno di legge in tema di magistratura di pace – che "la presenza del difensore rappresenta il maggiore ostacolo alla difesa".

Si tratta di ruoli e funzioni, anche di rilievo costituzionale, oggi largamente sviliti, come si è visto purtroppo

anche dallo stesso legislatore, ed indebitamente compresse : basti pensare all'ennesimo progetto di riforma del codice di procedura civile, ed agli annunciati interventi in tema di processo penale, con buona pace del "giusto processo" tratteggiato per mano dell'Avvocatura nel testo dell'art. 111 della Costituzione. A tacere di comportamenti – non certo virtuosi – che riscontriamo ogni giorno negli uffici e nelle aule di udienza.

Si tratta di ruoli e funzioni che, ancorché essenziali, assumono un ben maggiore e diverso rilievo laddove si consideri che vengono svolti ed interpretati – o meglio dovrebbero esserlo - alla luce di rigorose regole morali, quali si rinvengono nella tradizione e nella normativa deontologica cui l'attività forense tradizionalmente si ispira.

Orbene, il miglior modo per ricostruire una forte identità professionale non può che essere un rinnovato ed ancor più forte impegno nel dare concretezza nell'agire quotidiano a quei valori, a quei principi, a quella deontologia, a quella fedeltà istituzionale e passione civile che rappresentano i binari retti sui quali scorre la quotidiana vita dell'avvocato, di ogni avvocato. Essi rappresentano il minimo comune denominatore, quel nucleo forte che tutti ci accomuna.

Certo oggi si avverte nella società un forte disagio, un senso di diffuso disorientamento e di sfiducia, che si riscontra nei cittadini con riferimento all'amministrazione della Giustizia, in ogni settore, e che lambisce anche la nostra professione, sia per effetto dei disservizi quotidiani tra i quali siamo costretti ad operare, sia quale effetto del più generale vortice determinato dalla globalizzazione e da malintesi richiami a concorrenza e competitività, dall'oscillare del pendolo nella direzione del mercato, del prevalere, anche sulle ragioni del diritto, delle ragioni dell'economia, in nome della quale ogni principio ed ogni etica parrebbero potersi con disinvoltura sorvolare. **In ogni società, e in ogni tempo, l'obbedienza alla legge, a principi nei quali si crede, richiede da parte di tutti una forte tenuta morale e la capacità di anteporre il senso del dovere, il benessere collettivo, il rispetto delle regole ai propri rilevanti interessi.** L'avvocatura ha in sé le energie morali per riaffermare i punti cardine del proprio essere e riappropriarsi con decisione e nettezza di quelli che sono ruoli e funzioni suoi propri. E quanto più la situazione può apparire compromessa, tanto più occorre forza per un sentito e corale sussulto di orgoglio.

E' quindi un dovere trovare al nostro interno, in unità di intenti e con determinazione, la capacità di restituire alla figura dell'Avvocato nella giurisdizione così come nella società civile, quell'autorevolezza e quel prestigio che solo l'adesione e la pratica convinta di rigidi principi, anche morali, può dare.

Va, quindi, costruita e ricostruita nella nostra categoria la consapevolezza di essere ancora una comunità – pur con i rilevanti mutamenti intervenuti –, fortemente coesa attorno ai principi e ai valori etici affermati in secoli di storia e nei quali ancora si riconosce. Proprio questa consapevolezza deve rappresentare il collante in difetto del quale ogni obiettivo diventa irraggiungibile.

E' una precondizione, essenziale per consentire alla nostra professione di svolgere anche nel futuro quel ruolo di primo piano nel tessuto economico-sociale del Paese che ci fu proprio. E' indispensabile coniugare ad una visione prospettica della professione, sostanziata nel nuovo ordinamento e suoi corollari, il consolidamento del senso di appartenenza, ovviamente in senso positivo e non sterilmente corporativo, per conseguire un rilancio di cui noi stessi siamo e dobbiamo essere i principali fautori.

Va dunque cambiato il presente per valorizzare e dare basi solide al nostro futuro.

Dobbiamo ritrovare la capacità di vivere orgogliosamente e con fierezza la nostra appartenenza alla categoria. Non un orgoglio di maniera, ma un orgoglio che si nutre di contenuti e di storia. Dobbiamo operare per consentire il risorgimento del sistema giustizia. L'Avvocatura è forte, ha vigore di intelligenze, vitalità di espansione, nobiltà di sentimenti: ancora vuole connotarsi per l'osservanza delle ragioni etiche della propria coscienza, come singoli e come gruppo sociale. Può ancora oggi rappresentare l'effettivo contropotere a tutela dei cittadini nell'amministrazione della giustizia. Palpita, soprattutto nelle nuove generazioni, del fermento di un coinvolgimento sentito ed entusiasta.

Occorre liberare le energie che l'Avvocatura possiede in gran numero, anziché comprimerle, e contribuire a superare lo scollamento che oggi purtroppo si riscontra con la società civile.

Ma l'agire interno alla categoria, per quanto indispensabile, non basta!

Il ruolo e la funzione del difensore, l'ineliminabilità della difesa tecnica, sono punti da ribadire con tenacia nell'ambito del percorso in atto per il riassetto della giurisdizione. Ma l'ambito è a ben vedere ancora più esteso: in ogni luogo, giurisdizionale e non, dove si dirimono conflitti e si discute di diritti, al cittadino deve venire garantito l'apporto e il sostegno del difensore.

Per conseguire tale risultato, perfezionare il riconoscimento costituzionale del ruolo del difensore, al tempo stesso riequilibrare il sistema vale oggi la pena riproporre una riflessione, che OUA sottopose all'attenzione della Bicamerale, e che appare ancora oggi di stringente attualità, viepiù nella dichiarata volontà del Ministro di Giustizia di por mano – finalmente e nel contesto del più articolato complesso di riforme settoriali – alla da lungo tempo auspicata riforma dell'Ordinamento Professionale Forense.

E' una riflessione e una proposta che involge più a fondo la riforma del Titolo IV della Costituzione, e postula l'affermazione inequivoca della pari rilevanza costituzionale dei soggetti della giurisdizione, con una rivalutazione espressa, nella Carta Costituzionale, della figura dell'Avvocato, così affidandosi l'autonomia e la rappresentatività della giurisdizione ad entrambi i soggetti che ad essa indefettibilmente concorrono.

Richiamando la relazione di allora, può ipotizzarsi innanzitutto il mutamento della rubrica del Titolo IV della Costituzione: non più "La Magistratura", bensì "La Giurisdizione", e prevedere all'interno di tale titolo tre distinte sezioni

a) la prima dedicata a tracciare i principi fondamentali della funzione giurisdizionale, con l'affermazione dell'essenzialità delle due componenti (avvocati e magistrati), della loro autonomia e pari dignità, e della parità delle parti nel processo;

b) la seconda contenente i principi fondamentali riguardanti la Magistratura;

c) la terza, infine, contenente quelli relativi al diritto di difesa ed all'Avvocatura.

Il tutto rivedendo in una logica di estrema coerenza e sistematicità, ogni norma finalizzata a garantire alle due com-

ponenti la loro autonomia e specificità, il proprio ruolo, le rispettive attività amministrative di gestione, con una rilettura, quanto mai opportuna, di alcuni dei temi cruciali degli ultimi tempi, quali la separazione delle carriere, la formazione e l'etica dei soggetti, l'esercizio dell'azione penale, la ragionevole durata del processo, l'adeguatezza dei costi della giustizia, e altro ancora.

La cornice: il sistema Giustizia e le riforme

La seconda direttrice sulla quale l'impegno dell'avvocatura è stato ed è costante è quella della elaborazione tesa a programmare nel paese la realizzazione di un'offerta di giustizia seria, efficiente, valida e diversificata. Nel corso degli anni l'organo politico dell'avvocatura ha infatti progressivamente affinato le sue proposte ed ha richiesto alla politica di poter interagire per la definizione di un progetto strategico di interventi coordinati ed armonici, a breve e a medio termine, che preveda gli adeguati finanziamenti, in cui tecnologia ed innovazione assumano notevole e giusta importanza.

Il nostro rapporto con la politica non è mai stato e non sarà mai di sudditanza. Chi ha la responsabilità di governare un Paese deve assumersi l'onere delle critiche. **L'Organismo politico dell'avvocatura ha agito sempre lealmente, senza mai cadere in un approccio corporativo, fedele ai principi dell'ordinamento, al diritto, alla legalità, alla tutela del cittadino. Ha mosso e muove ai governi di ogni colore, critiche leali, costruttive, propositive, senza mai pregiudizi e, quel che più conta, senza etichette.** Il confronto è sempre stato serrato e stimolante, mirato a raggiungere obiettivi che spesso hanno rappresentato vere e proprie sfide.

Il dialogo e il confronto costante con la politica hanno però subito alterne vicende: a volte, purtroppo, abbiamo dovuto registrare un ascolto del tutto insufficiente. Per mostrare vera attenzione bisogna saper ascoltare con empatia, bisogna avere capacità di comprendere, condividere pensieri e stati d'animo dell'interlocutore, concentrandosi su ciò che viene rappresentato: non deve essere soltanto un confronto di maniera, quale quello che a volte ci è stato riservato.

Nel constatare, quindi, come a tutti i nostri sforzi abbiano corrisposto risultati invero assai modesti, potremmo domandarci se abbiamo sbagliato ad assumere in prima persona l'onere di contribuire ad individuare le strategie migliori per rendere davvero efficace il servizio Giustizia. Potremmo domandarci, poi, se siano state giuste le nostre battaglie.

E la risposta non può che essere univoca: abbiamo il dovere, anche morale, di intercettare il malessere crescente, di ascoltare e comprendere il disagio dei cittadini, e, per quanto possibile, contribuire a dare loro risposte credibili, serie ed efficaci.

Inaugurando la II Conferenza Nazionale della Giustizia abbiamo dato le nostre risposte:

Vogliamo comprendere "chi ha ucciso la giustizia", e certamente ciò emerge dall'analisi di dati che giustamente sono stati definiti imbarazzanti e vergognosi. Ma vogliamo ancor di più avviare un'opera di bonifica dell'ambiente Giustizia, rivitalizzando la cultura della legalità, del diritto e dei diritti. E questo perché l'amministrazione della Giustizia è questione di democrazia e non esiste alternativa civile ad avere fiducia nella Giustizia.

Ed allora, possiamo affermare che non abbiamo sbagliato quando abbiamo deciso, e non fu facile, di marcare una nostra maggiore e più incisiva visibilità sui temi di politica della Giustizia.

Non abbiamo sbagliato a combattere le nostre battaglie, ed anzi abbiamo buoni motivi per esserne fieri.

Gli snodi critici che hanno caratterizzato l'ultimo ventennio di interventi, e che appaiono sconsolatamente ancora oggi attuali ed irrisolti, possono così sommariamente riassumersi:

- a) l'oggettivo incremento del contenzioso civile e della criminalità di ogni tipo e a ogni livello;
- b) l'inadeguatezza delle risposte fornite dallo Stato, sia con riferimento alla normativa, sostanziale e processuale, sia quanto agli organici, alle strutture e ai mezzi materiali;
- c) la confusione, le polemiche, gli scontri, il percorso di riforme e controriforme – per lo più "a costo zero" – che hanno sempre contraddistinto l'approccio alle problematiche del settore;
- d) l'esistenza di basi normative contraddittorie, convulse, occasionali, una congerie spesso inestricabile e incomprensibile anche per dotti giuristi, tale da determinare difficoltà pratiche ed incertezza del diritto, tratteggiando un quadro di riferimento instabile ed insicuro;
- e) la scarsa condivisione da parte degli operatori del settore delle riforme comunque varate per avviare i problemi a soluzione, e la conseguente scarsa motivazione.

Il richiamo all'ultimo ventennio si impone, perché fu nel 1986, a coronamento di ripetute richieste dell'Avvocatura italiana e con l'impulso determinante dell'Ordine di Bologna, presieduto dall'indimenticata avv. Angiola Sbaiz, che si svolse in Bologna la **prima Conferenza Nazionale della Giustizia.**

Nella presentazione della Conferenza l'allora Presidente del Cnf, avv. Franzo Grande Stevens, affermava: *"la Giustizia non va intesa come una concessione dello Stato ai cittadini, espressione di un suo diritto di supremazia. Ma, all'opposto, va intesa come un diritto ad ottenerla da parte dei cittadini, membri di una comunità evoluta e democratica. Sicché non di "potere giudiziario" deve parlarsi, ma piuttosto di "servizio giudiziario". E' il cittadino, l'utente, che ha diritto di ottenere quel servizio o prodotto sociale che è la resa di giustizia e di qualità accettabile. Cioè servizio dato in tempi ragionevoli, da un'organizzazione nella quale naturalmente fanno spicco magistrati ed avvocati con i loro doveri e le loro responsabilità. ... Il passaggio da questa concezione della Giustizia come potere dello Stato – potere giudiziario – alla giustizia come diritto della collettività – servizio giudiziario – non sarà agevole ed i maggiori ostacoli verranno proprio dai "chierici". Per mancanza di letture, per pigrizia o per insufficiente assimilazione della nostra Carta costituzionale e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ma qui è la svolta e*

perciò vi insistiamo; qui il fondamento sul quale si deve costruire una diversa organizzazione che renda il servizio della giustizia a chi lo chieda, a chi ne ha bisogno ed alla comunità tutta intera; e si deve costruire riformando pezzo per pezzo dopo che ogni innovazione sia adeguatamente e singolarmente sperimentata. Come è proprio delle organizzazioni efficienti dei nostri tempi; di quelle che danno i migliori risultati e che sono sotto gli occhi di tutti”.

Quella fu la prima occasione – l’unica di portata così ampia – in cui l’Avvocatura si è misurata con un progetto di riforma strutturale della Giurisdizione, nella consapevolezza di esserne soggetto essenziale, ed è proprio alle parole dell’avv. Grande Stevens che si lega tutto il percorso compiuto nel tempo successivo: **all’acquisita consapevolezza del ruolo e della legittimazione di attrice del cambiamento è conseguita la decisione dell’avvocatura di dotarsi di un originale strumento che potesse dare voce “politica” alla categoria nell’esprimere il proprio punto di vista autonomo sui problemi del settore.** Tuttavia, nonostante l’impegno profuso negli anni, articolatosi in innumerevoli occasioni di dibattito interno ed esterno alla categoria e nella formulazione di proposte atte ad incidere positivamente su un sistema in via di progressivo ed inarrestabile degrado, si è oggi giunti ad una situazione di apparentemente irreversibile decozione: oramai da anni il sistema giudiziario italiano è nel mirino dell’Europa e l’Avvocatura politica, l’Oua, per l’autorevolezza che con le proprie analisi ha meritata, ha potuto presentarsi a Strasburgo ed a Bruxelles con piena e riconosciuta legittimazione e lì contrastare, ancora una volta, il persistente atteggiarsi della Giustizia come potere, potere costretto a fornire dati sempre meno attendibili, al punto da non essere più credibile.

Gli avvocati italiani non sono stati e non sono “chierici dello statu quo”, adoratori dell’inerzia, per i quali le disfunzioni croniche ed incorreggibili appaiono come comodo alibi per sprofondare nella palude della rassegnazione e dell’impotenza, né rifiutano aprioristicamente innovazione e progresso, ma ciononostante il loro impegno non è bastato.

Alcuni importanti traguardi sono però stati raggiunti, anche sulla scia di spinte propositive e di una incessante attività profusa dagli Avvocati, e tra essi merita di essere rimarcata la riscrittura dell’art. 111 della Carta Costituzionale, con l’affermazione in chiaro dei principi del giusto processo, che peraltro ancora oggi richiedono integrale e piena attuazione.

Ebbene, dopo la prima conferenza di Bologna, non vi sono state altre analoghe occasioni di riflessione, di verifica e di sviluppo di progettualità condivise, e negli ultimi anni le richieste più volte avanzate dall’Oua affinché venisse indetta una seconda Conferenza Nazionale della Giustizia, nella quale tutti i protagonisti del sistema verificassero il percorso compiuto nella prospettiva delle ulteriori iniziative da assumersi, sono rimaste inascoltate, malgrado qualche formale entusiastica adesione, con la conseguenza che le scelte via via adottate sono state ispirate – come sempre puntualmente denunciato – a logiche disorganiche ed emergenziali. Unico il risultato conseguito: spostare le criticità da un punto all’altro del sistema, accrescendone il numero anziché tendere alla loro eliminazione. Il potere politico non è stato in grado di “mirare” gli interventi e di accrescere la sua capacità reattiva, né di porre in opera una seria e organica azione di contrasto per arginare e per circoscrivere le dimensioni della crisi, che è così giunta a livelli di sempre maggiore degrado: la risposta giudiziaria oggi è sempre più debole per il perdurare di antiche carenze, cui si sono via via aggiunte difficoltà nuove, sia sotto il profilo normativo che quanto alle risorse umane e materiali, progressivamente erose. Alle carenze oramai cronicizzate degli organici dei magistrati, ma anche del personale ausiliario, si sommano difetti di qualificazione professionale, vieppiù in una fase di sviluppo sempre maggiore degli strumenti tecnologici e delle procedure che essi utilizzano, e insufficienti stanziamenti: la funzionalità del sistema è così gravemente compromessa, anche sul piano tecnico ed organizzativo, e le tabelle di dati che di volta in volta vengono all’attenzione dell’opinione pubblica possono a buon diritto venire definite *“le cifre dell’impotenza”.*

Queste le ragioni per le quali l’Organismo Unitario dell’Avvocatura, consapevole della responsabilità nei confronti del cittadino che la classe forense – determinata a non desistere, ma anzi a promuovere e contribuire ad una reale inversione di tendenza, stimolando in tal senso tutti i soggetti interessati – ha assunto esprimendo all’esterno una propria rappresentanza e volontà “politica” sui temi della Giustizia, ha deliberato di promuovere autonomamente la **Seconda Conferenza Nazionale sulla Giustizia**, organizzandola infatti in assoluta autonomia nell’ottobre 2007. La Conferenza ha rappresentato l’avvio di una corale riflessione sullo stato della giustizia e della giurisdizione, diretta a rilevarne le linee di evoluzione in atto, così da comporre un quadro di sistema nel quale sia possibile iscriverne, in modo finalmente organico, le future necessarie scelte, così consentendo un’effettiva inversione di tendenza, che rappresenti una realistica prospettiva di miglioramento nell’interesse dei cittadini italiani e dia doveroso riscontro alle pressanti richieste delle istituzioni comunitarie. Si sono analizzati i processi in atto di modificazione dell’ambito e della struttura della giurisdizione, attraverso fenomeni quali l’ampliamento dei circuiti conciliativi ed extragiurisdizionali e le istanze di revisione del ruolo e dello status delle magistrature onorarie. Si è avviata una preliminare ricognizione sui limiti di compatibilità costituzionale di tali processi, onde trarne dei sicuri criteri guida nei successivi sviluppi della riflessione, attualmente incentrata sulla necessità o meno di intervenire sulla formulazione dell’art. 24 della Costituzione, anche alla luce dei pronunciamenti comunitari, e sugli ambiti da riservare alla giurisdizione statale ed ai circuiti diversi da essa. Si sono indagati poi strumenti e soggetti del sistema, ed innanzi tutto le risorse finanziarie, ma anche quelle personali e quelle culturali, il loro reperimento ed il loro impiego. Si è parlato di processo civile telematico, di magistratura onoraria, di ufficio del giudice, di organizzazione giudiziaria, di geografia giudiziaria. Si è parlato anche di un utilizzo razionale delle risorse, implacabilmente imposto dall’oggettiva insufficienza delle stesse. I riti sono stati esaminati sotto un triplice profilo: il funzionamento, nella prospettiva della sua ottimizzazione, le possibili riforme (in primo luogo quella relativa all’unificazione) e i prospettabili nuovi modelli. La discussione sui soggetti, infine, ha avuto ad oggetto gli statuti di avvocati, magistrati e personale amministrativo, nei loro riflessi sul funzionamento del sistema, e le nuove professionalità emergenti e da immaginare.

Si sono confrontati rappresentanti dell’Avvocatura, del Ministero, del Csm, dell’Anm, dei dirigenti amministrativi, del mondo accademico e del mondo politico. Vista l’importanza dei temi della Conferenza e la loro proiezione nella prospettiva delle attese riforme di sistema, così come la necessità di recepire ogni utile contributo nel dialogo protratto tra gli operatori, si è poi progettato e realizzato un successivo percorso in più tappe, che si è snodato attraverso approfondimenti

tematici seminari, sino all'odierno XXIX° Congresso Nazionale Forense.

Questo importante appuntamento ha rappresentato l'apertura di quello che abbiamo definito "Il cantiere delle riforme" per la Giustizia.

La richiesta crescente di tutela e di protezione che viene dal cittadino, e particolarmente dal cittadino più debole, è manifestazione del più generale bisogno di legalità, avvertito a fronte dei grandi come dei piccoli soprusi, e può trovare legittima e degna soddisfazione soltanto nell'esistenza di un sistema giurisdizionale dotato di un minimo grado di effettività. All'attuale stato di degrado hanno concorso una persistente incertezza normativa e la complessità e farraginosità delle leggi, frutto di percorsi ondivaghi e contrastanti, di riforme e controriforme, non sufficientemente testate e meditate, e più in generale una oggettiva difficoltà nella risposta alla espansione dei nuovi diritti ed alla sempre più ampia esplicazione della soggettività degli individui. L'attuale stato di denegata giustizia – come da più e più parti rilevato – si riverbera negativamente non soltanto sui singoli, ma anche sul sistema produttivo, rappresentando un fattore rilevante di diseconomia ed un potentissimo freno allo sviluppo economico, scoraggiando gli investimenti e nel contempo aprendo purtroppo spazi all'intervento della criminalità. **Ecco quindi che la ripresa di standards accettabili di garanzie e di efficienza non risponde solamente all'esigenza di tacitare le legittime censure degli organismi comunitari, ma rappresenta oggi più che mai un ineludibile problema strategico. Per questo la politica e con essa tutti gli attori del sistema non possono rifuggire dalle rispettive responsabilità.**

Se vi è realmente sostanziale consonanza di obiettivi tra i soggetti interessati e una comune volontà di porre al centro della riflessione e del dibattito il cittadino ed il suo effettivo bisogno di giustizia, i protagonisti del sistema, primi attori di quello che dovrebbe essere un questo "processo" virtuoso, teso ad analizzare e determinare le linee evolutive e riformatrici del prossimo futuro, dovranno anche nell'immediato futuro dare vita ad un leale confronto politico e culturale attorno ad un sistema di valori condivisi e di regole comuni, e concorrere nell'interesse del cittadino, cui la politica per prima deve apprestare le soluzioni più efficaci, a determinare una riaffermazione reale nel sistema di una nuova cultura della legalità, dell'efficienza e della responsabilità, approntando rimedi realmente risolutivi, da presentare con autorevolezza ai partners europei.

L'OUA, in questa consapevolezza, ha quindi da tempo richiesto la convocazione di una "Costituente della Giustizia", riscuotendo sull'iniziativa ampi e significativi consensi: ebbene, a tutt'oggi unicamente il seminario di inizio settembre, organizzato dall'UDC, per la Sua modalità organizzativa e per la qualità delle presenze, ha rappresentato un primo ed importante passo in tale direzione.

Riteniamo che il tema delle riforme in materia di Giustizia debba essere affrontato con decisione, e senza tabù: l'attuale assetto, anche costituzionale, della giurisdizione, non appare congruo, ed in tal senso l'avvocatura italiana non ha alcuna remora ad affrontare il tema delle possibili riforme costituzionali, come già fece in occasione della Bicamerale.

Abbiamo apprezzato i propositi dichiarati dall'attuale maggioranza, dal Governo e dal Ministro, di attribuire alla Giustizia una collocazione prioritaria nell'ambito dei molteplici interventi normativi di cui si avverte la necessità nel Paese, e ci proponiamo di apportare il concreto e fattivo contributo dell'Avvocatura italiana, anche con gli esiti finali di questo Congresso, per intraprendere con convinzione il cammino specificatamente indicato al nostro Paese dal Consiglio dei Ministri d'Europa.

Dobbiamo però constatare come i primi passi compiuti confermino un modus procedendi non certo esente da critiche e proposte di intervento ancora una volta frammentarie, disorganiche, inidonee a determinare la soluzione dei problemi per le quali vengono dichiaratamente adottate, che rispondono ad una logica emergenziale e sono formulate senza tenere in alcun conto le valutazioni espresse dall'avvocatura. Ci riferiamo, com'è ovvio, in primo luogo al recente, ennesimo intervento sul processo civile, oggetto di critiche generalizzate da più parti.

Registriamo poi un ulteriore inquietante fenomeno: **norme destinate ad incidere in modo rilevante sugli assetti del sistema giustizia, vengono inserite, quasi proditoriamente, nel contesto di provvedimenti destinati a regolamentare ben altri e diversi aspetti, senza che su di esse vi sia stato alcun confronto**, né tantomeno la possibilità di formulare osservazioni. Il tutto senza alcuna valutazione sulle ricadute di tali norme su di un sistema già provato oltre il tollerabile. Il dibattito è azzerato, di talché anche le Commissioni Giustizia di Camera e Senato vengono esautorate dalle loro precipue funzioni, come è accaduto per il già richiamato intervento sul processo civile. Da ultimo, nel senso denunciato, va ricordato l'articolo 13 comma 3 del Disegno di legge intitolato "*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*", contrassegnato dal codice A. C. 1441 *ter A*, licenziato nel corso della seduta della Camera dei Deputati di mercoledì 29 ottobre 2008. L'articolo in questione devolve alle Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale presso Tribunali e Corti d'Appello, istituite con il Decreto legislativo delegato 27 giugno 2003 n. 168, una articolata serie di competenze giurisdizionali in materia di concorrenza sleale, invenzioni dei dipendenti, invenzioni dei ricercatori delle università e degli enti pubblici di ricerca, informazioni aziendali, esperienze tecnico-industriali, indennità di espropriazione, Albo dei consulenti. Tutte tali competenze⁸, sono fino ad oggi riservate ai Tribunali ordinari finanche dalla legge istitutiva delle citate Sezioni che, all'evidenza, nel disegnare la mappa delle competenze da attribuire, aveva ritenuto utile non modificare l'assetto in essere e non trasferire anche quelle oggi in questione. La norma, ove confermata dal Senato, sposterebbe migliaia e migliaia di controversie dai 165 Tribunali ordinari alle 12 Sezioni specializzate con effetti significativamente negativi sulla Giustizia di prossimità ed a carico dei Tribunali ordinari, specificamente quelli di più ridotte dimensioni.

Ed allora, consapevoli che altro e diverso deve essere l'approccio ai temi della giustizia, affermiamo che, in prima battuta, occorre verificare se l'assetto dato al sistema di tutela dei diritti può all'attualità ritenersi congruo.

8 come correttamente osservato dal Coordinamento Nazionale degli Ordini Forensi Minori nella lettera al Ministro Alfano del 4 novembre ultimo scorso e nel coevo comunicato stampa;

Assistiamo, infatti, al fenomeno che taluno ha definito “crisi del monopolio statale della giurisdizione” o del c.d. pangiurisdizionalismo, e dobbiamo interrogarci su quale giustizia e quanta giustizia può e deve oggi venire amministrata facendo ricorso alla giurisdizione pubblica, come tradizionalmente intesa, tenendo nel debito conto non solo il mutamento di fattori socio-politici che è intervenuto nel corso degli anni, ma anche un incontestabile dato di fatto: la giurisdizione è risorsa preziosa, e non può essere dilapidata, pena l'inefficienza del sistema, che oggi purtroppo riscontriamo. Parallela e intimamente connessa a questa riflessione è l'altra questione fondamentale, che ruota attorno all'adozione di provvedimenti e correttivi che invertano la perniciosa tendenza che negli ultimi anni si è pericolosamente affermata ad un progressivo e costante contenimento ed indebolimento della funzione difensiva, e quindi dell'ineliminabile supporto tecnico, qualificato, per la tutela dei diritti.

I padri costituenti si posero il problema di assicurare le più ampie forme di tutela a tutti i cittadini, garantendo ad essi parità di trattamento, in nome del principio di eguaglianza, e prevedendo che le leggi fossero applicate da giudici statali, con requisiti rigidi di autonomia e di indipendenza. Venne quindi affermata la centralità della giurisdizione, e correlativamente l'esplicitarsi del diritto di difesa, che ne è elemento coesistenziale.

Tutto, quindi, parrebbe – anche alla luce del dettato di cui all'art. 24 della Costituzione sopra richiamato – ricadere sotto l'ombrello della giurisdizione pubblica, ma l'esperienza ci insegna che il sistema è tutt'altro che perfetto e che, anche alla luce dei principi affermati in sede europea, il dato irrinunciabile è oggi il garantire a tutti i cittadini, senza distinzioni, rimedi che, anche ove non giurisdizionali, appaiano e siano effettivamente efficaci e risolutivi.

Su queste riflessioni si innesta il dibattito sull'opportunità di intervenire o meno sull'art. 24 della Costituzione, tra gli altri. Il dibattito sull'ampliamento dei c.d. sistemi alternativi di definizione delle controversie. Il dibattito, che l'OUA ha promosso al suo interno e che già in occasione della richiamata conferenza dell'ottobre del 2007 ha iniziato ad affacciare all'esterno, sulla possibilità di prevedere – senza che ciò comporti una modifica della Costituzione sul punto e quella che taluni potrebbero definire “privatizzazione” della giustizia – circuiti di giurisdizione pubblica non statale, su cui più oltre mi soffermerò brevemente.

E' prioritario però, e innanzitutto, un quadro aggiornato della realtà vera della giustizia italiana: bisogna istituire un Osservatorio sui dati, cogestito e con la partecipazione dell'avvocatura. E' poi imprescindibile che si ricominci a stanziare in modo adeguato in un settore strategico del Paese che da anni è sull'orlo della bancarotta. **Ed è importante che finalmente sia reso trasparente il “bilancio della Giustizia”. Si tratta di una richiesta che potremmo definire storica dell'Oua, sino ad oggi mai accolta, ma significativamente negli ultimi tempi fatta propria anche da importanti esponenti della politica e della magistratura.**

Una volta fatta la ricognizione delle risorse materiali disponibili si dovrà procedere ad una distribuzione delle stesse secondo criteri di efficienza e di funzionalità, anche attraverso la predisposizione di veri e propri piani territoriali, legati a singoli o più uffici giudiziari, che vedano il coinvolgimento dell'avvocatura e degli enti locali, e possano restituire motivazione ed obiettivi condivisi all'agire degli operatori ad ogni livello.

Contemporaneamente si deve lottare per ridurre gli sprechi e l'efficienza non può essere un'opzione: la dirigenza degli uffici deve essere individuata secondo specifiche capacità organizzative ed è cruciale la valorizzazione dei “manager”. In virtù di questo approccio rilanciamo una nostra richiesta storica, che oggi è divenuta patrimonio comune: non si può più rimandare il reinserimento nei rispettivi ruoli di tutti i magistrati attualmente adibiti a diverse funzioni.

Un'altra sfida sull'efficacia del sistema, anche in chiave di recupero di tempi, è quella di investire davvero sulle innovazioni tecnologiche: si deve implementare su tutto il territorio nazionale il processo civile telematico, ma si devono avviare, anche, per citare alcuni esempi, forme moderne di registrazione delle udienze, di creazione di fascicoli elettronici di tutti i procedimenti completi e consultabili a distanza dagli aventi diritto.

Bisogna uscire dalla “giungla” del processo civile, si riducano e semplifichino i riti: bastano pochi modelli, modulabili in relazione alle specifiche situazioni. È anche importante approfondire l'annosa questione della magistratura onoraria e dei sistemi alternativi. Due temi troppo spesso analizzati con un approccio esclusivamente deflattivo che, sebbene non trascurabile, rischia di risultare addirittura controproducente.

Occorre, infine, intervenire anche sul processo penale, i cittadini chiedono maggiore sicurezza, certezza della pena, dei tempi ma anche effettività delle garanzie. In questo settore non si può prescindere da una consistente e ragionata depenalizzazione. La sicurezza dei cittadini non passa dalla proliferazione delle figure di reato, che serve solo a brandire la minaccia punitiva dello Stato a fronte di una insufficiente prevenzione e di una cronica incapacità di celebrare i processi in tempi ragionevoli, ingolfando così i tribunali.

I documenti che l'Oua ha predisposto per introdurre i temi oggetto dei workshop tematici congressuali rendono ragione, assai più di queste scarse note, dell'intenso lavoro di elaborazione e di proposta compiuto, che risponde al ben preciso intento di collegare tra di loro i vari e necessari interventi, sì da consentire – anche con tempi di adozione programmati e successivi – quella riforma organica di sistema cui da anni inutilmente attendiamo si ponga mano.

Un monito va in ogni caso rilanciato con convinzione alle forze politiche: nel civile e nel penale va salvaguardato e potenziato, nell'interesse del cittadino e di una effettiva tutela dei suoi diritti, il ruolo della difesa.

Dall'analisi dei fenomeni all'indicazione di linee di possibile evoluzione e proposta per il futuro

Pur senza voler in alcun modo condizionare l'agire futuro dell'avvocatura e, per essa, dell'organismo di rappresentanza politica, essendo ciò compito del Congresso, che affiderà le proprie determinazioni alla nuova Assemblea, alla nuova Giunta e al nuovo Presidente, **avverto però la responsabilità di esporre a questo autorevole uditorio alcune riflessioni ulteriori, di analisi dei fenomeni, e le conseguenti linee di possibile evoluzione e proposta per il futuro.**

Da alcuni decenni la società italiana ha la consapevolezza dell'insufficienza o comunque dell'inadeguatezza della Giustizia. Per esempio, già all'inizio degli anni 70 fiorì un intero filone cinematografico sull'obsolescenza e la talvolta paradossale assurdità del nostro sistema penale.

Poi la lunga stagione dei cosiddetti anni di piombo congelò, in nome dell'emergenza democratica, ogni prospettiva di riforma. Il tema tornò d'attualità a metà degli anni ottanta, e ciò va ascritto a merito del ministro guardasigilli dell'epoca che, promuovendo la prima Conferenza nazionale sulla Giustizia, aveva intuito come la necessità di una riforma globale e sistematica avesse quale preconditione una riflessione complessiva e contestuale di tutti i soggetti coinvolti nella funzione giurisdizionale.

La Conferenza aprì una fase di interventi legislativi, dapprima abbastanza sistematici, poi sempre più convulsi e finanche contraddittori, perché pesantemente condizionati, a partire dagli anni novanta, dagli eventi politici che portarono alla cancellazione per via giudiziaria di un'intera classe dirigente, denominata "prima repubblica", e con essa dei suoi riti, dei suoi metodi e della sua cultura (per dire filosofia) istituzionale.

Da allora abbiamo visto il Sisifo legislativo inseguire vanamente l'emergenza giudiziaria con interventi tampone a sequenza sempre più frequente e sincopata, ma rinunciando tuttavia a ogni ipotesi di riforma strutturale del sistema che comportasse un mutamento sostanziale o significativo degli assetti o delle posizioni esistenti, perché troppo spesso l'intervento in tale direzione è stato letto o interpretato alla stregua di uno scontro tra poteri, vero o supposto, e segnato da momenti infelicissimi, come quello in cui i magistrati hanno pubblicamente manifestato contro una legge.

Questo scontro, come la guerra eterna di Orwell, ha fatto perdere di vista le ragioni ultime ed essenziali nell'amministrazione della giustizia, la quale, con i trattati europei di Nizza e Amsterdam, è ormai istituzionalizzata come servizio dovuto nei confronti di tutti i cittadini e le imprese dell'Unione, anche se affidato all'organizzazione degli stati membri, responsabili verso i cittadini e l'Unione stessa dell'efficienza di tale organizzazione. In altre parole potrebbe dirsi che siamo di fronte a un'obbligazione pubblica di risultato, ovviamente incompatibile col concetto di potere sovrano, ma che per questo va più correttamente inquadrata come potestà della funzione.

Lo stato nazionale moderno, il cosiddetto stato di diritto, così com'è usualmente concepito nel mondo occidentale, è articolato con una separazione tripartita di funzioni: legislativa, esecutiva, giudiziaria, il cui precipitato è che il governo attua gli indirizzi politico-programmatici definiti dal parlamento, quest'ultimo redige e determina la vigenza delle norme e la magistratura applica ai casi concreti sottoposti al suo esame le norme vigenti. Ogni interferenza tra le funzioni in linea generale dovrebbe essere esclusa, e anzi l'equilibrio del sistema si fonda proprio su tale esclusione.

Nella costituzione formale italiana questo principio è sancito dall'affermazione secondo cui il giudice è soggetto solo alla legge, che deve necessariamente applicare e non può ignorare, né modificare.

Nella pratica, tuttavia, le cose stanno diversamente: da un lato la magistratura ha enfatizzato la propria autonomia, pretendendo una sorta di autarchia, dall'altro, attraverso una dilatazione abnorme dell'interpretazione rispetto all'applicazione, ha spesso assunto un ruolo di supplenza, se non addirittura di sostituzione della funzione legislativa. È il fenomeno della cosiddetta giurisprudenza creativa, inizialmente ristretto a casi eccezionali di vuoto normativo e poi progressivamente eletto a sistema⁹.

Col tempo nella magistratura italiana è invalsa la convinzione che una motivazione non illogica potesse sostenere qualunque tesi, e soprattutto che la magistratura stessa, attraverso la c.d. interpretazione evolutiva, fosse titolare di un ruolo di supplenza rispetto ai ritardi, supposti o reali, del legislatore.

Tuttavia, dall'evoluzione alla sostituzione, e quindi all'aberrazione del principio di separazione, il passo è brevissimo: così il giudice, nato servo della legge, prima se ne proclama sacerdote, poi rivendica il ruolo di pontefice, cioè di custode esclusivo, interprete unico e creatore concreto della giustizia, che è appunto la funzione pontificale prima delle dodici tavole.

Emblematica in tal senso è la pretesa di limitare il ricorso per cassazione alle sole questioni nuove o a quelle che la Corte ritenesse di dover riesaminare. Già la restrizione alle questioni nuove significa introdurre un principio di *stare decisis* di dubbia compatibilità con l'articolo 111 Cost., ma il riferimento a "quelle che la Corte ritenga di dover esaminare" equivale addirittura a una discrezionalità assoluta, imprevedibile *ex ante* e incontrollabile *ex post*.

E ciò solo per limitare il carico della Corte di Cassazione? Sarebbe come ricorrere all'atomica per sterminare le mosche. Questa non è una riforma, ma il funerale dello stato di diritto, che, paradossalmente, in questo momento governo e parlamento stanno celebrando in nome di una presunta quanto improbabile accelerazione dei processi.

È appena il caso di ricordare che sistemi in cui il giudice, attraverso la vincolatività del precedente, è in qualche modo creatore del diritto, quella giurisdizionale è normalmente una funzione temporanea e finanche elettiva esercitata da un giureconsulto, peraltro spesso coadiuvato da giurie popolari. Temporaneità, elettività e appartenenza alla *communitas* di riferimento (giuristi, esperti di settore, giurati, ecc.) sono i meccanismi di controllo diretto o ambientale dell'aderenza della funzione giudicante alla realtà sociale. Un giudice con funzioni creative senza questi contrappesi determina, invece, l'effetto di delegare la giustizia a un potere tecnocratico ignoto al mondo occidentale, con una drastica quanto intuibile riduzione delle garanzie difensive.

A chi vagheggia una giustizia in tempi ridotti limitando le garanzie piuttosto che intervenendo con interventi strutturali sulla qualità, quantità e produttività dei soggetti giudicanti va quindi posto il quesito

⁹ Un esempio classico lo ritroviamo nella disciplina relativa alla liquidazione agli eredi della quota del socio defunto di società di persone: l'art. 2284 c.c. pone esplicitamente tale onere a carico degli altri soci della società, quelli il cui patrimonio sarebbe accresciuto a seguito della liquidazione per effetto del proporzionale incremento della propria partecipazione. La norma è chiara e logica, perciò non dovrebbe essere suscettibile di interpretazione. Tuttavia, dal 2000 la Cassazione a Sezioni Unite, ricorrendo ad argomenti socio-economici più consoni forse a una relazione parlamentare, afferma che l'onere deve essere soddisfatto col patrimonio della società, con ciò non solo contraddicendo il proprio precedente indirizzo, ma soprattutto l'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale (c.d. preleggi) che regola criteri e limiti della funzione interpretativa.

alternativo: è preferibile un processo magari sommario, purché breve, qual è il modello verso il quale ci stiamo nei fatti indirizzando, o piuttosto dobbiamo aspirare ad una giurisdizione che sia espressione della giustizia come servizio di efficace risoluzione delle controversie e controllo sociale, purché reso comunque in tempi e termini ragionevoli?

Infatti affrontare il problema dell'efficienza della giustizia come un inevitabile dualismo tra garanzie ed efficienza sarebbe una semplificazione riduttiva e al tempo stesso un imperdonabile errore prospettico. La dicotomia va invece composta attraverso il ritorno al significato originario di quelle medesime espressioni: garanzia, come rispetto del diritto di difesa quale precipitato dell'inalienabile principio di naturale rispetto della persona umana prima ancora che come diritto costituzionalmente garantito; efficienza, quale assicurazione della sollecita retribuzione, il dare ciò che spetta entro un tempo utile per l'avente diritto.

Stanno infatti cambiando, e molto velocemente, termini di riferimento della funzione giurisdizionale, a fronte del venir meno dei capisaldi dello Stato-nazione, anzi del mutamento del rapporto stesso fra Stato nazionale e diritto, con l'implosione del primo, lo Stato, e la frantumazione dei suoi poteri non più accentrati nelle vesti di principe collettivo, fonte unica della legge, della sua interpretazione e della sua applicazione concreta, e lo sganciamento del secondo, il diritto, dalla pretesa di generalità e territorialità della norma e dalla gerarchia delle fonti, col ricorso sempre maggiore a giustizie private di natura specialistica e negoziale o a fonti e corti di natura extrastatale (come l'Unidroit o le corti arbitrali internazionali), o da ultimo, il processo di formazione volontaristica e negoziale di corpi normativi elementari del non ancora giuridicamente tipizzato *internet Law*.

Inoltre il processo di costruzione dell'Europa economica, e ancor di più quello dell'Europa politica, sta producendo alcune conseguenze imprevedute, benché pronosticabili se guardate attraverso la lente della storia.

Che l'affermarsi delle istituzioni comunitarie e ancor più le loro deliberazioni comportassero una limitazione della sovranità degli stati membri era effetto sicuramente previsto, tuttavia probabilmente chi ha concepito e realizzato il progetto europeo aveva in mente soprattutto una limitazione proiettata verso l'esterno, un patto tra sovrani, in cui la limitazione convenzionale di sovranità non mette in discussione il rapporto con i propri sudditi. Ma da quando, a partire dagli anni '90, si è cominciato a parlare di cittadinanza europea e, con i trattati di Amsterdam e Nizza, gli stati membri si sono impegnati a garantire a tutti i cittadini europei, compresi i loro, un certo livello di diritti civili ed economici, il quadro è radicalmente cambiato: il patto tra sovrani si è trasformato in un patto tra stati membri e cittadini europei, del quale le istituzioni europee sono garanti. Più o meno inconsapevolmente si è così riprodotta una situazione che l'Europa ha conosciuto prima dell'avvento degli stati nazionali, ai tempi del Sacro Romano Impero, del quale l'U.E. sembra oggi anche la riproduzione geografica. Come l'imperatore, le istituzioni europee non esercitano un potere diretto, ma vigilano sul corretto esercizio del potere da parte degli stati membri. Il fatto che oggi si parli di diritti, anziché di privilegi, statuti o editti, non muta il tipo di relazione: nell'ultimo decennio lo stato membro dell'Unione Europea non è più uno stato sovrano che si autolimita e autoregola verso i propri cittadini per mezzo di una costituzione e verso gli altri stati per mezzo di trattati internazionali, ma uno stato che si è obbligato a garantire a tutti gli europei ciò che le istituzioni dell'Unione sanciscono. A due distinti rapporti bilaterali se ne è sostituito un unico e più complesso rapporto a tre. Perciò, come ieri all'imperatore, le formazioni sociali e territoriali intermedie (regioni, categorie, gruppi economici) e, in misura minore, privati cittadini, si rivolgono alle istituzioni europee per chiedere il rispetto delle garanzie. E se è ormai scontata e recepita l'idea che lo spazio economico europeo rende necessaria una tendenziale omogeneizzazione del diritto dei rapporti economici (contratti, impresa, proprietà industriale e intellettuale, ecc.), dobbiamo domandarci se il nostro modello di tutela dei diritti, ancora figlio dell'idea ottocentesca dello stato-nazione garante del ripristino dell'ordine giuridico da esso stesso creato, sia tuttora valido, utile e praticabile, o se piuttosto questo concetto vada restringendosi alla giustizia criminale, mentre per il resto l'ordinamento tenda a porsi più come arbitro o addirittura conciliatore di interessi configgenti, che come attuatore in concreto di una norma astratta e precostituita.

Sintomatica, in tal senso, è la sempre più generale affermazione del principio di sussidiarietà. D'altronde le stesse istituzioni europee, pur affermando con forza il valore del giudizio, sembrano mirare a valorizzare e promuovere strumenti alternativi ad esso. L'espansione di diritti generata dall'evoluzione sociale può essere compiutamente tutelata col processo? Ed è sicuro che sia il processo statale lo strumento più adatto per la regolazione di tutti i conflitti? Ammesso che ciò sia, abbiamo le risorse per assicurare una tutela in tempi ragionevoli senza limitare il diritto di difesa? E come ciò è concretamente possibile in un mercato transnazionale di 27 stati membri?

Porsi queste domande significa chiedersi responsabilmente quale sia il nuovo modello di tutela di diritti necessario e possibile, mentre ipotizzare riforme della giustizia senza porle vuol dire essere inconsapevoli di ciò che è accaduto in Europa nell'ultimo decennio, e soprattutto ignorare le tendenze evolutive.

A questo punto ci si potrebbe domandare anche perché a porre per primi la questione in questi termini siano proprio gli avvocati. Il fatto è che il ruolo di questi ultimi, quali tutori dei diritti e delle libertà individuali, a differenza dei magistrati, dei notai o dei politici, non deriva necessariamente dall'esistenza o sopravvivenza di un potere costituito. In altre parole, superata la visione kelseniana degli ordinamenti chiusi e bastanti a se stessi, traduzione giuridica dello Stato nazionale, è chiaro che la difesa può benissimo esplicarsi in un contesto di norme senza Stato, come già accade di frequente nel diritto commerciale internazionale. Di qui la maggiore sensibilità dell'avvocatura a uscire dagli schemi sedimentatisi negli ultimi tre secoli, la cui rottura non appare come l'assassinio del padre, cioè della fonte attributiva della propria funzione, ma solamente l'adeguamento della funzione difensiva a un nuovo assetto dei diritti da tutelare. Nello Stato nazionale moderno, che risponde al tritico un popolo, uno stato, una legge, è tipico, per esempio, che la funzione giudicante sia assolta da un funzionario pubblico di carriera, delegatario di un potere avvocato a sé *ab origine* dallo Stato: quello dello *jus dicere*. Tuttavia questo modello tipico non è né eterno né universale, piuttosto è il risultato dell'evoluzione dello Stato nazionale da monarchia assoluta in Stato di diritto. La rottura del tritico conduce alla formazione di una sfera di diritto comune transnazionale, sottratto alla competenza esclusiva dello Stato, con conseguente frammentazione delle fonti normative. In tale ottica non appare più consequenziale e legittimo il mantenimento del monopolio giurisdizionale

da parte dell'autorità statale, e sembra anzi venir meno la stessa centralità del processo civile statale quale mezzo normale o principale di risoluzione dei conflitti.

In tale prospettiva la giurisdizione statale dovrebbe permanere in via generale come epifania del principio di sussidiarietà, ma, in un sistema articolato in uno *jus commune* o *jus gentium*, uno *jus loci* statale e più *jura materialium*, non vi sarebbe più ragione di monopolio esclusivo dello Stato, se non nell'ambito dello *jus loci*. Avremmo quindi un sistema di regolazione articolato su giudici statali, giudici non statali, conciliatori e negoziatori di controversie individuali e collettive.

La frammentazione testé descritta non sminuisce, ma anzi esalta il ruolo dell'avvocato, non solo perché unico soggetto chiamato alla difesa, senza limitazioni territoriali, ma soprattutto perché, in un sistema così articolato, il processo, o meglio i processi amministrati dallo Stato, tendono a perdere di centralità in favore di altri strumenti di natura negoziale, paranegoziale o di giurisdizione extrastatale che si pongono come alternativa a una giurisdizione statale sempre più limitata e a una giurisdizione federale lontana e costosa. E l'avvocato, formato alla dialettica del contraddittorio, è per sua natura un negoziatore e un giureconsulto, oltre che un difensore.

Tuttavia non lo è consapevolmente, in quanto a partire dalla rivoluzione francese il pangiurisdizionalismo ha dominato il campo, e quindi l'attività negoziale e il giureconsulto sono stati relegati ad accessori privatistici ed eventuali rispetto all'enfasi incentrata sulla dimensione "pubblicistica" della difesa processuale. Ma a ben vedere questa è una lettura deformata dal famoso trittico kelseniano: la funzione pubblicistica dell'avvocato sta piuttosto nella difesa in sé in quanto tutela di diritti e interessi. Sotto questo profilo il diritto alla difesa in sede negoziale ha la medesima dignità e legittimità della difesa processuale.

Ma corollario di ciò è anche che un procedimento negoziale di composizione di interessi ha o dovrebbe avere lo stesso valore di un processo, col riconoscimento di titolo esecutivo all'atto che lo perfeziona.

Chiaramente questi procedimenti negoziali e/o giurisdizionali alternativi avrebbero come protagonisti non più i giudici, quanto i giuristi, cioè ancora una volta gli avvocati, anche se non solo loro e non da soli. Ecco quindi risorgere la figura del giureconsulto.

Ciò però presuppone una diversa consapevolezza e un riassetto culturale della categoria, una nuova e diversa organizzazione della professione in società multispecialistiche e interprofessionali, ma soprattutto presuppone la presa di coscienza del bisogno di un nuovo modello di tutela di diritti che superi il pangiurisdizionalismo statalista, perché è lo stesso concetto di stato giurisdicente ad essere superato dalla storia.

Abbiamo di fronte una rivoluzione copernicana. Sino ad oggi, le tesi portanti dell'avvocatura italiana poggiavano sulla centralità della giurisdizione, di cui l'avvocatura si considerava soggetto essenziale: ciò non smette di essere vero. **Tuttavia, nella misura in cui la giurisdizione statale si ridimensiona quale mezzo di composizione dei conflitti e si aprono nuovi e diversi spazi giuridici per la risoluzione delle controversie, l'avvocato non può e non deve chiudersi nel ghetto del processo, ma deve attrezzarsi per essere presente ovunque vi sia un diritto da tutelare.** La riprova della validità dell'inquadramento testé descritto è comprovata dalla constatazione che in Europa negli ultimi anni la giurisdizione statale sta mostrando le corde anche in paesi considerati fino a poco tempo fa isole felici.

Le ragioni sono molteplici e articolate, ma tutte possono riassumersi nel fatto che nessuno stato nazionale è attrezzato per rispondere validamente alla domanda di giustizia proveniente da un bacino di trecento milioni di abitanti e milioni di imprese, comunitarie e non. Di conseguenza, l'effetto nel medio-lungo periodo della c.d. concorrenza tra ordinamenti si traduce sì in un maggior livellamento tendenziale, ma non già in un miglioramento generale. Ciò perché c'è e ci sarà un lievitare fisiologico degli scambi commerciali, e quindi anche delle loro patologie, non solo all'interno dell'U.E., ma anche nei confronti dei paesi extraeuropei. **Per tutti gli stati membri, quindi, si pone un problema di risorse statali sempre più scarse a fronte di una domanda di giustizia crescente e anelastica.**

Naturalmente la crisi è stata avvertita prima e maggiormente in quei paesi, come l'Italia, ove la situazione era già difficile. Ciò spiega in parte anche l'inutilità di tutti i tentativi qui messi in atto nell'ultimo decennio per fronteggiare la situazione: concepite con lo sguardo al passato nell'ottica dello stato nazionale, prima ancora di andare a regime tali riforme si sono rivelate superate dagli eventi, quando non clamorosamente inadeguate.

Per conseguenza, l'effetto è apparso simile al tentativo di svuotare il mare col secchio, e certo oggi nessuno potrebbe dire che in Italia lo stato della giustizia sia migliore che nel 1995.

Bisogna quindi prendere atto del mutato contesto per tentare di rispondere alle domande poste dianzi.

Si può partire dall'analisi della struttura e dalla ricognizione dei limiti del processo. Il processo è l'accertamento di una o più circostanze di fatto, la verifica della conformità di esse alla previsione astratta e, nel caso di non conformità, l'applicazione delle sanzioni e delle altre conseguenze previste nella fattispecie. Il processo quindi è l'anatomia patologica del rapporto giuridico, tendendo in generale a stabilire per colpa di chi quel rapporto è venuto meno alla sua funzione.

Perciò il processo è meno o poco efficace nel sanzionare alcune categorie di rapporti, come quelli di tipo cooperativo continuativo (p.es. contratti con comunione di scopo) o quelli in concreto non suscettibili di esecuzione coattiva, come spesso avviene in ambito familiare. Infatti, non potendo il giudizio indagare i motivi effettivi di una determinata condotta, perché questi ultimi sono il più delle volte metagiuridici, cioè irrilevanti in quanto estranei al meccanismo di verifica della conformità del fatto alla previsione astratta cui il processo è finalizzato, la decisione non pacifica o normalizza le relazioni tra le parti, i cui interessi effettivi o prevalenti non sono quelli dedotti, ma altri, non deducibili col processo.

In tali casi il conflitto, per essere definitivamente superato, deve poter affrontare i motivi, cioè le cause profonde, che lo hanno generato: questo non può essere atto giurisdizionale, perché presuppone una confidenza che è il contrario del potere di giudicare, anzi una confidenza che è possibile soltanto se non si sarà giudicati da chi la riceve. Quel che invece avviene nelle procedure di mediazione e conciliazione.

Il precipitato pratico di queste considerazioni è che ogniqualevolta il giudice si avveda della prevalenza o della rilevanza di motivi metagiuridici all'origine del conflitto, dovrebbe affidare le parti a un conciliatore, rimandando la propria eventuale decisione all'esito di tale procedura.

Inoltre il processo è normalmente concepito per esaminare casi singoli, singole posizioni individuali, con pronunce

che sono efficaci solo per e tra i soggetti che hanno partecipato al processo medesimo. Infine il processo, socialmente considerato, è assai costoso: da un lato esso occupa molte risorse per la trattazione di casi assolutamente identici (p. es. in materia previdenziale o di pubblico impiego), dall'altro non è utilmente accessibile per tutelare singole posizioni individuali di modico valore.

Tutto ciò implica la necessità di elaborare delle risposte al contenzioso di massa, cosa impossibile allo stato attuale dell'ordinamento.

In breve, una società di massa tende a produrre posizioni giuridiche di massa e che quindi come tali andranno giustiziate. Sarebbe necessario quindi costruire una giurisdizione di massa. Il tema peraltro era ben presente fin dagli anni '30 ed allora ebbe due distinti tipi di risposte al di qua e al di là dell'Atlantico. Gli Stati Uniti, operando una forzatura del Codice di Procedura Civile Federale, con le c.d. le Class-Action optarono per una sorta di fictio juris: il positivo esperimento di una complessa procedura preliminare produce il risultato sostanziale di estendere a situazioni analoghe qualificate come omogenee gli esiti di un conflitto su diritti individuali.

Nello stesso periodo in Italia veniva invece elaborata la figura della sentenza collettiva (L 3/4/26 e RD 1/7/26): la sentenza collettiva doveva essere pubblicata come una legge ed aveva lo stesso valore normativo dei CCLN di diritto corporativo, era cioè direttamente applicabile a tutti i soggetti appartenenti a una determinata categoria, che costituiva il soggetto agente ovvero la "giusta parte" processuale. La ricaduta degli effetti sui singoli operava perciò ex lege sul piano sostanziale, senza dover forzare i comuni principi processuali facendo ricorso a una omogeneità fittizia determinata con un espediente meramente procedurale.

A tutt'oggi figure come le Class-Action sono difficilmente compatibili con il quadro normativo continentale. Né tali potrebbero essere definite le azioni collettive recentemente introdotte, la cui giustificazione sistematica è peraltro piuttosto ardua. Occorrerà quindi uno sforzo di "fantasia giuridica" per superare l'empasse.

Si pensi per esempio alla valorizzazione del concetto di Status rispetto al diritto soggettivo, al riconoscimento della legittimazione attiva delle universitas rerum et personarum, attraverso cui sarebbe possibile la costruzione di una giurisdizione di massa compatibile con i principi del diritto continentale, anche attraverso il recupero dell'istituto della sentenza collettiva.

E c'è di più: per i motivi già illustrati, nel nostro ordinamento, ma anche in gran parte dell'Europa, il sistema di risoluzione dei conflitti è incentrato sul processo statale. Anche nel Regno Unito la situazione non è molto diversa, e il minor contenzioso processuale è conseguenza soprattutto della particolare onerosità dello stesso.

Tuttavia questa caratteristica, come pure l'aggravio della soccombenza per le liti ingiustificate, non è sufficiente a contenere l'espansione della domanda di giustizia, la quale, come abbiamo visto, è strutturalmente crescente e anelastica per motivi che sfuggono del tutto al controllo degli stati nazionali. **D'altro canto solo una giurisdizione efficiente può consentire il decollo degli strumenti conciliativi. Di conseguenza sarebbe velleitario affidare a questi ultimi la funzione deflattiva del contenzioso in mancanza di una risposta giurisdizionale adeguata.**

Occorre perciò edificare insieme alle strutture di ADR altri pilastri e pervenire a un diverso e più articolato modello di risoluzione dei conflitti. Ciò è possibile riconoscendo la fine del monopolio statale assoluto sulla giurisdizione, restringendolo a quelle materie come il diritto criminale, il diritto amministrativo, lo stato civile, la filiazione e le successioni, che investono diritti indisponibili, consentendo agli altri corpi intermedi della società di costituire organismi giurisdizionali e di conciliazione secondo criteri di accreditamento predeterminati per legge. Quest'ultima strada è stata sinora percorsa in Italia soltanto per gli organismi di conciliazione, ma alla luce di quanto sin qui detto si potrebbe adottare anche per i soggetti giurisdicenti.

E' ovvio che si tratta di abbandonare le note spiagge del pangiurisdizionalismo per avventurarsi in un pelago poco noto, e forse sarà necessaria qualche interpretazione evolutiva di norme costituzionali, se non addirittura qualche modifica. Tuttavia l'alternativa a questa esplorazione è stata sinora rappresentata da una drastica riduzione delle garanzie o dai consueti pannicelli caldi. La nostra navigazione pericolosa è invece un tentativo di riallineamento complessivo del sistema al nuovo quadro che si va delineando. Ciò comporta in ogni caso l'assicurazione dell'intangibilità di taluni principi fondamentali (terzietà, indipendenza, capacità professionale del giudice), la risoluzione di alcuni problemi (come l'attribuzione o distribuzione dei costi) e il superamento di alcune prevedibili obiezioni, prima di tutto quella relativa al giudice naturale.

Per quanto riguarda quest'ultima, basterà qui dire che per assolvere il precetto costituzionale dell'art. 25 non sembra necessario che il giudice sia necessariamente un pubblico funzionario statale, potrebbe essere sufficiente che venisse individuato ante causa attraverso un procedimento non arbitrario, ma disciplinato per legge. Né a ciò osterebbe il contenuto dell'art. 102 Cost. che attribuisce alla legge sull'ordinamento giudiziario, cioè a una legge ordinaria, il potere di istituire e regolare i soggetti giurisdicenti. E neppure il concorso prescritto dal successivo art. 106 per la nomina appare indizio decisivo, se si consideri che, per esempio, anche alla funzione notarile si accede per concorso, senza per ciò instaurare un rapporto di impiego pubblico con lo stato. **La scelta di affidare la giurisdizione al giudice statale quindi è solo uno dei modelli possibili, ma non per questo necessariamente l'unico compatibile col dettato costituzionale.** Tale modello, certamente coerente con lo stato-ordinamento nazionale del secolo scorso, ma assai meno giustificato nel nuovo contesto, potrebbe quindi essere superato ed evolvere senza dover modificare la Costituzione.

Si tratta, in altre parole, di istituire un ulteriore foro alternativo per le materie non riservate (cioè quelle di natura indisponibile, come il diritto penale, l'amministrativo, lo stato civile, la filiazione, le successioni), nel quale la giurisdizione è esercitata come un munus.

Siccome si tratta di un mare novissimo, sarà bene fare almeno un esempio di una delle strutturazioni possibili.

Ipotizziamo che una legge disponga che gli enti territoriali (comuni, province e regioni), le associazioni dei lavoratori (dipendenti o autonomi), quelle degli imprenditori, dei produttori e dei consumatori, d'intesa con gli ordini professionali e le camere di commercio (tutti soggetti sociali intermedi di rilievo costituzionale: titolo V per gli enti locali, art. 2 e 39 per gli altri) possano, a determinate condizioni di accreditamento fissate dalla legge medesima, istituire organismi giuri-

sdizionali nei comuni con almeno 15.000,00 abitanti. Ipotizziamo che la medesima legge preveda che tali enti abbiano il solo compito di amministrare la procedura, cioè ricevere le domande, designare i giudici secondo criteri prefissati, ricevere il deposito delle decisioni e repertoriarle, ricevere il deposito delle spese di procedura, analogamente a ruolo ordinariamente svolto dalle camere arbitrali. Ipotizziamo ancora che per essere abilitati a giudicare i giudici non statali debbano conseguire un'abilitazione secondo criteri determinati per legge, come il possesso di specifici titoli. Ipotizziamo che gli organismi giurisdizionali debbano tenere un elenco dei giudici abilitati a giudicare presso di loro. Ipotizziamo che avanti a tali giudici si applichi un rito uniforme, meglio se informatizzato. Ipotizziamo per tali giudici un sistema di autonomia (per esempio una sezione autonoma del CSM, con elezione riservata e separata).

Ecco che avremo la possibilità di moltiplicare la risposta giurisdizionale in poco tempo con una struttura leggera, a costo zero per il bilancio dello stato, che si distribuisce in funzione della domanda di giustizia e libera le risorse statali per consentire di concentrarle in quei settori e territori dove sono più carenti, con un complessivo miglioramento di efficienza-

E' ovvio che c'è un problema di costi, i quali in linea di principio non possono che essere a carico delle parti litiganti, come del resto accade attualmente nel processo civile. Qui pure vige la regola generale per cui l'attore anticipa le spese del processo, che poi vengono imputate definitivamente dal giudice nella sentenza secondo il criterio della soccombenza. Di conseguenza il rapporto costo/beneficio rimane sempre una valutazione di chi ha interesse ad agire. Del resto anche nel sistema statale attuale in caso di fori (o giurisdizioni) alternativi ci si trova davanti ad analoghe scelte di opportunità.

Comunque, ad esaminarlo bene, il problema dei costi è meno grande di quanto si possa pensare. Per esempio, trattandosi di una giustizia di comunità, la socializzazione almeno parziale degli oneri potrebbe avvenire attraverso i contributi dei soggetti promotori. Si potrebbe obiettare che in questo modo le comunità più ricche o più organizzate godrebbero di una maggior quantità di giustizia rispetto a quelle più povere o meno organizzate. Questo accadrebbe soltanto se il sistema di giustizia statale non riutilizzasse rapidamente e con criterio le risorse liberate dall'impiego dei giudici non statali; ma se dobbiamo partire dall'assioma che lo stato utilizza male le scarse risorse disponibili per la giustizia, allora a maggior ragione ben venga il giudice non statale. Si potrebbe poi pensare a forme di assicurazione per la copertura degli oneri processuali, analogamente a ciò che avviene in campo sanitario, mentre, per quello che riguarda gli indigenti, potrebbero valere i criteri previsti per il gratuito patrocinio. Tale soluzione potrebbe forse far rilevare un qualche incremento di oneri per l'erario, tuttavia, anche prescindendo dalla preminenza dell'obbligo di solidarietà sociale, tali oneri da un lato sarebbero contenuti dalla preventiva valutazione di ragionevole fondatezza delle ragioni addotte dal beneficiario, e dall'altra sarebbero compensati dall'aumento di efficienza. La congestione dei processi, infatti, e la loro eccessiva lunghezza, ne aumenta di molto il costo unitario anche per le casse statali. A tal proposito un ulteriore elemento per limitare i costi del ricorso al giudice non statale potrebbe rinvenirsi nella completa defiscalizzazione dei relativi oneri, soluzione giustificata dalla mancata incidenza sul bilancio dello Stato del circuito giudiziario non statale.

Negli ultimi vent'anni le tasse richieste dall'erario per l'accesso alla giustizia sono aumentate in maniera letteralmente esponenziale, molto di più del costo della vita e del pur generale aumento della pressione fiscale. **Non c'è bisogno di un genio della statistica per constatare che non solo i processi sono diventati più lunghi e costosi, ma soprattutto che sempre più spesso il loro risultato è inutile, nel senso che il ritardo della decisione vanifica la funzione economico-sociale che l'esito del giudizio in concreto avrebbe dovuto garantire.** Se il processo è la giustizia nel caso concreto, allora dobbiamo dire che il processo statale è già venuto meno al suo scopo. Non porre argine a questa situazione equivale ad avallare la vulgata destabilizzante che circola tra la gente: la giurisdizione è incompatibile con i ritmi della vita reale, è un optional buono per tignosi e sognatori, quindi magistrati, avvocati e gli altri addetti sono solo petulanti sacerdoti di dei inutili.

Questa è la priorità vera, l'emergenza giustizia fuori da ogni retorica: se ad essa non sapremo rispondere con una terapia d'urto che vada oltre gli sterili campi sinora coltivati, noi tutti operatori del diritto saremo delegittimati e privi di funzione, ma soprattutto la nostra società sarà privata in concreto, cioè nella coscienza collettiva, di uno dei pilastri del vivere civile, qual'è il rispetto delle regole. Se la giustizia è ridotta a una cariatide o a una caricatura, non c'è marcia per la legalità che tenga.

Non è questa la sede per entrare nei dettagli, ciò che qui è importante e delineare un sistema, indicare un'alternativa, una possibilità nuova, una nuova lettura della funzione giudicante, adattata a un sempre più vasto contesto di norme senza stato (almeno nel senso dell'identità tralaticia stato-nazione-ordinamento). Certo con una facile battuta si potrebbero assimilare questi giudici non statali ai chierici vaganti dell'evo medio. Aldilà delle battute, però, si deve in gran parte alla contaminazione ed elaborazione culturale dei giuristi medievali la diffusione di molti degli istituti del diritto commerciale il cui sviluppo ha consentito al mondo occidentale la supremazia che ha poi affermato nell'era moderna. Perciò nel momento in cui in Europa si tende a tornare al diritto comune e alla *lex mercatoria*, non dovrebbe dare scandalo che anche i luoghi e i soggetti dello *jus dicere* richiamino in qualche modo quelli premoderni: sarebbe solo un ricorso vichiano.

Si potrebbe dire che tutto questo discorso non ha alcun effetto sul processo penale. In effetti su quest'ultimo, fermo restando l'esercizio obbligatorio dell'azione, è difficile intervenire se non su due piani: quello della depenalizzazione ovvero della diversificazione delle sanzioni per i reati bagattellari o per quelli minori e nell'introduzione di meccanismi di conciliazione endoprocessuale per i reati perseguibili a querela o comunque quelli ove la rilevanza della parte offesa ne consentirebbe la repressione del reato attraverso adeguati meccanismi risarcitori in forma specifica (con l'inevitabile corollario delle correlate riforme di diritto sostanziale *quoad poenam*). Anche qui il giudice prima di aprire il dibattito potrebbe affidare imputato e parte offesa a un conciliatore, ovvero attivare una procedura di mediazione in cui la parte pubblica sia rappresentata dall'Ufficio del P.M., con un termine di sospensione del giudizio e della prescrizione ai fini del raggiungimento della conciliazione: in caso di esito positivo il giudizio si estinguerebbe. L'intervento di un conciliatore professionale potrebbe migliorare in materia sensibile il risultato di pace sociale, oltre a aumentare il numero dei giudizi definiti per remissione di querela.

Tuttavia ciò che è importante, soprattutto nei reati minori ma di diffuso allarme sociale, è però l'effettività della pena,

cioè che essa sia effettivamente scontata in modo percepibile come sanzionatorio (e quindi limitando forme come gli arresti domiciliari). In questa direzione si potrebbe ipotizzare l'introduzione della condanna allo svolgimento di lavori socialmente utili per un determinato periodo.

Riassumendo, si tratta di affrontare la domanda di giustizia sostanzialmente crescente con diversi e più numerosi strumenti: sentenze collettive per il contenzioso di massa, maggiori sanzioni alle liti palesemente temerarie o defatigatorie, istituzione di giudici non statali per i diritti disponibili, valorizzazione dei percorsi di mediazione e conciliazione sia endo che extra processuali, depenalizzazione di taluni reati bagattellari, sanzioni diverse ma effettive per i reati minori, utilizzo nei settori più critici e carenti delle risorse liberate.

Non c'è qui la pretesa di aver disegnato nei minuti dettagli un nuovo universo giuridico, questo può e dovrebbe essere se mai l'esito del percorso di riflessione qui aperto: il tentativo in questo momento è quello di superare un contrasto apparentemente irrisolvibile tra fini e mezzi tracciando una più vasta architettura delle tutele. Inoltre crediamo sia giunto il momento di aprire un confronto e un dibattito approfonditi sulle ricadute della costruzione dell'U.E. sul sistema giustizia e sul ruolo necessariamente diverso che gli Stati e gli altri organismi intermedi della società debbono di conseguenza prepararsi ad assumere. Senza questa riflessione, infatti, rischieremo di partorire altre soluzioni inadeguate perché superate dal contesto.

Il Congresso

Approssimandoci al termine di questa relazione, che vuole essere un doveroso contributo da parte di chi ha avuto il privilegio di vivere da protagonista e in prima linea questi ultimi anni, assai intensi, ritengo di poter affermare, e con orgoglio, che l'avvocatura è stata capace da un canto di spingersi ancora una volta al di fuori di sé, elaborando apprezzabili proposte su tutte le principali questioni della Giustizia, e dall'altro, per l'ennesima volta, di guardare anche al di dentro, al proprio essere, ai propri comportamenti, alle proprie diversità, per rinvenire il modello più corretto che possa contemperarle e disciplinarle.

E più si accentuano queste ultime, più si avverte l'esigenza e la necessità di un luogo istituzionalmente deputato al loro confronto ed alla sintesi dei principi comuni e delle volontà. Questo luogo è il Congresso Nazionale Forense, oggi realtà indiscussa e indiscutibile, accettata e riconosciuta ad ogni livello, ed opportunamente inserita, senza contrasti o contestazioni da parte di alcuno, nel progetto di nuova legge professionale.

Il Congresso, l'assemblea generale dell'Avvocatura, cui sono rimesse le scelte e le determinazioni poi affidate all'Organismo Unitario per la successiva gestione politica nel biennio che ne segue, rappresenta un importantissimo, imprescindibile momento di verifica.

L'effervescenza di proposte e riflessioni che sui temi congressuali si è registrata nelle ultime occasioni, le convergenze fors'anche inattese su punti qualificanti, la volontà di lavorare assieme sul merito delle questioni, prescindendo da schieramenti preconcepiuti, tutto ciò è la miglior prova di come si stia facendo strada nell'avvocatura, anche ai livelli più alti, la acquisizione di un nuovo e diverso metodo di lavoro e di confronto e di come si stia abbandonando una visione miope e ristretta tesa all'affermazione da parte di ciascuno delle proprie posizioni in una logica di supremazia, che per troppo tempo ha caratterizzato l'agire delle diverse componenti dell'avvocatura, in favore di un reale e costruttivo confronto e dialogo, che consente di valorizzare al massimo ogni positivo contributo ed al contempo di imprimere maggior forza alle posizioni così espresse.

L'Organismo Unitario ha l'orgoglio, che nasce dalla serena convinzione di avere sempre agito nell'esclusivo interesse dell'avvocatura e dei principi che essa propugna e difende, di avere comunque tracciato e percorso con convinzione una strada, di avere indicato un metodo di lavoro e di approccio ai problemi di settore, che è oggi seguito e fatto proprio da molti.

Il dibattito negli Ordini, amplificato dalla diffusione e dal consolidamento delle Unioni, si è fatto di giorno in giorno più consapevole e maturo; le Associazioni Forensi hanno mostrato ogni giorno di più capacità di analisi e di proposta, di percorrere i tempi e di indicare percorsi nuovi, fors'anche inusuali, sui quali misurarci e dai quali trarre preziosi spunti.

In una fase di grande confronto sul merito delle questioni, che riteniamo di aver contribuito a determinare, nella quale antiche polemiche sono state sopite – pur senza la rinuncia da parte di alcuno alle proprie convinte posizioni sugli assetti della rappresentanza – anche i rapporti tra le varie componenti dell'avvocatura si sono grandemente rinforzati e, come sempre accade, diffidenze immotivate sono state fugate.

E' davvero una grande soddisfazione, che mi consentirete di rivendicare anche quale merito personale, scusandomi per l'ardire, vedere oggi qui intervenire nel Congresso Nazionale dell'Avvocatura Italiana, e partecipare ai lavori ogni sua componente e, particolarmente, i rappresentanti dell'AIGA e dell'Unione delle Camere Penali.

La leadership, nell'ambito dell'organismo politico, non è mai stata e non deve essere interpretata quale esercizio di potere, e meno che mai quale volontà di primazia di alcuni su altri. Deve invece connotarsi per la duttilità nel cercare di fare proprie e di interpretare tutte le voci, riconducendole ad unità, e per la capacità di saper motivare e persuadere le persone a lavorare per un obiettivo comune, sulla scorta di analisi ed obiettivi condivisi. E' quindi stata la ricerca di una rinnovata armonia e collaborazione all'interno dell'Avvocatura, e di un sempre maggiore contatto e sviluppo di sinergie tra le varie componenti istituzionali e associative, sia periferiche che centrali, il compito primario che mi ero affidata, assumendo la carica: il risultato di oggi costituisce il miglior premio.

E' infatti, la migliore riaffermazione della stringente attualità del Preambolo allo Statuto del medesimo Congresso, e della bontà della intuizione che portò a dare vita all'Organismo Unitario, quale "rappresentanza delle rappresentanze" crogiuolo di sensibilità e di esperienze a volte anche molto diverse tra loro, ma pur sempre coese attorno ad un minimo comune denominatore di principi e di valori.

E ciò senza sottacere l'opportunità di riflettere, in tempi brevi, su cambiamenti nell'architettura del modello, che l'esperienza, soprattutto di chi vi ha concretamente e a lungo operato, suggerisce come necessari ed indifferibili, anche nell'intento, mai venuto meno, di portare a definitivo compimento il percorso di unità che si è oggi molto rafforzato.

Conclusioni

L'avvocatura come sempre si sta spendendo per costruire ponti, per mettere circolo conoscenze ed esperienze, per dare vita ad una rete dei saperi finalizzata alla migliore individuazione e calibratura degli interventi, per poter indicare quindi con sempre maggiore autorevolezza – com'è avvenuto in occasione dell'ultima campagna elettorale nazionale – le priorità per cambiare davvero il sistema giustizia in Italia: i lavori di questa assise rappresenteranno il nostro ulteriore contributo. L'auspicio è che la politica sappia adeguatamente valorizzare lo spirito di servizio e la capacità propositiva dell'Avvocatura italiana.

Dobbiamo però prendere atto che, malgrado i nostri sforzi e il rilevante impegno, l'avvocatura non è stata capace, per responsabilità da ricercare certamente al suo interno, di ergersi a "interlocutore reale" della politica e della società. Le energie - anche in questi ultimi anni sprecate in contrasti, dettati dalla volontà di supremazia degli uni sugli altri, soltanto da ultimo e all'apparenza sopiti - sono state troppo a lungo colpevolmente sottratte alle doverose iniziative esterne, che avremmo dovuto potenziare e nelle quali avevamo il dovere di presentare un'unica voce, una immagine di avvocatura unita e consapevole, capace di anteporre il raggiungimento degli obiettivi generali al particolare di ciascuno. Abbiamo la responsabilità di impedire che ciò accada di nuovo.

Ora, in questo nuovo clima di ritrovata armonia, abbiamo un ulteriore ed importante obiettivo, dal quale la pur legittima soddisfazione di aver compiuto sin qui il nostro dovere non deve distoglierci neppure per un minuto: da questo Congresso dobbiamo far arrivare quanto più forte possibile il nostro messaggio di insofferenza – che è anche l'insofferenza dei cittadini che ci affidano la tutela dei loro diritti - nei confronti di quella classe politica e di quella classe dirigente che si sono succedute e sin qui si sono mostrate incapaci di affrontare e risolvere i problemi del settore giustizia, di talchè sono sicure responsabili (ancorchè certamente non da sole) del diffondersi progressivo ed inarrestabile di una metastasi che sta per condurre il sistema al totale e definitivo collasso.

Deve essere un messaggio chiaro, che denunci, come sempre nel passato, anche recente, l'inutilità di interventi settoriali e tampone in assenza di una visione organica; che denunci la miopia di coloro che si limitano a provvedimenti spot, alla ricerca del consenso e non già di un efficace riassetto di sistema, a fronte della necessità di pensare ed avviare grandi progetti strategici, la cui prima dote caratteristica deve consistere nel rigoroso rispetto dei principi cardine.

Dobbiamo affermare con forza le nostre proposte, maturate alla luce dell'esperienza e di una profonda conoscenza della realtà del settore, per indicare come uscire dalla logica della straordinarietà e dell'emergenza, per rientrare nell'ordinarietà: le battaglie per la tutela dei diritti e la legalità, infatti, dovrebbero essere quanto di più ordinario si possa immaginare.

Il sistema giustizia, così farraginoso e inefficiente da non apparire più degno di un paese civile e democratico, lascia ogni giorno di più il campo libero alla criminalità, alle sacche di corruzione, alla prevaricazione del più forte, alla signoria del torto sulla ragione . . .

Spetta oggi più che mai ai giuristi pensare alle nuove regole per disciplinare la società moderna, invertendo una tendenza che, fino a questo momento, ha visto prevalere la sottovalutazione del sapere intellettuale, la mortificazione del capitale intellettuale, e una inaudita sopravvalutazione dell'economia e del mercato.

Dobbiamo contribuire a ripristinare e a valorizzare il capitalismo della sapienza; dobbiamo sconfiggere chi vorrebbe ancora oggi costruire un ordinamento forense impermeabile alla modernità; dobbiamo colmare l'enorme divario, la diversa velocità, tra i bisogni e le aspettative della società civile rispetto alla resa di giustizia; dobbiamo far comprendere, prima di tutto ai cittadini, che l'avvocato è sentinella di legalità, che si impegna a fondo per ottenere riforme incisive ed efficaci, e non già palliative.

Facendo ricorso ad un ossimoro, potremmo dire che l'attuale crisi è forse una malattia salutare. Essa può aiutarci e fors'anche costringerci a recuperare l'etica del diritto. Il diritto è innanzitutto cultura. Il diritto è stato per troppo tempo pensato come una sovrastruttura, nell'illusione che il mercato potesse fornire da sé tutte le risposte, e al mercato si è sempre più coniugata l'efficienza, nella convinzione – errata – che la seconda potesse essere anche effetto dell'affermazione delle regole dettate dal primo. **Ma l'efficienza non deve e non può essere unico criterio, così come la mano invisibile del mercato non è il miglior regolatore.**

Dobbiamo rimodellare i nostri "fari" di riferimento: occorre il coraggio di farlo per non condannare il ns. Paese ad una condizione di arretramento.

Dobbiamo farlo tenendo ben presente che la macroeconomia non passa più per la giustizia statale e che la giurisdizione oggi incide di fatto unicamente sulle piccole e medie imprese e sui singoli. Dobbiamo farlo tenendo presente che la mobilità è oggi la norma e la stanzialità è l'eccezione, ed è oggi importante governare i rapporti più che il territorio, e ciò anche in vista di possibili modifiche costituzionali afferenti la struttura della resa di giustizia. Nell'anno in cui si celebra il 60° anniversario della Costituzione, ma anche della Dichiarazione dei diritti fondamentali dell'uomo dobbiamo riportare l'uomo al centro della scena, riscoprendo e reinterpretando valori e principi fondamentali. **Dobbiamo farlo credendo nella trasparenza e nella responsabilità, fornendo gli strumenti di consapevolezza ai cittadini, per poterne riconquistare la fiducia.**

Ringraziamenti

Termina qui, in questo Congresso, un quinquennio ricco ed appassionante, che ha rappresentato per me un'occasione irripetibile di crescita umana e professionale, e voglio chiudere con un ultimo pensiero.

E' un pensiero di autentica gratitudine che rivolgo a tutti Voi che siete qui oggi, ma in particolare:

- **a mio padre**, che ha saputo trasmettermi l'amore per questa professione e i principi etici che la reggono;
- **all'avv. Angiola Sbaiz**, al cui rigore ed alla cui lungimiranza ho sempre cercato di ispirarmi;
- **al mio Ordine e agli Ordini del distretto**, la cui fiducia ho cercato di onorare al meglio;
- **agli amici del Consiglio Nazionale Forense e della Cassa Forense, degli Ordini e delle Associazioni**, con i quali ho diviso momenti di intenso lavoro, ma ho anche costruito rapporti personali profondi, che conto di poter coltivare ancora a lungo;

- **ai miei compagni di lavoro dell'ultimo quinquennio**, agli amici delle Giunte e ad ogni singolo componente delle due assemblee Oua che si sono susseguite e che hanno voluto onorarci della presidenza, ai collaboratori di segreteria, agli addetti stampa: alla loro capacità, impegno e dedizione straordinarie devo - e dobbiamo noi tutti - davvero molto. Hanno saputo essere compagni di strada pazienti, disponibili, sempre pronti a seguire ritmi talvolta frenetici ed incalzanti, capaci di tollerare le mie intemperanze e le pressioni cui li ho sottoposti. Sono oggi per me amici sinceri, ciascuno con la sua individualità, preziosi ed insostituibili, che unisco in un forte e commosso abbraccio;

- **ai tanti, moltissimi Colleghi che ho avuto occasione di incontrare** e con i quali mi sono confrontata, per la simpatia, il calore e la fiducia che mi hanno sempre dimostrato.

Un ringraziamento particolare non può mancare poi per l'amico Sandro Callegaro, impareggiabile Segretario Generale di questo Congresso, al cui impegno senza riserve dobbiamo l'essere qui oggi in questa meravigliosa cornice, che spero tutti conserveremo nei nostri ricordi. A lui, personalmente, devo l'aver potuto vivere anni di grande impegno ma di grande ricchezza sotto il profilo umano: fu lui, infatti, a farmi comprendere, ormai tanti anni fa, l'importanza di accrescere la propria esperienza professionale con una attività in favore della Giustizia e della categoria.

Posso affermare, infine, che mi ritengo fortunata perché l'impegno per l'avvocatura e per la giustizia mi ha ripagato con ciò che davvero è più prezioso: con la moneta dell'affetto e dell'amicizia, confermando l'intima soddisfazione di aver dato ogni energia, fisica e intellettuale, per contribuire alla soluzione di problemi vitali, che riverberano i loro effetti non solo all'interno del sistema.

Vorrei però chiedervi un altro prezioso regalo: al termine di questo Congresso, che abbiamo costruito e pensato perché possa davvero rappresentare un ulteriore passaggio evolutivo verso quel Congresso autenticamente politico dell'avvocatura che si è fortemente voluto quasi quindici anni fa, lasciate questa sala, questa bella città di Bologna, dove da secoli si respira diritto, con una rinnovata carica di passione, di consapevolezza e di impegno, e soprattutto senza pessimismo, disincanto o rassegnazione.

E' un'epoca di grande transizione, di cambiamento: tutti noi abbiamo il dovere di contribuire a ricostruire fiducia nel Paese e nelle sue istituzioni, e quindi di far sì che l'avvocatura italiana possa essere protagonista e guidare questo cambiamento, nella Giustizia e nella società civile, per prima cosa rinnovando se stessa, senza timori, investendo con decisione nei giovani.

Lavoriamo, quindi, con il consueto impegno, e chiudiamo questo importante Congresso con la certezza che i lavori di queste giornate e i documenti che verranno approvati, saranno una reiterata prova della capacità di analisi e di proposizione dell'avvocatura italiana.

Mostriamo a noi stessi, all'opinione pubblica e al Paese la forza del nostro presente, che affonda le radici nel passato e che continuerà a rappresentare il nostro futuro, consapevoli che, come scrisse Marcel Proust, "Il vero viaggio di scoperta non consiste nel cercare nuove terre, ma nell'aver nuovi occhi"



Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana

MOZIONE POLITICA

Il XXIX Congresso Nazionale Forense, riunito in Bologna nei giorni 13-16 novembre 2008,

preso atto

della perdurante assenza di un serio e complessivo progetto di riforma della giustizia, clamorosamente confermata dall'ennesimo intervento emergenziale sul processo civile in discussione al Parlamento, in un sistema nel quale i procedimenti si distinguono ormai dall'anno di instaurazione del processo, divenuto ormai oggetto di se stesso,

tenuto conto

dell'intervento all'assise congressuale del Ministro di Giustizia e degli impegni assunti tra cui l'imminente presentazione di una legge volta all'unificazione dei riti del processo civile, il ripensamento delle proposte di modifica al codice di procedura ed in particolare della introduzione di filtri per il giudizio in Cassazione, nonché la riforma dell'ordinamento professionale forense,

osserva

L'ansia di deflazione indiscriminata e sommaria del processo, contro lo stesso dettato dell'articolo 111 della Costituzione, allontana progressivamente la giustizia concretamente attuata dal processo da quella sostanziale.

L'Avvocatura italiana ha ripetutamente reclamato una riflessione complessiva sul sistema e sui modelli di protezione dei diritti e degli interessi in vista di una nuova architettura delle tutele, tanto più urgente per l'incomprimibile aumento della domanda di giustizia e per il tramonto dello Stato nazionale come fonte unica del diritto e quindi della sua attuazione.

Di tale riflessione, tuttavia, essa sola, tra i corpi sociali organizzati, sembra essersi fatta carico, promuovendo la Conferenza Nazionale per la Giustizia, con l'obiettivo di estendere il dibattito e sensibilizzare al tema Governo, Parlamento, magistratura, forze politiche e parti sociali.

Bisogna prendere atto, tuttavia, che la convergenza tra una politica di piccoli orizzonti e la vischiosa resistenza della magistratura ad ogni ripensamento della propria funzione, ha fin qui determinato una pericolosa deriva tecnocratica della giurisdizione, priva di giustificazione sistematica e, talvolta, anche di legittimazione democratica, non impedendo che, come con l'ultima riforma proposta, si arrivi ad investire un organismo giurisdizionale di un potere che va ben oltre l'interpretazione, con ciò dimenticando che i sistemi giuridici basati sullo *stare decisis* hanno strumenti di bilanciamento e ricambio (nomina popolare, temporaneità, ecc.) di cui il nostro ordinamento è privo.

Per rimediare a tale squilibrio è necessaria una scelta di sistema, o sulla via di avvicinamento al diritto uniforme, ovvero rimuovendo le alterazioni incoerenti con la tradizione giuridica continentale, come le recenti previsioni di inammissibilità nei ricorsi per cassazione.

L'Avvocatura italiana respinge la via puramente emergenziale della deflazione indiscriminata a costo zero e della sommarizzazione del processo con ciò

1) riaffermando l'esigenza di una vigorosa e moralizzatrice riorganizzazione delle risorse (personali, professionali, deontologiche, tecnologiche, finanziarie) esistenti, anche sulla base di modelli già sperimentati (quali, tra gli altri, le ormai note esperienze della Procura di Bolzano e del Tribunale di Torino);

2) ribadendo l'imprescindibile allocazione delle risorse necessarie, quanto meno attraverso la copertura degli organici attuali, insufficienti; l'eliminazione dei tagli e, appena possibile, la destinazione di ulteriori apporti;

3) sottolineando l'urgenza di una radicale semplificazione e di una tendenziale unificazione dei riti del processo civile, nel rispetto del principio dispositivo, che appare – tanto più nella prospettiva del processo telematico – una delle vie obbligate per razionalizzare e fluidificare una giurisdizione oggi collassata.

In tale contesto possono inserirsi le azioni collettive, a condizione che l'accesso alle stesse venga consentito senza limitazioni di legittimazione nel rispetto del diritto di difesa.

Solo una giurisdizione davvero efficiente potrà rendere efficaci gli strumenti di ADR, che diverrebbero così certamente appetibili.

In materia amministrativa e tributaria l'avvocatura rivendica la propria qualità di protagonista del processo di crescita della cultura di effettiva difesa del diritto del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Nel nostro sistema esistono carenze ed incongruenze, per effetto delle quali la posizione giuridica del privato verso l'Amministrazione troppe volte non ottiene effettiva soddisfazione, in relazione al bene della vita che risulta leso.

Deve registrarsi l'invito, autorevole e non isolato, a rivalutare l'opportunità di unificare le due giurisdizioni, valorizzando e implementando l'idea della creazione di sezioni specializzate che siano portatrici della stessa cultura ed esperienza del giudice amministrativo, ma che possano riunire in sé i poteri e gli strumenti di entrambe le giurisdizioni.

Nell'ambito della giustizia penale va riaffermata una tutela effettiva tenendo conto delle vere cause delle disfunzioni del sistema a partire dai soggetti della giurisdizione.

E' improcrastinabile ottenere e garantire la terzietà del giudice ed autonomia e indipendenza della magistratura e della giurisdizione: separazione delle carriere tra magistrati inquirenti e giudicanti, separazione della magistratura dalla politica per evitare contaminazioni dell'una e dell'altra, riforma del CSM, riforma della magistratura onoraria e dei giudici di pace.

Fermo il principio di obbligatorietà dell'azione penale, questo non può essere un mito per nascondere l'esercizio discrezionale da parte della magistratura, ma deve rispondere quantomeno a criteri legali per il suo esercizio. La definizione dei principi di politica criminale è compito del potere legislativo: lo impone anche il principio di eguaglianza.

Il necessario legame tra il diritto penale sostanziale e quello processuale, in un quadro organico e coerente, deve portare alla ridefinizione della soglia dell'intervento penale in senso stretto giungendo a un diritto penale essenziale, attuale e realizzabile, e ad una riflessione complessiva e coordinata sulle sanzioni.

Devono essere abbandonate visioni simboliche ed emergenziali del diritto penale e deve essere introdotta la riserva di codice e di legge organica, per cui le nuove norme penali possano essere ammesse solo se modificano il codice o se previste in leggi organiche che disciplinano una determinata materia.

Va riaffermata la validità del processo accusatorio contro tentazioni o derive inquisitorie, nonché interventi mirati sugli snodi che oggi presentano criticità.

Il processo penale non può essere ritenuto strumento di lotta alla criminalità ma deve rappresentare la verifica della pretesa punitiva dello stato nei confronti della persona accusata.

I processi devono ritornare nelle aule di giustizia davanti al loro giudice naturale, nei tempi, nei luoghi e con le modalità del giusto processo: occorrono quindi interventi, non solo etici, contro la loro sovraesposizione mediatica, che riconducano nel corretto alveo il rapporto tra giustizia e informazioni.

Anche l'Avvocatura è chiamata a rinnovare se stessa.

E' ineludibile e indefettibile la riforma dell'ordinamento professionale forense per garantire qualità della prestazione e qualificazione professionale dell'avvocato.

Accesso, formazione, aggiornamento e specializzazione sono punti qualificanti e fondamentali di una riforma coerente con le trasformazioni della società e con il nuovo contesto europeo.

La difesa d'ufficio ed il patrocinio dei non abbienti devono diventare sempre più efficaci e l'avvocatura dovrà fare responsabilmente la sua parte.

L'Avvocatura è unita nel respingere ipotesi di mero taglio delle strutture esistenti, con scelte tese a contenere la spesa pubblica, ma non ispirate a corretti criteri di razionalizzazione e di sicurezza dei cittadini.

Nel contempo, l'Avvocatura è consapevole sia dell'opportunità di modernizzazione dell'attuale sistema, sia di un profondo sforzo culturale, per individuare nuovi corretti metodi di intervento onde recuperare efficienza ed efficacia.

In quest'ottica, in vista di una stagione di riforme sull'amministrazione della giustizia sotto il profilo processuale ed organizzativo, gli avvocati ritengono che, ancor prima di porsi il pro-

blema della distribuzione degli uffici sul territorio, sia indispensabile comprendere quale tipo di processo regolerà i rapporti contenziosi tra i cittadini e quale tipo di processo governerà il sistema penale.

In ogni caso, non trascurabili e di sicuro riferimento dovranno essere parametri quali la popolazione, la morfologia dei territori, le infrastrutture (viabilità, edilizia giudiziaria, ecc.), il tessuto socio-economico di riferimento, attuale e futuro, la natura degli affari trattati, la presenza di criminalità organizzata.

Ciò posto, l'Avvocatura, anche su questo tema, è pronta a continuare a svolgere il suo ruolo di interlocutore essenziale e necessario, per affrontare il problema in maniera seria ed intelligente, al fine di pervenire alle scelte più giuste.

esprime

contrarietà, di metodo e di merito, ad interventi parziali ed in larga misura velleitari, che manifestano una visione burocratica della giustizia, lontana dalla più moderna concezione ormai patrimonio dell'UE, di servizio destinato ai cittadini e alle imprese, per la soluzione dei conflitti attraverso un processo giusto che si concluda in tempi ragionevoli;

auspica

che gli impegni assunti dal Ministro e la disponibilità da questi manifestata all'assise congressuale possano trovare piena rispondenza nell'attività del Legislatore avviando l'attesa stagione di riforme.

Pertanto, il XXIX Congresso Nazionale Forense

CHIEDE

al Governo ed al Parlamento di cessare dagli interventi parziali ed emergenziali facendosi altresì carico di una riforma complessiva della giurisdizione nei sensi sopra indicati;

di adoperarsi affinché sia celermente approvata una legge di riforma dell'ordinamento professionale forense, secondo le indicazioni dell'avvocatura italiana.

RINNOVA PERTANTO L'INVITO

a una complessiva riflessione sul sistema delle tutele e della risoluzione dei conflitti con il concorso dell'avvocatura e il confronto di tutti i soggetti della giurisdizione.

INVITA INFINE

a proseguire nell'attività di riforma secondo le linee indicate nelle premesse e sulla base degli impegni assunti anche in sede di Congresso da parte del Ministro.

Bologna, 15 novembre 2008

MOZIONE SULLA RIFORMA DEL C.P.C.

Il XXIX Congresso Nazionale Forense

con riferimento al disegno di legge di riforma del codice di procedura civile manifesta il disagio dell'Avvocatura per essere costretta ad assistere passiva e sgomenta, allo schizofrenico, e quasi sempre incoerente, susseguirsi di interventi legislativi che, sotto l'illusoria pretesa di "razionalizzare" il processo civile e con il dichiarato e velleitario obiettivo di favorire la "competitività", hanno finito per mortificare, contro ogni ragionevolezza, le regole che disciplinano il buon funzionamento della giustizia civile.

Gli unici effetti di questo "tsunami" legislativo, sono stati, infatti, la proliferazione di riti sempre più frazionati e settoriali ed il moltiplicarsi dei termini processuali, la compressione delle facoltà e delle garanzie delle parti, la distribuzione "a pioggia" di preclusioni e decadenze, che hanno finito per affermare una logica del processo civile quasi che fosse una "partita a scacchi" e non la sede in cui devono essere decise, nel merito, le istanze di giustizia dei cittadini.

Tutto questo, peraltro, in un contesto in cui, nelle recenti manovre finanziarie e di bilancio, viene operata una fortissima riduzione delle risorse economiche destinate alla Giustizia, come se la politica italiana non ritenesse la Giurisdizione un caposaldo fondamentale della democrazia fondata sui valori della nostra Carta Costituzionale

Con quale effetto per la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario e, conseguentemente, nella credibilità dello Stato è fin troppo facile immaginare.

Pertanto, gli Avvocati italiani, riuniti a Congresso, intendendo continuare ad esercitare utilmente la funzione che la Costituzione gli assegna di garanti del diritto di azione e di difesa dei diritti delle persone ed a nome dei cittadini che quotidianamente tutelano nelle aule giudiziarie

CHIEDONO

al Governo ed al Parlamento di

1. promuovere una sessione straordinaria dei lavori di Camera e Senato che, dopo il necessario confronto con le rappresentanze associative, politiche ed istituzionali dell'Avvocatura, dia vita ad una "costituente" per la riforma della Giustizia civile fondata su criteri di ragionevolezza, efficienza ed effettività;
2. di non votare l'approvazione di questa nuova inutile e finta riforma;
3. di utilizzare l'occasione della discussione parlamentare sui disegni di legge C1341 e S1382 per introdurre le seguenti modifiche al codice di procedura civile (queste si assolutamente urgenti e necessarie almeno per porre qualche rimedio ai tanti guasti prodotti con le sbagliate riforme degli anni passati):
 - a) **l'unificazione della facoltà ordinatorie del Giudice** in tutti i casi in cui i termini a difesa siano rimessi alla sua discrezionalità, con la previsione di un termine minimo inderogabile ed adeguato per la costituzione in giudizio del convenuto;
 - b) **l'unificazione dei termini a difesa, a prescindere dalla forma (citazione o ricorso) dell'atto introduttivo**; è del tutto ingiustificata, ed al limite dell'incostituzionalità, l'attuale previsione di un termine minimo di 90 giorni laddove la causa sia introdotta con atto di citazione a fronte di un termine di soli 30 giorni laddove per la trattazione della causa sia previsto il rito c.d. del lavoro o locativo;
 - c) **l'unificazione dei termini d'impugnazione, di reclamo e di opposizione**, con fissazione di un termine unico di almeno 60 giorni, idoneo ad assicurare il pieno esercizio del diritto di difesa senza con ciò compromettere le esigenze della parte che, avendone interesse, potrà sempre impugnare, reclamare od opporsi in un termine inferiore;
 - d) **l'unificazione della forma dell'atto introduttivo dei giudizi di impugnazione, reclamo ed opposizione**; è più funzionale che questi giudizi siano introdotti con ricorso giacché in tal modo si consentirebbe l'immediata gestione del fascicolo e dei tempi del procedimento da parte del giudice;
 - e) **l'unificazione del Giudice del reclamo** (in materia cautelare, in materia di famiglia, ecc.), estendendo a tutti i procedimenti di reclamo la previsione dell'attuale art. 708, comma IV: in alternativa dovrebbe quanto meno prevedersi che dell'organo collegiale competente a decidere dei reclami non possano fare parte magistrati appartenenti alla stessa sezione del giudice che ha emesso il provvedimento oggetto di riesame;
 - f) **la fissazione di termini perentori per il deposito degli atti giudiziari**, con conseguente responsabilità civile del magistrato inadempiente, senza effetti sulla validità ed efficacia degli atti processuali.

MOZIONE SULLE PARI OPPORTUNITA'

I sottoscritti delegati

ritenuto

indispensabile che l'Avvocatura si faccia parte attiva e propositiva, nel contesto del mondo professionale, affinché siano rimosse tutte le forme di discriminazione che di fatto ostacolano la piena attuazione del principio di parità garantito dagli artt.2, 3 e 51 della Costituzione, presentano all'approvazione dell'Assemblea congressuale la seguente mozione:

"Il XXIX Consiglio Nazionale Forense riunito in Bologna il 13 -16 novembre 2008,

considerato

- che la presenza femminile nella professione Forense ha avuto un forte incremento negli ultimi decenni, con una media nazionale delle iscritte negli Albi di oltre il 40%, (con punte di oltre il 50% in numerosi Ordini territoriali), mentre nei registri dei Praticanti Avvocati la componente femminile supera già il 60%;
- che presso il Consiglio Nazionale Forense opera la Commissione Pari Opportunità e che in numerosi Ordini locali si sono costituiti e svolgono regolare attività i Comitati o le Commissioni per le Pari Opportunità;
- che il Consiglio Nazionale Forense ha recentemente rinnovato il Protocollo di intesa con il Dipartimento delle Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ha sottoscritto con il CSM, la Magistratura ordinaria, la Magistratura speciale e l'Avvocatura dello Stato l'atto costitutivo della Rete dei Comitati delle Pari Opportunità nelle professioni legali, entrambi finalizzati a diffondere la cultura di parità e ad individuare azioni positive;
- che dai dati rilevati dalla Cassa Nazionale di Previdenza emerge una differente e minore produttività di redditi da parte delle colleghe rispetto ai colleghi e che, a parità di anzianità professionale, la media dei redditi delle professioniste è molto inferiore ai redditi dei colleghi uomini, sull'intero territorio nazionale;
- che dalle analisi svolte è emerso che tale differenza di reddito, *vulnus* della parità, scaturisce dall'operare in fasce di mercato residuale e dalla scarsa rappresentatività nei luoghi decisionali;
- che inarrestabili mutamenti sociali, che vanno governati e non subiti, impongono la valorizzazione dell'apporto femminile all'interno del mondo professionale, nell'interesse della collettività ed in essa della Avvocatura tutta;
- che per un corretto adeguamento al principio costituzionale, sancito dagli artt. 2,3 e 51 della Costituzione Italiana, l'adozione di un moderno ordinamento professionale non può ignorare la prospettiva di genere e deve, in particolare, prevedere a tutti i livelli, meccanismi di riequilibrio che garantiscano democraticamente la presenza femminile nei luoghi decisionali e di rappresentanza della categoria,

impegna

il Consiglio Nazionale Forense, anche attraverso la sua Commissione Pari Opportunità, la Cassa Forense, l'Organismo Unitario dell'Avvocatura, gli Ordini territoriali, le Associazioni Forensi e i Comitati pari opportunità ad attivarsi, nel rispetto dei suddetti principi, affinché:

- sia promossa e favorita a tutti i livelli la rappresentanza femminile negli organi istituzionali e associativi.
- siano favorite e diffuse buone prassi per incrementare programmi di formazione finalizzati a potenziare le capacità economico - gestionali delle donne avvocato per consentire l'accesso delle stesse in settori professionali, che appaiono oggi loro preclusi.
- siano promossi e approntati, presso i competenti uffici ministeriali nuovi criteri per la applicazione degli studi di settore, alla luce dei recenti studi della Cassa di Previdenza e Assistenza Forense
- sia promossa e favorita, anche attraverso specifiche materie di insegnamento presso le Scuole giuridiche di formazione e presso le Università degli Studi, la cultura della parità, fondata sui principi costituzionali.

XXIV CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

Bologna, 13-16 novembre 2018

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA: GARANZIA EFFETTIVA O UTOPIA?

LA RAZIONALIZZAZIONE DEI PROCESSI CIVILI (CIVILE – LAVORO – FAMIGLIA – MINORI)

DOCUMENTO DI SINTESI

Coordinatori: Prof. Avv. Angiello (URCOFER) - Avv. Andrea Pasqualin (OUA)
Avv. Maria Giuseppina Chef (OUA) - Avv. Stefano Borsacchi (CNF)
Avv. Antonio De Giorgi (CNF) - Avv. Manola Faggiotto (UNCC)
Avv. Luisella Fanni (AIAF) - Avv. Manuela Cecchi Fanni (AIAF)

La crisi della giustizia civile in Italia è la crisi di un sistema che appare ormai strutturalmente incapace di assolvere alla propria funzione.

Un sistema che perde continuamente ed inesorabilmente terreno sul piano della risposta alla domanda di giustizia, in termini di progressivo ed inarrestabile aumento dell'arretrato e dei tempi di definizione, è un sistema bloccato, che incide pesantemente, come sempre più spesso viene ricordato, sulla competitività del Paese, oltre che sulla qualità della vita della collettività.

Se queste premesse sono fondate e se è vero che il grado di democrazia di un Paese si misura anche sulla capacità di rendere effettivamente giustizia, deve prendersi atto che quella della giustizia è ormai a tutti gli effetti un'emergenza sociale, di cui occorre farsi carico con misure adeguate alla sua gravità.

Per tali ragioni la questione giustizia va affrontata con un piano a medio termine, che certamente richiede anche interventi immediati, ma che non può risolversi, come da troppo tempo accade, solo in questi.

Le linee direttrici di questo piano appaiono sostanzialmente quattro: (i) la razionalizzazione e la semplificazione dei riti; (ii) la razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse esistenti; (iii) il reperimento di ulteriori risorse; (iv) una seria riflessione sull'attuale

assetto della giurisdizione.

Gli interventi sui riti rappresentano una delle leve di intervento, che tuttavia, utilizzata da sola ed oltre tutto in modo disorganico, appare inutile, se non addirittura destinata a creare più svantaggi che vantaggi.

E ciò perché ripetuti interventi, in sé anche condivisibili, da una parte hanno scarsissima, se non nulla, incidenza sui tempi del processo; dall'altra, sono destinati a creare difficoltà agli operatori, traducendosi di fatto in ulteriori moltiplicazioni dei riti (anche ove non vengano introdotti nuovi modelli, infatti, la semplice stratificazione temporale degli interventi si traduce in molteplicità di procedimenti, destinati a differenziarsi non per la materia ma per il tempo di introduzione del giudizio).

La parsimonia in questo genere di iniziative dovrebbe essere dunque la regola, mentre invece da quasi vent'anni esse rappresentano la principale, se non l'unica, modalità di intervento nel settore, con effetti del tutto fallimentari, come è indiscutibilmente sotto gli occhi di tutti, e sopra tutto dimostrano la mancanza di volontà di affrontare in modo serio e propositivo il problema.

In quest'ottica, si palesa dunque criticabile anche la recente iniziativa novellatrice in corso di discussione in Parlamento, apparendo piuttosto opportuna una pausa di riflessione – da svolgersi ad esempio

nell'ambito della Costituente per la giustizia più volte invocata –, all'esito della quale individuare delle finalmente organiche linee guida di rifondazione del sistema.

Il Consiglio Nazionale Forense, a mezzo della propria commissione, pur nella condivisione del motivo critico concernente il carattere disorganico e disomogeneo di interventi legislativi calati, tra l'altro, in contesti normativi non specifici, ha rassegnato osservazioni in ordine ad alcuni punti di maggiore criticità di tali interventi, ed in particolare: sulla previsione di un procedimento sommario che si aggiunga come ulteriore rito alla molteplicità negativa di quelli già esistenti; su previsioni destinate ad incidere e comprimere le garanzie di difesa (art. 183 cod. proc. civ., testimonianza scritta, etc.), a vantaggio di un eccessivo potere discrezionale del giudice, senza effetti positivi sulla compressione dei tempi del giudizio; sul filtro del ricorso per cassazione.

Dall'Ordine di Firenze è stato osservato che l'occasione dell'intervento legislativo in corso dovrebbe essere utilizzata per poche modifiche, di carattere sostanzialmente neutro, che, senza incidere negli equilibri del sistema, si limitino a radicali semplificazioni, quali l'unificazione dei termini a difesa, l'unificazione dei termini di impugnazione, di reclamo e di opposizione, l'unificazione della forma dell'atto introduttivo dei giudizi di impugnazione,

reclamo ed opposizione, l'unificazione delle facoltà ordinatorie del giudice, sotto il profilo dell'assegnazione dei termini, l'unificazione del giudice del reclamo. Serve comunque un forte impegno nella prospettiva di una radicale semplificazione dei riti, che consenta di pervenire ad un rito base, adattabile con alcune modifiche specifiche alla materia della famiglia, al quale può aggiungersi quello del lavoro.

Un rito base sufficientemente flessibile ed adattabile alle varie possibili situazioni concrete, pur sempre però nell'ambito di un chiaro e forte quadro di garanzie dei diritti delle parti e così, in primo luogo, di quello al contraddittorio e di quello alla difesa.

Una prima proposta operativa è stata formulata dall'Oua, che ha elaborato una proposta organica che mira a conseguire gli obiettivi della semplificazione, della tendenziale unificazione, della razionalizzazione dell'impiego della risorsa magistrato e della compatibilità con le caratteristiche del processo civile telematico.

Tale progetto muove dai principi ispiratori del c.d. processo societario, ovviando alle criticità che esso ha evidenziato,

e potrebbe rappresentare il modello processuale uniforme, al quale si aggiungerebbero, quali ulteriori riti ordinari, il modello del processo per la famiglia e quello del rito del lavoro.

Quanto in particolare al rito per la famiglia, appare ormai necessaria l'unificazione specialistica delle competenze in materia di famiglia e di minori in sede circondariale.

Vanno implementati gli aspetti del pieno rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa e più in generale del giusto processo.

Resta da ulteriormente approfondire la questione della composizione degli organi collegiali (laici e togati o solo togati?).

Dal problema dei riti non può essere dissociato quello relativo alla razionalizzazione delle risorse esistenti (finanziarie, personali, culturali, tecnologiche e deontologiche), che non sono poche ma che sono largamente sotto utilizzate o male utilizzate, come ormai non più recenti ed assai note esperienze di singoli uffici giudiziari hanno dimostrato.

Accanto a questo impegno deve esservi la consapevolezza che la gravità della crisi richiede anche il reperimento di nuove

risorse, essendo illusorio pensare di fronteggiarla solo con il migliore utilizzo di quelle esistenti (ed allora occorre pensare innanzi tutto, oltre che alla copertura degli organici attuali dei magistrati e del personale amministrativo, ad invertire la tendenza rappresentata dai recenti tagli praticati al bilancio della giustizia).

E' ormai ineluttabile anche una riflessione sull'assetto e sul perimetro della giurisdizione, per verificare se non sia giunto il momento di differenziare e di aumentare la capacità di risposta del sistema.

Così, oltre che alla valorizzazione, anche in chiave di magistratura non togata, della risorsa rappresentata dall'avvocatura, si può pensare a direttrici che possano anche condurre al di fuori della giurisdizione statale, purché comunque pubblica, cioè garante della tutela pubblicistica che deve essere messa a disposizione di tutti e soggetta alle regole in primo luogo costituzionali che presiedono alla difesa dei diritti.



XXIX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

Bologna, 13-16 novembre 2018

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA: GARANZIA EFFETTIVA O UTOPIA?

QUALE TUTELA PENALE PER UNA SOCIETÀ MODERNA

DOCUMENTO DI SINTESI

Coordinatori: **Avv. Luigi Pellicciardi (URCOFER) - Avv. Franco Lazzarone (OUA)**
Avv. Augusto La Morgia (OUA) - Avv. Luigi Cardone (CNF)
Avv. Beniamino Migliucci (UCPI)

Una tutela penale effettiva per la società dovrà prevedere riforme che tengano conto delle vere cause delle disfunzioni della giustizia penale.

In questo contesto assumono fondamentale importanza i soggetti della giurisdizione. Ormai ineludibile e indefettibile il rinnovamento della magistratura per garantire terzietà del giudice, autonomia e indipendenza della magistratura e della giurisdizione: separazione delle carriere tra magistrati inquirenti e giudicanti, separazione della magistratura dalla politica per evitare contaminazione dell'una e dell'altra, riforma del CSM, riforma della magistratura onoraria e dei giudici di pace.

Parimenti ineludibile e indefettibile il rinnovamento dell'avvocatura per garantire qualità della prestazione e qualificazione professionale dell'avvocato: accesso, formazione, aggiornamento, specializzazione sono punti qualificanti e fondamentali di una riforma che tenga conto delle esigenze di modernità e di tutela dei diritti di libertà e difesa del cittadino.

Difesa d'ufficio e patrocinio dei non abbienti devono diventare sempre più efficaci e l'avvocatura dovrà fare responsabilmente la sua parte.

Risorse e sistemi organizzativi.
La politica deve comprendere che la giu-

stizia è un valore primario per i cittadini, per cui non possono essere lesinate risorse e devono essere recuperati alla giurisdizione i magistrati fuori ruolo.

Devono essere generalizzate le prassi virtuose che hanno dimostrato come possano essere perseguiti obiettivi di razionalizzazione che incidono sulle spese e sulla efficienza senza comprimere le garanzie di difesa.

Occorre favorire e imporre il ricorso all'utilizzo delle moderne tecnologie informatiche nel processo e nel procedimento, anche al fine di consentire ai cittadini e agli operatori del diritto l'accesso informatico agli atti e documenti del processo penale, con facilità e velocità.

L'obbligatorietà dell'azione penale non può essere un mito in balia della discrezionalità della magistratura ma deve rispondere quantomeno a criteri legali per il suo esercizio. La definizione dei principi di politica criminale, eventualmente da verificare poi a livello territoriale, è compito del potere legislativo: lo impone anche il principio di eguaglianza.

Il necessario legame tra il diritto penale sostanziale e quello processuale, in un quadro organico e coerente, deve portare alla ridefinizione della soglia dell'intervento penale in senso stretto giungendo a un

diritto penale essenziale, attuale e realizzabile, e ad una riflessione complessiva e coordinata sulle sanzioni. Devono essere abbandonate visioni simboliche ed emergenziali del diritto penale e deve essere introdotta la riserva di codice e di legge organica, per cui le nuove norme penali possono essere ammesse solo se modificano il codice o se previste in leggi organiche che disciplinano una determinata materia.

Non occorre un nuovo codice di procedura penale, ma la difesa del processo accusatorio contro tentazioni o derive inquisitorie nonché interventi mirati sugli snodi che oggi presentano criticità.

Il processo penale non può essere ritenuto strumento di lotta alla criminalità ma deve rappresentare la verifica della pretesa punitiva dello stato nei confronti della persona accusata.

I processi devono ritornare nelle aule di giustizia davanti al loro giudice naturale, nei tempi, nei luoghi e con le modalità del giusto processo: occorrono quindi interventi, non solo etici, contro la loro sovraesposizione mediatica che riconducano nel corretto alveo il rapporto tra giustizia e informazione.

XXIX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

Bologna, 13-16 novembre 2018

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA: GARANZIA EFFETTIVA O UTOPIA?

LA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA E I RAPPORTI CON LA GIURISDIZIONE ORDINARIA

DOCUMENTO DI SINTESI

Coordinatori : **Avv. Gianfranco Nucci (URCOFER) - Avv. Maurizio Cecconi (OUA)**
Avv. Carlo Allorio (CNF) – Avv. Giovanni D’Innella (CNF)
Avv. Antonio Lubrano (SIAA)

L'avvocatura italiana si trova concorde nel sottolineare come il percorso che deve portare il processo amministrativo alla completa attuazione dei principi dell'art. 111 della Costituzione non sia stato ancora ultimato.

Essa lamenta infatti che:

- la realizzazione della piena e sostanziale parità delle parti nel processo è ancora lontana dall'essere realizzata;
- le perplessità sulla permanenza di alcune sovrapposizioni tra la figura del giudice amministrativo come protagonista della giurisdizione ed i ruoli che esso è ciclicamente, e non solo occasionalmente, chiamato a ricoprire a fianco, o talvolta all'interno, della Amministrazione permangono intatte, ogni qual volta il magistrato amministrativo sia stato parte, sia pure di alta ed astratta consulenza, della funzione amministrativa in senso stretto;
- che la grande flessibilità del rito amministrativo costituisce il presupposto per una tolleranza verso la parte pubblica nella concessione di facoltà di integrazione documentale e motivazionale che spesso si risolvono in una disparità di trattamento e in lesione del rispetto del contraddittorio in danno della parte privata;
- che il confine tra la giurisdizione amministrativa e quella ordinaria è incerto e tuttora affidato a criteri non del tutto logici e comprensibili, portando la materia su di sé il contrasto tra il criterio

voluta dal legislatore del 2000, fondato sui blocchi di materia, e quello affatto diverso enunciato dalla Corte Costituzionale della centralità della distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo, cui si connette il carattere eccezionale della giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo.

La logica finora applicata per intervenire sulla materia è stata spesso quella di un incontro di volontà interpretative tra alcuni soggetti del rapporto processuale amministrativo, ovvero la parte pubblica, il giudice ordinario ed il giudice amministrativo.

Dell'art. 111 Cost. è stato prelevato e posto in luce solo un aspetto, che è quello della celerità del processo. Ma di esso si è valorizzata solo una prospettiva, che è quella dello smaltimento della pendenza dei giudizi creando ostacoli all'accesso, come la elevazione esagerata e non progressiva del contributo unificato per i ricorsi in materia di appalti, o alla permanenza della pendenza del processo attraverso la pretesa di una nuova istanza di fissazione dell'udienza sottoscritta anche dalla parte personalmente per i ricorsi pendenti da oltre cinque anni, quasi che la colpa del ritardo fosse della parte stessa e non della lentezza della giustizia.

La prima univoca affermazione che l'avvocatura intende fare da questo Congress-

so è che essa rivendica la propria qualità di protagonista del processo di crescita della cultura di effettiva difesa del diritto del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione, perché è indubbio che nel nostro sistema esistono carenze ed incongruenze, per effetto delle quali la posizione giuridica del privato verso l'Amministrazione troppe volte non ottiene effettiva soddisfazione, in relazione al bene della vita che risulta leso.

In questa prospettiva l'Avvocatura chiede che si apra un dibattito serio che la veda protagonista di un tavolo di approfondimento che porti all'avvio di modifiche o integrazioni legislative, ove necessarie, ovvero all'affermazione di prassi interpretative e processuali attraverso le quali si giunga a soluzione sui molti punti critici della giustizia amministrativa.

Innanzitutto è urgente che venga fatta chiarezza sul problema del confine tra la giurisdizione amministrativa e quella ordinaria, rispetto al quale il criterio distintivo è spesso aleatorio e non condiviso dai due ordini.

Pur nella condivisione del principio giurisprudenziale della *translatio iudicii*, di cui è tuttavia urgente definire la disciplina, senza la quale permane l'incertezza di applicazione dello strumento, appare necessario che venga data vita ad una revisione della ripartizione tra le due giurisdizioni, che sia fondata su una scelta

tra il principio oggettivo della materia trattata, e quello soggettivo della situazione fatta valere in giudizio.

Deve registrarsi, peraltro, che nei lavori del workshop è stata portata avanti autorevolmente e non isolatamente l'invito a rivalutare la necessità, o semplicemente la opportunità, di unificare le due giurisdizioni, valorizzando e implementando l'idea della creazione per varie materie ad alta tecnicità e specificità, e non solo per quella amministrativa, di sezioni specializzate che siano portatrici della stessa cultura ed esperienza del giudice amministrativo, ma che possano riunire in sé i poteri e gli strumenti di entrambe la giurisdizione.

E' fin da ora risolvibile, peraltro, con un intervento legislativo di minima entità, la disparità che attualmente si registra tra la facoltà di attivazione del giudizio di ottemperanza sulle sentenze non passate in giudicato e sulle ordinanze cautelari del giudice amministrativo rispetto agli analoghi provvedimenti del giudice ordinario.

Disparità ancor più evidente allorchè il giudice amministrativo oggi è titolare di giurisdizione esclusiva.

Sempre in linea con la necessità di evi-

tare la dispersione delle risorse umane della magistratura è stata ribadita l'avversione alla possibilità di assunzione da parte dei giudici amministrativi di incarichi stragiudiziali, non potendo ritenersi sufficiente la affermazione della natura perentoria del termine di 45 giorni per il deposito dei provvedimenti, attesa la mancata previsione di una specifica sanzione per la inosservanza dell'obbligo.

Notevole perplessità è stata sollevata nei confronti del fatto che, mentre esiste un rito speciale indubbiamente garanzia di una rapida trattazione in ragione della particolarità della materia, ritenuta rilevante per l'interesse pubblico come quella degli appalti, altre materie, di non minore rilevanza sociale, sono abbandonate al rito e alle risorse ordinarie con tempi generalmente inaccettabili di trattazione.

Per altro verso ha costituito un grave ostacolo al ricorso alla giustizia nella materia caratterizzata dal rito speciale l'introduzione di un contributo unificato di € 2000 per i ricorso in materia di appalti, o di €1000 per la materia espropriativa senza tener conto che nelle fattispecie di minor valore economico la misura ha indotto l'abbandono della volontà di accesso alla giustizia.

E' emersa la generale contrarietà all'idea,

pur adombrata a scopo meramente deflattivo in alcuni convegni ed articoli, della introduzione anche nella giurisdizione amministrativa di un giudice onorario cui sia affidata la decisione dei giudizi di più antica data, eventualmente con riserva sui casi di più semplice soluzione.

E' stata infatti rivendicata la necessità che le iniziative tendenti al raggiungimento di una maggiore efficienza della giurisdizione non siano assunte con detrimento della qualità del giudizio o con contrazione dei poteri di tutela della posizioni soggettive spettanti ai singolo.

Parimenti e' stata censurata la necessità di presentare una istanza di fissazione di udienza a firma della parte personalmente per il mantenimento in vita dei ricorsi più risalenti, ora ultraquinquennali, e se ne è chiesta la eliminazione.

E' necessario inoltre che la richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato sia decisa con maggiore tempestività al fine di evitare la incertezza sulla ammissione al beneficio, a fronte degli stretti tempi cui è soggetta l'azione, e anche per evitare che l'Avvocato si trovi esposto alla responsabilità solidale per l'omesso versamento del contributo.

QUALITA' E NATURA DELLA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA: STATO ATTUALE ED IPOTESI DI RIFORMA

DOCUMENTO DI SINTESI

Coordinatori: **Avv. Augusto Gruzza (URCOFER) - Avv. Nicola Bianchi (CNF)**
Avv. Luigi Ernesto Zanoni (OUA) - Avv. Accursio Gallo (OUA)
Avv. Michele Di Fiore (UNCAT)

1. Anche contro gli atti dell'Amministrazione finanziaria è sempre ammessa, ai sensi del primo comma dell'art. 113 Cost., la tutela giurisdizionale dei diritti di tutti i cittadini dinanzi agli Organi di giurisdizione.
- 1.1. Con riferimento alla VI disposizione transitoria e finale della Costituzione, la Corte costituzionale, con le ordinan-

ze n. 351 del 21 luglio 1995 e n. 144 del 23 aprile 1998, ha dichiarato la legittimità costituzionale della "revisione (1992) della revisione (1972)" degli Organi speciali di giurisdizione tributaria, in quanto la legge può "ristrutturarli nuovamente anche nel funzionamento e nella procedura" ed ha tracciato un limite negativo ed uno positivo del

concetto di revisione contenuto nella Costituzione.

- 1.2. Innanzitutto, non possono essere snaturati l'Organo giudicante ed il modello di procedimento, nel senso che non possono essere alterati i loro connotati strutturali ed essenziali.
- 1.3. Tuttavia il sistema di reclutamento dei Giudici tributari può essere "migliorato

- dal punto di vista dei requisiti di idoneità e di qualificazione professionale e delle incompatibilità". Pertanto sono costituzionalmente legittime le leggi adeguate della giurisdizione speciale ai principi costituzionali e ad esigenze di funzionalità ed efficienza.
- 1.4. La Corte costituzionale, con le sentenze richiamate, ha –tra l'altro- implicitamente affermato che il termine dei cinque anni, che è stato stabilito dalla VI disposizione transitoria e finale della Costituzione, è dilatorio.
2. Alla luce delle convincenti considerazioni svolte dalla Corte costituzionale, si ritiene legittima ed auspicabile una futura ed ulteriore revisione degli Organi speciali di giurisdizione tributaria che consenta di conseguire finalmente la loro piena rispondenza alle regole costituzionali. Sulla base delle considerazioni svolte, si impone perciò una nuova revisione degli Organi speciali di giurisdizione tributaria che completi il processo di giurisdizionalizzazione e li renda pienamente rispondenti al modello costituzionale.
- 2.2. Il sistema processuale tributario vigente, assegnando stabilmente l'esercizio della giurisdizione al solo Giudice onorario, comunque estraneo all'organizzazione costituzionale della Magistratura ed alle connesse garanzie, viola l'art. 108 Cost., secondo comma, il quale impone che la legge assicuri l'*indipendenza* dei Giudici delle giurisdizioni speciali e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.
- 2.3. L'art. 111, secondo comma, Cost., modificato dalla legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999, ha introdotto il concetto di *giusto processo*, il quale costituisce un modalità attuativa delle funzioni giurisdizionali anche speciali per la portata generale di tale concetto. La prima condizione fondamentale del giusto processo, posta dall'art. 111 Cost. secondo comma, è costituito dalla *terzietà ed imparzialità*.
- 2.4. Attualmente i Giudici tributari di merito, ad eccezione del Presidente del collegio, in quanto *laici*, non sono *terzi ed indipendenti* e quindi neanche *imparziali*, in violazione del secondo comma dell'art. 108 Cost. e del 2° comma dell'art. 111 Cost., relativo anche al *giusto processo tributario*. L'attuale livello qualitativo, inoltre, alimenta il contenzioso di legittimità.
- 2.5. Il Giudice tributario deve essere *togato* e perciò di carriera e di ruolo, nominato per concorso pubblico e deve svolgere esclusivamente funzioni giurisdizionali, affinché siano rispettate tali norme costituzionali.
3. Il processo tributario, per quanto non rientri tra le materie oggetto di armonizzazione delle legislazioni nazionali dei Paesi aderenti all'Unione Europea, incide indirettamente sui principi contenuti negli artt. 94 e 96 del Trattato, i quali impongono l'eliminazione delle disparità di trattamento fra le normative nazionali, che ostacolano la realizzazione del mercato interno e che falsano le condizioni di concorrenza.
- 3.1. In carenza di un atto comunitario che attui l'armonizzazione, è compito del nostro legislatore nazionale conferire ai contribuenti italiani le stesse garanzie processuali riconosciute dai sistemi processuali tributari degli altri Paesi più avanzati di Europa, avvicinando così il nostro sistema processuale al modello più diffuso nel nostro Continente.
- 3.2. Organi speciali di giurisdizione tributaria sono previsti dal sistema tedesco, il *Finanzgerichtsordnung*. Infatti in Germania il *Finanzgericht* è un Tribunale di primo grado. Ve ne sono diciannove, in genere uno per ogni capitale di *Land*; dei cinque Componenti tre sono togati e due laici che partecipano alla discussione, ma non anche alla decisione, la quale è impugnabile per questioni di legittimità ed anche di merito, però soltanto in casi particolarmente delicati, innanzi al *Bundesfinanzhof*, che è una Corte di Cassazione tributaria in Munique, i cui collegi sono composti da cinque Giudici tutti togati. In sezioni specializzate (*Senate*) sono articolati il *Finanzgericht* ed il *Bundesfinanzhof*, il quale assolve anche la funzione di tutela del sistema giuridico attraverso l'interpretazione uniforme.
- 3.3. Su centocinquanta ricorsi presentati mediamente all'anno al *Finanzgericht*, solo tremilaquattrocentosessantuno delle sue sentenze sono state impuginate nel 2004 innanzi al *Bundesfinanzhof*. Il processo giurisdizionale nei due gradi dura mediamente un anno.
- 3.4. I sistemi processuali tributari francese e spagnolo prevedono invece sezioni specializzate della giurisdizione ordinaria ed amministrativa.¹
- 3.5. E' certamente preferibile il sistema processuale tributario tedesco, caratterizzato da Organi giurisdizionali autonomi.
4. Ulteriore requisito imposto dall'art. 111 Cost., secondo comma, è la *ragionevole durata*, sancito anche dall'art. 6, primo comma, della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo.
- 4.1. Attualmente il processo tributario di merito, innanzi alle Commissioni tributarie provinciale e regionale, ha una durata ragionevole che si aggira su circa un anno per ciascuno di tali due gradi.
- 4.2. Invece, cinque anni e quattro mesi dura mediamente il giudizio innanzi alla V sezione civile della Corte di cassazione e perciò alla sezione specializzata tributaria della giurisdizione ordinaria per sole questioni di legittimità. Il numero esiguo dei Consiglieri, nonostante il loro encomiabile impegno, non consente di garantire una ragionevole durata di tale fase di giudizio conseguente all'impugnazione delle sentenze di tutte le Commissioni tributarie regionali.
5. Una notevole funzione deflativa potrebbe essere svolta da una fase obbligatoria in contraddittorio innanzi agli Uffici, preliminare rispetto all'azione innanzi all'Organo speciale di giurisdizione tributaria.
- 5.1. In Germania, Francia e Spagna è prevista tale fase pregiudizionale obbligatoria e dettagliatamente disciplinata, che funge da efficientissimo filtro, il quale riduce enormemente il numero dei giudizi tributari che giungono agli Organi giurisdizionali. Infatti, in Germania soltanto il 92% dei ricorsi amministrativi giunge agli Organi giurisdizionali. I sistemi sono di due tipi.

tali imposte utilizza talvolta istituti di diritto privato: i gradi sono due: *Tribunal de grande instance*, in primo grado, e Corte di cassazione, in secondo grado. Le controversie in materia di imposte dirette e sul valore aggiunto spettano invece alla giurisdizione amministrativa. I gradi sono tre e sono svolti innanzi al Tribunale amministrativo, Corte amministrativa di appello e Consiglio di Stato. In Spagna il *Tribunal superior de justicia* è competente in primo grado avverso le decisioni dell'Organo amministrativo, il Tribunale economico amministrativo regionale e locale: invece l'*Audiencia nacional* ha competenza avverso le decisioni dell'altro Organo amministrativo, il Tribunale economico amministrativo centrale. Le sentenze di ambedue gli Organi giurisdizionali sono impugnabili innanzi alla Corte di cassazione per violazione di legge e se la controversia supera un certo valore.

1 In Francia, ove vige il sistema dualistico, le controversie in materia di imposte indirette sono devolute alle sezioni specializzate della giurisdizione ordinaria, evidentemente perché la legislazione relativa a

5.2 Il primo, che accomuna la Germania e la Francia, prevede un'azione preliminare obbligatoria del contribuente, esperita nei confronti della stessa Amministrazione finanziaria che ha emesso l'atto.²

5.3 Il secondo tipo è quello previsto dall'ordinamento spagnolo, il quale delinea, invece, una fase pregiudizionale che si svolge innanzi non alla stessa Amministrazione finanziaria, bensì ad Organi amministrativi. L'azione, qualificata *reclamacion economico-administrativa*, è promossa innanzi ai Tribunali economico-amministrativi regionali o locali, inquadrati organicamente nel Ministero di *Economia y Hacienda*, anche se non dipendenti da questo sul piano gerarchico. Se il valore definito supera un certo limite, la decisione è impugnabile innanzi al Tribunale economico amministrativo centrale con sede a Madrid. Può essere esperito il ricorso straordinario di revisione al

Ministro dell'*Economia y Hacienda*.

5.4 Alla luce anche delle esperienze di questi Paesi europei, una riforma del nostro processo tributario dovrebbe prevedere pure in Italia un analogo sistema deflativo dettagliatamente disciplinato e reso obbligatorio.

6. La riforma della giurisdizione tributaria che si propone si basa, perciò, sulla trasformazione degli attuali Giudici laici, che compongono le Commissioni tributarie provinciale e regionale, in Magistrati tributari togati, prevedendo però, in analogia con quanto stabilì la legge in via transitoria per i TAR all'atto della loro istituzione, una sessione di concorsi riservata esclusivamente agli attuali Componenti delle Commissioni tributarie.

6.1 Coloro che non superassero tale concorso o non lo sostenessero potrebbero conservare lo *status* attuale nell'ambito dei Tribunali tributari, nei quali, come in Germania, sarebbe prevista anche la loro presenza sino al raggiungimento dei limiti di età.

6.2 Terminata tale fase transitoria, i concorsi diverrebbero aperti a tutti, come lo sono i concorsi di magistratura ordinaria ed amministrativa.

6.3 Considerato che gran parte delle controversie pendenti sono di modesto ammontare, potrebbe essere prevista la composizione di un Giudice monocratico cui devolvere tali liti.

6.4 La fase obbligatoria pregiudizionale

in contraddittorio con gli Uffici potrebbe provocare negli anni la progressiva riduzione delle attuali sezioni delle Commissioni tributarie provinciali e regionali. Infatti, il ruolo di filtro della fase pregiudiziale, come è provato dall'esperienza di altri Paesi europei, provocherebbe gradualmente l'enorme riduzione dell'attuale organico dei Giudici tributari.

6.5 Quindi, superata la fase transitoria, si giungerebbe ad un numero limitato di Giudici togati, presenti nei Tribunali, in parte anche monocratici per le questioni di valore ridotto. La Corte di Cassazione tributaria, intesa nella logica della proposta formulata da autorevole dottrina³, avrebbe un carico di ricorso enormemente ridotto.

6.6 La riforma ordiamentale proposta renderà necessaria la revisione di taluni istituti processuali; in particolare quello della conciliazione, della fase cautelare e della sospensione della sentenza di primo grado.

6.7 Una simile riforma degli Organi speciali della giurisdizione tributaria, con l'istituzione di una fase pregiudiziale, assegnerebbe al nostro processo tributario pari dignità rispetto agli altri processi ed è perciò imposta dall'art. 111 Cost. ed indirettamente dalle norme comunitarie.

2 L'ordinamento tedesco prevede l'*Einspruch* ed il *Gegenvorstellung*, che sono ricorsi, rispettivamente ordinario e straordinario, in opposizione all'Organo che ha emesso l'atto, il *Beschwerde*, che è un ricorso all'Organo gerarchicamente superiore, il quale in genere è l'*Oberfinanzdirektion*, ed il *Dienstaufsicht-beshwerde*, che è il ricorso al Controllore dell'Organo che ha emesso l'atto.

Il sistema francese prevede i seguenti ricorsi amministrativi obbligatori e preliminari all'azione giurisdizionale: la *reclamation préalable* all'Amministrazione finanziaria ed i ricorsi al Superiore gerarchico, all'Interlocutore dipartimentale ed alla Commissione dipartimentale delle imposte dirette e delle imposte sul volume di affari ed il concordato.

3 Ci si riferisce all'intervento di Glendi "Verso la Suprema Corte della Giurisdizione Tributaria", in *Dir. Prat. Trib.*, 2007, I, 725



XXIV CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

Bologna, 13-16 novembre 2018

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA: GARANZIA EFFETTIVA O UTOPIA?

I SISTEMI ALTERNATIVI (ADR – MEDIAZIONE)

DOCUMENTO DI SINTESI

Coordinatori: **Avv. Piero Giubelli (URCOFER)** - **Avv. Luigi Bonomi (OUA)**
Avv. Fabio Florio (CNF)

L'art. 39 del ddl 1441 bis contiene la delega al governo per l'emanazione di più decreti legislativi in materia di mediazione e conciliazione civile e commerciale.

L'evento ha suscitato il più vivo interesse nell'avvocatura e riaperto un dibattito che sembrava sopito dal concreto svilupparsi delle precedenti iniziative su base volontaristica.

Emergono però alcuni punti di criticità. Il primo è lo strumento della legge delega che non appare il più idoneo sia perché nel concreto ha ingenerato sospetti di costituzionalità, sia perché appare strumento rigido non implementabile in sede di emanazione dei decreti legislativi.

Si tratta tuttavia del primo concreto segnale di attenzione del governo al tema soprattutto per la vocazione a costituire una legge uniforme il che comporta immediatamente che venga prevista la possibilità di coordinarsi con la cosiddetta paragiurisdizione delle autorità indipendenti.

L'occasione però non può essere persa ed è dovere dell'avvocatura fornire suggerimenti da spendere nella lettura in corso avanti al senato; suggerimenti di natura emendativa emersi dal workshop tematico.

Il perimetro normativo va ampliato a diritto amministrativo, per esempio al contenzioso sull'accesso; ed al diritto penale in previsione dell'ampliamento della perseguibilità a querela o della depenalizzazione e di fattispecie criminali (art. 39 primo); anche il diritto tributario sembra offrire ormai spazi in cui l'istituto è utilmente fruibile.

Essenziale appare poi la previsione del requisito di "terzietà" anche per gli organismi di conciliazione e non solo per i conciliato-

ri (art. 13 1°, let. (b)).

Sarà poi opportuno precisare la disciplina della mediazione non solo per relationem (art. 3 1° let. (c)) anche alla luce degli esiti quantitativi degli istituti e delle procedure in vigore.

E' forse opportuno riconoscere anche agli enti territoriali la possibilità di istituire e/o avvalersi di organismi di conciliazione, anche di natura mista, per diritti disponibili e interessi che originino dati e fatti dell'amministrazione o dei cittadini del territorio. Sorprende poi il silenzio sulla natura endo od extra procedurale delle procedure di mediazione e come esse debbano temporalmente correlarsi al processo.

L'avvocatura accoglie con favore l'ampliamento degli organismi di conciliazione, purchè oggetto di scrupolosa verifica di idoneità, poiché questo svilupperà certo una giusta competizione qualitativa che l'avvocatura non teme.

Piuttosto occorrerà riaffermare chiaramente il principio che la difesa tecnica sia obbligatoria anche nelle procedure di mediazione dal momento che le valutazioni giuridiche di legittimità non sono certamente ablate dalla prevalente valutazione di equità ed opportunità ne rilevanti al momento della clausolazione dell'accordo.

Il sistema "bonus/malus" di incentivazione previsto nella delega va perfezionato non risultando sufficienti da un lato i benefici fiscali, per altro non identificati, vanificabili dal principio di invarianza del gettito.

Quanto alle norme di deterrenza; queste vanno almeno armonizzate con l'art. 27 commi da 10 a 12 dello stesso ddl, onde evitare irragionevoli duplicazioni, eccessi di penali e la surrettizia introduzione dei

"danni punitivi" inammissibili nell'ordinamento.

Il vero nodo tuttavia è che per l'applicazione delle norme di deterrenza viene violato il principio del segreto che costituisce uno dei cardini del libro verde della comunità richiamato per altro nel primo comma dell'art. 39.

Vale la pena di osservare poi che il criterio di applicabilità differisce tra l'art 39 comma 3° lettera (p) e l'art 27 comma 10.

In quest'ultimo comma la soglia di sanzionabilità è l'accoglimento della domanda in misura non superiore alla proposta conciliativa a fronte, nell'art 39 comma 3° lettera (p) della corrispondenza integrale del sentenziato con la proposta di accordo.

Non è chi non veda come una tal ultima evenienza sia peraltro difficilmente verificabile dal momento che la sentenza deve corrispondere a criteri di legittimità mentre la proposta di accordo dovrebbe almeno contenere le reciproche rinunce, oltre muoversi sul piano della equità e opportunità.

L'avvocatura comunque non intende perdere l'occasione presente per ottenere una legge uniforme partecipando ora al processo emendativo e successivamente all'elaborazione dei decreti legislativi nell'auspicio di uno sforzo comune che renda l'istituto effettivamente appetibile e quindi efficace ma senza dimenticare che tale efficacia è principalmente connessa all'efficacia del sistema giudiziario.

CLASS ACTIONS E TUTELA DEL CONSUMATORE

DOCUMENTO DI SINTESI

Coordinatori: **Avv. Roberto Ridolfi (URCOFER) - Avv. Maria Limardo (OUA)**
Avv. Ubaldo Perfetti (CNF) - Avv. Palma Balsamo (ANF)

Il tema delle class action, per come attualmente disciplinato dall'art. 140 bis del codice del consumo, lascia una serie di nodi irrisolti. Una valutazione complessiva dell'istituto non può che confermarsi sostanzialmente critica sia sotto l'aspetto procedurale e dell'inquadramento sistematico della disciplina sia perché non offre al consumatore utente la maggiore tutela sperata. L'auspicio è che possa presto porsi mano ad una rivisitazione integrale dell'istituto che raccolga il grido di allarme che da più parti si è levato.

In effetti bisogna prendere atto che ad una prima proroga dell'entrata in vigore della disciplina, se ne è aggiunta una ulteriore che sposta all'1.1.2009 il termine di efficacia delle nuove norme "anche al fine di individuare e coordinare -nelle prospettazioni del legislatore- specifici strumenti di tutela risarcitoria collettiva, anche in forma specifica, nei confronti delle pubbliche amministrazioni". Gli articoli di stampa degli ultimi mesi, in buona sostanza, confermano che le norme sono dirottate su un binario morto nell'attesa di porre mano alla soluzione dei problemi denunciati dalla dottrina, senza dover rischiare un ventennio di sezioni unite. Alla dichiarata intenzione di porre mano alla class action anche nei confronti della P.A. si aggiunge l'auspicio che venga sciolto anche il nodo relativo alla c.d. paragiurisdizione delle autorità indipendenti, specie quelle che regolano i contratti di massa. Così finalmente pervenendo ad una disciplina completa e soprattutto coerente con il sistema. Venendo ai principali e più stridenti nodi irrisolti.

Emerge, in primo luogo, l'esatta individuazione del perimetro della tutela, punto quanto mai essenziale anche al fine di evitare fraintendimenti e possibili, quanto illegittimi, sconfinamenti nella incertezza della norma.

E' innanzitutto necessario correlare detto perimetro con la esatta ridefinizione delle situazioni giuridiche soggettive:

interessi diffusi, interessi collettivi ed interessi omogenei; occorrerebbe altresì precisare che i contratti cui si riferisce la tutela sono tutti quelli del consumatore ex art. 33ss del codice del consumo.

Da un punto di vista fattuale poi, occorrerà valorizzare il parametro della serialità sia quando venga in considerazione un prodotto sia quando venga in considerazione un rapporto giuridico. Sotto un profilo più squisamente aquiliano occorrerà valutare non solo la unitarietà del bene della vita fruibile dalla collettività, ma anche la eliminazione del danno arrecato a detto bene che in automatico si estenda alla collettività medesima; per esempio l'inquinamento di un fiume.

Solo quindi in relazione a tale ridefinizione del perimetro sarà possibile determinare la legittimazione all'azione di classe risarcitoria. Sul punto sarebbe bene prevedere che tale legittimazione non spetti esclusivamente alle associazioni e comunque agli altri enti esponenziali di interessi collettivi, bensì individualmente anche al singolo consumatore o utente. Merita di essere sottolineato il tentativo del legislatore di superare i limiti della estensione soggettiva del giudicato con la "creazione del soggetto aderente". Idea mutuata dal sistema americano di input. Alcune considerazioni si impongono: la prima riguarda certamente la corretta definizione dell'adesione e la sua diversità rispetto all'istituto dell'intervento; la seconda riguarda il regime delle formalità e delle garanzie di validità dell'adesione stessa; infine appare eccessivo il termine di proposizione spostato addirittura fino alla fase di precisazione delle conclusioni in appello, tale possibilità rende assolutamente incerto per il convenuto il "rischio del processo" potendo falsare ogni previsione originaria sulla possibile conciliazione. Sarebbe auspicabile prevedere un termine perentorio per la definitiva formulazione delle adesioni, sotto pena di inammissibilità.

Altra linea portante dell'istituto appare la scissione tra la fase dell'accertamento

e quella di liquidazione del danno anche se la sentenza di accertamento può essere corredata da una clausola di condanna che, però, sembra avere natura di provvisoria ("ove possibile allo stato degli atti"). Andrebbe meglio articolata la fase di liquidazione del danno rendendo meno farraginoso la procedura conciliativa prevista e conformandola meglio al dettato costituzionale; si dovrebbe altresì prevedere l'inammissibilità di ulteriori azioni collettive oltre la prima.

Quanto agli effetti interruttivi della prescrizione, va detto che si tratta di una interruzione generalizzata che si potrebbe giustificare solo facendo riferimento all'effetto interruttivo ed alla opponibilità del giudicato nell'ambito delle obbligazioni solidali. Solo così si spiega la possibilità di intervento fino all'udienza di precisazione delle conclusioni (in appello) che potrebbe altrimenti vedere per qualcuno già compiuto il termine prescrizione.

Accanto ai dubbi interpretativi che la norma pone, vi sono altri aspetti del tutto ignorati dal legislatore. Il riferimento va, per esempio:

- alla totale assenza di disciplina del requisito della "adeguatezza" della rappresentanza degli interessi collettivi in capo ai comitati;

- al silenzio della norma sulla individuazione dei mezzi di pubblicità della sentenza;

- al silenzio sul regime delle spese legali.

Ultima notazione riguarda l'esclusione dei danni punitivi: qui non può che confermarsi la totale estraneità della previsione al nostro sistema che prevede il risarcimento del danno come limitato al ripristino di una situazione violata con esclusione di qualunque effetto di deterrenza per futuri comportamenti. L'impalcatura relativa ai limiti oggettivi e soggettivi del giudicato, nonché il principio della domanda impediscono che la sentenza possa avere effetti oltre i soggetti aderenti e/o intervenuti.

XXIX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

Bologna, 16-18 novembre 2008

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA: GARANZIA EFFETTIVA O UTOPIA?

LA MAGISTRATURA ONORARIA DAL CONGRESSO DI PALERMO AL CONGRESSO DI BOLOGNA*

DOCUMENTO DI SINTESI

Coordinatori: **Avv. Eugenio Chierici URCOFER) - Avv. Giuseppe Chiaia Noja (OUA)**
Avv. Corrado Lanzara (CNF) - Avv. Elisabetta Rampelli (UIF)
Avv. Agata Bisogno (UNCC)

È evidente che "qualcosa" nel sistema giustizia italiano non funziona al meglio.

Non ci spiegheremo, diversamente, le numerose condanne dell'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, le altrettanto numerose condanne ai sensi della cd. legge Pinto ed il giudizio di disvalore che spesso viene rivolto al nostro sistema da parte di altri paesi europei.

Una delle cause di tale stato "comatoso" del sistema giustizia è sicuramente l'esiguo numero di Magistrati: basti pensare che nel 1865 in Italia vi era una popolazione di 27.000.000 di abitanti, una giustizia amministrata da 4021 Magistrati togati, 80.000 giudizi civili e 49.000 giudizi penali. Quindi i giudizi pendenti erano meno di 40 per Magistrato¹.

Oramai da anni, a fronte di una popolazione raddoppiata, abbiamo circa 5.000.000 di giudizi civili pendenti ed un numero altrettanto rilevante di procedimenti penali².

Nel medesimo periodo il numero di avvocati è più che decuplicato, mentre quello dei Magistrati togati è poco più che raddoppiato (sempre rispetto al 1865).

Il rapporto processi/Magistrati è quindi, oggi, di circa 1000\1, 25 volte il numero di processi per Magistrato rispetto al 1865.

Inoltre, sono stati ridotti considerevolmente i capitoli di spesa per la Giustizia e quindi c'è da temere che il futuro sia meno roseo del presente³.

Questa situazione disastrosa in cui versa l'apparato giustizia italiano ha favorito (o meglio, ha posto le basi per giustificare) una legislazione di emergenza che sembra aver volutamente ignorato le giuste istanze degli addetti ai lavori preferendo delle soluzioni tampone e non un disegno organico. Ciò ha portato il numero dei Magistrati onorari ad un numero superiore rispetto a quello dei Magistrati togati, in quantomeno apparente contrasto con quanto disposto dalla carta Costituzionale.

L'art. 106 della Costituzione, infatti, così recita:

"Le nomine dei Magistrati hanno luogo per concorso;

la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di Magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli. Omissis" La regola, quindi, dovrebbe essere la nomina a seguito di concorso, l'eccezione dovrebbe essere

* L'oggetto della presente relazione è tanto attuale e controverso che non è neanche semplice stabilirne il titolo. Infatti, c'è chi ritiene che allorquando si parli di Magistrati diversi da quelli ordinari si debba chiamare onorari, altri preferiscono il termine non togati etc. Nel presente lavoro utilizzeremo indifferentemente le due espressioni, che ben potrebbero essere sostituite da "Magistrati Laici" o da altra similare.

1 I dati riportati nel testo, così come altre considerazioni di cui infra, sono tratti dalla relazione "La Magistratura Onoraria", XXVII Congresso Nazionale Forense, a cura dell'avv. Elisabetta Rampelli, di cui costituisce l'evoluzione, e sono stati già riportati in, G. Chiaia Noya, *La Magistratura onoraria: Ordinamento attuale e prospettive di riforma*, in *Piazzetta Monte*, 2007, 10, nonché G. Chiaia Noya, *La Magistratura non togata: funzione, competenze, reclutamento, formazione e status*, in http://www.oua.it/seminari_XXIX_congresso/doc/magistratura%20non%20togata%20seminario%20Caltagirone%201%203%2008.doc.

2 Al 31.12.2006 i giudizi civili pendenti erano 5.127.000, cfr. *Corriere della Sera*, 22 gennaio 2008.

3 A fronte di tale contrazione delle risorse riservate alla giustizia ricordiamo la promessa dell'ex ministro Mastella, che aveva previsto una durata dei processi massima di cinque anni (due anni per il primo grado, due anni per il secondo ed un anno per il giudizio dinanzi la Suprema Corte). Inoltre, questo atteggiamento dello Stato non comporta neanche un vero risparmio in quanto a fronte delle somme non stanziati per il potenziamento del sistema giustizia vi sono le ingenti somme che lo Stato versa a titolo risarcitorio per l'eccessiva durata dei processi. Ieri, invero, nel corso del suo apprezzatissimo discorso al Congresso dell'Avvocatura, il Ministro della Giustizia, avv. Angelino Alfano, ha dichiarato che a breve il suo ministero disporrà di fondi aggiuntivi (provenienti dal recupero dei fondi già destinati e giacenti presso la Posta e presso le banche e da i beni confiscati) e quindi ci auguriamo che questa nuova linfa possa contribuire alla risoluzione dei problemi del "sistema Giustizia" italiano.

la nomina, anche elettiva, di Magistrati onorari⁴. La realtà, invece, è che in Italia, come già detto, il numero dei Magistrati onorari ha quasi raggiunto le 12.000 unità su un numero complessivo di circa 21.500 Magistrati.

Tale fenomeno è stato da sempre visto con sospetto dall'Avvocatura che nutre perplessità non sulla Magistratura onoraria, ma sul modo in cui la stessa viene – sempre in regime di voluta emergenza – organizzata.

Probabilmente, in un disegno di quella che potrebbe essere la Magistratura ideale del domani⁵, dovrebbero sparire i Magistrati nominati in maniera diversa da un concorso⁶. Ciò non perché il vincere un concorso costituisca una certezza non opinabile in ordine alla preparazione ed all'idoneità a ricoprire un ruolo importante e delicato quale quello del Magistrato (così come non basta superare l'esame di avvocato per essere un buon professionista), non perché non vi possa essere un Magistrato Onorario ben più degno di un Magistrato togato, ma perché il concorso (rectius: il superamento di un concorso) legittima e valorizza il vincitore e sfuma i dubbi delegittimanti sulla sua idoneità.

Ma con un numero di Magistrati togati inferiore a quello dei Magistrati onorari una simile idea non potrebbe che essere destinataria delle critiche più feroci se non temperata da un periodo di transizione che possa consentire al sistema giustizia di sopravvivere.

Ma oggi è necessario gestire al meglio il presente: è giusto che i quasi dodicimila cittadini investiti di pubbliche funzioni giudiziarie onorarie debbano rivendicare non solo un trattamento economico e previdenziale più soddisfacente e più equo, ma soprattutto il riconoscimento di uno status giuridico.

L'Avvocatura, nelle sue massime espressioni, e mi riferisco ai lavori congressuali, è passata da una rifiuto della "Magistratura onoraria" ad un esame dell'esistente al fine di tentare di rendersi proponente per un futuro migliore, nel quale si possano coniugare il diritto del cittadino a rivolgersi ad un giudice, il dovere dello Stato di renderlo possibile, il dovere dell'avvocatura di rendere un servizio, nella prospettiva di rifondare il servizio e garantire la massima professionalità.

L'avvocatura, oggi, spinge per una regolamentazione unitaria della Magistratura onoraria, a cui bisognerebbe affidare un segmento ben preciso di giurisdizione esclusiva⁷. Non la rottamazione e non funzioni meramente vicarie⁸.

Onestamente, non si può accettare il concetto che per il processo civile si possa eliminare l'arretrato, al fine implicito di far lavorare meglio i giudici togati, con meccanismi di stralcio, necessitanti "... del reclutamento e della retribuzione di Magistrati onorari in ragione di ogni sentenza prodotta", con l'espressa precisazione che "soltanto così si può garantire che la retribuzione sia direttamente collegata al risultato, evitando nel contempo future rivendicazioni di stabilizzazione".

Così posto, l'interesse sembra essere solo il mantenimento di un certo livello di economicità dell'azione dei Magistrati non togati (a differenza di quelli togati) e sulla garanzia di evitare future rivendicazioni.

E il diritto del cittadino di ottenere sentenze valide ed in tempi brevi non viene considerato?

Sembra proprio che "l'emergenza giustizia", avvertita da ogni persona (e, quindi, non solo da ogni cittadino), sia affrontata dai Ministri di turno in termini di "emergenza dell'apparato giustizia" e, quindi, sotto l'aspetto prettamente burocratico e contabile, piuttosto che sotto quello della garanzia concreta dei diritti dei singoli.

Un provvedimento come quello della devoluzione alle sezioni stralcio di una grossa fetta del contenzioso, ove reso senza aver contestualmente risolto i problemi ordinari della giustizia (ed in particolare senza aver aumentato il numero dei Magistrati in modo da consentire uno smaltimento del carico ordinario), non avrebbe senso.

Proprio in quest'ottica, merita attenzione l'intervento, nella precedente legislatura, del parlamentare di Forza Italia (all'epoca di minoranza), On. Vitali (Forza Italia), secondo il quale se la Magistratura onoraria deve rivestire un mero ruolo di supplenza, allora potrà occuparsi anche di questioni baghelle, se, invece, (come è), la Magistratura onoraria si occupa del 65% del contenzioso, allora non il Governo (al quale non può non attribuirsi un connotato politico), ma lo Stato che voglia definirsi serio, ha il dovere di risolvere il problema, atteso che (e riporto le parole esatte dell'On. Vitali) "...anche i Magistrati onorari sono dei lavoratori. Essi non possono e non devono essere sfruttati e non tanto da un datore di lavoro qualunque, ma addirittura dallo stato".

Anche esponenti del centrosinistra (e quindi della maggioranza dell'epoca), del resto, si sono espressi in termini analoghi. Basti ricordare l'intervento dell'On. Lanfranco Tenaglia (Ulivo), "Continuare con la politica delle proroghe, semplicemente tesa a verificare la stabilità economica o il riconoscimento ad un lavoro che viene fatto - e va riconosciuto - da parte della Magistratura onoraria, non è più sufficiente. Anche in questo caso, occorre dare una sistemazione ordinamentale stabile, facendo della Magistratura onoraria un gambo autonomo della giurisdizione ..."; anche al fine di scongiurare e risolvere tutti quei problemi causati e comunque connessi alla "... commistione con l'esercizio della professione forense".

L'avvocatura ritiene che se proprio debba esistere una Magistratura onoraria, questa debba essere regolata in maniera uniforme, essere dotata di un organo di controllo, di professionalità, di dignità, essere assoggettata ad un unico sistema retributivo e debba ricomprendere sicuramente tutte le figure attualmente esistenti⁹.

4 Invero, l'art. 116 della Costituzione contempla la giustizia di pace, sia pure all'esclusivo fine di devolverne l'organizzazione alle Regioni. L'avvocatura da sempre ritiene che lo stato debba garantire un processo affidato a giudici ordinari che sia non solo giusto ma anche rapido, per rispondere alla sete di giustizia del cittadino. L'Avvocatura, peraltro, come sempre, dinanzi al comportamento omissivo dello Stato che non ha ritenuto di adeguare l'organico della Magistratura Ordinaria, suo malgrado e nell'esclusivo interesse del cittadino e della società, ha preso atto della situazione e, di fatto, ha consentito il funzionamento del sistema giustizia fornendo oltre diecimila avvocati che sono divenuti giudici onorari.

5 Nel corso del dibattito è emersa la persistente diffidenza di alcuni avvocati nei confronti della magistratura onoraria ed il desiderio, peraltro utopistico, di vedere la giustizia amministrata da soli magistrati ordinari.

6 Eventualmente utilizzando per scorrimento le graduatorie del concorso per magistrato ordinario, al fine di contenere i costi della selezione.

7 Oggi, purtroppo, spesso, per non dire sempre, assistiamo all'affidamento di interi ruoli a Magistrati Onorari, in chiaro contrasto con la legge e con le stesse circolari del CSM. Infatti, come rilevato dall'avv. Eugenio Chierici, il concetto di impedimento per coincidenti impegni del Giudice togato, che legittimerebbe il ricorso alla magistratura onoraria, viene esteso anche ad ipotesi di preteso elevato carico di lavoro in un arco di tempo, sia per ragioni quantitative che qualitative, con criteri soggettivi e, quindi, opinabili.

8 Va ricordato che l'avvocatura nel 1995 ebbe una reazione sfavorevole all'assunzione da parte degli avvocati delle funzioni di magistrato onorario ed il CNF con delibera del 24.11.1995 proclamò l'incompatibilità tra l'esercizio della professione e le funzioni di giudice. Tale iniziativa naufragata a seguito della sentenza Cass. S.U. 12 marzo 1999, n. 129, servì a far pressione su governo e parlamento affinché esaminassero e recepissero le istanze della classe forense.

9 Come sostenuto dall'avv. Elisabetta Rampelli, la Magistratura onoraria non deve avere l'unico fine di sopperire alle carenze dello Stato nel settore giustizia.

Il Congresso dell'Avvocatura tenutosi a Palermo, in particolare, ha delegato l'O.U.A. per ottenere una riforma organica della Magistratura onoraria, che:

- 1) riservi l'esercizio della funzione di Magistrato onorario agli Avvocati;
- 2) ricomprenda tutte le tipologie attualmente esistenti e uniformi tutte le figure di Magistrati onorari esistenti nell'ordinamento giudiziario;
- 3) garantisca pari dignità tra la Magistratura togata e la Magistratura onoraria;
- 4) individui per la Magistratura onoraria una sfera di competenza giurisdizionale esclusiva;
- 5) garantisca ai Magistrati onorari un'equa retribuzione;
- 6) preveda una costante verifica di professionalità;
- 7) preveda un serio sistema di incompatibilità;
- 8) garantisca la terzietà, anche apparente, del Magistrato onorario;
- 9) garantisca anche ai Magistrati onorari l'applicazione dei principi di autonomia ed indipendenza della Magistratura;
- 10) preveda rigidi meccanismi di controllo sulla deontologia e sulla capacità del Magistrato onorario;
- 11) responsabilizzi e valorizzi il ruolo dei consigli dell'ordine nella selezione;
- 12) individui in maniera dettagliata i requisiti necessari per la nomina;
- 13) preveda che prima di assumere la funzione il Magistrato onorario debba svolgere un tirocinio a garanzia dell'utente finale del servizio;
- 14) preveda che durante lo svolgimento della sua funzione il Magistrato onorario sia assoggettato alla formazione permanente;
- 15) preveda l'istituzione di un organo di controllo per la Magistratura onoraria.

Le medesime richieste pervenivano anche dalle associazioni di categoria della Magistratura.

Alcune di tali richieste dell'Avvocatura sono già state recepite a livello legislativo (ad esempio il tirocinio obbligatorio, la formazione permanente e la soggezione del magistrato onorario ad un organo di controllo.

Ma allora, come ha fatto lo Stato (e, volutamente, non dico: "il Governo") a rimanere sordo di fronte alle altre sollecitazioni che, tutto sommato, hanno il pregio di essere fondamentalmente omogenee, pur provenendo da schieramenti politici differenti e da categorie e gruppi assai diversi tra loro? Come può avvertire il problema inteso unicamente in termini di economicità del lavoro ed eliminazione del pericolo di rivendicazioni future?

In questo panorama si inseriscono il disegno di legge Scotti\Mastella del 21 dicembre 2007 e le proposte di modifica di alcune delle norme che regolamentano i Giudici Onorari avanzate dal Ministro avv. Angelino Alfano (soprattutto relative ad un aumento di competenza per valore dei Giudici di Pace¹⁰).

L'Assemblea dell'O.U.A., riunita in Bassano del Grappa il 3-4.7.2008, ha ritenuto che fosse un peccato non considerare i risultati raggiunti nella precedente legislatura (così perdendo il lavoro sino a quel punto svolto e, che il DDL Scotti-Mastella presentato nella fase finale della scorsa legislatura, anche se nemmeno approvato dal Consiglio dei Ministri, sia una buona base di partenza per affrontare, nella presente legislatura, il tema dell'assetto definitivo da dare alla Magistratura onoraria, da sempre sul tappeto, da sempre rinviato con proroghe su proroghe, ma mai affrontato con un serio progetto organico di riforma;

Ha, pertanto, condiviso alcuni punti:

- innanzitutto, la creazione di una unica figura di "magistrato onorario" superando la precedente assurda moltiplicazione di GDP, GOT, GOA, VPO, con una disciplina unica per tutte le funzioni.
- La previsione di un trattamento previdenziale; per gli avvocati obbligatorio presso la Cassa Forense; per i non avvocati presso i fondi di previdenza volontari.
- Un preciso regime di incompatibilità, un procedimento disciplinare garantista e serio, un tirocinio ed una seria selezione, una valutazione professionale ed un aggiornamento professionale (certamente non ottimali, ma almeno pressoché identici a quella dei magistrati ordinari).

Ha proposto, invece, la modifica delle parti relative a:

- competenza: che potrà essere innalzata nel valore, ma limitata al primo grado del giudizio ed ai diritti disponibili;
- accesso alla Magistratura Onoraria: con preferenza per gli avvocati ed esclusione di quelle categorie di soggetti che non sono già all'interno dei circuiti giurisdizionali;
- numero: che dovrà tenere conto delle attuali proporzioni del fenomeno e della necessità che anche il magistrato onorario sia considerato negli organici ai fini della formazione delle tabelle;
- possibilità di modificare attraverso decreti ministeriali l'assetto delle sedi dei tribunali sul territorio, tenendo conto del concetto della prossimità della giustizia decentrata;

Ha proposto, infine, la soppressione delle parti relative a:

- previsione di nuove sezioni stralcio che hanno dato pessima prova in passato;
- pagamento a cottimo dei magistrati Onorari. L'Avvocatura, infatti, ritiene che la previsione di un'equa retribuzione per i M.O. possa garantire la terzietà, anche apparente, l'autonomia e l'indipendenza e, comunque, una pari dignità tra giudici togati ed onorari.

Durante il Congresso di Bologna l'avvocatura ha ribadito l'attualità della necessità di arrivare ad una legge organica, che risponda ai requisiti di certezza giuridica indicati dal Congresso di Palermo, e che preveda rigidi criteri di accesso alla Magistratura onoraria (con reclutamento esclusivo tra avvocati di adeguata esperienza e professionalità), con costante verifica del livello di professionalità e senza possibilità di rinnovo automatico dell'incarico in assenza della persistenza delle condizioni necessarie per la nomina stessa. Tale verifica potrebbe essere garantita dal rafforzamento del peso dell'Avvocatura nell'ambito del Consiglio Giudiziario, prevedendo che il parere del Consiglio dell'Ordine sulla nomina dei Magistrati Onorari divenga vincolante.

Bologna, 14 novembre 2008

10 L'aumento di competenza per valore del Giudice di Pace non è un evento negativo, anche perché, per lo più costituisce un adeguamento degli originari importi in base alla svalutazione monetaria, ma l'Avvocatura preferisce, come detto, una riforma organica e non provvedimenti tampone.

XXIX CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

Bologna, 10-16 novembre 2018

ACCESSO ALLA GIUSTIZIA: GARANZIA EFFETTIVA O UTOPIA?

LA GEOGRAFIA GIUDIZIARIA. QUALI CRITERI PER UN EQUILIBRATO RIASSETTO

DOCUMENTO DI SINTESI

**Coordinatori: Avv. Emanuele Prati (URCOFER)
Avv. Alessandro Garibotti (OUA) - Avv. Giuseppe Agnusdei
(Coordinamento Ordini Minori) - Avv. Giovanni Vaccaro (CNF)**

I

Nel tempo, in tante occasioni di incontro e di approfondimento, l'Avvocatura italiana ha raggiunto sul tema conclusioni unitariamente condivise. In primo luogo, l'Avvocatura è unita nel respingere con forza ipotesi di mero taglio delle strutture esistenti, con scelte dettate dal solo intento di contenere la spesa pubblica e non ispirate invece a corretti criteri di razionalizzazione e di recupero di efficienza. La Giustizia è un servizio che ha ovviamente dei costi, ma che non deve subire interventi tali da compromettere servizi essenziali per il cittadino e da non consentire il mantenimento e la tutela di principi giuridici fondamentali e costituzionalmente garantiti e, comunque, la legalità e lo stato di diritto.

Peraltro, l'Avvocatura è consapevole sia dell'opportunità di modernizzazione dell'attuale sistema, in parte non più adeguato alla mutata realtà socio-economica, sia di un profondo sforzo culturale, per individuare nuovi corretti metodi di intervento onde recuperare efficienza ed efficacia.

II

In quest'ottica, considerato che proprio ieri il Ministro Alfano ha preannunciato una stagione di riforme che andranno ad incidere sull'amministrazione della giustizia sotto il profilo processuale ed organizzativo, gli avvocati ritengono che, ancor prima di porsi il problema della distribuzione degli uffici sul territorio, sia indispensabile comprendere quale tipo di processo regolerà i rapporti contenziosi tra i cittadini e quale tipo di processo governerà il sistema penale. La risposta a queste domande è essenziale per potere assicurare un adeguato soddisfacimento della domanda di giustizia e la repressione concreta del crimine, con le dovute garanzie.

Ed invero, l'esistenza di uffici giudiziari sul territorio si è sempre posta non solo come indice di visibilità della presenza dello Stato rispetto ai bisogni della società, ma anche come occasione di vicina fruibilità della giustizia da parte del cittadino.

I principi cardine di qualunque riforma dovranno essere quelli di garantire accessibilità senza fatica e a costi ragionevoli, vicinanza del potere statale ai bisogni della gente, rapidità nella soluzione delle controversie e nella celebrazione dei processi, effettività delle decisioni adottate nell'ambito degli stessi.

Solo quando sarà chiaro che tipo di processo dovrà caratterizzare il nostro Stato, quali saranno le modalità concrete dell'esercizio della giurisdizione, quali saranno le funzioni che gli Uffici dovranno assolvere, quindi, in sintesi, quale sarà il nuovo impianto giudiziario che dovrà rispondere al diritto del cittadino ad avere un processo celere, giusto, imparziale davanti a un Giudice terzo, autonomo, indipendente e qualificato, quale sarà l'impianto giudiziario necessario all'attuazione della politica criminale dello Stato, potranno essere prese decisioni che incidano sull'attuale reticolo giudiziario.

E' certo che la Giustizia dovrà essere vicina al Cittadino, che si dovranno evitare concentrazioni che rendano di fatto ingestibile qualunque tipo di processo, che si dovrà raggiungere la equa distribuzione delle risorse, che si dovrà valorizzare il ruolo dell'avvocatura nel processo formativo delle decisioni che incidono sull'organizzazione giudiziaria.

Alcune indicazioni di grande importanza vengono dalla poco felice esperienza dei cosiddetti Tribunali metropolitani, che ha allontanato ancora di più la realizzazione del giusto processo e ha ancora una volta moltiplicato le occasioni di censura davanti alle istituzioni Europee.

Tutto ciò aggravato dalle varie "rottamazioni" di processi che si sono succedute attraverso provvedimenti tampone a stralcio nel processo civile e l'indulto nel processo penale.

Con i grossi numeri la Giustizia non è gestibile.

L'Avvocatura crede che il Cittadino abbia diritto ad un Tribunale a misura d'uomo all'interno del quale trovare celere risposta alle sue domande, in cui si vada rapidamente alla punizione del reo e nell'ambito del quale sia assicurata l'effettività della pena attraverso meccanismi snelli, rapidi e incisivi che mal si conciliano con i mastodonti burocratici che risulterebbero dagli accorpamenti degli Uffici. Anche dall'ultimo rapporto elaborato dal CEPEJ risulta che i tempi delle decisioni delle controversie e di celebrazione del processo penale sono molto più rapide nei Tribunali a misura d'uomo e ciò concorre vieppiù alla prevenzione del crimine.

L'Avvocatura ritiene che l'amministrazione della Giustizia non si adatti tout court ad un gestione meramente aziendalistica, attenta solo al pareggio dei bilanci. Un intervento sulla geografia giudiziaria può essere quindi considerato utile e funzionale ad obiettivi di miglioramento del servizio giustizia nonché di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse con conseguente risparmio economico, solo nella misura in cui esso si ancori a solidi elementi e parta dalla certezza dei riti processuali.

In un contesto come quello attuale si deve tener conto della fondamentale considerazione che le realtà dei singoli uffici giudiziari si collocano in contesti territoriali, storico-culturali ed economici profondamente disomogenei.

Esiste però una comune caratterizzazione ed esigenza da salvaguardare.

Il valore ed il principio della giustizia di prossimità, altro elemento con funzione cardine e di riferimento per ogni intervento di razionalizzazione. Imprescindibile punto di partenza è la cosiddetta "pregiudiziale conoscitiva". I dati posti a base delle proposte riformatrici devono essere corretti e completi. Non ci si può affidare come spesso e da più parti si è fatto a studi confusi e inadeguati. Occorre muovere da elementi verificati e insidiabili ricavati soprattutto attraverso la consultazione con l'avvocatura locale, unica categoria in condizione di fornire dati reali di riferimento su bisogni e realtà locali.

E' importante che l'analisi si rivolga non solo a dati di natura quantitativa ma anche qualitativa. Non si possono parametrare e comparare elementi che riconnettano la produttività al numero e non alla consistenza dei procedimenti, alla natura degli stessi.

Ciò significa che appare prematuro affrontare al buio qualunque ipotesi di revisione delle circoscrizioni giudiziarie e che il Governo dovrà resistere alle pressioni di soggetti che al solo fine di mantenere privilegi, richiedono concentrazioni che invece inciderebbero assai negativamente sui diritti dei cittadini utenti. Nel momento in cui, però, si dovesse in ipotesi intervenire sul reticolo giudiziario, i criteri che dovranno guidare ogni intervento non potranno che essere individuati con riferimento agli obiettivi perseguiti, per assicurare una Giustizia davvero giusta, efficiente, rapida, prossima al cittadino, non trascurando che le risorse a disposizione appaiono allo stato irrazionalmente utilizzate anche a causa delle scarse doti manageriali di molti capi degli uffici. Peraltro va distinto il problema relativo alle sedi del Giudice di Pace e delle Sezioni Distaccate da quello - molto più delicato - dei Tribunali e delle Procure Circondariali, che vanno valorizzati, potenziando le strutture esistenti.

III

Conclusivamente, non trascurabili e di sicuro riferimento dovranno essere parametri quali la popolazione, la morfologia dei territori, le infrastrutture (viabilità, edilizia giudiziaria, ecc.), il tessuto socio-economico di riferimento, la natura degli affari trattati, la presenza di criminalità organizzata. Tutto ciò innestato nell'alveo di uno studio analitico e puntuale condotto in maniera coordinata e con il coinvolgimento di tutti gli operatori del sistema giustizia.

Solo il confronto dialettico su dati certi ed incontrovertibili può assicurare garanzie di obiettività e di funzionalità.

Ciò posto, l'Avvocatura è pronta a continuare la sua opera, da interlocutore essenziale e necessario, per trattare in maniera seria ed intelligente questo tema, al fine di pervenire alle scelte più giuste.



I lavori nei workshop

LA INAUGURAZIONE DEL BUSTO IN MEMORIA DELL'AVV. ANGIOLA SBAIZ

AVV. FRANZO GRANDE STEVENS

Cari Colleghi, cari Amici,

siamo qui, avvocati di tutta Italia, raccolti nel ricordo di Angiola Sbaiz; ricordo che i nostri Colleghi bolognesi hanno voluto fissare nel tempo, erigendole un busto.

Nella trama del dare e ricevere fra generazioni, taluno raccoglie il meglio di quanto tramandato e riesce, con la vita e le opere, a contribuire più degli altri ad innalzare il ceto al quale appartiene. Questo è appunto il caso di Angiola Sbaiz che perciò è entrata a far parte dei nostri "Maggiori" e quindi

ognuno di noi le deve qualcosa.

Noi qui le portiamo il tributo di stima e di affetto di quel mondo forense che Lei appassionatamente amò.

Io le porto il tributo dei miei ricordi, più vivi che mai, nitidi come immagini di fotogrammi su di uno schermo.

La rivedo con il suo carattere forte e schietto, di buona razza friulana, levarsi ad ogni nostra assise forense, intervenendo per additare un problema, proporre la soluzione ed

illuminarla non soltanto tecnicamente ma con alte considerazioni etiche.

Riteneva, infatti, giustamente che la deontologia fosse parte essenziale della nostra professionalità.

Non era solo tollerante ma rispettosa dell'opinione altrui, convinta che la tolleranza è sì un valore ma ha in sé anche il germe della sopportazione perchè si tollera quel che non si condive. Si deve invece portare rispetto a quel che pensa un altro senza prevenzioni, pregiudizi o, peggio, arroganza.





Il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, avv. prof. Guido Alpa, l'avv. Franzo Grande Stevens ed il Presidente del Consiglio dell'Ordine di Bologna, avv. Lucio Strazziari inaugurano il busto alla memoria dell'avv. Angiola Sbaiz, già Presidente del Consiglio dell'Ordine di Bologna



Il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, avv. prof. Guido Alpa, l'avv. Franzo Grande Stevens ed il Presidente del Consiglio dell'Ordine di Bologna, avv. Lucio Strazziari alla cerimonia di presentazione del busto alla memoria dell'avv. Angiola Sbaiz, già Presidente del Consiglio dell'Ordine di Bologna

Angiola era anche generosa e solidale verso tutti coloro, e non solo noi avvocati, che potevano avere bisogno di lei.

Sia nell'Ordine bolognese dove fu eletta Presidente per tanti anni che nel consiglio comunale si prodigò per gli altri meno dotati. Era questo suo non soltanto il comportamento del "giusto", ma di chi assistito dalla fede religiosa aggiungeva – come diceva Bobbio – all'Uomo giusto "laico" la *caritas*, cioè l'amore per il prossimo. E' perciò che ci ammoniva con il suo esempio a dare il valore e le gratificazioni dovute alla meritocrazia, ma a non dimenticare allo stesso tempo che godere di buona salute, essere intelligenti, avere un gradevole aspetto non sono propriamente dei meriti ma dei doni di Dio o della natura a seconda delle credenze.

La gratitudine è propria delle anime sensibili: e quanta Lei ne mostrava per il suo grande Maestro, Enrico Redenti, che l'aveva accolta, appena laureata, nel suo studio dove aveva compiuto tutti i passi della sua luminosa carriera forense. Anche quando Redenti non c'era più Angiola ricordava ogni volta il Suo mentore, come se Le fosse accanto o l'avesse da poco lasciata.

Angiola soleva ripetere spesso una frase che l'aveva – e ci aveva – colpito di Enrico De Nicola che al nostro Congresso di Trieste del 1955 disse che quando si lascia la carica di Capo dello Stato e si rientra nei ranghi dell'Avvocatura, "si ascende".

Tante cose sono cambiate nello svolgimento della nostra attività

professionale perchè noi avvocati siamo, più degli altri, figli del nostro tempo, ma quel che è immutato negli anni è il ruolo dell'Avvocato, che è quello di garante dell'Ordinamento e quindi della legalità, di difensore della libertà e degli altri diritti fondamentali anche nei confronti dei poteri costituiti.

Con queste bandiere, cara Angiola, come ci hai insegnato Tu e come ci hanno insegnato Fulvio Croce e Giorgio Ambrosoli, un Avvocato non deve mai venir meno nel suo compito per interessi di corporazioni, omaggi servili o timor di potenti.



I labari dei Congressi Nazionali Forensi di Bologna (1957 e 2008) ed il busto dell'avv. Angiola Sbaiz



Il Maestro Ennio Morricone mentre dirige il concerto per i congressisti



Il Maestro Ennio Morricone riceve l'omaggio degli avvocati dalle mani del Segretario Generale del Congresso, avv. Sandro Callegaro



Il Segretario Generale del Congresso, avv. Sandro Callegaro, il Presidente dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura, avv. Michelina Grillo, ed il Presidente della Unione Regionale dei Consigli dell'Ordine della Emilia-Romagna, avv. Lucio Strazziari, tutti del Foro di Bologna



Il Segretario della Associazione Nazionale Forense, l'avv. Bruno Sazzini del Foro di Bologna

prima...



...dopo



La mostra delle pergamene di laurea allestita dal Presidente del Consiglio dell'Ordine di Rimini, avv. Gianfranco Nucci



Il Presidente del Consiglio dell'Ordine di Bologna, avv. Lucio Strazziari, il Presidente dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura, avv. Michelina Grillo, ed il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, avv. prof. Guido Alpa alla cena di gala



I lavori nei workshop



La tavola rotonda



Fuochi d'artificio al termine della cena di gala e del Congresso

IV CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

N. 1 - BOLOGNA - 22 SETTEMBRE 1957

QUOTIDIANO DEL CONGRESSO. SUPPLEMENTO AL "BOLLETTINO" DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI E PROCURATORI DI BOLOGNA IN COLLABORAZIONE CON IL "CAZZETTINO FORENSE", DI PADOVA

La solenne inaugurazione al Teatro Comunale

Presenti le massime Autorità del mondo Giudiziario e Forense Italiano, il Prof. Redenti, acclamato presidente, dichiara aperto il IV Congresso Nazionale

Circa un migliaio di avvocati e procuratori, convenuti da tutti i Fori di Italia, hanno presenziato stamani alla solenne inaugurazione del IV Congresso Nazionale Giuridico Forense.

Sul palco del Teatro Comunale hanno preso posto, al tavolo della presidenza: S. E. Azzariti, Presidente della Corte Costituzionale; l'Avv. Zoli, Presidente del Consiglio Nazionale Forense, e presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro Gonella, Guardasigilli, S. E. Esia, primo Presidente della Corte di Cassazione, S. E. Chiappa, presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati, l'Avv. Schmidt presidente della

curatori di Bologna e Presidente del Comitato Organizzatore del Congresso, ha quindi dichiarato aperti i lavori del Congresso rivolgendo un cordiale saluto ai colleghi, e a tutte le Autorità presenti, ricordando con commossa parola, velata di mestizia, i due presidenti del Consiglio Nazionale Forense, Avv. Piero Calamandrei e Giambattista Boeri, scomparsi dopo il terzo congresso di Trieste, ai quali ha unito il ricordo dell'Avv. Francesco Saverio Castelletti, scomparso nello stesso Consiglio, venuto a mancare in questi giorni.

Il Prof. Redenti, rialacciandosi a quanto era stato discusso e deliberato

zione, alla quale resterà intimamente legata l'attività degli Avvocati.

Ha porto il saluto della città di Bologna il Sindaco On. Dozza, il quale non ha mancato di accennare ad alcuni problemi, che più da vicino interessano l'Amministrazione della Giustizia, e fra essi quello dei locali e dello smellimento dei servizi. Altro argomento oggetto di esame da parte del Sindaco, è stato quello della istituzione dei Tribunali Amministrativi regionali.

Al saluto del Sindaco ha fatto eco quello dell'Avv. Vighi, Presidente dell'Amministrazione Provinciale.

Calda ed appassionata è stata poi la parola del Prof. Gherardo Forni, Magnifico Rettore dello « Studium » di Bologna, ove ha luogo il Congresso, il quale si è detto felice di potere spalancare le porte della gloriosa Università ai rappresentanti degli Ordini Forensi italiani, molti dei quali proprio nelle sue aule, hanno appreso i primi elementi della scienza del diritto.

Ha quindi preso la parola l'Avv. On. Adone Zoli nella sua veste di Presidente del Consiglio Nazionale Forense.

Egli, con semplicità ed arguzia ha dichiarato di parlare da Avvocato, e non da uomo di governo, e nella sua veste di Presidente del Consiglio Nazionale Forense, non ha tralasciato di rivolgere il saluto del consenso che egli presiede al rappresentante ufficiale del governo, Ministro della giustizia On. Gonella.

Il suo accento è stato commosso nella rievocazione dei suoi predecessori e dei colleghi scomparsi, e chiaramente ha affermato quali principi devono regolare la vita della classe forense, principale collaboratrice della giustizia, che non deve mancare di essere altrettanto ferma nella difesa degli organi dello Stato. Ha poi messo in particolare rilievo l'alta presidenza che deve avere nella vita del Paese civile ed il rispetto di cui deve essere circondata, la professione dell'avvocato. Infine l'On. Zoli, e questa volta come uomo di governo, ha promesso che terrà nel massimo conto le conclusioni cui porverrà il Congresso.

Ha preso quindi la parola S. E. Guido Gonella, Ministro di Grazia e Giustizia, il quale ha portato il saluto ai Congressisti sottolineando come l'Avvocatura rappresenta il Diritto vivente, in concreto impegno umano nella lotta per il diritto, e Questa umanità del Diritto — ha soggiunto — vissuto nell'esperienza



Parla il Prof. Avv. Enrico Redenti, acclamato Presidente del Congresso.

forense è un elemento prezioso per la affermazione della vera Giustizia nella Società ».

Ha quindi fatto una breve disamina dei problemi che attualmente travagliano la Classe, additando quelle che potrebbero essere talune soluzioni al lume dei risultati cui sono pervenuti i lavori delle Commissioni Ministeriali. Ed in ciò, peraltro, non è riuscito a soddisfare interamente le aspettative dei presenti, i quali non hanno mancato di sottolineare negativamente alcune affermazioni, come quella con la quale ha difeso l'attuale sistema che permette ai magistrati di entrare nell'Ordine forense, non appena fuori di quello Giudiziario.

Il Ministro ha anche trattato dell'attività previdenziale ed assistenziale a favore della classe, e del problema delle tariffe professionali prospettando l'opportunità di un accordo con le proposte del Consiglio Nazionale Forense. Ha concluso affermando che dal Congresso il Governo si attende il levito della futura riforma professionale che dovrà essere attuata nello spirito di quella tradizione giuridica di cui la Scuola bolognese è la più luminosa espressione.

Al discorso del Ministro della Giustizia ha fatto seguito quello del primo

(segue a pag. 2)

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA PRESIDENTE ONORARIO DEL CONGRESSO

L'on. Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica, ha inviato al Prof. Enrico Redenti, presidente del Congresso, il seguente telegramma:

Assumendo la Presidenza onoraria di codesto Congresso, ho desiderato confermare alla classe forense con la mia simpatia personale quella dell'intera Nazione consapevole delle alte finalità cui est intesa la missione degli Avvocati e Procuratori. Nel formulare ora sinceri voti per i lavori del Congresso cui est anche di propizio auspicio la gloria giuridica dello studio bolognese invio ai convenuti il mio saluto più cordiale.

GIOVANNI GRONCHI

Federazione Avvocati Svizzeri, l'Avv. Mario Braschi, presidente dell'Union Int.le des Avocats, il Sindaco di Bologna on. Dozza, il Presidente dell'Amministrazione Provinciale avv. Vighi, il Rettore dell'Università di Bologna prof. Forni, il primo Presidente della Corte d'Appello S. E. Cominciò, il Proc. Gen.le della stessa Corte S. E. Paggi, anche in rappresentanza del Procuratore Generale della Suprema Corte di Cassazione S. E. Pafundi, indispasto, l'Avvocato dello Stato di Bologna in rappresentanza di S. E. Secca e molte altre Autorità delle quali ei sfugge il nome.

Prominente fra tutte quella di Enrico De Nicola, il quale ancora una volta è stato acclamato dalla Assemblea primo avvocato d'Italia e che ha voluto assistersi fra gli avvocati.

Il Prof. Avv. Enrico Redenti, Presidente dell'Ordine degli Avvocati e Pra-

in occasione del III Congresso Nazionale di Trieste, ha brevemente illustrato le finalità dell'odierno congresso e l'importanza dei temi all'ordine del giorno, soffermandosi in particolar modo su quelli che hanno per oggetto la difesa della professione, difesa che deve essere intesa e sentita nel senso più largo ed anche dal punto di vista pratico, in maniera che possa essere sempre maggiormente rilevata l'alta dignità ed indispensabilità di essa, e ciò non unicamente per le qualità e le virtù di coloro che sono chiamati ad esercitarla.

Accenti di particolare rilievo che indubbiamente serviranno a dare il tono alla discussione che si svolgerà nelle varie sezioni in cui si articolerà il Congresso, ha fatto anche per i temi attinenti i codici di rito e la tanto auspicata riforma della Pubblica Amministra-

INIZIO DEI LAVORI ALLA PRIMA SEZIONE

Nel pomeriggio, alle ore 15,30, dopo effettuata l'inaugurazione della Mostra d'Arte, si sono ufficialmente aperti i lavori del Congresso con la trattazione del primo tema. Le sedute si svolgono nell'Aula Magna della Università ove Presidente della Sezione è l'Avvocato Gioacchino Magrone. Presidente del Consiglio Forense di Roma, al quale spetta la direzione della discussione. Sono stati nomina-

ti due Vice Presidenti nelle persone dell'Avvocato Biga (Venezia) e Carcano (Milano).

L'Avvocato Magrone ha esordito, parlando dei poteri del Pubblico Ministero nei procedimenti disciplinari ed ha illustrato i motivi per i quali, a suo avviso, è consigliabile di lasciare sostanzialmente immutate le possibilità di intervento.

Il Ministro di Grazia e Giustizia On. Gonella, il quale, riferendosi alle parole dell'avv. Comandini circa l'angustioso problema dell'affollamento degli Albi, ha affermato che tale problema non si risolve in sede di legislazione relativa agli atti ma anzitutto in sede di preparazione dei giovani alle attività professionali forensi.

Mi pare — egli ha aggiunto — che il tema sia così importante, essendo una specie di introduzione sulle questioni specifiche delle leggi sull'ordinamento professionale che in questo Congresso merita di essere sottolineato.

Rilevato che sono presenti illustri professori, che possono parlare della crisi dell'insegnamento e delle deficienze che sono state rilevate e della necessità di arrivare, il più presto possibile, alle riforme che sono state lungamente studiate e dalle quali può derivare un beneficio per i professori stessi egli aggiunge che una riforma già suggerita era quella che, dopo quattro anni di studi della Facoltà, secondo l'ordinamento attuale, ci fosse per tutti un biennio obbli-

gatorio col portare l'insegnamento a sei anni, durante il quale l'insieme di carattere istituzionale che distingue la Facoltà giuridica, fosse assolutamente specializzato a seconda di quella che può essere la vocazione dei giovani nella vita sociale. E così — egli dice — si era parlato di un biennio per l'avvocatura, di un biennio per coloro che si orientano verso l'ammissione nei pubblici uffici, di un biennio per la carriera politica, diplomatica, consolare, ecc. E del resto, questo orientamento verso le varie strade da affrontare dopo il compimento degli studi universitari, giustificerebbe una preparazione specifica che deve essere differenziata da quella che le nostre facoltà possono dare, e cioè di sola formazione giuridica.

Quindi — ha concluso il Ministro — ove il Congresso fosse favorevole, sarebbe opportuno insistere perché in sede di riforma degli ordinamenti scolastici universitari, una tale iniziativa venisse presa in seria consi-

(segue a pag. 13)

Gli interventi

Ha aperto la discussione, avendo per primo la parola, l'Avvocato Antonio Valente (Milano) il quale ha invece espresso l'opinione che sarebbe consigliabile abolire i poteri di impugnativa del P.M. L'oratore ha proseguito affermando che gli Avvocati debbono avere la più completa autonomia trovando nel Consiglio Nazionale la propria Cassazione. Conclude affermando di essere contrario alla riforma dell'ordinamento professionale secondo il progetto Calamandrei dichiarandosi fautore della completa autonomia degli ordini professionali.

Ha fatto seguito l'Avvocato Palestri Enrico (Milano) che ha trattato principalmente il problema degli Avvocati addetti agli uffici Legali degli Enti Pubblici proponendo di eliminare l'elenco speciale immettendo detti legali nell'Albo Ordinario con apposita annotazione.

L'Avvocato Federico Comandini (Roma), dopo aver rivolto un commosso ricordo alla figura di Piero Calamandrei, si è riallacciato al progetto di riordinamento professionale approvato a Trieste criticando il potere di impugnativa del P.M. in materie che non siano eccesso di potere o violazione di Legge da parte dei Consigli Professionali. Egli propone quattro punti: 1) divisione della laurea in giurisprudenza, in laurea amministrativa e professionale;

2) Unificazione degli esami per magistrato e procuratore legale onde assicurare una rigorosa selezione nell'ambito forense;

3) Abolizione degli Albi Speciali per i legali di enti pubblici, non essendo compatibile la libera professione con un vincolo di subordinazione gerarchica;

4) Riduzione delle funzioni della Avvocatura dello Stato ed abolizione del Foro Erariale.

Molti applausi e consensi hanno salutato tali interventi.

E seguito l'Avvocato Mantùo Paoletti (Pesaro), il quale ha proposto che l'Assemblea faccia voti per la immediata approvazione dello schema della nuova legge professionale perché possa divenire operante per il 1958

ed ha auspicato che l'Art. 19 lettera a) del progetto venga modificato nel senso che sia sancita l'incompatibilità con l'esercizio della professione per tutti gli insegnanti di discipline giuridiche negli Istituti Medi e Medi Superiori.

Dopo un breve intervento dell'Avvocato Arcari (Nicastro), che ha proposto l'istituzione di un sistema per garantire un proporzionato compenso ai difensori di Ufficio, è interven-

La solenne inaugurazione al Teatro Comunale

(segue dalla pag. 1)

Presidente della Suprema Corte di Cassazione, S. E. Ernesto Eula, del quale i presenti hanno riportato la più favorevole delle impressioni. L'Oratore, dopo aver sciolto, con elevata ed elegante parola, un inno alla elevatezza ed insostituibilità della professione forense, cui egli si sente intimamente legato dopo circa mezzo secolo di esercizio della professione giudiziaria, ha voluto esprimere il proprio pensiero, a titolo personale, circa la soluzione di alcuni dei problemi attualmente in discussione. Ed a proposito della indipendenza della professione dell'Avvocato, si è pronunciato per una assoluta incompatibilità dell'esercizio delle due funzioni, nel senso che il Magistrato deve rimanere tale anche dopo la cessazione delle sue funzioni effettive, così come il Ministro di Dio è « sacerdos in aeternum » dal momento in cui riceve la Sacra Ordinazione.

Ha concluso, applaudito dall'uditorio, portando il saluto e l'augurio di buon lavoro da parte della Magistratura italiana.

Prima che la cerimonia inaugurale arrivasse alla sua conclusione, hanno brevemente parlato il rappresentante dell'Avvocatura Gen. dello Stato, S. E. Chiappa, Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati e l'Avv. Schmidt, Presidente della Federazione Svizzera degli Avvocati, l'Avv. Braschi, Presidente dell'Union Internationale des Avocats, i quali tutti hanno recato il fervido saluto delle Organizzazioni rappresentate.

Ed in fine, ripetutamente sollecitato e vivamente applaudito si è avvicinato al tavolo della Presidenza, al quale non aveva voluto accedere in apertura di Assemblea, Enrico De Nicola, Primo Avvocato d'Italia, del quale l'Avv. Salsinici, Segretario Generale del Congresso, aveva letto il messaggio dettato per il

« Gazzettino Forense ».

Le sue parole non hanno voluto essere certamente un discorso. Egli, parlando, come sempre, più che con le labbra, con il suo grande cuore, ha tenuto a comunicare ai Congressisti tutto il suo attaccamento alla Professione della quale non sono riusciti mai ad allontanarlo nemmeno le numerose funzioni pubbliche alle quali è stato chiamato nella sua lunga vita.

Egli ha concluso chiedendo ai Congressisti che acclamassero a Presidente Generale del Congresso il Prof. Enrico Redenti, al quale l'Assemblea ha tributato una calda ovazione.

Le adesioni

Alla fine della seduta inaugurale, il Segretario avv. Mancini ha dato lettura delle seguenti adesioni:

Impegni precedentemente assunti ed implicitamente ripresi attività parlamentare non mi consentono inferire sede ed manifestazioni quarto Congresso giuridico forense cui sarebbe stato mio vivo desiderio partecipare nell'esprimere mio rammarico ringraziato per cortese invito ed rinnovando mia adesione formale i migliori voti augurali per lieto successo lavori invitando Comitato organizzatore ed congressisti mio cordiale saluto - Mercurio Presidente Senato.

Illustré Presidente e colleghi.

Le sono molto grato del cortese invito che Ella si è compiaciuta d'intenermi per il quarto Congresso nazionale Giuridico Forense.

Partitroppo, non potrò intervenire, perché il giorno d'oggi partirò per Londra, donde tornerò non prima del 19-20, quando, cioè, partitroppo il Congresso sarà concluso i suoi lavori. Può immaginare come sia dolente di questo impedimento, in mancanza del quale avrei senz'altro partecipato non solo alla manifestazione inaugurale, ma anche ad alcuno dei lavori del Congresso, essendo per me costante motivo di onore e di soddisfazione l'appartenere alla gloriosa classe forense italiana.

I Presidenti delle Sezioni

Sono stati nominati dall'Assemblea i seguenti presidenti delle sottostate sezioni:

per la I: GIOACCHINO MAGRONE

per la II: VITTORIO MALCANGI

per la III: MARIO MOSCHELLI

per la IV: VERMONDO BRUGNATELLI

per la V: ENRICO ALTAVILLA

Nel ringraziarla, desidero inviare a Lei ed agli organizzatori il più fervido augurio di felice lavoro ed a tutti i colleghi congressisti il mio affettuoso saluto, in cui vibra il sentimento del collega e dell'amico.

Cordiali saluti. Ag. Mo. C. Leone.

Rammaricato non poter essere come vorremmo desidero collega tra colleghi e quarto Congresso nazionale desidero sia gradito mio cordiale saluto a testimoniare mio orgoglio per tante battaglie combattute con le forze e mia fedeltà al comune impegno di serietà e giustizia per migliore comunità nazionale. - Ferrando Tamboni, Ministro Inferno.

Dolentissimo confermarLe mia assenza prelo accogliere mio fervido saluto e recare congressisti mio sentito augurio che luminosa attività continuando opera riscossa a Firenze a Napoli a Trieste realtati le maggiori aspirazioni dell'Ordine Forense stop. All'alba della mia carriera i nomi di Giuseppe Ceneri e di Leonida Bani tanto della Curia bolognese si allecchiarono alle glorie imparecchiarono delle altre Curie ed oggi il ricordo di Genazio Bentini che in processi di eccezione mio grande compagno o formidabile contraddittore si collega ai presenti e futuri fatti della dotto Bologna stop. Siffatte monumentali memorie sono arie che le adunanze da Lei mirabilmente organizzate e presiedute raggrupperanno le finalità che perseguiamo stop Accolgo l'ossequio cordiale del mio Giovanni Ferrero.

Hanno inoltre inviato la loro adesione: l'on. Moro, Ministro dell'Istruzione, S. E. Pafundi, Procuratore generale della Suprema Corte di Cassazione, S. E. Petrilli, presidente Consiglio di Stato, S. E. Carboni, presidente della Corte dei Conti, S. E. Socca, avvocato generale dello Stato, S. E. Costamagna, presidente del Tribunale Supremo Militare, S. E. Mirabella, procuratore generale militare della Repubblica, S. E. Brunelli, presidente del Tribunale Anziche Pubbliche, S. E. Carlo Frasca, procuratore generale della Corte dei Conti, l'on. Giovanni Pessico, presidente Gruppo Italiano Asia nei Indle Droit Pénal, l'on. Antonio Segni e molti altri.

INIZIO DEI LAVORI ALLA PRIMA SEZIONE

(segue da pag. 2)

derazione, richiedendo, per scendere al pratico, che il giovane, conseguita la laurea in giurisprudenza, frequentasse obbligatoriamente un biennio di specializzazione per la carriera forense. E tutto ciò potrebbe essere veramente utile e giovevole, non soltanto per il miglioramento dell'Ordine professionale forense, ma anche per il miglioramento generale dell'ordinamento degli studi giuridici.

L'intervento del Guardasigilli è stato sottolineato da applausi e consensi.

L'Avvocato Lévi (Udine), dopo essersi dichiarato d'accordo con i precedenti oratori sul problema dell'autonomia degli ordini professionali e circa la esclusione del P.M. dai procedimenti disciplinari, ha proposto che siano esclusi dal patrocinio davanti ai Tribunali ed alle Corti d'Appello, nonché davanti alle Magistrature Superiori tutti gli iscritti agli Albi Speciali; ha infine segnalato il pericolo derivante dall'affidamento del patrocinio ai praticanti Procuratori innanzi alle Preture in quanto ciò spinge costoro a cercare immediatamente i piccoli guadagni trascurando l'indispensabile preparazione professionale.

L'Avvocato Cremona (Agrigento), ha messo in rilievo la grave crisi che attraversa la professione forense segnalando come molti iscritti agli Albi non possedano i requisiti necessari.

Il successivo oratore Avvocato Ventrone (Bolzano), ha invece posto in rilievo sia le insidie interne che ester-

ne che, a suo avviso, minacciano la professione forense: « troppe professioni o addirittura mestieri, si pongono come concorrenti con l'Avvocatura »; in ciò consiste l'insidia esterna. Come insidia interna che mina la stessa classe Forense l'oratore ha lamentato come oggi avviene che il certificato di compiuta pratica presso uno studio legale, è spesso un autentico falso. Infine ha trattato il problema della Legge del 1901 relativa ai Patrocinatori Legali proponendo limiti e modifiche.

Si è poi avvicinato alla tribuna degli oratori l'Avvocato Della Pergola (Firenze), il quale dopo aver premesso che rappresenta il Consiglio dell'Ordine di Firenze e che ebbe a seguire insieme ad una delegazione di colleghi il Congresso di Trieste si



Parla il Sen. Zoil, intervenuto in qualità di Presidente del Consiglio Nazionale Forense. Nello sfondo il Sen. Enrico De Nicola.

è compiaciuto degli elevati concetti espressi in precedenza dal Ministro Guardasigilli dichiarandosi favorevole ad una più rigorosa pratica professionale augurandosi di aver presto una nuova legge che tramuti in concreto tali desiderata.

ne relativa alla iscrizione agli albi da parte di professionisti che non esercitano, affermando che sarebbe inutile dibattere le questioni nei congressi se esse non venissero poi tramutate in concrete disposizioni di legge.

A questo punto, il Ministro Gonella si è alzato ed è intervenuto dicendo: « Scusatemi se interrompo. Voglio assicurare che il progetto lo presenteremo immediatamente ».

Tale intervento ha fatto concludere l'Avvocato Della Pergola con queste parole: « Le parole di S. E. Gonella sono il miglior corollario alle cose che sono state dette; siamo lieti che al Parlamento venga presentato un disegno di Legge elaborato da avvocati ».

A questo punto la seduta ha avuto una sospensione.

Alla ripresa ha parlato l'Avvocato Caleffi (Bologna), che ha trattato in particolare il problema delle tariffe professionali lamentando che le proposte di riforma elaborate dal Consiglio Nazionale Forense non abbiano ancora ottenuta la approvazione legislativa ed ha concluso facendo voti per una sollecita approvazione.

Dopo un breve intervento dell'Avv. Ponderelli (Bologna), tra gli entusiastici applausi di tutti i presenti si è portato alla tribuna degli oratori l'Avv. Sen. Enrico De Nicola che al momento in cui andiamo in macchina, sta ancora parlando e del quale ci riserviamo nel prossimo numero di riportare il resoconto integrale del discorso.

Il ministro Gonella assicura che il progetto di legge professionale sarà presentato immediatamente

Si è quindi dichiarato dolente che al Congresso di Trieste non abbia fatto seguito l'immediata approvazione di una nuova legge professionale, sollecitando il Governo per una immediata presentazione dello schema varato al Parlamento.

Ha accennato alla instabilità della situazione, nell'interno della vita professionale, soprattutto per effetto del-

la mancata esistenza della nuova legge professionale, ponendo in evidenza tutte le incongruenze e le difficoltà che la mancanza di una nuova disciplina aggiornata provoca e segnalando il problema di coloro che si recano in altre sedi a dare gli esami di Procuratore Legale per poi esercitare la professione in città ben diversa; ha indicato anche la questio-



Un aspetto della seduta inaugurale

DIBATTITO A

« LA CONSULTA »

A cura de « La Consulta », associazione culturale bolognese, in occasione del Congresso ed anche in segno di ideale adesione ad esso, è stato promosso per la sera del 28 settembre alla Sala Commercianti in Bologna, strada Maggiore 23, un pubblico dibattito sul tema: « La libertà di stampa e la giustizia ». Al dibattito parteciperanno un magistrato, un avvocato ed un giornalista, i cui nomi verranno tempestivamente resi noti.

BONONIA DOCET!

Grazie, Bologna!

Meglio di così, più di così, non era possibile! Noi sintetizziamo il Congresso di Bologna in poche parole: ospitalità completa ed affettuosa, organizzazione curata nei minimi particolari ed accogliente, mobilitazione totale dal Presidente, ai Consiglieri, ai Colleghi Bolognesi alla città, nelle aule del Congresso e fuori di esse. Accoglienza che ci ha commosso e che ci fa nostalgicamente pensare alle giornate passate e che, ahimè, sono così presto volate!

Un legame che si è stabilito e che non potrà facilmente interrompersi. Un insegnamento che ci serve per il futuro.

TELEGRAMMA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Assumendo la Presidenza onoraria di codesto Congresso, ho desiderato confermare alla classe forense con la mia simpatia personale quella dell'intera Nazione consapevole delle alte finalità cui est intesa la missione degli Avvocati et Procuratori. Nel formulare ora sinceri voti per i lavori del Congresso cui est anche di propizio auspicio la gloria giuridica dello studio bolognese invio ai convenuti il mio saluto più cordiale.

Giovanni Gronchi



IV CONGRESSO NAZIONALE FORENSE

N. 2 - BOLOGNA - 24 SETTEMBRE 1957

QUOTIDIANO DEL CONGRESSO, SUPPLEMENTO AL "BOLLETTINO" DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI E PROCURATORI DI BOLOGNA IN COLLABORAZIONE CON IL "GAZZETTINO FORENSE" DI PADOVA

Difesa dell'avvocatura

Non è senza un profondo significato che il nostro Congresso si è aperto con la discussione sul primo tema che prevede la difesa della professione. Crediamo infatti che da tale fondamentale premessa dipenda la soluzione di tutti o quasi tutti i nostri principali problemi. Difendere la professione significa affrontare tale questione su un duplice fronte: quello interno e quello esterno. Il primo è indubbiamente tale anche in ordine di precedenza. Non è un mistero per nessuno che il nostro ambiente ha assoluta necessità di essere radicalmente risanato. Troppi elementi vi si sono infiltrati, da ogni provenienza, che, convinti di poter facilmente mettere in un campo tanto vasto, facili guadagni, si sono dati alla vita professionale, senza principio, senza onestà e senza scrupoli: e ciò senza far guardare alla preparazione o alla cultura che, in certi casi, è costituita soltanto da una insopportabile presunzione.

Va da sé che per correre ai ripari sono necessari urgenti rimedi; bisogna provvedere e senza perdere tempo perché ogni ritardo significa un avvilimento sempre maggiore della classe Forense ed una considerazione sempre peggiore nella società.

È indispensabile che il Governo fornisca agli organi responsabili che sono i Consigli degli Ordini, una Legge Professionale idonea, che li ponga in condizione di aver ampi poteri in campo disciplinare: che li autorizzi ad applicare il provvedimento di radiazione con effetto immediato a carico di tutti coloro che con le loro azioni, si dimostrino indegni di continuare a fare parte del nostro Ordine.

È poi altrettanto indispensabile che i Consigli dell'Ordine dimentichino, una buona volta ogni anacronistico atteggiamento pietistico e tollerante verso gli indegni, ricordando che il continuare a permettere a costoro lo esercizio professionale, significa danneggiare l'intera classe Forense, significa favorire il malcostume, la disonestà, l'accaparramento, le organizzazioni di « camarille » che non possiedono neppure la concezione più elementare di ciò che sia dignità e probità professionale.

I Consigli degli Ordini debbono convincersi che per vivere non è necessario indossare la toga. Coloro che si dimostrano indegni di portare questo simbolo tanto elevato, che i nostri Padri ci hanno lasciato con un retaggio luminoso di dignità e di purezza, cerchino in altri campi la applicazione delle loro qualità inadatte per l'esercizio della professione. Ma il loro allontanamento deve essere definitivo, tempestivo e senza tante tergiversazioni. Solo così si potrà veramente iniziare quell'opera risanatrice integrale che tutti i profes-

sionisti onesti invocano e reclamano, quale provvedimento cui essi hanno pieno diritto per la tutela dell'intera classe e di loro stessi.

Non si dimentichi infatti che noi chiediamo soltanto, con quanto sopra, l'esercizio del fondamentale e legittimo diritto di difesa di noi stessi.

La prima conseguenza di tale auspicata azione risanatrice non potrà che portare i suoi benefici risultati anche sul secondo punto della difesa professionale: e cioè quella esterna.

Una classe che sappia in primo luogo applicare una severa azione di disciplina interna non potrà che guadagnare immediatamente in stima e considerazione anche all'esterno: non solo, ma avrà tutte le carte in regola per poter effettivamente reclamare e pretendere la più ampia e valida difesa dei suoi diritti e per poter esigere che i componenti dell'intera classe siano protetti, rispettati e considerati nell'esercizio della loro attività professionale. Anche la richiesta formulata nel corso degli interventi della prima giornata del

Congresso di completa autonomia del nostro Ordine non può che essere riguardata e considerata alla luce di questa fondamentale azione risanatrice e purificatrice. Poiché è certo che l'Ordine avrà sempre maggiore diritto a pretendere autonomia allorché avrà innanzi tutto dimostrato di sapere prima di ogni altra cosa, difendersi dai suoi stessi iscritti. E, difesa della professione, deve significare anche difesa del titolo professionale. Tanti, troppi si avvalgono del titolo di « avvocato ».

È sufficiente essere laureati in legge, e molte volte nemmeno questo, perché si vedano persone attribuirsi con la massima disinvoltura il titolo che solo a noi compete. La nuova legge professionale dovrebbe anche a questo proposito, essere quanto mai chiara ed esplicita: e le sanzioni dovrebbero essere immediate e rigorosamente applicate.

Noi, confessiamo, siamo tremendamente gelosi del nostro titolo: esso significa lotta, ansie, sacrifici, lavoro quotidiano, spesso anche notturno; significa studio ed applicazione costante; significa anni ed anni di spe-

ranze e di delusioni. Solo chi ha vissuto e vive ogni giorno tutto questo, nell'esercizio effettivo e costante della vita professionale, deve poter sentirsi attribuire quel titolo che si deve considerare un segno di distinzione di contenuto e di significato quanto mai preciso e meritato.

Chiederemo ricordando agli immemori ed ai superficiali ed al fine di non essere fraintesi per quanto abbiamo detto, le alte e come sempre umanissime parole di Enrico De Nicola, bandiera e vanto del nostro Ordine.

L'« avvocato » è veramente come un grande albero annoso, sotto le cui fronde ed al cui riparo ci si rifugia nei momenti di tempesta per chiedere salvezza e protezione: ma lo si abbandona con somma e fin troppo diffusa facilità, non appena la tempesta è passata ed i guai sono finiti. Di quell'albero che ci ha protetti non ci si ricorda più... Tuteliamo davvero « quest'albero »: facciamo con buona volontà e con decisa energia, che esso possa davvero essere rispettato ed amato e che possa sempre svettare ai venti delle tempeste, forte e sicuro, verso l'alto, verso il ritorno sereno, nell'aria limpida e tersa, di un chiaro e luminoso orizzonte.

M. M.

L'INTERVENTO DEL SEN. DE NICOLA ALLA PRIMA SEZIONE



Il Sen. DE NICOLA

Per riassumere... dirò subito che mi ero levato a parlare per dichiarazione di voto, ma poiché questa avrebbe potuto aver luogo soltanto giovedì io mi sono permesso di chiedere al Presidente di darmi la parola perché giovedì non sarò presente. Vorrei dare ragione di quelli che sono i miei convincimenti sulle tre questioni che mi sembrano le più importanti e che sono risolte da questo dibattito: lo chiamo dibattito perché tale è stato.

Una prima questione: se cioè basta il sistema attuale scolastico universitario per rendere possibile l'esercizio della professione. Su questa questione si è pronunciato chiaramente il Ministro il quale co-

me avete udito ha proposto che l'insegnamento universitario sia completato da un insegnamento complementare per rendere possibile l'esercizio professionale. Io mi associo incondizionatamente alla proposta del ministro, che lo però mi permetto di integrare. Non credo basti l'integrazione dell'ordinamento scolastico universitario per esercitare l'esercizio professionale, ma occorre anche una garanzia che dipende dalla pratica professionale. Mi pare evidente in quanto non basta soltanto che si abbiano nozioni di carattere specifico e tecnico come il Ministro propone, ma occorre sì la dimostrazione dell'attitudine all'esercizio professionale. Questa integrazione è molto facile, basta tenere presente il sistema francese. Il sistema francese integra l'insegnamento universitario, ma aggiunge un periodo di pratica di una serietà eccezionale: quel sistema francese che rende possibile che in Francia, popolazione quasi simile alla nostra, ci siano 7 mila avvocati, contro i 30 mila che ci sono in Italia. Questo non solo serve ad assicurare un esercizio più oculato, più diligente, più intelligente, ma si risolve anche implicitamente la questione dell'Albo aperto o dell'Albo chiuso, perché il Congresso di Trieste al quale ci dobbiamo riportare ha più risolto la questione nel senso dell'Albo aperto ed è inutile che ci riuniamo a congresso per dire quello che si è fatto in un congresso precedente... (rumori)

Tempo a ribadire che ogni congresso

deve essere la continuazione del congresso precedente. Ora, il Congresso di Trieste, bene o male, si pronunciò in favore dell'Albo aperto e non si può tornare su questa decisione.

Se si rende più severo l'insegnamento universitario col completamento proposto dal Ministro, se si rende più severa la pratica professionale come propone la relazione della Commissione, raggiungeremo lo scopo di ridurre quantitativamente il numero degli avvocati ed aumentare qualitativamente il decoro ed il prestigio per la nostra professione.

Su questa prima questione aderisco a quanto il Ministro ha proposto. Aggiungo alla proposta che non si integri soltanto l'insegnamento universitario con un biennio di insegnamento specifico ma si adoperi l'esercizio di pratica professionale tenendo presente il sistema francese, che presenta appunto la riduzione a 7000 avvocati. Sulla prima questione questa è la mia proposta, e prego se ne tenga conto in verbale. Questa è la mia conclusione. Non si deve in questo Congresso riaprire la questione dell'Albo aperto o chiuso. A Trieste venne redatta una risoluzione con il mantenimento dell'Albo aperto, come maggiore garanzia delle condizioni morali necessarie. Questa è la conclusione sul primo argomento.

Sull'altro argomento accenno, un oratore me ha fatto formale proposta. Lo pro-

(segue a pag. 3)

L'intervento di DE NICOLA

(segue dalla pag. 1)

posta cioè nelle rappresentanze professionali si aprì una certa rotazione. Non è giusto che i Consigli stiano infreddati soltanto a certe persone. Io mi associo a questa proposta e di essa sono quasi lo fautore, perché questo è stato adottato su una mia proposta al Consiglio dell'Ordine di Napoli che stabilisce la rotazione; con una eccezione, però, la proposta è ad eccezione del Presidente. Questo deve infatti rappresentare la continuità dell'ordine professionale nei rapporti di questa classe... Mi associo quindi alla proposta che si debba operare una rotazione; non debbono essere sempre gli stessi componenti di un Consiglio dell'Ordine, ad eccezione del Presidente. Allora però non disto ad eccezione del Presidente ma ad eccezione della Presidenza, come ha, per molte ragioni locali contingenti, il Consiglio dell'Ordine di Napoli. Anche un Vice Presidente, a mio avviso, doveva essere contemplato nella legge professionale che si doveva approvare. Se c'è un organismo che deve avere un vice-presidente che sostituisca in caso di assenza il presidente è proprio l'organo professionale forense.

Disto, nel Consiglio dell'Ordine di Napoli, ad eccezione della Presidenza, per aggiungere il vice-presidente di fatto mentre questa proposta dovrà prevedere il Vice Presidente in modo esplicito. Quindi, non ad eccezione del Presidente, ma ad eccezione della Vice Presidenza.

L'argomento più importante, il prego di ascoltarvi, è il terzo, quello dell'autonomia professionale. In che senso si deve intendere? La questione si riduce a questo: intervento o meno del Pubblico Ministero. Questo è fatto. L'intervento del Pubblico Ministero, delle Magistrature nelle Commissioni d'esame, l'intervento del Pubblico Ministero per le iscrizioni, diritto di impugnativa del Pubblico Ministero per le iscrizioni, all'intervento del Pubblico Ministero nei procedimenti disciplinari, cioè diritto di impugnativa contro le deliberazioni dei Consigli dell'Ordine in materia disciplinare.

Sono queste le tre questioni. Sulla prima questione, intervento della Magistratura nelle commissioni di esame, fu detto che aveva a proposito fatta una proposta: non è vero. Io ero perfettamente d'accordo che i Magistrati intervenissero nelle commissioni d'esame per l'esercizio professionale forense, ma a condizione che poi gli avvocati determinassero nelle commissioni esamiatrici per ragioni giuridiche (applausi). Ora questo fu un argomento dialettico. Riconosco però che c'è una disposizione della Costituzione che noi dobbiamo ripetere. E' la disposizione contenuta nella penultima linea dell'art. 24 della Costituzione, che richiede l'esame di Stato per tutti casi ma soprattutto per l'accesso per un esercizio professionale. Però l'esame di Stato non è l'esame fatto da una commissione composta da avvocati presieduta da un magistrato. Io riconosco che si debba applicare l'articolo 24 della Costituzione, ma non nel senso in cui attualmente si applica. Esame di Stato, sì, perché la Costituzione nell'art. 24, nella penultima linea lo richiede, ma non al senso di una commissione composta di avvocati e di procuratori e presieduta da un magistrato. Salvo che, ripeto, non si voglia fare l'altra cosa, ammettere poi nei soli nelle commissioni esamiatrici per gli addetti giudiziari. Questo è il primo punto.

La questione più importante, e a cui richiamo la vostra attenzione, perché credo che poi sia la questione sulla quale il Congresso si dovrà pronunciare, è la questione relativa alla autonomia dell'Ordine Forense. Autonomia nel senso, diciamo in termini pratici: esclusione del Pubblico Ministero in quei due casi di impugnativa per le iscrizioni di impugnativa per i procedimenti disciplinari. Fatta questa questione si riduce il quarto punto e su questa quarto punto il Congresso si dovrà pronunciare.

Ora, cari miei colleghi, come ho già detto, io credo sempre che un Congresso debba essere la prosecuzione del precedente Congresso, ma non deve essere l'antitesi del precedente Congresso. Ora, questa questione, nel precedente Congresso, fu ampiamente discussa, dibattuta e si procedette anche ad una votazione. Vediamo come stava la cosa in modo da poter collegare le decisioni di oggi alle decisioni di allora. Credo che questo sia compito nostro e si chiede venisse attuato della nostra assemblea. Allora che cosa si fece? Vi era stata già una proposta, cioè un progetto che era stato compilato da una commissione presieduta dal compianto Calamandrei. Dico compianto Ca-

lamandrei perché voi tutti sapete che egli ci ha lasciato la più intradita e la più acclamata delle sue lezioni. Cioè la lezione che ci viene dalla sua vita e noi non abbiamo che una sola aspirazione: di poterne continuare l'opera nei limiti delle nostre forze, per potere appunto trarre profitto dalla sua esperienza, ricca delle più insidiate ed ambite virtù professionali (Applausi). Ora, la commissione Calamandrei aveva formulato un progetto di legge nel quale, per tornare un po' indietro, aveva appunto molto insistito perché la pratica professionale che oggi si fa, sia resa una cosa seria, per l'ammissione all'esercizio professionale. Quindi quello che io chiedo poi non è che la riproduzione modesta del pensiero autorevole di Piero Calamandrei. E chiedo che lo parenti, Calamandrei sostenere che il Pubblico Ministero dovesse intervenire. Dovesse intervenire sia in materia di iscrizione, di impugnativa, sia opporre, non di decisione, di impugnativa delle decisioni, sia di impugnativa per i procedimenti disciplinari. Esisteva il proprio che la Commissione presieduta da lui aveva presentato al Ministro. In sostanza ricalcava le orme, su questo punto, della legge vigente.

rono a favore della proposta perché ritenevano che un organo forense che potesse sostituire il Pubblico Ministero non ci fosse. Non so se è chiaro. Ma questo lo dicono i maligni... (Rumori). Lo dicono i maligni: che l'organo forense non ci fosse, e siccome l'ordine del giorno dice: « qualora si potesse identificare un organo forense che potesse sostituire il Pubblico Ministero » i favorevoli al mantenimento del Pubblico Ministero votarono a favore.

Che cosa fece il Ministro? Ecco, in questo richiamo la vostra attenzione, perché fatti i lavori nostri, lo dico per la terza volta, non mi chiamate nozze, debbono essere collegati fra di loro. Il Ministro che cosa fece? Il Ministro riconobbe la Commissione presieduta da Calamandrei e sottopose alla Commissione, che chiameremo Calamandrei, il deliberato del Congresso di Trieste, che, come avete udito, è il deliberato perché il Pubblico Ministero fosse privato del diritto di impugnativa e che questo diritto di impugnativa fosse invece affidato ad un organo forense. La Commissione Calamandrei si riunì, esaminò nuovamente la questione, tenendo presente l'ordine del giorno



Autorità e Congressisti ascoltano in pie' la commemorazione dei Colleghi scomparsi: Piero Calamandrei, Giambattista Doeri, Saverio Castellini.

che era stato votato dal Congresso di Trieste. Vedete che sono fedele nella esposizione. Senonché la Commissione Calamandrei disse: No, manteniamo questo diritto di impugnativa del Pubblico Ministero. Rischiamo su di ciò la vostra attenzione perché è la questione più delicata che noi dovete decidere; le altre sono questioni accessorie, a mio modesto avviso. Questa è la questione grave e la dovete decidere di petto, per la settima volta, ricollegendovi al vostro deliberato del Congresso di Trieste.

Questo fu l'argomento della Commissione che chiamerò Commissione Riconosciuta Calamandrei per intenderci bene, perché altrimenti si potrebbe confondere con la prima commissione: tentiamo presente l'ordine del giorno di Trieste, però non riteniamo di dover togliere al P.M. il diritto di impugnativa per le iscrizioni e per i procedimenti disciplinari, per una ragione fondamentale e la ragione è questa: perché in sostanza il Pubblico Ministero esercita un diritto di impugnativa; la decisione definitiva resta sempre all'organo professionale o al Consiglio circondariale, o al Consiglio distrettuale o al Consiglio Nazionale Forense, e allora questo diritto di impugnativa può essere perfettamente mantenuto. Questo fu l'argomento per cui, tenendo presente il deliberato del Congresso di Trieste, la Commissione riconosciuta Calamandrei insistette perché questo diritto fosse mantenuto. Io poi ho saputo da una relazione di un mio caro amico, fatta in una riunione pre-congressuale del Congresso di Napoli, che poi si applinse anche un altro motivo, ma un motivo che

non risulta dalla motivazione della Commissione riconosciuta Calamandrei, e difatti è un motivo che ha un certo valore, ma che non vuole avere un valore giuridico. Sì, perché è antipatico affidare a degli avvocati il diritto di impugnativa contro provvedimenti che si riferiscono a loro colleghi. Ma, ripeto, questo fu detto, fu già detto in ordine, ma la ragione per cui la Commissione Calamandrei mantenne il diritto di impugnativa fu quello che ho enunciato; il diritto di impugnativa è riservato al Pubblico Ministero ma la decisione è riservata sempre ad un organo forense.

Ed allora, noi ci dobbiamo ricogliere alla nostra decisione del Congresso di Trieste. Se si trova l'organo forense il Pubblico Ministero deve essere sostituito dall'organo forense. Se non si trova l'organo forense, come speriamo molti, allora questo diritto deve essere mantenuto. Ma intendiamoci su di un punto precludente, su cui dobbiamo essere tutti quanti d'accordo, cioè che il diritto di impugnativa debba essere mantenuto come diritto di impugnativa. Come vedete, la questione è molto semplificata. Si riduce quindi ad una sola questione, perché il diritto di impugnativa deve essere mantenuto. Vi prego, noi che rappresentate Consigli dell'Ordine molto importanti di non tener presente il funzionamento dei vostri Consigli, ma tenere presente il funzionamento di alcuni piccoli Consigli locali che possono obbedire al sentimento di benevolenza eccitata, o di rancore ingiustificato. E quindi occorre che un diritto di impugnativa contro le decisioni dei Consigli dell'Ordine sia in materia di iscrizione, sia in materia disciplinare, come diritto di impugnativa, sia unanimemente riconosciuto.

Si tratta allora di vedere: c'è un organo forense che possa sostituire il Pubblico Ministero? Se lo troviamo allora anche quei cari sostenitori che fanno buon viso a cattivo gioco dovranno chinare la fronte. Se non lo troviamo il Pubblico Ministero resterà ad esercitare questo diritto di impugnativa. Questa è tutta questa la questione.

E allora quale deve essere lo sforzo di questo Congresso di Bologna. Non discutere più la questione che è stata discussa ed è stata votata. Non discutere più il diritto di impugnativa che è stato ammesso, è stato riconosciuto e non può essere misconosciuto e pretermesso, ma di trovare l'organo forense che possa sostituire il Pubblico Ministero. Se si trova, voglio vedere che ci sia in Italia un avvocato che dica: io preferisco l'intervento del Pubblico Ministero... (Applausi) all'intervento dell'organo forense. Vorrei vedere che ci fosse in Italia un avvocato, ripeto per la seconda volta, capace di sostenere una tesi simile.

Ora, signori, a mio modesto avviso, si tratterà di indovinare, ma l'organo forense che possa sostituire il Pubblico Ministero per il diritto di impugnativa, ci può essere. Non è vero che sia così impossibile da rendere assolutamente anche impossibile l'indagine per riciccarlo.

No, si tratta di vedere se si possa essere questo organo. Vi è stata una proposta fatta nel corso di questo dibattimento; si è sentita bene perché questo microfono invece di far sentire bene fa sentire male, ed ecco perché l'ho silenziosamente tolto. Ho fatto una proposta. Che c'è questo diritto di impugnativa che oggi esercita il Pubblico Ministero, non dimettiamoci mai per i soli due casi, perché non ce n'è un terzo: iscrizione, disciplina, sia esercitato dal Presidente del Consiglio dimissionario. In verità, dichiaro nel modo più esplicito di non essere favorevole a questa proposta, per molte ragioni che non è il caso seppur di enumerare e che sono così inaffine che possono essere accettate da tutti.

Ma si possono essere altre soluzioni. Certo la soluzione non la debbo mica trovare io! Ma io devo soltanto dimostrare che è possibile trovarla.

Vote? O è impossibile? De Nicola: O ma questo è lo stesso! Dal punto di vista mio è che sia possibile; dal punto di vista degli altri invece è impossibile. Io debbo dire che sia possibile... (Rumori). Non è una proposta; lo faccio un accenno, intendiamoci bene...

Vote? Un accenno... De Nicola: Eh, credo che non possa essere più bene di così, non è molto una parola in più di quello che sia necessario per rendere il mio pensiero. Ora, io, a titolo di esempio, non a titolo di proposta, di quello che potrebbe essere per rendere possibile appunto una indagine accurata da parte dei sostenitori delle tesi della costituzione, indagine accurata perché si trovi l'organo forense che possa sostituire il Pubblico Ministero. Faccio un esempio, ripeto, però, seconda volta, non è una proposta. Sarà il mio esempio soltanto per dimostrare che la questione non è in-

(segue a pag. 7)

Intervista con il collega Malcangi

All'avv. Vittorio Malcangi, Vice Presidente del Consiglio Nazionale Forense, abbiamo chiesto di volere esprimere un parere al tempo stesso personale e a nome del Consiglio Nazionale sui lavori di questo Congresso. Egli ci ha gentilmente così dichiarato:

« Non v'è dubbio che il Congresso ha posto in discussione temi di grande interesse d'ordine generale e specifico, sui quali sarebbe però desiderabile che gli interventi fossero o di fondata critica, o di concrete proposte per eventuali emendamenti alle relazioni ufficiali ».

« Avendo seguito assiduamente i lavori della Prima Sezione, vuole esporre il suo pensiero al proposito? »

« Sino a questo momento mi sembra che sul primo tema, che può apparire il più interessante, i congressisti non hanno detto una parola di confutazione alla ampia relazione che, stesa da colleghi valentissimi in utroque, può avere solo il difetto di una completezza di suggerimenti sul riordinamento professionale e sullo ordinamento giudiziario, che non rende possibile, per la sua vastità, la confutazione contestuale. Confutazione che, comunque, è mancata ».

« Che ne pensa del tanto agitato problema della autonomia? »

« A mio avviso il problema non andava nemmeno sollevato, tanto meno in tono così polemico, poiché non vi è nessun avvocato che non ne condivida i principi fondamentali. Si è soprattutto discusso della possibile eliminazione del P. M. Magistrato. Non per difendere il Consiglio Nazionale che fu chiamato ad esprimere il suo parere sul disegno di legge, tenendo presenti i voti del Congresso di Trieste, ma debbo ricordare che il Consiglio in tanto non propose la creazione di un organo revisore di tutte le decisioni disciplinari e di iscrizione, in quanto trovò la difficoltà di una proposta concreta e soddisfacente. Aggiungo che finora avendo constatato che sovente il P. M. rinuncia alle impugnazioni degli organi inferiori, non possiamo negare serena obiettività a tale organo.

Al Congresso odierno è stata fatta, a titolo esemplificativo, una sola proposta; non credo però sia di pratica situazione ».

« Saprebbe lei, sempre a titolo esemplificativo, indicare qualche altra soluzione? »

« Io non vedrei altra possibilità che quella di istituire presso il Consiglio Nazionale Forense, previo parere di tutti i Consigli professionali, un organo apposito composto di avvocati, cui sottoporre tutte le deliberazioni soggette a revisione, organo che si potrebbe anche chiamare « P.M. Forense ». Senonché i componenti dovrebbero rinunciare all'attività professionale, per ovvii motivi di incompatibilità e di gravosità della funzione; onde dovrebbe provvedersi ad una loro regolare e conveniente retribuzione ».

« Ritene possa effettivamente sollevarsi la media etica professionale? »

« Come bene è stato suggerito, stamane, ritengo che sia sufficiente la adozione, da parte delle Commissioni esaminatrici per i procuratori e gli avvocati, di un maggiore e dovunque uguale rigore di valutazione dei candidati ».



« Vuole esprimere il suo parere su gli altri temi del Congresso? »

« Per non limitarmi ad un personale commento sulle relazioni ufficiali, preferisco riservarmi di ascoltare i singoli interventi, che mi auguro siano specifici e concreti.

Ho infatti l'intima convinzione che i Congressi in tanto sono utili, in quanto riuniscono in unica assise tutti gli avvocati e procuratori della Repubblica, ma occorre che il risultato dei lavori sia espresso in forma rispondente alla serietà della nostra altissima funzione, affinché costituisca un imperativo per chi ha l'obbligo di provvedere. E spero che i Legislatori, fra i quali vi sono tanti avvocati, siano solleciti nell'ascoltare, valutare e fare attuare dal Parlamento le proposte e i voti che il Congresso esprime ».

« Ha qualche rilievo sull'Organizzazione? »

« Non posso che inviare un plauso veramente sincero e sentito non solo ai Signori relatori, ma specialmente al caro Presidente Prof. Redenti e a coloro che con lui hanno collaborato, fra i quali ricordo in particolare il collega Mauceri, tanto per la cordiale ospitalità, quanto per la perfezione della faticosa preparazione e per l'ottimo successo organizzativo del Congresso.

Un plauso va infine al vostro quotidiano che si sta dimostrando di una utilità e di un interesse indiscutibili e ai suoi redattori ».

« Grazie, avvocato Malcangi, ed anche a Lei il nostro cordiale « Buon lavoro! ».

TELEGRAMMI A PORZIO

I componenti la delegazione del Consiglio dell'Ordine di Napoli hanno inviato al loro Presidente l'illustre avvocato On. Giovanni Porzio, il seguente telegramma:

« Dolenti non avervi avuto nostra guida sapiente autorevole, siamo lieti comunicarvi che lettura vostro vibrante appassionato messaggio è stata accolta esultanti applausi da tutti i Congressisti vivamente rammaricati vostra assenza. - CICATELLI, BORSELLI, RUSSO, SPENA, TORTORANO ».

Eccellenza GIOVANNI PORZIO
NAPOLI

« Spiacentissimi mancato suo intervento stop lettura suo nobilissimo messaggio augurale ha suscitato ovazione calorosa entusiastica unanime assemblea. Suo indirizzo stop graditissimo espressioni per ricordo nostre luminose figure forensi pregola accogliere sinistri affettuosissimi devoti saluti con l'augurio fervidissimo che l'eccellenza vostra sia lungamente conservata alla sua gloriosa attività professionale.

ENRICO REDENTI
Presidente Congresso »

Uno sguardo alla Mostra d'Arte

È difficile, anche per una Mostra di Pittura come questa degli Avvocati, non subire la sollecitazione di una valutazione costruita attraverso la lente di quello che oggi chiamano « hobby », che una volta chiamavano « saggio o diletto » e che, per un grande pittore come Ingres, chiamarono « violon d'Ingres »; eppure per la prima volta, in una mostra così fatta, la valutazione critica può spaziare tranquillamente oltre il limite posto all'arte da un concetto di « pittura della domenica ».

La Mostra è solida, con buoni valori, decorosissima, di un tono culturale abbastanza elevato, ed è giusto sia così, per una categoria che ha espresso uno dei cinque o sei migliori pittori italiani di oggi, forse il più oneroso, vincitore del massimo premio di pittura alla Bien-

nale Veneziana del 1948, uno degli uomini più rappresentativi della cultura italiana di oggi: l'avv. Mino Muccari, pittore famoso.

Gli espositori sono 93, 101 i quadri, tutti ben disposti in un allestimento benevolo e degno, 7 le sculture, 4 le ceramiche, a dimostrare soprattutto una grande tradizione di passione per la pittura, di amore per l'arte di una categoria professionale che è di per sé intelligente e sensibile.

Alcuni espositori, frequenti nelle Mostre d'Arte delle varie città, si sono dichiarati fuori concorso, ma la valutazione critica vuole un giudizio complessivo senza distinzioni. Prevale in tutti gli artisti — Avvocati — un senso realistico della pittura e, occorre dirlo, diversamente non sapremmo concepirelo

un occhio diverso da questo che si pone compiaciuto avanti il soggetto pittorico per trarne sensazioni dirette e non confortate da una elaborazione astratta che presuppone altro intendimento di costruzione, di pensiero, di inflazione pittorica, esasperata spesso da una cultura difficile.

Citeremo fra i più rappresentativi della Mostra: Gaspare Manzola Raicovich di Milano con una suggestiva Giudoca ed un vaso di fiori elaborato con intelligenti esperienze seghiniane, Luigi Daina con due paesaggi marchigiani occhieggianti un mare intensissimo, Mos, Franco Pissino di Verona con un Arlecchino cromaticamente apprezzabile, semplice in una grafica solitamente primitiva, P.A.P.I. di Bologna con un paesaggio Il mio paesello n. 1 sfumato in un sensibile sfondo alla Corot, LADO di Bologna con ritratti introspettivi, alle volte espressionistici, freschissimo nel Ritratto n. 3, Gardini con Fiori '56 di un bel verde erba e rosso di papaveri vivi, Ferrucci di Ferrara con Libri e fiori, Rodolfo Papenchi di Milano con un tenero e delicato paesaggio di Sirmione, Grasselli ritrattista di Padova, Giovanni Franchi con una laguna sensibile, Bandiera, con una rappresentazione del sapore di ex voto in una curiosa esecuzione, Cibelli di Milano con un paesaggio di case allungate in una nota surrealista ed ancora: Gionardi di Milano, con una evidente nota astratta sostenuta in colori forti e materie spesse, quasi neo-naturaliste; Ettore Sartori di Verona; Enrico Miele di Napoli con una Città cubista, filtrata in una nota espressionista; Virgilias di Mantova apprezzabile soprattutto in una esplosiva Partofino; Favos, benissimo di tinta; Enrico Amedeo di Roma; Dall'Acqua di Bologna con un non comune culto di paesaggio bolognese; altri ancora che lo spazio non ci permette di elencare.

In definitiva, una manifestazione artistica complessivamente positiva e degna.

ARNALDO BARTOLINI



S. E. GONELLA inaugura la Mostra d'Arte degli Avvocati e Procuratori.

De Nicola alla Prima Sezione

(segue dalla pag. 2)

solabile, non è impossibile, ma può essere affrontata. Naturalmente risolta male da me, ma può essere affrontata e risolta quindi, e naturalmente, da coloro che abbiano intelligenza maggiore della mia.

Per esempio: perché non potrebbe essere detto questo, cari amici e colleghi: che il diritto di impugnazione contro le deliberazioni del Consiglio degli Ordini circondariali è esercitato dai Consigli dell'Ordine distrettuali e che il diritto di impugnazione contro le decisioni del Consiglio distrettuale è esercitato dal Consiglio Nazionale Forense. È un'idea, ma questa idea serve non a dimostrare che deve essere accolta, serve a dimostrare che una soluzione perfezionata può essere trovata. Così con la mia proposta, il grande lavoro verrebbe molto ripartito, perché i Consigli distrettuali si occuperebbero soltanto delle deliberazioni di iscrizione e dei provvedimenti disciplinari dei Consigli circondariali ed il Consiglio Nazionale Forense, a cui qualcuno voleva addirittura affidare la sostituzione al Pubblico Ministero, invece di occuparsi di tutta la materia di iscrizione, e di tutta la materia disciplinare, si occuperebbe soltanto della materia d'iscrizione, della materia dei provvedimenti disciplinari da parte dei Consigli dell'Ordine distrettuale, cioè da quei Consigli distrettuali che come sapete mi pare che siano 22 in tutta la nostra Italia.

Ciò, ripeto, lo ho detto non per dimostrare, che questa mia proposta deve essere accolta, ma soltanto per dimostrare che questa sostituzione, o meglio, questa ricerca di un organo forense che si sostituisce al Pubblico Ministero è una ricerca che può essere silenziosamente affrontata, cioè affrontata con risultati pratici e fecondi. E allora tutta questa la vostra missione, se mi permettete, e questa: ricorrendo ai deliberati del Congresso di Trieste vedere se l'organo forense che debba sostituire il Pubblico Ministero si possa o non si possa trovare. Tenete presente la mia proposta, ascoltatele altre. Avete tempo fino a giovedì. Quindi questa questione sarà discussa e votata dall'Assemblea generale, potete fare in sede di dichiarazione di voto altre proposte e il giorno in cui noi potremo veramente dire di essere sostituito al Pubblico Ministero l'organo forense noi potremo veramente dire di avere applicata la nostra autonomia. (Applausi)

I nostri relatori hanno ricordato questi precedenti della Commissione Calamandrei riconosciuta; su questa questione non hanno preso posizione, perché in un ultimo periodo, lo tempo anche tipograficamente presente, in un ultimo periodo e più di pagina, dopo essere riportato ciò che dice Calamandrei, vale a dire che il Pubblico Ministero non aveva il diritto di impugnazione, ma che la decisione poi spettava agli organi professionali, dice: «Queste osservazioni sono indubbiamente importanti, ma naturalmente il Congresso deciderà». Una posizione netta e favorevole a favore di questa soluzione non l'assume; il che significa che la stessa relazione aderisce al mio concetto e cioè: se il P.M. l'organo forense che si possa sostituire al Pubblico Ministero, questa soluzione debba essere deferita alla soluzione attuale che riconosce soltanto al Pubblico Ministero il diritto di impugnazione, sia per le iscrizioni, sia in materia disciplinare.

Io vi invito quindi ad essere il vostro intelletto, per potere formulare delle proposte diverse, non perché siano accolte ma per dimostrare sempre più che questa sostituzione votata dal Congresso di Trieste, non è una sostituzione così irresponsabile come molti sono andati criticando, nella speranza che questa soluzione non si trovi. Credo di essere stato abbastanza chiaro. E allora se questo problema veramente venisse risolto, signori noi veramente potremmo dire di avere acquistata l'autonomia.

Non dimenticate che, anche la magistratura ci tiene tanto ad avere la sua autonomia, nel Consiglio Superiore della Magistratura, e non è contenta neppure del progetto che è stato presentato ed è stato approvato da un ramo del Parlamento e non è stato ancora approvato dall'altro, e temo che non sarà approvato. Perché è un progetto, ma detto in parentesi, che cerca un po' di eludere la Costituzione e che attribuisce ancora al Ministro una certa facoltà di intervento nelle promozioni, nelle assegnazioni, nei permessi, ed anche in materia disciplinare, mentre il Consiglio Superiore concepito dalla Costituzione, e a posto essere, credo, un istituto degno di fede, era un Consiglio Superiore diverso, cioè



Il Sen. ENRICO DE NICOLA alla seduta inaugurale mentre conversa con il Sen. ZOLI.

un Consiglio Superiore che assicurasse la completa indipendenza e la piena autonomia dell'Ordine giudiziario.

Ora, signori, se l'Ordine giudiziario conquisterà la sua autonomia e la sua indipendenza di fronte a tutti quanti gli altri poteri dello Stato, mi pare che sia anche giusto, sia doveroso, sia logico, sia onesto, che l'Ordine forense reclami la sua autonomia di fronte al potere giudiziario

Questa è la mia proposta. (Applausi) E allora, vorrei concludere, e credo che si prenda nota di quello che si dice in questa seduta in modo che il Ministro ne possa prendere visione, per rendere noto al Ministro che questo progetto di legge per la riforma professionale, che si trascina da anni e da anni. (Rumori). No, aspettate, voglio dire un'altra cosa, perché lo capisco perché l'ha promesso, perché la

promessa non può essere mantenuta, e lo voglio dimostrare che la può mantenere, ecco, se mi date la parola.

Questo progetto di legge professionale si trascina da anni; perché quella famosa commissione lavoro e lavoro bene e non dimenticate mai che su quel primo argomento, quello della pratica forense vera, insistette energicamente e drasticamente. Però, poi, venne il Congresso di Trieste, venne la riconoscenza della Commissione, il Ministro cadde e fu sostituito da nuovo Ministro, l'attuale Ministro Gonella. Ecco perché non se ne è fatto perfettamente niente.

Ora, potrebbe venire il dubbio — ecco ed ho concluso — ed è una preghiera che rivolgo al Ministro, perché questa difficoltà di carattere puramente temporale potrebbe essere superata.

Ciò, come fatti sanno, non scoppia l'America quando dico che fra pochi mesi si saranno le elezioni generali. E allora il Ministro cosa dice? Io lo presenterò subito, ho la migliore istruzione di questo mondo; però, praticamente, non ci è il tempo perché la Camera e il Senato approvino il disegno di legge e lo facciano diventare legge. Il che significa che noi andremo all'altra legislatura; il che significa che ci rivedremo nell'altro Congresso che si terrà non so dove, ho sentito, anzi, dove si terrà, ma non lo voglio dire perché la proposta la farà il Presidente del congresso, il professor Kedenik, e in quel giorno la legge professionale non sarà stata ancora votata.

E allora io mi permetto di fare una preghiera, non dare un consiglio, una preghiera al Ministro, perché questa difficoltà di carattere puramente temporale potrebbe essere superata.

Noi abbiamo le Commissioni parlamentari che hanno una facoltà referente, ma hanno pure una facoltà deliberante. Qui apro una parentesi, è una grande conquista di questa benedetta Costituzione italiana, che è così benemerita, è una grande conquista di fronte alla Costituzione francese, le cui commissioni permanenti hanno soltanto la facoltà referente e non hanno il potere deliberante e si sono oggi otto progetti davanti all'Assemblea Nazionale francese, dico Assemblea Nazionale perché il Consiglio della Repubblica, come sapete, il non conta niente, non può dare che semplicemente un esame, allora darà un parere, adesso con l'ultima legge del 7 dicembre '54 può procedere soltanto ad un esame dei progetti di legge ma non può neppure rovesciare un Ministero, la Commissione permanente francese non ha questo potere deliberante e si sono otto progetti, oggi, davanti alla Assemblea Nazionale francese, con i quali si chiede appunto di conferire alle Commissioni permanenti quel potere deliberante che la nostra Costituzione ha già conferito esplicitamente e che è stato esercitato in modo meraviglioso, e rendere quindi possibile l'attuazione di molti provvedimenti legislativi. Ne cito uno: quelle famose modificazioni al codice di procedura penale di cui si dovette occupare in una delle nostre sedute, presiedute dal nostro illustre amico, venerato Maestro Enrico Altavilla, le modificazioni al codice di procedura penale del 1935, proposte dal Ministro Di Pietro, si trattava di modificazioni di codice di procedura penale (altro che legge professionale e organo forense)? Si trattava di interessi di amministrazioni della giustizia, furono approvate non dalle assemblee, ma furono approvate dalle Commissioni permanenti in sede non referente, ma in sede deliberante.

Ora, se il Ministro, come lo sono stato perché lo conosco da tanti anni, il Ministro ha a cuore la legge professionale forense, e lo sono convinto che l'abbia a cuore, e il nostro illustre e venerato collega Adame Zoli che per buona fortuna è ad un tempo Presidente del Consiglio Nazionale Forense e Presidente del Consiglio dei Ministri, e che pure conosco da molto tempo e gli sono amico affettuosamente e fedelmente, ed è il nostro Presidente, se il Forense gli è molto più cara che l'altro Presidente, che non voglio ripetere: ora se il Ministro Gonella ed il Ministro Zoli vorranno veramente condurre in porto questa riforma della legge professionale che risale sistematicamente al 1931, aprano tutto il tempo per poterla menare in porto, nonostante che ci troviamo oggi alle vigilia delle elezioni politiche della Camera e forse anche del Senato. Con questo, signori, lo ho fatto.

Se noi avremo rammentati tutti gli scopi ai quali accennavo dimostrando in possibilità di trovare una formula che questi scopi si faccia raggiungere, noi veramente potremo dire, potremo far nostro, per rispondere ai nostri demagoghi la bella esclamazione di Voltaire: «Io avrei voluto essere avvocato, è la più bella professione del mondo». (Vivi applausi).

Nomina dei Vice Presidenti e dei Segretari Generali

Come abbiamo dato notizia nel primo numero pubblicato, alla assemblea generale del 21 settembre vennero nominati i Presidenti delle V Sezioni nelle persone rispettivamente degli avvocati Giacchino Magrone, Vittorio Maltoni, Mario Marchella, Vermondo Brugnattelli e prof. Enrico Altavilla.

A norma dell'art. 9 dell'Ordinamento attuale di Presidenza costituito dal Presidente generale Prof. Redenti e dai cinque Presidenti di Sezione sopra elencati ha provveduto alla nomina dei tre Segretari Generali del Congresso nelle persone:

Avv. SALVATORE MAUCERI - Consigliere Segretario dell'Ordine degli Avvocati di Bologna;

Avv. ADOLFO SALMINCI - Consigliere Segretario dell'Ordine degli Avvocati di Roma;

Avv. LUCIO CHERSI - Consigliere Segretario dell'Ordine degli Avvocati di Trieste.

Ha provveduto contemporaneamente alla nomina dei Vice Presidenti come segue:

Sezione I: Avv. ANTONIO BIGA - Presidente del Consiglio dell'Ordine Forense di Venezia

Avv. ENRICO CATTANEO - dell'Ordine di Napoli

Sezione II: Avv. EDOARDO GASSER - Presidente dell'Ordine Forense di Trieste

Avv. CESARE VEZZARDELLI - Consigliere Segretario dell'Ordine Forense di Milano

Sezione III: Avv. CARLO CALEFFI - Componente del Consiglio Nazionale Forense per l'Emilia e Romagna
Avv. GIACOMO FRISCIA - Presidente dell'Ordine Forense di Palermo

Sezione IV - Avv. LUIGI BOJANO - Componente del Consiglio dell'Ordine di Milano

Avv. CARLO PODESTA' - Componente del Consiglio dell'Ordine di Genova

Sezione V: Avv. GIUSEPPE PARELLA - Componente del Consiglio Nazionale Forense del Piemonte

Avv. RENATO ZAVATTARO - Componente del Consiglio dell'Ordine di Firenze

Alla Sezione I hanno disimpegnato alle funzioni di segretari: Dr. Proc. Milena Cocchi e l'avv. Federico Minelli.

Alla Sezione II il Dott. Proc. Giorgio Bernini e l'avv. Alessandro Checchi.

Visita alla sede della Società di Patronato per i liberati del carcere

Mercoledì 25 settembre ore 12,30 d'intesa col Comitato Organizzatore, verrà fatta una visita alla Sede della Società di Patronato per liberati dal Carcere della Provincia di Bologna — via Solferino 7 — in occasione dell'apertura delle nuove sale di ospitalità.

Tutti i Congressisti sono invitati a intervenire. Essi potranno usufruire degli appositi pullman in partenza dalla Università ad ore 12,20. Il ritorno avverrà in Piazza Maggiore, per le ore 13,15.

LA SEDUTA CONCLUSIVA

Alle ore 16 di oggi 26 settembre 1957 nella Aula Magna dell'Università di Bologna il Presidente del Congresso, Prof. Enrico Redenti, dichiara aperta la seduta conclusiva.

Prima di procedere alla presentazione delle mozioni da sottoporre all'approvazione del Congresso egli procede alla proclamazione dei vincitori della «Mostra d'Arte» manifestazione collaterale ordinata nelle sale dell'Università.

I vincitori sono risultati: Rodolfo Paschelli di Milano vincitore del «Nettuno grande»; Francesco Passano di Napoli «Nettuno grande»; Giuseppe Feluso «Nettuno piccolo». Successivamente il Presidente dà notizia della completa attuazione ottenuta da una mozione presentata al III Congresso Nazionale Giuridico Forense di Trieste, che auspicava la reintegrazione della giurisdizione della Corte di Appello di Trieste sull'intero territorio della ex zona A. Non avendo ottenuto soddisfazione la seconda parte della stessa mozione, che auspicava anche la estensione della legislazione della Repubblica Italiana nello stesso territorio, presenta una mozione in tal senso al IV Congresso Nazionale Forense.

La mozione viene entusiasticamente approvata all'unanimità per acclamazione.

(Si alza ad esprimere brevi commosse parole di ringraziamento il Presidente del Consiglio dell'Ordine di Trieste).

Il Presidente Prof. Redenti, a questo punto dichiara che verranno presentate al voto dell'Assemblea le mozioni che la Presidenza avrà creduto opportuno, mentre altre saranno lette come raccomandazioni.

Chiede a questo punto la parola il rappresentante dell'Ordine di Teramo Avv. MANCINI il quale protesta contro il sindacato esercitato dalla Presidenza. Il Prof. REDENTI risponde dichiarando di aver agito a termine di regolamento del Congresso, regolamento votato da tutti i rappresentanti degli Ordini.

Vengono quindi, posti in votazione i due ordini del giorno il primo dei quali in caso di approvazione esclude un altro contrario. L'ordine del giorno posto in votazione riafferma il principio sancito a Trieste in ordine all'autonomia degli Ordini, alla necessità di una legge organica, e prende atto delle dichiarazioni del Ministro Gonella circa l'impegno di una sollecita approvazione della legge ed esprime il voto che, qualora la difficoltà di una strutturazione dell'organo di emanazione forense che sostituisca il P.M. nelle sue funzioni debbano necessariamente rallentare la regolamentazione legislativa di tutta la materia, si approvi al più presto il progetto già elaborato. L'ordine del giorno porta la firma degli Avvocati Paolini di Pesaro, Toninelli di Firenze ed altri.

Si passa quindi alla votazione. In sede di dichiarazione di voto il Rappresentante dell'Ordine di Castrovillari dichiara di astenersi dal voto per contraddittorietà dell'ordine del giorno. Infatti secondo l'intervento per ottenere una sollecita approvazione si è persino sacrificato il principio della costituzione del P.M. che ha costituito il principio basilare del concetto di autonomia per il quale a lungo la Classe si è battuta.

Il Prof. REDENTI ha quindi dichiarato di recedere dal proprio proposito di mettere in votazione un ordine del giorno presentato dall'Avv. Caleffi contenente un invito al Governo di sollecitamente approvare le nuove tariffe professionali, in quanto tale voto è già stato accolto. Egli infatti legge un telegramma pervenuto dall'On. Spolfero Sottosegretario alla Giustizia col quale si annuncia che la commissione di Giustizia della Carne-

ra in sede legislativa ha già provveduto all'approvazione.

Il Presidente ha dato quindi la parola all'Avv. MAGNONE di Roma il quale ha iniziato la lettura delle raccomandazioni tra le quali ricordiamo: quella relativa all'unificazione degli esami di Procuratore e Magistrato, quella che auspica una codificazione delle norme di etica professionale ed alcune altre.

L'Avv. MOSCHIELLA ha quindi proseguito, per espresso incarico della Presidenza, la lettura delle raccomandazioni o segnalazioni del Congresso: una di queste riguarda i legali degli enti pubblici che il proponente ritiene debbano limitare la propria attività professionale alle cause dell'ente con divieto di attività in altri campi; un altro o.d.g. auspica che i corsi post-universitari di completamento, di cui all'intervento del Guardasigilli Gonella, siano organizzati in modo da permettere il contemporaneo esercizio della pratica professionale e siano integrati da corsi teorico-pratici organi-

smo; una dell'Avv. Cremona di Agrigento che fa voti per il riordinamento degli Albi sotto il profilo della esclusione in casi di incompatibilità.

Per quanto riguarda la sessione terza vengono presentati due o.d.g. dei Consigli degli Ordini di Firenze e Pistoia che auspicano, il primo, una più efficiente tutela dei cittadini nei confronti della P.A. specie sotto il profilo dei rapporti processuali; il secondo la nomina di una Commissione composta fra gli altri dal Prof. Redenti, Lessona e Guicciardi per la formulazione di proposte concrete in ordine allo stesso tema.

Viene poi presentato un altro o.d.g. degli stessi ordini Forensi ed Avv. Antonio Stoppani che esprime in dieci punti i desiderata del Congresso in relazione al tema della sessione terza: attuazione dei Tribunali Regionali amministrativi; soppressione dei Tribunali Regionali amministrativi; soppressione del ricorso gerarchico; eliminazione degli equipollenti alla notifica dell'atto amministrativo;

prove scritte negli esami di diritto penale e Procedura Penale e da ultimo si fanno voti affinché nella carriera dei Magistrati vengano tenute separate le due branche del diritto penale e del diritto civile.

Durante l'esposizione da parte del Prof. Altavilla del proprio o.d.g. è intervenuto l'Avv. Romoli di Terni il quale ha chiesto ed ottenuto la parola, per sollevare il problema delle Corti di Assise. L'oratore che personalmente si è dichiarato favorevole al ritorno alle vecchie Corti d'Assise, di fronte ai dissenzi di parte dell'assemblea ha provocato una votazione sulla opportunità o meno di discutere subito il problema o di rinviare ad altra sede congressuale. La votazione ha dato il seguente risultato: 353 favorevoli al rinvio della discussione, 156 favorevoli alla discussione immediata, astenuto il solo rappresentante del Consiglio dell'Ordine di Teramo. A questo punto il Prof. Altavilla ha proseguito nella lettura delle raccomandazioni contenute nel suo o.d.g. I lavori del Congresso sono ormai finiti quando l'Avv. D'Angelillo Presidente del Consiglio dell'Ordine di Avellino si avvanza nell'emiciclo per porgere un vivo applauso agli organizzatori del Congresso, in maniera particolarmente al Prof. Enrico Redenti nonché al Comune, all'Amministrazione Provinciale e all'Università di Bologna.

Gli risponde, con parole commosse il Prof. Redenti stesso, permettendo che non intendeva fare discorsi ufficiali, ma di voler dire che era profondamente commosso della manifestazione di simpatia. E prosegue: «Io dissi quando fui designato a presiedere questo Congresso, su indicazione di De Nicola: questa è la più alta meta che io abbia toccato nella mia vita. E consentitemi ancora di dire: ho visto molti Congressi nella mia vita, ma raramente ho visto un Congresso in cui si sia manifestata tanta cordialità come in questo. E la cordialità nel mondo è una forma ed una forza anche per noi».

Successivamente il Presidente esprime quelle che sono le eventuali sedi del futuro Congresso Giuridico Forense: Palermo (applausi), Bari e Genova.

Soggiunge poi che per la designazione di Palermo esiste anche un o.d.g. firmato da un cospicuo numero di Consigli Forensi (Moltissimi congressisti salgono alla Presidenza alcuni plaudenti — sono i più — altri con qualche protesta).

L'Avv. D'Andrea di Genova dichiara di ritirare la candidatura di Genova come futura sede del Congresso di fronte alla imponente manifestazione in favore di Palermo ed in omaggio alla Regione Siciliana.

Il Prof. Altavilla invita pertanto i congressisti ad inviare un saluto alla città di Palermo futura ospite del Quinto Congresso Nazionale Giuridico Forense e ad inviare una parola di ringraziamento e di riconoscenza a Bologna che ha mostrato ancora una volta la sua cordialità. Quanto al Prof. Redenti, Presidente mirabile, egli afferma «che rimane chiuso nel nostro cuore come un ricordo di tenerezza e di affetto».

Per ultimo prende la parola il Prof. Redenti il quale chiede che gli si consenta di fare quello che è il gesto del direttore di orchestra e pertanto propone un applauso per i Colleghi del Comitato Nazionale, i Colleghi di Bologna che lo hanno aiutato nella organizzazione, cui va moltissimo del merito della riuscita del Congresso.

In seguito alla rinuncia di Bari alla candidatura quale sede del prossimo Congresso, viene acclamata e designata come Sede Palermo.



Il Presidente del Congresso proclama i vincitori della «Mostra d'Arte».

nati dai Consigli degli Ordini forensi; altro o.d.g. dell'Avv. Prof. Luigi Rocchi (Firenze) auspica che lo «jus postulantis» avanti il Magistrato sia riservato in maniera esclusiva agli avvocati senza interferenze di altri professionisti come commercialisti e ragionieri, specie in materia fallimentare.

A questo punto il Segretario generale Avv. MAUCERI di Bologna proclama i risultati della votazione dell'o.d.g. Avv. Manlio Paolini di Pesaro, precedentemente posto in votazione, il cui testo è allegato al presente comunicato. La votazione ha dato il seguente risultato: 395 favorevoli; 2 astenuti e 40 sfavorevoli.

Successivamente un O.d.G. del Consiglio dell'Ordine di Palermo, Termini Imerese et vari è stato approvato all'unanimità, tranne un astenuto. Il testo di tale ordine del giorno si trova pure allegato in calce al presente comunicato. In relazione a quanto espresso in tale ordine del giorno il Congresso ha salutato l'Avv. Moschella con una calorosa ovazione.

Prosegue frattanto la lettura delle segnalazioni o raccomandazioni fra cui una presentata dall'Avv. Edoardo Pinotti dell'Ordine di Ivrea che auspica l'assistenza malattia agli Avvocati e loro familiari; uno degli avvocati Antonio e Godfredo Grassani che auspicano la creazione della Casa Assistenza Malattia Avvocati e Procuratori; una dell'Avv. Nicoletti di Cosenza per la assistenza alle vedove e figli minori di avvocati e procuratori che si trovino in stato di

indicazione della norma che la P.A. pone a fondamento della decisione, indicazione della Autorità presso cui si può proporre impugnativa e modi, forme e termini della stessa, ecc.

E' stata successivamente votata per acclamazione una mozione portante numerose firme tra le quali quella della Avv.ssa Maria Rivalta integrata da una più breve a firma Avv. Gasser di Trieste. Il testo di tali mozioni votato per parti separate — per acclamazione alcuni commi, per appello nominale altri — viene riportato integralmente in altra parte del giornale.

Relativamente alla quarta sessione in materia di Procedura Civile è stato approvato il testo di una mozione a firma Avviti Manfredi e Nicoletti di Cosenza col quale si approvano i lavori della Commissione per la riforma del Codice di Procedura Civile e si fanno voti per la rapida attuazione sul piano legislativo delle riforme stesse. Anche per questa Sessione vengono lette numerosissime raccomandazioni tra le quali una sottoscritta da rappresentanti i diversi Consigli come Firenze, Genova, Voghera, ecc.

La quinta sessione ha espresso un o.d.g. che porta le firme del Presidente della Sezione stessa Prof. Altavilla insieme a quelle degli Avviti Zavattaro e Bavaro.

In tale o.d.g. si fanno proposte per rendere obbligatorio nelle facoltà di giurisprudenza l'esame di medicina legale attualmente facoltativo, si stabiliscano

Le mozioni approvate dal Congresso

I SEZIONE

Difesa delle professioni

Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense di Bologna, visto lo schema di riforma dell'ordinamento della professione di avvocato e procuratore redatto dalla Commissione Ministeriale per la riforma della legge forense e presentato al Ministro Guardasigilli On. Moro il 22 settembre 1955;

visti gli atti del terzo Congresso Nazionale Giuridico Forense svoltosi a Trieste nel settembre 1955 e le sue conclusioni nei riguardi del vecchio schema di riforma;

vista la relazione del 22 gennaio 1956 della Commissione Ministeriale;

visto il parere espresso nel giugno 1956 dal Consiglio Nazionale Forense;

riafferma le conclusioni del Congresso di Trieste per l'assoluta autonomia dell'Ordine Forense e per la urgente necessità di una legge professionale organica ed unitaria che risponda ai principi stabiliti in quel Congresso e nell'attuale;

prende atto con compiacimento delle dichiarazioni fatte nella seduta pomeridiana del 22 settembre 1955 dal Ministro Guardasigilli On. Gonella e della sua assicurazione che il disegno di legge per la riforma della legge professionale sarà presentato immediatamente dal Governo al Parlamento;

FA VOTI

che qualora per esigenze di studio e di tempo non fosse possibile giungere al compimento della formulazione ed approvazione di una integrazione dello schema nel senso della più ampia autonomia degli Ordini Forensi con la istituzione di un organo dell'Ordine professionale che sostituisca il P.M. nelle funzioni attribuitegli dal progetto, data l'assoluta urgenza della approvazione della nuova legge professionale, lo schema del 22 settembre 1955 suddetto, venga sollecitamente inviato all'esame delle competenti Commissioni Parlamentari permanenti in sede deliberante, in modo che la nuova legge possa essere approvata prima della fine dell'attuale legislatura, e

DELIBERA

che la presente mozione venga conosciuta a cura della Presidenza del Congresso al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro Guardasigilli ed ai Presidenti delle Assemblee legislative.

Avv. Masilo Paolini (Pesaro) - Avv. Oreste Tosinelli (Firenze) - Avv. Frisolia (Palermo) - Avv. Gennaro Cesto (Lecce) - Avv. Edgardo Bonelli - Avv. Mario Venturi (Pistoia) - Avv. Alberto Bolognini (Milano) - Avv. Enrico Cattaneo - Consigli Ordine di Varese, Pavia, Foggia, Roma, Montepulciano - Consiglio Nazionale Forense (con voto consultivo).

La votazione ha dato i seguenti risultati:

Favorevoli n. 394

Contrari n. 40

Astenuti n. 2

II SEZIONE

Assistenza e previdenza forense

IL CONGRESSO

vista la relazione Santucci-Turchi sulla previdenza ed assistenza forense e tenuto conto della discussione seguita;

preso atto dei notevoli risultati fin qui raggiunti nei piani degli interessi previdenziali ed assistenziali attraverso l'attività della Cassa Nazionale;

avuto riguardo alle prospettive risultanti dalle dichiarazioni già fatte dal Presidente Moschetti all'atto dell'insediamento del Comitato dei delegati per il biennio 1955-1956;

ritenuto che l'estrema delicatezza e tecnicismo dei problemi attinenti all'assistenza e previdenza forense consigliano che le riforme ed in particolare gli ampliamenti dei compiti della Cassa siano studiati ed attuati previa precisa messa a punto tecnica ed attuariale e quindi con precisa conoscenza della loro importanza;

ritenuto che la Cassa nazionale, che è espressione degli organi forensi, non solo è qualificata a procedere in materia, ma ha già dato le più ampie prove di vitalità ed idoneità al riguardo.

CONFERMA

alla Cassa nazionale ed al suo infaticabile Presidente tutta la propria fiducia;

rimette e raccomanda ai suoi organi l'esame delle proposte concernenti delle riforme con particolare riguardo alle istituzioni Cassa malattia, il cui bisogno tanto è sentito dalla Classe ed affidata alla stessa Cassa la redazione preliminare delle norme relative.

Consigli dell'Ordine di Palermo - Termini Imerese - Sciacca - Bolzano - Enna - Pavia - Lodi - Bari - Monza - Lucera - Belluno - Montepulciano - Caltanissetta - Trieste - Catania - Varese - Roma - Milano - Bologna - Firenze - Arezzo - Siena.

III SEZIONE

Guarentigie del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione

Il IV Congresso Nazionale Forense fa voti:

1) che vengano apprese le decadenze previste dai regolamenti di procedura avanti le Giurisdizioni amministrative, che non siano necessarie ai fini di un corretto svolgimento del giudizio;

2) che il procedimento avanti le Giurisdizioni amministrative, sia comunque armonizzato col Codice di rito civile;

3) che nei rapporti contrattuali, le Pubbliche Amministrazioni, siano poste sul piano di parità con i privati contraenti ed esse esterne.

Consigli degli Ordini di Trinito, Catania, Roma, Venezia e Milano.

Approvate all'unanimità (astentato il Consiglio degli Ordini di Teramo).

Il mozione del Consiglio degli Ordini di Firenze e Pistoia "Per la tutela del cittadino,"

Il IV Congresso Nazionale Forense considerando che l'ordinamento giuridico vigente non offre un'adeguata tutela del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione e rende possibili a questa ultima comportamenti che creano ingiustificabili ostacoli all'uso dei mezzi attualmente aperti per quella tutela;

facendosi interprete degli interessi di tutti i cittadini, a prescindere da ogni interesse di categoria, e proprio per questo ritenendo di potere in maniera più solenne e categorica far sentire la sua voce

dichiara di tutta urgenza

1) che per attenuare le pregiudizievoli ed in parte inevitabili conseguenze della deficienza circa la scelta del Giudice, si modifichi l'istituto del regolamento preventivo di giurisdizione nel senso di applicarlo nei confronti di tutti gli organi giurisdizionali, disponendo per esso il procedimento della Camera di Consiglio;

2) che non si ritardi oltre nell'attuare la Costituzione e si istituiscono i Tribunali regionali amministrativi composti di Magistrati specificamente qualificati

e forniti di competenza anche nei confronti dei provvedimenti dell'Amministrazione centrale;

3) che di conseguenza vengano appresi i ricorsi amministrativi (preclusivo ed in opposizione) ed in ogni caso venga legislativamente chiarito che gli atti amministrativi di autorità gerarchicamente inferiori sono da considerarsi definitivi solo quando la legge li dichiara inequivocabilmente tali;

4) che qualora si ritenga opportuno mantenere l'istituto del ricorso straordinario sia prescritto un termine all'Amministrazione centrale per tutti gli adempimenti di sua competenza sotto responsabilità della responsabilità personale del funzionario a cui il ritardo sia da imputare;

5) che sia escluso — per le persone alle quali l'atto amministrativo direttamente si rivolge — ogni equipollente alla formale comunicazione dell'atto stesso quando esso sia divenuto esecutivo e al fine della decorrenza del termine per ricorrere;

6) che si prescriva, quale requisito formale dell'atto, che esso regoli nelle premesse l'indicazione delle disposizioni di legge o di regolamento, o dei principi giuridici, su cui l'atto stesso si fonda; cioè l'indicazione del potere giuridico che con esso l'Amministrazione ha inteso esercitare;

7) che sia posta a carico dell'Autorità Amministrativa l'obbligo di indicare, nella comunicazione dell'atto, avanti a quale Autorità, amministrativa o giurisdizionale, che esso può essere impugnato, il termine e le modalità relative e gli adempimenti fiscali prescritti stabilendo che in difetto qualunque errore, ritardo, o mancato adempimento da parte del ricorrente, non potrà avere conseguenze irreparabili, ma potrà essere evitato mediante remissione in termini, integrazione di atti o di versamenti, e simili;

8) che sia provveduto a risolvere legislativamente in modo franco semplice ed efficace il problema della ritenzione dello Stato in giudizio evitando comunque che ogni errore non manifestamente imputabile all'attore determini la nullità dell'atto;

9) che sia assicurata la possibilità per il cittadino nel sia stato riconosciuto un credito verso lo Stato, di conseguire con ragionevole prontezza il soddisfacimento;

10) che in ordine al privilegio del solve et repete e senza pregiudizio per le esigenze della Pubblica Amministrazione sia dato modo di far dipendere l'obbligo dell'immediato soddisfacimento del tributo dopo la notificazione della citazione, da un sommario apprezzamento del Giudice sulla fondatezza della domanda.

Il Congresso si augura che a queste sue voci, la quale espone una opinione pubblica particolarmente qualificata e disinteressata, non rimangano sordi gli organi a cui spetta di provvedere e che da troppo sem-

brano non rendersi conto dell'importanza e dell'urgenza delle richieste formulate.

Avv. Antonio Stoppasi - Avv. Maria Rivolta - Avv. Mario Angelici - Prof. Aldo Albini - Avv. Tosinelli - Avv. Mario Venturi.

La mozione è stata approvata all'unanimità salvi i numeri 2 e 3, che hanno avuto i voti contrari dei Consigli degli Ordini di Cosenza e di Vibo Valentia. Astentato il Consiglio degli Ordini di Teramo.

Guarentigie amministrative

Il IV Congresso Nazionale Forense considerando che l'ordinamento giuridico vigente non offre un'adeguata tutela del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione e rende possibili a questa ultima comportamenti che creano ingiustificabili ostacoli all'uso dei mezzi attualmente aperti per quella tutela;

facendosi interprete degli interessi di tutti i cittadini, a prescindere da ogni interesse di categoria, e proprio per questo ritenendo di potere in maniera più solenne e categorica far sentire la sua voce

FA VOTI

1) che si proceda sollecitamente, ma ponderatamente alla revisione e coordinamento dell'Istituto di Giustizia Amministrativa nell'ambito della Costituzione, sulla base delle esperienze acquisite, della elaborazione giurisprudenziale e dei suggerimenti della più sicura dottrina;

2) che nella riforma generale degli Istituti della Pubblica Amministrazione si tenga presente la ripercussione che le norme sulla organizzazione e sulle funzioni possono avere dei rapporti processuali;

3) che nell'attuazione dei principi di scienza della Amministrazione si evitino i mezzi idonei a creare nell'organizzazione amministrativa i presupposti oggettivi ed oggettivi per un migliore esercizio del potere da parte degli Uffici nei rapporti con i soggetti privati;

4) che sia nominata una Commissione nelle persone del Prof. Enrico Rodotà, Silvio Lezama, Enrico Guicciardi, Carlo Maria Jaccarino, autorizzando gli stessi ad aggregarsi studiosi particolarmente versati nella specifica materia, acciò provvedano alla elaborazione di un progetto concreto per una immediata riforma degli Istituti di Giustizia Amministrativa secondo i concetti esposti ai numeri precedenti.

Avv. Antonio Stoppasi - Maria Rivolta - Mario Angelici - Aldo Albini - A. Tosinelli - Gennaro Cesto - Mario Venturi e inoltre, i Consigli dell'Ordine di Firenze e Pistoia con l'adesione di altri Congressi (tra i quali Angelici ed Albini che rinvieranno alle loro separate mosioni, tenendo ferma la proposta della nomina della commissione di studio nelle persone dei tre Relatori più Redenti).

IV SEZIONE - PROCEDURA CIVILE

**O. d. G. votato per acclamazione
da tutti i Consigli degli Ordini presenti
e con la sola astensione di Teramo**

Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense

Prezioso atto con compiacimento della relazione e dello schema del progetto di legge per la riforma del Codice di Procedura Civile,

ne dà lode ai componenti della commissione che hanno assolto il compito posto dal Congresso di Trieste,

ed in considerazione della urgenza della riforma,

invita la stessa commissione ad esaminare in via definitiva le proposte e gli emendamenti emersi dalla discussione per tenerne conto nello spirito della mozione di Trieste per uno schema che, riproducendo quello proposto al Congresso, accolga le aggiunte e le variazioni che non siano in contrasto con esso,

ed impegna il Consiglio Nazionale Forense a trasmettere l'elaborato definitivo agli organi del Parlamento stipulando per la più rapida realizzazione della legge di riforma.

Avv. Riccardo Manfredi ed Avv. Michele Nicoletti rappresentanti dell'Ordine di Cosenza.

Particolari raccomandazioni sono state concretate e comunicate al Congresso.

**Mozione preliminare
approvata per acclamazione****“Per la ex Zona A”**

IL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI E PROCURATORI DI TRIESTE

Premesso che al Terzo Congresso Giuridico Forense tenutosi a Trieste nel settembre 1955 è stata approvata una mozione con cui si chiedeva:

tutte le leggi nazionali vigenti ad emanande:

1) che nelle ex zona A abbiano al più presto coordinata ed immediata applicazione;

2) che la sfera di giurisdizione della Corte di Appello di Trieste venga reintegrata col conseguente rientro nel distretto della Corte di Trieste, dei Tribunali di Udine, Gorizia, Portofino e Tolmezzo, i quali erano stati aggregati temporaneamente ad altra Corte;

Premesso che la seconda parte di questa mozione è stata accolta dal Legislatore, perché la Giurisdizione della Corte d'Appello di Trieste è stata reintegrata, mentre invece ancora oggi la prima parte è rimasta solo l'espressione di un pensiero di liberi giuristi, riattivati avverti forza di legge, ma in base a provvedimenti del potere esecutivo anche se ridotti ad una semplice formula;

che devono assistere ad una specie di trasformazione di leggi vere e proprie in atti amministrativi;

Ritenuta inammissibile una disparità di portata costituzionale fra cittadini appartenenti senza soluzione di continuità alla stessa Patria ed inconcepibile una confusione della funzione legislativa da quella amministrativa.

PROPONE

Che questo Congresso riaffermi ancora una volta la assoluta necessità, che sia data al più presto attuazione anche alla prima parte della mozione votata al Terzo Congresso Giuridico Forense, di modo che nella ex zona « A » ricevano, senza ritardo, coordinata ed immediata applicazione tutte le leggi nazionali vigenti e emanande.

F. de Avv. Edoardo Gasser, Avv. Emanuela Flora, Avv. Lucio Chersi, Avv. Davanzo e altri

Quanto tempo è passato dal momento in cui, fattosi improvviso silenzio nella platea del Teatro Comunale di Bologna, il Prof. Redenti ha pronunciato le commosse prime parole di questo Congresso? Sembra già un ricordo lontano e non è che di ieri; ma come un ricordo abbellito dalla nebbia del tempo, più che mai ci è caro.

Ci siamo sentiti un po' smarriti nel ritornare alle nostre abituali attività; per circa una settimana siamo stati nell'altro che congressisti, avvolti dal la vita quotidiana, dimentichi dei piccoli affanni giornalieri.

Ci eravamo abituati al Congresso, questa è la verità. Ci eravamo definitivamente familiarizzati con persone e cose ed ora le rimpiangiamo.

Ora è la nostalgia. Di tutto; della rumorosa Aula Magna, sede princi-

pale dei lavori congressuali, del corridoio che portava al buffet, pavesato a festa con i quadri degli avvocati-artisti, dei borbottanti ambulacri ove si commentava, si scherzava, ci si incontrava tutte le mattine come al consueto ritrovo cittadino.

Nostalgia delle persone: della quieta e sempre sorridente persona del Prof. Redenti, che tutti avvicinavano con simpatia, che tutti egli salutava con cordialità, come un affettuoso papà che il mattino dà il buongiorno alla numerosa sua famiglia. Del dinamico e irrequieto Avv. Magrone, sempre felice nella « boutade » che non risparmiava nessuno: e ancora, del

A. M.

(segue a pag. 19)

V SEZIONE

- A -

MOZIONE ALTAVILLA - ZAVATTARO - BAVARO

**Per una maggiore preparazione culturale
dei giovani penalisti**

L'Assemblea degli Avvocati del IV Congresso Nazionale, constatata la necessità che i giovani specializzati nella materia penale affrontino con maggior preparazione il cimento giudiziario, fa voto:

1) che nelle Università l'insegnamento della medicina legale torni ad essere obbligatorio e che a quello facoltativo della antropologia criminale, già compreso nel regolamento universitario, si aggiungano quelli della psichiatria e della psicologia forense ed anche che queste tre materie sussidiarie del diritto e della procedura penale siano riunite nella complessiva denominazione di « criminologia ».

2) che diventi operante l'art. 13 della Costituzione col funzionamento dell'esame di Stato nella professione forense e che della regolamentazione di tale esame sia ripristinata la prova scritta per il diritto e la procedura penale.

3) che si attui la suscitata divisione di carriera per i Magistrati, così che quelli ai quali è affidato il difficile compito di decidere della libertà e dell'onore dei cittadini abbiano la necessaria preparazione culturale, imponendo all'avvocato una parallela ascensione, in quanto la conoscenza dell'uomo è il presupposto necessario di un giudizio di responsabilità.

Bologna, 25 settembre 1957.

- B -

Per una modifica alle emissioni dei mandati di cattura.

Si fa voto perché il mandato di cattura sia in ogni caso facoltativo ed emesso soltanto quando particolari ragioni nell'interesse della giustizia lo impongano.

Relazione D'Andrea, Casalnuovo, Castelnuovo-Tedeschi
Ordine del Giorno Avv. Albanese.

- C -

Che si proceda ad una riforma dell'attuale istruzione rendendola esclusivamente forense.

Relazione D'Andrea, Casalnuovo, Castelnuovo-Tedeschi
Avv. Pietro Bullarini, Avv. Pignatari, Avv. De Ruggieri.

- D -

che il Codice di rito adeguandosi alla evoluzione delle scienze penalistiche abolisca il cpv. dell'Art. 314 del C.P.P.

Relazione D'Andrea, Casalnuovo, Castelnuovo-Tedeschi.

Ordine del Giorno Maria Papolla, Emanuele Quarta, Giovanni Magrassi, Gabriella Maria Nicolai, Franco Guarnieri, Maria, Amocia.

Mozione sulle Corti d'Assise

Il IV Congresso Nazionale Giuridico Forense:

tenuti presenti i seguenti ordini del giorno:

Primo che chiede sia abolito l'attuale ordinamento delle assise e sia ripristinata la Gloria Popolare, a firma degli Avvocati Magrassi, Santucci, Nelli, Parella, Vovattaro, Pittaluga, Albanese, Ferri, Albanese A., Nicolai, Di Paola, Marsella, Papolla, Guarnieri, Rovare;

Secondo che tenendo presente l'auspicata specializzazione del Giudice Penale, fa voti perché sia creato un tribunale composto di Giudici di carriera specializzati, a firma degli avvocati De Vincenzi, Dal Lago, Caccavale, Biga, Piccinino, Strucio, e ritenuto che tale ordine del giorno è conforme alle richieste fatte unanimemente dal Relatore,

ritiene prudente rinviare al V Congresso Forense l'esame del tema, perché possa essere oggetto di più attento esame, anche per il contrasto che una delle soluzioni incontrate in un progetto della Costituzione e ciò in conformità dell'ordine del giorno presentato dall'Avv. Casalnuovo.

La mozione di rinvio è stata posta in votazione ed è stata approvata con voti 263 favorevoli, contro 156 voti contrari e 5 astenuti.

Calato il sipario



Gli ultimi momenti del « Congresso ».

Qui Bologna... a voi Palermo!

E finito: nella Sala sono da poco risonate le commosse parole del Presidente del Consiglio dell'Ordine di Palermo Avv. Friscia e i presenti hanno assistito all'abbraccio scambiato con l'Avv. Russo-Frattasi Presidente del Consiglio dell'Ordine di Bari. Siamo tutti riuniti intorno al tavolo del Presidente del Congresso Prof. Redenti: si applaude, si intrecciano i saluti, le strette di mano, i ringraziamenti, gli arrivederci a Palermo tra due anni. Molti non riescono a nascondere una commozione evidente; vi è nell'atmosfera distesa, la malinconia di tutto ciò che finisce. Ogni polemica, ogni tesi sostenuta con l'ardore della convinzione, ogni aspetto dei problemi discussi e trattati, tutto è cessato.

Come se le altre e profonde parole di chiusura del Prof. Redenti avessero avuto il potere magico di annullare ogni contrasto riconducendo in ciascuno di noi il senso realistico che il « Nostrò » Congresso è ormai finito.

Si parla già di Palermo: assistiamo alla esultanza dei colleghi siciliani, si odono già i propositi di iniziare con molto anticipo l'organizzazione, di preparare ai colleghi del « continente » grandi accoglienze.

E ci sentiamo tutti uguali e fratelli: legati dal vincolo della comune professione, vivificati dalle comuni finalità e speranze, lieti di esserci ritrovati, ancor più accomunati oggi dalle idee scambiate, dalle conoscenze fatte: Bologna ha finito: incomincia Palermo.

E una continuità ideale e concreta: sul filo di una identica passione si è lavorato e ci si prepara a lavorare ancora.

Amici di Palermo: a voi e... in bocca al lupo.

m. m.



Un aspetto del « Salone del Podestà » la sera del 25 Settembre.

Calato il sipario

(segue da pag. 8)

l'imperterrito Avv. Malcangi che quotidianamente con passi frettolosi, si portava nell'Aula Magna per seguire scrupolosamente i lavori, del polemico Avv. Valente, dell'energico Avv. Ventrella, del quadrato Avv. Moschella, dell'assiduo Avv. Paola, del posato Avv. Santucci, e così via, sino all'irruente Avv. Ingrasci, al plurivalente Avv. Bianco-Mengotti, all'insoddisfatto Avv. Nicoletti, a coloro i cui nomi ci sono rimasti impressi per certe singolarità, come quello dell'Avv. Maciocco, dell'Avv. De Grisozone. (I primi giorni nessuno di noi ne afferrava la

esatta grafia) o dell'Avv. Cremona accanto al quale ci era oramai consuetudine scrivere fra parentesi il Foro (Agrigento), talché il bisomio Cremona (Agrigento), pur facente violenza alla patria geografica, non potevamo più dissociare.

Volti amici, che ogni mattina cercavamo ed incontravamo, e che oggi ci scongiurano dal tornare all'Università nel timore che il non vederli troppo ci sconforti.

Pure, è sufficiente chiudere un attimo gli occhi e la memoria si affolla di questi volti, di questi nomi e ci ritroviamo con loro in una atmosfera di piena fraternità e loro sorridiamo con simpatia e affetto.

Non addio amici, ma arrivederci. Quando dove sarà, un giorno ci rivedremo, ci abbracceremo, e rinnovelleremo i festosi giorni del Congresso di Bologna; questo Congresso che pareva tanto lungo quando il Prof. Redenti lo dichiarò aperto, che ci è sfuggito fra le mani e ora si è dissolto nel tempo ora che il Prof. Redenti lo ha chiuso.

A Lui, al Prof. Redenti il primo fiash di sabato 21 settembre; a lui l'ultimo la sera di giovedì 26. Ed ora tutte le luci si sono spente, quelle delle aule, quelle dei fotografi, quelle dei nostri occhi di quando ci incontravamo.

Ma così, a luci spente, si ricorda meglio, si rivive più intensamente, ci si vuole più bene; perché anche le fiaccole della polemica e dei contrasti e dei dibattiti si sono oramai spente. Resta la fiammella del ricordo, come luce votiva che affetto e memoria non mai estingueranno.

a. m.

La serata danzante al Palazzo del Podestà

Come gli spettacoli pirotecnici seguono un ritmo crescendo, sino alle policrome, fragorose esplosioni finali, così il programma delle manifestazioni marginali del Congresso (laddove la marginalità va intesa solo nel senso della non stretta connessione coi lavori ufficiali) è sfociato nel pieno rigoglio della serata danzante di mercoledì 25 settembre, quando Congressisti e loro familiari si sono ritrovati nella lussuosa sala del Palazzo Re Enzo di Bologna.

Il trattenimento è perfettamente riuscito, crediamo anzi essere giusti se affermiamo che è stata la cosa più completa e curata. Sullo sfondo sfarzesco dell'ampia e luminosa sala, i Congressisti, trasformati da accesi polemisti in stilizzati damerini e le Loro eleganti Signore che hanno sfoggiato toilettes di ricercato gusto, hanno volteggiato sino alle ore piccole in allegre danze.

Ammirevole l'organizzazione « casiliare » di questa serata; ci riferiamo in particolare al gradito omaggio floreale che all'ingresso veniva offerto a Signore e Signorine, preziosismo del quale doveroso dare atto agli organizzatori. Inoltre alla mezzanotte è stata servita una cena fredda, allestita dalla Direzione di un noto locale cittadino e una parentesi di umorismo petroniano ha portato l'attore bolognese Bruno Lanzarini.

Un plauso va agli organizzatori anche per la severa selezione degli intervenuti: nessun estraneo, all'infuori della cerchia dei congressisti. È stato ammesso, il che ha conferito alla manifestazione una caratteristica di più raccolta familiarità. Ben presto, infatti, gli ospiti hanno « ad unanimità locali » deciso di riunire più tavoli in unico gruppo, determinando così una più intima fusione di persone.

Ai più giovani, ovviamente, è toccata l'ultima parola o meglio, per stare in carattere, l'ultima danza; ma la grande famiglia dell'avvocatura non ha perso questa occasione per dimostrare una sorprendente vitalità anche nei suoi membri più anziani o, per non lasciare smarrita una espressione che frequentissima è ricorsa in questi giorni nelle aule congressuali, « nati prima ».



Un aspetto della manifestazione al « Palazzo dello Sport », offerta dall'Ente Provinciale per il Turismo di Bologna.

Adolfo Moschella

Del mestiere di

(Trattatello Tecnico pratico)

Familiare del Congressista

Dappoiché una empirica discriminazione fra « professione » e « mestiere » fa prevalere in quella l'attività intellettuale ed in questa l'attività manuale non può non attribuirsi la specie del « familiare del congressista » se non al genere « mestiere ». Come passiamo a dimostrare.

Trattasi di mestiere che nasce sulla carta e le cui precise estrinsecazioni sono prevalentemente e preventivamente affidate non già al Presidente della Giunta di un Congresso, bensì a persone di sua fiducia. L'anzidetta carta pertanto, non trovata sul tavolo presidenziale, pur avendo sovente l'onore della Suprema occhiata, ma su quello, collegiale, dei c.d. « collaboratori ».

Costoro si pongono anzitutto due finalità: 1) rendersi benemeriti del loro già benemerito Presidente; 2) rendersi benemeriti dei colleghi congressisti. Osserviamo, per incidenti, che la frequenza della parola « benemerito » offende forse la lingua italiana ma fedelmente rispecchia la situazione.

Il superficiale lettore potrà a questo punto chiedersi: « O come mai nessuno pensa a rendersi benemerito proprio dei familiari dei congressisti? » Eppure è ovvio: chi mai pone davanti ad un microfono, durante il Congresso, un qualsivoglia Familiare di congressista onde esternare le sue impressioni? Mentre va da sé che Pre-

sidente e Congressisti troveranno sempre durante il Congresso il momento adatto per ricordare la perfetta riuscita anche delle c.d. manifestazioni collaterali.

Il mestiere de quo, dicevamo, nasce sulla carta. E cioè: si prende un calendario contenente i giorni del Congresso e prima di tutto si divide ciascuna giornata in cinque parti rappresentative rispettivamente: la Mattina, la Colazione il Pomeriggio, il Pranzo, la Sera, (richiamiamo l'attenzione del lettore sulle maiuscole).

Ciò fatto inizia il problema del riempimento. Notisi: a nessuno sorge neppure come dubbio l'idea che almeno una di queste parti debba essere lasciata vuota; ciò sarebbe al tempo stesso nota di demerito ed eccessiva lode al Familiare del congressista. Ciò dicasi perché è già scontato assioma che il prefato Familiare deve essere privo di iniziativa, onde tutto gli va preparato e scodellato bell'e pronto.

All'inizio dei lavori di riempimento di cui sopra si ha cura che non esistano registratori, non odiano orecchie indiscrete, non siano in circolazione spie di « Confidential » mascherate da piante ornamentali; insomma è indispensabile assicurarsi il perfetto segreto (di fronte al quale impallidisce quello delle istruttorie ve-

nali) e quindi si dà la via libera alle idee. « Che ne dite di un pranzo a San Marino? » « Troppo lontano » dice uno « E poi c'è la rivoluzione » aggiunge un altro, « No, non va » sentenza il terzo. Primo risultato: chi ha proposto S. Marino non dirà nulla per mezz'ora, ma alla prima idea del prossimo farà tante obiezioni da farla senz'altro scartare; così imparano; perché, era proprio tanto assurda la mia idea di S. Marino?

« Ad ogni modo un bel conone ci vuole ». D'accordo, ma a questo ci penseremo dopo; occupiamoci intanto della prima mattinata. « Li mandiamo al Corno alle Scale? » (montagna a circa 100 chilometri da Bologna - nota del redattore). « E una pazzia » dice quello di S. Marino.

E così via, sino a quando si ordina un caffè si rianima l'atmosfera, si va a casa. Il giorno dopo si ritorna con animo più conciliante e, in omaggio alla colleganza professionale e alla opportunità di rendersi benemeriti, si decide all'unanimità « San Marino e Corno alle Scale ».

Non si sa bene se è il mestiere in quanto tale o se anche questo è un punto non discutibile per principio, certo è che il Familiare del congressista è e deve essere un affamato. Ma un particolare tipo di mangione, ossia quello che ama e deve amare il

banchetto con quattordici discorsi finali. Questo fa rigorosamente parte del suo mestiere, questo è il motivo principale per cui ai Congressi si invitano i familiari: per avere un uditorio al discorso conviviale. E soprattutto qui che il mestiere si fa più pesante progressivamente aumentando di peso coll'accavallarsi dei discorsi.

Oltre tutto occorre il battimano. Il Familiare del congressista che ha girato tutta la mattina, si è alzato presto, è stato a San Marino e in montagna, gli hanno fatto vedere 80 quadri, 54 monumenti, 16 palazzi, 8 aule di Tribunale e 2 ponti stradali « audacissimi », deve sapersi sedere a tavola sorridendo, deve mangiare quello che gli passano e se vuole essere degno del mestiere deve lui stesso, giunto allo spumante, invocare a gran voce il capo-tavola affinché si cominci a esprimere il suo pensiero sulla immortalità dell'anima o sulla situazione politica nei Balcani o sulla gioia di trovarsi in così simpatica riunione. E lo si applaude calorosamente. Ma il capo-tavola ha avuto il pessimo gusto di nominare il vice-capo-tavola; è quindi suo dovere alzarsi, ringraziare e nominare il sostituto-vice-capo-tavola; applauditissimo anche questi deve alzarsi, ringraziare, ricordare come nel 1912 egli abbia avuto l'onore di sedere accanto a S. E. XY (questo nome suscita un commosso applauso), il che implica che dono di lui si alzi il cugino di S. E. XY (applausi) che ringrazia a nome della famiglia (applausi). Alle 16 l'ultimo applauso coincide con l'arrivo del torpedone che porterà il Familiare del Congressista a Roccamannuccia, ove il Sindaco offrirà un rinfresco, cui farà seguito un breve applaudito discorso d'occasione.

Non azzardato è affrontare il Familiare del Congressista all'Araba Fenice « ove sia nessun lo sa, che ci sia ognun lo sa »; all'improvviso ti vedi arrivare una nutrita schiera di persone (è il gruppo dei Familiari), guidati dal Cicerone di turno, che passa svelta, sollevando nugoli di polvere e scomparendo all'orizzonte. Dove vanno? Resti interdetto, pensi un po'... ma devi farti da parte in fretta, se non vuoi che un'altro gruppo, questo diretto ad Ovest ti schiacci nel suo irruento passaggio. Se poi ti allontanai dall'emiciclo vai in periferia per riposarti dalle fatiche congressuali, non meravigliarti se li incontrerai il gruppo che, come Mezzalana, stanco si ma soddisfatto no, rientra da Est, diretto a Sud-Sud-Ovest.

Alla fine del Congresso, ringraziamenti, discorsi, applausi e il meritato riposo.

Questa è la vita del Familiare del congressista. Sintetizzata tempo fa da un congressista che mentre partecipava ai « lavori » (così lui li chiamava) del Congresso sonnecchiando in una vellutata poltrona mentre un oratore si pavoneggiava al microfono, come in un film si rivedeva davanti il gruppo dei Familiari andare e venire, mangiare, applaudire e scappare, guardare, ammirare e correre, e non poter trattenerli dal borbottare (ed io lo udii) « cosa non è capace di fare mia moglie pur di non lasciarmi solo per cinque giorni »!

Visita dei congressisti alla casa dei liberati del carcere

Ieri un folto gruppo di congressisti si è recato in Via Sottirino n. 7 a visitare i locali, sede del Patronato per i Liberati del Carcere.

È stata una visita interessantissima in quanto i colleghi Congressisti hanno potuto notare l'attrezzatura moderna dei locali che ospitano i numerosi ex detenuti, sale accoglienti, ordinatissime, tinte e rifiniti, ogni letto con il suo armadio guardarofo, ampia la sala adibita a refettorio, anche la cucina è curata in ogni particolare.

I congressisti erano accompagnati durante la visita dall'Ing. Zanotti, Presidente dell'Ente morale e dal Segretario avv. Floriano Cioffi, L'avv. Masseri, quale segretario generale



del Congresso, ha porto il saluto e il più vivo ringraziamento a nome del Presidente del Congresso Prof. Redenti che il giorno precedente aveva visitato i bei locali. L'avv. Masseri nel ringraziare e nel porgero l'elogio più fervido alla Presidenza del Comitato per i Liberati del Carcere ha sottolineato come la Casa di Bologna possa giustamente essere considerata un tipo modello e che difficilmente in altre città d'Italia è dato osservare.

Il Prof. Enrico Altavilla, illustre criminologo, che era presente alla visita ha preso la parola elevando un inno ai dirigenti tutti del Comitato per quest'opera di alta redenzione verso tanti derelitti della società umana.

Era anche presente S. E. Michele Biancino direttore generale degli Affari Civili del Ministero di Grazia e Giustizia che ha avuto parole di alto compiacimento per le realizzazioni finora conseguite ed ha assicurato il suo fattivo interessamento presso il Ministero.

Con parole commosse piene di gratitudine ha risposto l'Ing. Zanotti - Presidente della Società, dopo di chi è seguito un vermouth offerto dalla Presidenza della Società stessa.

Il Museo storico dell'Università di Bologna



L'importanza che, senza dubbio alcuno, l'Università di Bologna ha nella storia della cultura e della civiltà richiedeva da tempo che fossero portati alla diretta conoscenza degli studiosi almeno i principali documenti storici della sua plurisecolare esistenza. Anche se, infatti, non è naturalmente possibile assegnare una data precisa alla nascita dello Studio bolognese, è pur certo che esso sorse nella seconda metà del secolo XI. E' stata, pertanto, opera davvero meritoria l'aver allestito in un ampio salone attiguo al Rettorato il « Museo storico dell'Università », nel quale sono esposti i più significativi documenti della storia dello Studio, tratti per la maggior parte dalla serie dell'archivio antico dell'Università, in deposito all'Archivio di Stato.

Le prime origini dell'insegnamento a Bologna sono documentate da un gruppo di pergamene del secolo XI, a cominciare dal 1067, nelle quali figurano, anche con sottoscrizioni autografe, i più antichi maestri conosciuti; del Glossatori e dei postglossatori sono esposti consigli autografi, lettere e documenti vari. La vita degli studenti, particolarmente nei secoli XIII e XIV, risalta attraverso carte giuridiche che ne mostrano i lati più vivaci; e non meno documentata è quella degli insegnanti, dai tempi più antichi ai più recenti, che viene in qualche caso rivelata in tutta la sua piena umanità. Alcuni documenti riguardano, poi, l'Accademia e l'Istituto delle scienze, la cui storia è intimamente legata a quella dell'Università.

In altre vetrine sono esposti alcuni dei ricordi delle grandiose feste qui svolte, nel 1883, per celebrare l'ottavo centenario della fondazione dello Studio e che costituiscono — per la piena adesione da parte non solo delle Università e degli Istituti scientifici di tutto il mondo, ma anche di re, imperatori, ecc. — una vera e propria apoteosi.

Il vasto, ricchissimo e importantissimo materiale — già esposto nel « Museo nazionale dell'ottavo centenario dello Studio di Bologna » — meriterebbe di essere tutto esposto; ma vi si sono opposti fino ad oggi vari ostacoli, che si spera tuttavia di superare in un giorno non lontano. Si tratta, anzitutto, di ben 140 Indirizzi di augurio (testi generalmente su ornatis-

sime pergamene finemente miniate e racchiuse talvolta in eleganti ed artistiche cartelle) inviati, oltre che da varie parti d'Italia, anche dall'Austria-Ungheria, dal Belgio, dal Canada, dalla Danimarca, dalla Francia, dalla Germania, dal Giappone, dalla Grecia, dall'India, dall'Inghilterra, dall'Olanda, dalla Romania, dalla Russia, dalla Spagna, dagli Stati Uniti d'America, dalla Svezia, dalla Svizzera, dall'Australia.

Di particolare valore sono, poi, 10 pubblicazioni dedicate all'Università di Bologna, stampate a illustrazione della sua storia in occasione dell'ottavo centenario, o relative al medesimo, e ben 287 pretese e rare pubblicazioni varie offerte in dono all'Università in occasione dell'ottavo centenario; alcune di esse non sono possedute da alcuna biblioteca pubblica italiana!

A tale e tanto ricco materiale vanno, infine, aggiunti gli Indirizzi, gli oggetti e

« Illmi Signorj et Patronj Caserini — Essendo già sett'Anni, che il Dottorj legentj non sono stati augumentati; et trovandosi in essere, per le vacanze passate, buona somma di denari; il sottoscritto Dottorj, humilissj servitorj delle SS. VV. Illme con ogni affetto le pregano, che per ricognitione delle fatiche loro già fatte, et da doveri fare, si degnino per lor bontà, et cortesia, darli quel Augumento, che più a loro piacerà: che di quanto farano, gli resterano con infinito et perpetuo obbligo: — Delle SS. VV. Illme Devotissj et humilissj Servitorj... (seguono le firme) ».

Fa, potremmo dire, da « pendant » ad essa un'altra commovente lettera inviata, il 23 novembre 1873, da Giovanni Pascoli al Rettore dell'Università per richiesta di un sussidio onde poter continuare gli studi.

...

E i documenti seguono ai documenti, offrendo al visitatore attento un panorama

quello persone che dai Riformatori dello Studio, con approvazione degli Anziani, del XVI Riformatori, del Legato, del Senato o di altra autorità secondo i tempi, erano chiamate anno per anno a leggere pubblicamente nello Studio di Bologna. Non è facile stabilire quando sia cominciato l'uso della formazione e della pubblicazione di esse: il più antico pervenuto è del 1384-85; l'ultimo è del 1799-1800. In numero di oltre 700, sono conservati quasi tutti nell'Archivio di Stato; alcuni, nell'Archivio arcivescovile; uno soltanto è nella Biblioteca Universitaria di Bologna.

Ognuna delle tre Università (le due giuridiche — dei civilisti e canonisti — e quella degli artisti) aveva in Bologna il suo proprio Rotolo; ma ben presto le due Università giuridiche ne fecero uno solo e così i Rotoli si ridussero a due: uno per i Legisti, l'altro per gli Artisti.

Il Rotolo componevansi, per ogni Università di due parti principali: la prima di informazioni o ordinamenti o provvedimenti di carattere generale in rapporto con gli Statuti delle Università e del Comune; la seconda, che costituiva il vero e proprio Rotolo, conteneva l'elenco dei professori « rotolati », con le rispettive materie, l'orario ed altre eventuali indicazioni attinenti all'insegnamento di esse materie.

I Rotoli venivano compilati all'inizio dell'anno scolastico e affissi al pubblico nella « stalla » degli scolari delle rispettive Università per non meno di quindici giorni; poi venivano ritirati e depositati nella Camera degli Atti (l'Archivio del Comune). Dapprima molto semplici, vennero in seguito scritti e disposti con molta cura, quasi sempre su pergamena, in un ampio foglio (delle dimensioni di circa cm. 80x65), adornato spesso di miniature, con in testa S. Petronio e gli stemmi del Papa, dell'arcivescovo di Bologna, della città, del Legato, ecc.

...

In una sala attigua, infine, sono esposti dieci grandi modelli di navi donati nei secoli scorsi alla « Camera di geografia nautica » aggiunta nel 1724 all'Istituto delle scienze fondato pochi anni prima dal generale Luigi Ferdinando Marsili. Custoditi per molti anni nell'Osservatorio astronomico, passarono nel 1848 al Museo civico (dove non furono mai esposti), donde, infine, nel 1935, pervennero all'Università.

Danneggiati più o meno gravemente durante la guerra 1939-45, sono stati restaurati, con perizia encomiabile, da Amedeo Rizzi, bravo artigiano bolognese specializzato in materia nautica. La collezione è considerata unanimemente la più importante del genere in Italia, dopo quella di Venezia, ed una fra le più pregiate del mondo.

FERDINANDO RODRIGUEZ



L'Ufficio Stampa del Congresso vi saluta.

le pubblicazioni varie fino a tutt'oggi pervenuti all'Università dopo il 1888.

Va, anzitutto, notata, in una vetrina, una Copia in pergamena, della fine del secolo XV, di un famoso Privilegio (« Privilegio Teodosiano »), falsificato probabilmente nel 1297 sulla base di una leggenda scritta verso il 1180, che attribuiva la fondazione dello Studio di Bologna all'imperatore Teodosio II (423). Il Privilegio è apocrifo; ma l'antichità della sua falsificazione sta a provare la indiscutibile reale antichità dello Studio. La nostra copia reca lo stemma della famiglia Bolognini, accanto al quale è la lettera L, che potrebbe alludere al celebre giurista Ludovico, il quale scrisse appunto un lungo commento al Privilegio. Ma — a quanto sembra — sia la lettera sia lo stemma sono sovrapposti ad un altro, che probabilmente era quello del Benivoglio, signori della città sino al 1506.

In un'altra vetrina attira l'attenzione la Supplica inviata nel 1599 da alcuni lettori di medicina dello Studio (fra i quali Ulisse Aldrovandi e Gaspare Tagliacomi) agli Anziani e al Senato per ottenere un aumento di salario. Eccone il testo:

ma vario e per sempre attraente della secolare vita svolta qui, all'ombra delle Due Torri. Alcuni ve ne sono, anche, che riguardano naturalmente Oisone Carducci: una lettera di ringraziamento al Pro Rettore dell'Università per la nomina a professore (19 ottobre 1860); il Decreto di sospensione dall'insegnamento per due mesi per aver partecipato con altri professori alla commemorazione della Repubblica Romana (19 ottobre 1868); una lettera di ringraziamento al Rettore dell'Università (10 luglio 1867); una feroce lettera di critica su Alfredo Cesario inviata al Rettore dell'Università (21 settembre 1898), ecc.

Seguono parecchi autografi e alcune lettere e messaggi di A. Fogazzaro, G. Verdi, Umberto I, Federico III di Germania, Pio XII, Benedetto Croce, ecc., che costituiscono un materiale davvero prezioso per la storia dello Studio bolognese.

Vanno pure notati 4 « Rotoli » esposti nelle vetrine alle spalle di chi entra. I « Rotoli » (ossia « ruote » o « albi » di notizie e di nomi) sono gli Elenchi di

A margine del Congresso

[Impressioni di un Congressista]

Euforia! Euforia! Il IV Congresso Nazionale Forense si è inaugurato ed è proseguito nei suoi lavori all'insegna della più fraterna cordialità.

Bologna ha accolto sabato mattina i Congressisti convenuti da ogni parte d'Italia col tepore di un buon sole senese che addolciva, illuminandoli di grazia leggiadra, i severi contorni dei suoi antichi sontuosi palazzi e la preziosa armonia dei suoi portici, nella fantastica rincorsa delle brune arcate, e il simonaco snodarsi delle piccole amabili strade del vecchio centro cittadino.

Subito, appena raccolti nella sala del Teatro Comunale, i Congressisti hanno sentito altare tutto intorno una atmosfera di calorosa simpatia e di schietta cordialità che armonizzava con i contorni pur severi, ma tanto festosi della magnifica sala del Bibiena.

E questa cordialità ebbe immediato riscontro in tutte le parole, che illustri convenuti, rappresentanti eccelsi del Governo, della Magistratura, del Municipio, dell'Università, dell'Avvocatura, espressero, non solo con elevata sintesi di pensiero e scultorea precisione di forma, ma, quel che più importa, con evidente esultanza per la imponente riuscita del Congresso e per la intima gioia di sentirsi tutti uniti in un concorde sentimento di simpatia e di fraternità, tutti figli di quella Alma Mater Studiorum che da gli austeri edifici della grande Università, custode delle tradizioni dell'antico Studio, ancora chiama con voce augusta, da ogni parte del mondo i suoi figli prediletti: gli Studiosi del Diritto.

Così, in un fervore di esultanza, il Congresso ha iniziato i suoi primi lavori, cui hanno fatto riscontro, nella serata di sabato, le sfarzose accoglienze del ricevimento che — Preside l'avvocato Roberto Vighi — la Provincia di Bologna ha riservato ai Congressisti nelle magnifiche sale del Palazzo Malvezzi. Palazzo fra i più mirabili ed illustri della città che, per la solerzia e lo zelo di buon amministratore di un compianto collega nostro (Avv. Umberto Turchi) è diventato Sede della Provincia di Bologna.

Domenica: giorno di festa? e fu davvero festa grande per tutti, poiché i Congressisti poterono scegliere a loro piacimento, o un'intera giornata fra gli antichi monumenti e i preziosi mosaici di Ravenna o una spezzetta dell'adriaco mare, o una fantastica scorribanda dalle bellezze della Ferrara Estense, alla Badia di Pomposa e ai miracoli della dissepolita civiltà di Spina.

Il risultato di queste due gite è stato, più che magnifico, osannante, sì che, quando a tarda sera i Congres-

sisti si ritrovarono di ritorno a Bologna, nel comunicarsi a vicenda le impressioni della giornata ravennate o della giornata ferrarese, ebbero tutti il rimpianto di non aver potuto possedere il dono dell'ubiquità, che avrebbe loro consentito, nella medesima giornata, il godimento e dell'una visita e dell'altra. Visite che furono confortate e abbellite dalle più che cordiali accoglienze allestite, in Ravenna nella sala del « Consiglio Comunale » per l'ospitalità del Sindaco Dott. Cicognani dell'Avv. Ricci Presidente di quell'Ordine e, in Ferrara nella Palazzina Marfisa per la fraterna ospitalità dell'illustre Collega Cavallari, Presidente dell'Ordine Ferrarese.

A ciò si aggiungano le illustrazioni di carattere assolutamente superiore tanto dal lato culturale, quanto perché ispirate dal caldo palpito di umanità fornite a Ravenna dal Prof. Alberto Benini e, a Ferrara, dal Prof. Altieri intorno ai monumenti dell'una e dell'altra città.

Dopo questa giornata di ristoro i lavori hanno ripreso e sono proseguiti con gran lena nuovamente allietati nella serata di lunedì dal magnifico concerto al Teatro Comunale dell'orchestra bolognese diretta dal Maestro Carlo Felice Cillario e con la parteci-



Le infaticabili signorine dell'Ufficio di Segreteria in un momento di calma.

pazione della pianista Victoria Milcesca, accolto con il più vivo compiacimento e unanime ammirazione dai Congressisti.

I lavori sono poi continuati a ritmo accresciuto e l'animazione nelle aule dell'antica gloriosa Università si è fatta sempre più intensa.

Martedì, è stata la volta di uno splendido ricevimento offerto dal Consiglio dell'Ordine di Bologna nelle magnifiche sale del Palazzo di Giustizia. Niente discorsi di prammatica, ma una effusa cordialità di incontri e incondizionata ammirazione per la bella residenta dell'Ordine, per la magnificenza del Palazzo di Giustizia

(l'antico storico Palazzo Baciocchi) che recentemente il Comune di Bologna ha restaurato e abilitato in modo egregio. Le Signore gentili, mentre i Congressisti erano intenti ai loro lavori, hanno intanto potuto anche ammirare le bellezze degli austeri palazzi di Bologna e delle ville sontuose del Contado sotto la guida solerte e illuminata dell'ottimo Umberto Beseghi, e si sono poi apprestate a fare più lieta e sfogorante la serata conclusiva delle manifestazioni mondane connesse al Congresso che ha avuto luogo giovedì sera nella grande sala del Palazzo del Podestà.

RENZO GIACOMELLI

Giustizia d'altri tempi

Judicium occultum Westphalicum

I famigerati Tribunali dell'Inquisizione ebbero il loro prototipo in un Tribunale Segreto che fu stabilito in Westfalia dall'imperatore Carlo Magno nel beneficio di Papa Leone III al fine di costringere i Sassoni pagani a convertirsi al Cristianesimo. Le notizie riferite da antichi scrittori e storici intorno alle origini di questo Tribunale Segreto sono, in verità, alquanto vaghe e non sempre tra loro concordi. Ecco quanto si trova scritto intorno alla sua costituzione nel testo III dell'Opera Scriptorum Brunvic:

« U fertur, missi rex (Carolus M.) legatum Romanum ad Leonem papam, pro concilio habendo de rebellibus istis (Saxonibus), quos nullo poterat diligentia ex toto compescere aut exterminare. At sanctus vir, multa legatione, nihil prorsus respondit; sed surrexit ad horologium ivit, et ibidem cum tribus collegis, supra paribulum quod de virgulis fecerunt, suspendi. Reversus autem legatus haec Carolo nuntiavit, qui mox ius vetitum instituit, quod usque in praesens "venia" vel "venia" vocatur ».

Si vera sunt exposita, non si può certo dire che il parere espresso per simboli da Papa Leone III al legato dell'imperatore potesse presentare difficoltà d'interpretazione anche all'intelligenza più limitata ed ottusa!

Secondo gli autori e gli storici che hanno scritto sull'argomento, una superstizione crudele, sostenuta da una politica barbara, autorizzò per lungo tempo i giudizi clandestini di codesto mostruoso tribunale, il quale, volta a volta, lo si trova denominato « Judicium occultum Westphalicum », « Veniam », o, in tedesco « Wehem Gericht ».

Taluni fanno derivare la denominazione di Veniam dal tedesco « we mül », altri dalla voce Sassone wehmen, che avrebbe significato di proscrivere, bandire, condannare.

Il terrore che codesto Tribunale incuteva accresceva a dismisura il numero dei delitti, degli agguati, delle spie, fomentava odi e vendette, aboliva la libertà dei cittadini, ch'erano praticamente alla merce d'un'autorità tenebrosa, la quale colpiva coi suoi spietati verdetti quanti, a ragione o per oscuri disegni, venivano incrinati.

L'autorità occulta ed inclemente del Veniam incombeva come una minaccia perenne, ineluttabile, su tutti gli ordini dello Stato. Gli elettori, i principi e gli stessi vescovi le erano sottoposti e non potevano esserne evitati che dall'imperatore o dal Papa.

Solo con l'andare del tempo, gli ecclesiastici e le donne furono affrancati dalla sua giurisdizione.

Per avere un'idea di questo terribile Tribunale basta porre attenzione a quanto ne dice Enza Silvio Piccolomini (Pio II), parlando di coloro che lo componevano al suo tempo.

Egli dice ch'essi hanno « secretum ritum et artem quendam instituit, quibus malefactorum iudicium, et novum reperitur est qui vel patre vel matre reventerit; ipsorum quoque scabiorum major pars occulta est, qui per provincias discordantes, criminosos notant, et inferentes iudicio accusant, probantque ut eis mox est. Damnant libere interdicunt, et iunioribus strabus committunt exercitio ».

In osta alle più elementari formalità giuridiche, sovente l'accusato veniva condannato

senza essere stato citato a comparire in giudizio, senza essere stato sentito, senza che gli fosse stato in alcun modo contestato il crimine ascrittogli. Un uomo poteva essere « legalmente » impiccato senza che ne conoscesse il motivo, senza sapere chi fossero gli autori della condanna né gli esecutori della pena.

Protesto dagli Imperatori, ai quali tornava utile poter impunemente eliminare quanti dessero loro ombra, o avessero comunque la sventura di cadere in disgrazia, codesto aberrante strumento di Inquisizione, imperverò come una maledizione diabolica.

L'imperatore Sigismondo presiedette una volta il Veniam che, per l'occasione, fu accresciuto di ben mille scabiosi.

Carlo IV seppe trarre grande partito, e i carnefici del Tribunale segreto avrebbero imposto la deposizione dell'energico Veniam il Bene e l'Inferno, se questo non si avesse indisposti irrimediabilmente, divulgando i loro segreti. La superstizione non serve i tiranni che quando essi consentano ad essere fedeli.

Codesto detestabile strumento di cieca nefandezza, contrario alla ragione e ad ogni fondamentale principio di umana giustizia, riuscì cionondimeno ad esercitare il suo potere malefico nel corso di più secoli. Riformato a più riprese da alcuni imperatori non del tutto insensibili agli orrori che venivano perpetrati in loro nome, fu, finalmente, radicalmente soppresso dall'imperatore Massimiliano I, nel 1512.

Da tale data fatidica lo si chiamò « Tribunale proibito di Westfalia » e più non se riaccese nell'impero che l'infuano ricordo.

Dot. NICOLA MURA

