

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

**AVVOCATURA**  
**EMILIANO - ROMAGNOLA**

**6**

**GENNAIO - MARZO 1980**

## SOMMARIO

Parole e fatti . . . . .	1
Prossimi viaggi di studio all'estero . . . . .	2
Le procedure e l'esperienze del Consiglio d'Europa in materia di ricorsi individuali alla Commissione europea dei diritti del- l'uomo (Prof. Paolo Mangozzi) . . . . .	3
Postilla (Avv. Angiola Sbaiz) . . . . .	7
Costo della vita e nostre pensioni . . . . .	7
Crisi della giustizia e possibili rimedi nel discorso del Dott. Gennaro Messina per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1980 . . . . .	8
« Perché la Camera Penale » (Dott. Angelo Vella) . . . . .	16
Cifre e risultati dell'esame dei Procuratori Legali . . . . .	19
Certezza del diritto e speditezza dei giudizi nel Ducato di Parma e Piacenza - III° - (Dott. Giuseppe Boselli) . . . . .	20
« Inter nos » - Quei perditempo dei « Praticanti del Foro » (Avv. E.D.)	24

## PAROLE E FATTI

*Ho letto per esteso tre discorsi di inaugurazione di anno giudiziario, rispettivamente pronunciati da un Procuratore Generale dell'alta Italia, del centro, e del sud. L'identità di un rilievo che mi aveva colpito al termine delle tre letture mi ha suggerito di rivedere, anche se in ordine sparso sia di tempo che di luogo, analoghi discorsi di anni addietro.*

*Tutti eguali: in nessuno di tali discorsi, cioè, mi è capitato di rinvenire un solo cenno all'opera dell'avvocatura. Non mi riferisco, ovviamente, al saluto augurale che anche agli avvocati, come al Cardinale, al Capo dello Stato, ai Ministri, eccetera eccetera, viene puntualmente rivolto. No, mi riferisco proprio all'opera degli avvocati. Nulla, silenzio totale.*

*Ci si trova in quei discorsi, come è giusto che sia, l'encomio per il lavoro svolto dalle Forze dell'ordine; ci si trova il riconoscimento per il sacrificio degli agenti di custodia; ci si trova il doveroso tributo di merito per cancellieri ed ufficiali giudiziari. Punto. La giustizia, dico l'amministrazione concreta della giustizia, la fanno loro. I cinquantamila avvocati italiani o non esistono o si occupano di tutt'altro che di amministrazione, come contributo anche soltanto indiretto e marginale, della giustizia.*

*Ripeto (e attendo smentite se sono in errore): non si tratta di una omissione isolata, che non colpirebbe l'immaginazione di nessuno, così come non inficia la fondatezza del rilievo l'eccezionale richiamo che si può forse trovare in qualche isolato caso anche all'opera dell'avvocatura. Ciò che impressiona è la solidarietà, la diffusione, la compattezza di questo silenzio.*

*Un silenzio di una eleoquenza impressionante.*

*Anzitutto perchè viene istintivo rapportarlo ai discorsi che sono soliti scambiarsi magistrati e avvocati quando si trovano insieme nelle cerimonie, dalle più spensierate alle più dolorose, che riguardano le rispettive categorie. In questi casi la cordialità, la stima, l'affetto, il rispetto, si sprecano; e le espressioni del « comune cammino », dell'eguale « pur se diverso » sacrificio, della « insostituibilità » della presenza degli avvocati, in cambio della « magnificenza » del lavoro dei magistrati, sono di prammatica. E così viene fatto di chiedersi quanto tutto ciò sia vero, se poi di avvocati non si fa cenno alcuno nel consuntivo di un anno giudiziario trascorso insieme.*

*In secondo luogo, ha dell'incredibile che possa sfuggire una realtà che pure è giorno dietro giorno davanti agli occhi di tutti, anche dei Procuratori Generali della Repubblica: che cioè non vi è una delle migliaia di sentenze civili che vanno a fare statistica giudiziaria; non vi è uno dei mille processi penali arretrati od evasi; non vi è una delle questioni di diritto meritevoli di menzione; non vi è insomma uno dei casi che per qualsiasi ragione, anche triste, anche spiacevole, anche, sì, anche disdicevole, che non sia passato prima fra le mani, cioè fra le teste, nello studio, nelle ore di lavoro anche festivo, anche notturno, di altrettanti avvocati, anzi assai di più.*

*Intendiamoci. Gli avvocati non operano soltanto per entrare nei discorsi di inaugurazione dell'anno giudiziario. La coscienza di un professionista ha ben altre movenze, ben altre finalità, ben altre ideologie.*

*Ma sapere che siamo presenti nella mente di un procuratore quando*

*fa il punto di tutto un anno di lavoro comune, sentirci riconoscere (se e quando lo abbiamo) qualche merito, ritrovarci in un posticino dell'amministrazione della giustizia, non ci rincrescerebbe.*

*Sempre che, s'intende, ci si dicesse la verità. Perchè se il richiamo dovesse tradursi nella riedizione, in abito da festa, del saluto cordiale che precede o segue una qualsiasi cena fra « loro » e « noi », grazie, no, non importa.*

*A titolo personale, al di sopra delle cerimonie private o pubbliche, rimaniamo gli amici che eravamo, quando lo siamo; i reciproci critici o increduli, quando, dall'una o dall'altra parte, in coscienza riteniamo dovere così essere.*

a. m.

## **PROSSIMI VIAGGI DI STUDIO ALL'ESTERO**

**Come programmato nei primi fascicoli di questa Rivista, e nel fermo convincimento che l'esercizio della nostra professione ci impone di metterci al corrente dei tempi, e quindi di uscire dal provincialismo nazionale, stiamo predisponendo tutta una serie di viaggi-studio all'estero. Nota costante sarà l'assistenza a qualche processo, seguita da una serie di incontri e discussioni con magistrati e avvocati del Paese che ci ospiterà.**

**Sono già a buon punto i contatti organizzativi per visite di studio nelle seguenti città:**

**Lugano  
Strasburgo  
Parigi e Orléans  
Bruxelles**

**È inoltre allo studio la costituzione anche in Emilia-Romagna di una Sezione della Associazione internazionale giuristi Italia - U.S.A., sia per uno scambio culturale e professionale, e sia per la stessa esperienza di viaggi-studio.**

**Ci è indispensabile ora conoscere con una certa approssimazione il numero dei colleghi effettivamente interessati a queste iniziative. Vi preghiamo quindi di segnalare nominativo, indirizzo, destinazione più gradita, presso la segreteria del Consiglio degli Ordini di Bologna.**

## LE PROCEDURE E L'ESPERIENZE DEL CONSIGLIO D'EUROPA IN MATERIA DI RICORSI INDIVIDUALI ALLA COMMISSIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (\*)

1. Nell'ordine internazionale, in mancanza di un apparato capace di garantire autoritativamente l'osservanza delle norme, un fattore che molto contribuisce a che le regole convenzionali siano normalmente osservate è costituito dall'interesse di ciascuno Stato parte ad un accordo a rispettarle per il timore delle reazioni che gli altri Stati contraenti potrebbero porre in essere affermando di agire in autotutela. Tale interesse e tale timore sono tanto più intensi — e quindi tanto più funzionali alla assicurazione di un'osservanza delle norme di cui si tratta — quanto più rilevante in fatto è la premura per quel rispetto degli altri contraenti l'accordo. Un accordo internazionale è fonte di un rapporto giuridico che si viene ad inserire in una serie di rapporti di vario grado rilevanti nello interscambio tra Stati. La reazione di uno Stato alla violazione di un accordo da parte di un altro — ancorchè lecita — può venire a guastare un buon vicinato, ad alterare quell'atmosfera di relazioni amichevoli in cui solo la cooperazione può svolgersi ed evolvere fecondamente.

Essa di conseguenza è sempre attentamente meditata: i vantaggi che può produrre sono sempre commisurati ai possibili guasti; in tanto è decisa in quanto i primi siano inferiori ai secondi, o, per lo meno, in quanto i secondi non siano superiori ai primi. Ora, l'interesse che uno Stato porta a che un altro Stato rispetti una convenzione per la protezione e la salvaguardia dei diritti dell'uomo, quale quella adottata a Roma il 4 novembre 1950 per iniziativa del Consiglio d'Europa, (attualmente in vigore per 20 dei 21 Stati membri di detta Organizzazione - per l'Italia è entrata in vigore il 26 Ottobre 1955 a seguito del deposito della ratifica autorizzata con L. 4 agosto 1955, n. 848), è sempre molto delicato ed evoluto.

Si tratta di un interesse di una intensità normalmente superata da quella dell'interesse al mantenimento di una atmosfera amichevole in cui possa felicemente svolgersi l'esecuzione di altri accordi e possano vieppiù intensificarsi rapporti di carattere economico e commerciale e in cui, comunque, non vengano meno proficue relazioni di buon vicinato.

L'inclusione nella convenzione di Roma di un sistema di controllo della relativa osservanza di tipo nuovo, tendente a prescindere dall'iniziativa dei singoli Stati contraenti, ha reso l'impegno per il rispetto dei diritti convenzionalmente garantiti assai più incidente di quanto avrebbe potuto altrimenti essere.

---

(\*) Rielaborazione della « Introduzione » al Seminario sul tema, tenuto presso la sede dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Bologna il 20 novembre 1979. L'autore tiene a precisare che detta rielaborazione si è avvalsa del prezioso contributo in dati ed osservazioni fornitogli dalle relazioni svolte in detto Seminario dal *dr. Giuseppe Guarneri*, direttore generale aggiunto dei Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa e dal *dr. Michele De Salvia*, amministratore principale al Segretariato della Commissione Europea dei Diritti dell'Uomo e dall'intervento conclusivo nello stesso Seminario effettuato dal Presidente della Corte d'Appello *dr. Angelo De Mattia*.

2. L'elemento centrale del sistema di controllo dell'osservanza della convenzione in questione è costituito dalle attribuzioni della Commissione europea dei diritti dell'uomo. Questa, oltre a poter ricevere ricorsi inter-statali, da parte di ogni Stato contraente nei confronti degli altri Stati contraenti (sino al 31 ottobre 1979 ne sono stati presentati 12), può, ai sensi dell'art. 25 della convenzione, essere investita anche di ricorsi individuali nei confronti degli Stati contraenti che abbiano dichiarato di riconoscere la competenza della Commissione a ricevere tale tipo di ricorso. Sino al 31 ottobre 1979, 16 Stati tra i 20 che hanno ratificato la convenzione hanno (alcuni con limiti temporali tra loro diversi) effettuato una tale dichiarazione (non l'hanno ancora effettuata Francia, Turchia, Grecia, Cipro e Malta). I ricorsi presentati sono stati 8.800; di questi 220 sono stati dichiarati ricevibili.

Condizioni sostanziali per la ricevibilità di un ricorso individuale: 1) il ricorrente (persona fisica, gruppo di individui o anche organizzazione non governativa) deve essere soggetto alla giurisdizione (può quindi essere sprovvisto della cittadinanza) di uno Stato parte alla convenzione; 2) deve allegarsi la violazione di uno dei diritti garantiti dalla convenzione e 3) la pretesa violazione deve avere luogo nel territorio delle parti contraenti e dopo l'entrata in vigore della convenzione (o, se, come nel caso dell'Italia, così precisato nella dichiarazione facoltativa prevista dall'art. 25, dopo la formulazione di tale dichiarazione). Condizioni di carattere più procedurale: 1) devono essere esauriti i ricorsi che contro la pretesa violazione della convenzione possono essere effettuati all'interno dell'ordinamento dello Stato contro cui il ricorso individuale è presentato; 2) non devono essere trascorsi 6 mesi dall'esaurimento dei ricorsi interni.

3. Quando dichiara ricevibile un ricorso individuale la Commissione, dopo aver determinato i fatti oggetto del ricorso, si mette a disposizione degli interessati in vista di pervenire ad un regolamento amichevole del caso che sia conforme allo spirito della convenzione. Sin qui tale funzione è stata esercitata con successo sedici volte. Per limitarsi alle composizioni del periodo 1978-79 può essere utile ricordare qui appresso quelle raggiunte in relazione a tre casi.

In relazione al primo caso, tedesco, in cui si lamentava la durata eccessiva di un processo penale a seguito del quale il ricorrente era stato condannato a due anni di detenzione, lo Stato tedesco ha consentito a sospendere la esecuzione della pena a partire da una certa data.

In relazione ad un caso svizzero il ricorrente aveva lamentato di essere stato indebitamente privato della libertà personale a seguito di un internamento in una casa di riposo a domanda del proprio tutore; il governo svizzero ha accettato una composizione amichevole importante l'attribuzione di una somma in deduzione di imposte dovute dal ricorrente all'amministrazione elvetica ed il rimborso delle spese legali sostenute per il ricorso alla Commissione europea.

In un terzo caso si trattava di un ricorso con il quale un transessuale tedesco lamentava di non potere ottenere la modifica (da un nome maschile ad un nome femminile) dei propri dati anagrafici; il governo tedesco ha consentito ad una composizione amichevole consistente a) nell'impegno ad ottenere dalle autorità amministrative competenti la modifica del nome; b) nella sospensione di procedure di ordine penale intentate nei confronti

del ricorrente in relazione a comportamenti connessi con il suo desiderio di vedere riconosciuto il proprio nuovo stato fisico e, quel che non meno rileva, c) nell'impegno a presentare al Parlamento tedesco un progetto di legge disciplinante in modo nuovo e più opportuno la materia.

4. In assenza di una composizione amichevole la Commissione redige un rapporto sui fatti da essa accertati e formula un parere sull'idoneità degli stessi a concretare una violazione della convenzione. Il rapporto della Commissione è trasmesso al Consiglio dei Ministri e agli Stati interessati accompagnato dalle proposte che la stessa Commissione reputi opportune formulare. Entro tre mesi da tale trasmissione, se non si instaura, ad iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, un vero e proprio procedimento giudiziario, di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo (tipo di procedimento che è già stato instaurato in 30 casi, con 12 sentenze di accertamento di violazione della convenzione e che oggi è possibile nei confronti di tutti gli Stati parte della stessa convenzione, eccettuati Turchia, Cipro e Malta), il Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa decide, a maggioranza dei due terzi, se c'è stata o meno violazione della convenzione; e, in caso di accertata violazione, fissa un termine entro il quale la parte interessata deve prendere le misure implicate da un tale accertamento. Trascorso inutilmente il termine **de quo** il Consiglio dei Ministri, sempre a maggioranza dei due terzi, dà alla propria decisione iniziale il seguito opportuno e ordina la pubblicazione del rapporto della Commissione.

A tutt'oggi sono stati deferiti alla Corte 30 casi. Questa, tra sentenze procedurali e di merito, ha pronunciato 36 decisioni; in 12 casi ha constatato il darsi di una violazione della convenzione. In questo momento sono in corso due procedimenti che interessano direttamente il nostro Paese: un primo in materia di privazione della libertà personale (art. 5), un secondo in materia di diritto alla assistenza giudiziaria gratuita (art. 6 della convenzione).

Nel primo caso la Corte dovrà definitivamente accertare se, come ritenuto nel parere già espresso dalla Commissione a seguito appunto di un ricorso individuale inoltrato da una persona soggetta alla giurisdizione italiana, debbasi ritenere che l'Italia abbia violato la convenzione inviando, sulla base di due leggi del 1956 e del 1965, una persona, l'autore di un ricorso individuale alla Commissione, in soggiorno obbligato nell'Isola dell'Asinara.

Nel secondo caso la Corte dovrà stabilire se, come già ritenuto dalla Commissione, il nostro Paese abbia violato la convenzione dato che un procedimento in cui si era riconosciuto il diritto di un imputato ad usufruire dell'assistenza giudiziaria gratuita si è protratto nonostante l'imputato si sia venuto a trovare privo di assistenza legale perchè il difensore d'ufficio ha rifiutato di occuparsi del caso.

5. Da quanto sopra risulta che, mentre la Corte europea dei diritti dell'uomo e il Consiglio dei Ministri hanno un vero e proprio potere di accertare violazioni della convenzione, la Commissione ha il solo potere formale di redigere rapporti, di esprimere pareri e di adire la Corte nei confronti dei 17 Stati che ne hanno accettato la giurisdizione. Nonostante questo carattere limitato dei poteri formali della Commissione, la attività di questa, inserita com'è nel quadro più ampio del funzionamento del sistema e dei pluriarticolati procedimenti in cui è inserita, ha offerto prova di rile-

vante efficienza anche al di là dei casi di composizioni amichevoli e di quelli in cui hanno operato ed operano la Corte ed il Consiglio dei Ministri. La preoccupazione degli Stati membri del Consiglio d'Europa di apparire in linea con gli ideali democratici espressi dalla convenzione di Roma ha fatto sì che in molti casi essi abbiano tenuto conto dei pareri della Commissione e abbiano proceduto a por termine e rimedio a comportamenti che secondo l'avviso dei membri di tale organo risultavano in contrasto con gli obblighi da essi pattiziamente assunti. E ciò anche quando por termine e rimedio a detti comportamenti ha implicato dare luogo a modifiche legislative e pure a modifiche legislative operanti, in favore di individui o di gruppi d'individui, in modo retroattivo.

6. L'indicato successo del sistema ha fatto sì che si sia da più parti portata ad esempio l'esperienza che la Commissione europea ha concretato in seno al Consiglio d'Europa, si sia qualificato il sistema dei ricorsi individuali facente capo ad essa come il metodo più avanzato e moderno di tutela dei diritti dell'uomo e si sia ampiamente sottolineato il contributo che detto sistema e tutta l'esperienza dell'applicazione della convenzione di Roma — anche attraverso l'influsso esercitato sulla giurisprudenza interna — hanno dato alla realizzazione di una sorta di nuovo « diritto » o « ordine pubblico » « europeo ». Al punto che la Corte di Giustizia delle Comunità europee tende ormai in modo decisamente inequivoco a considerare la convenzione di Roma e le pronunce giurisprudenziali relative come parti integranti del diritto comunitario.

Non posso ovviamente in questa sede entrare in descrizioni più analitiche dei contributi che degli organi operanti nel quadro della convenzione europea ed in particolare della Commissione sono venuti al miglioramento della condizione giuridica degli individui nel nostro continente con riferimento ai vari settori in relazione ai quali detta convenzione ne trova applicazione. Mi sia consentito solo di felicitarmi con l'Unione Regionale dei Consigli degli Ordini Forensi dell'Emilia-Romagna, che, decidendo di collaborare con Magistrati e Università della Regione nello studio di temi europei e comunitari, ha sentito l'opportunità di incominciare cercando di favorire la più ampia consapevolezza che l'insieme del diritto positivo applicabile nel nostro Paese vive ormai alimentato — e quando del caso condizionato — dai principi che sono stati consacrati dalla convenzione europea per la protezione e la salvaguardia dei diritti dell'uomo e che giorno per giorno vengono precisati ed arricchiti dai contributi provenienti dagli organi operanti a Strasburgo sotto l'impulso e nel quadro del Consiglio d'Europa. Con ciò essa ha dimostrato di cogliere con sensibilità che il rifiuto dell'autarchia e l'apertura internazionalistica e comunitaria del nostro sistema costituzionale sono importantissimi perchè non sono fine a sè stessi ma collegati ad una scelta di fondo essenziale per uno sviluppo in senso umano della nostra società.

**Prof. Paolo Mengozzi**

*Ordinario di Diritto Internazionale  
nell'Università di Bologna*

## POSTILLA

A seguito dell'incontro con i rappresentanti del Consiglio d'Europa, incontro svolto nella nostra sede al quale ha partecipato anche il sig. Pres. della Corte di Appello dott. De Mattia, il Consiglio dell'Ordine di Bologna ha deliberato di favorire ogni iniziativa agevoli la conoscenza dei rapporti con gli uffici della Comunità e relative procedure e che assuma attività preparatoria agli effetti del c.d. diritto di stabilimento.

A tale scopo, dato il rilevante concreto interesse di tale tematica, si profila la necessità di organizzare incontri oltre che con organi e uffici della Comunità con studiosi della materia a livello universitario e con i magistrati che dimostrino del pari interesse al riguardo. E si ritiene opportuno, per impostare studi e collaborazione, che i colleghi che intendono partecipare alla iniziativa lo dichiarino agli Uffici del Consiglio dell'Ordine entro il 15 gennaio prossimo per dare consistenza ad un primo gruppo che potrà così costituirsi.

Si fa presente che è stato assicurato l'invio gratuito all'Ordine di pubblicazioni (riviste e libri) da parte degli Uffici della Comunità e che tale materiale sarà collocato nella sede della biblioteca a disposizione degli interessati.

Il Consiglio pensa anche di organizzare nei prossimi mesi un viaggio a Strasburgo per diretta conoscenza degli organi e uffici comunitari.

**Avv. Angiola Sbalz**  
Pres. Consiglio Ordini Bologna

## COSTO DELLA VITA E NOSTRE PENSIONI

Con decreto ministeriale 6 marzo 1980, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 72 del 13-3-1980, è stato deciso che:

« la Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore degli avvocati e procuratori è autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 1980, ad aumentare dell'11,9% l'importo delle quote di pensione da essa corrisposte ».

E' il terzo aumento disposto sulle corresponsioni di base fissate nella legge organica del 22 luglio 1975 n. 319. Limitando il raffronto all'importo della pensione per vecchiaia (diverse sono, come noto, quelle per le vedove e quelle per invalidità) si ottiene il seguente specchio:

	1975	1976 (+ 12,3%)	1979 (+ 29,6%)	1980 (+ 11,9%)
dai 65 ai 70 anni:	150.000	168.450	218.311	244.290
oltre i 70 anni:	220.000	247.060	320.089	358.291

Come noto, tali cifre rappresentano, al lordo, la corresponsione mensile per tredici mensilità annue.

## CRISI DELLA GIUSTIZIA E POSSIBILI RIMEDI NEL DISCORSO DEL DOTT. GENNARO MESSINA PER L'INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 1980

*Partendosi, come è necessario fare per esigenze di spazio, dalla premessa che comunque non si è in grado di pubblicare per esteso l'intero discorso, sorge sempre il problema della scelta fra pagine « si » e pagine « no ». Ogni « no » potrebbe tradursi in arbitraria mancanza di informazione o addirittura in una sorta di involontaria censura. Ad esempio: omettiamo tutta la statistica del lavoro giudiziario del nostro Distretto per il decorso 1979; ma sappiamo bene che anche queste cifre hanno un significato di massima rilevanza; tacerle non è una censura, ma una esigenza. Ancora: vi sono in questo discorso riferimenti interessantissimi*

*mi alla giustizia minorile, al diritto di famiglia, ai problemi penitenziari, ecc.*

*Non possiamo, con tutta sincerità, se non dolerci della impossibilità di pubblicazione integrale e quindi scusarci con l'Avvocato Generale Dott. Messina se la nostra selezione è stata tanto ampia quanto, forse, non condivisibile.*

*Quelle che abbiamo estratto ci sono parse le pagine più significative e più meritevoli di essere diffuse per lasciare così una traccia anche nei mesi e negli anni a venire. Non perchè interamente condividiamo il pensiero dell'Autore, ma perchè gli argomenti toccati sono fra i più scottanti e fondamentali.*

### LA CRISI DELLA GIUSTIZIA

Tra i molteplici e gravi problemi non risolti nel nostro Paese, quelli relativi all'amministrazione della giustizia denunciano il permanere e l'acuirsi di una crisi che può ormai definirsi endemica.

Questo tema della crisi — soprattutto per quanto riguarda il magistero penale — è ormai un motivo ricorrente.

In realtà, i problemi non sono stati mai affrontati con visione organica, con ferma determinazione nei propositi e con una previsione di spesa adeguata che continua a non essere commisurata alle inderogabili esigenze di un servizio essenziale per la vita dello Stato e per il soddisfacimento della crescente richiesta di una giustizia rapida, agile e al tempo stesso non dispendiosa.

Questa crisi è ormai sofferta in tutte le sedi di ogni ordine e grado; talchè, non soltanto chi vive in piccoli centri, ma le popolazioni di intere regioni non vedono soddisfatta la loro domanda di giustizia e sono costrette a defatiganti attese per il riconoscimento di diritti primari quali quelli della libertà, della sicurezza, del lavoro, della proprietà, della famiglia che rimangono impastoiati in un congegno complicato, inefficiente, asfittico e non rispondente all'evolversi dei rapporti in seno ad una società in via di trasformazione ed in rapido sviluppo.

Il sintomo più grave della sfiducia e della non credibilità in una giustizia pletorica, che spesso si realizza a distanza di lustri, è costituito dalla sempre maggiore frequenza con la quale, nei rapporti economici e contrattuali, viene inserita la clausola arbitraria che demanda la risoluzione di controversie ad organi precostituiti al di fuori di quelli della giustizia dello Stato. E' un segno emblematico delle disfunzioni, constatate in un lungo arco di tempo dai fruitori della giustizia che cercano di porvi rimedio ricorrendo al sostitutivo di una forma di giustizia privata.

La collettività riesce sempre meno a rendersi conto delle ragioni per le quali il potere legislativo, dopo aver emanato le leggi, trascuri del tutto di approntare i mezzi necessari e non adeguati le vecchie ed insufficienti strutture perchè diventino effettivamente operative.

In tal modo tutte le disfunzioni si riversano, in definitiva, nelle aule di giustizia i cui operatori devono non di rado arrovellarsi nel tentativo di attenuare le enormi difficoltà create da una legislazione spesso settoriale, frammentaria, non coordinata.

Eppure dovrebbe ormai essere evidente che, attribuendosi all'amministrazione della giustizia una parte minima del bilancio dello Stato — che viene poi progressivamente ridotta — il risultato che ne deriva è una organizzazione giudiziaria sempre più deficitaria.

E' ormai un motivo ricorrente all'inizio di ogni anno giudiziario la denuncia di annose e croniche disfunzioni; per cui, di fronte alla perdurante inerzia di chi deve provvedere a

rimuoverne le cause, la parte più pensosa della comunità nazionale è portata a chiedersi se vi sia veramente la volontà politica perchè la giustizia funzioni e sia efficiente nel nostro Paese.

Non starò ad elencarvi i numerosi settori nei quali, potendosi in tempi relativamente brevi, realizzare i necessari interventi, è stato fatto poco o nulla.

Valga qualche esempio.

E' da anni che si denuncia la inutilità di numerosi sedi di Pretura alle quali sono assegnati magistrati e funzionari che quantitativamente svolgono un lavoro limitatissimo. Tale personale potrebbe ben essere più proficuamente utilizzato in sedi ed uffici oberati da enorme lavoro che non si riesce ad espletare in tempi accettabili.

E' da anni che si chiede la revisione delle circoscrizioni giudiziarie con la soppressione di sedi nelle quali il lavoro è minimo e la loro aggregazione a sedi viciniori.

L'esigenza delle popolazioni per un più comodo accesso alla giustizia giustificava, in tempi passati, la istituzione di numerose Preture e di piccoli Tribunali in località lontane dai centri maggiori. Questa necessità oggi non esiste più in ragione del grande sviluppo della rete stradale, dell'intensificarsi dei mezzi di trasporto pubblici e privati, della facilità di spostamento e della rapidità delle comunicazioni per raggiungere i centri più grandi.

Questa semplice riforma che, lungi dal gravare sul bilancio, comporterebbe una forte economia di spese erogate per l'edilizia giudiziaria e, soprattutto, una più razionale utilizzazione ed una maggiore produttività dei magistrati e dei funzionari, non si è potuta fino ad oggi realizzare per la tenace resistenza di ambienti politici locali che dalla soppressione di uffici giudiziari, pressochè inutili, paventano ripercussioni negative sul piano del suffragio elettorale.

E così, paradossalmente, una riforma senza spesa, anzi, con economia di spesa, univocamente riconosciuta essenziale per risolvere il problema di una organizzazione giudiziaria efficiente e della migliore utilizzazione dei giudici, non si realizza e viene continuamente procrastinata e sacrificata ad interessi locali e settoriali. I progetti e gli studi per attuare questa ristrutturazione delle sedi giudiziarie e per una migliore utilizzazione del personale erano giunti a compimento. Ora, per quello che se ne sa, è tutto fermo e non è dato conoscere le ragioni di questa stasi.

E' da anni che si denuncia la arretratezza nell'organizzazione degli uffici che va fatta risalire alla cronica scarsità dei mezzi materiali e del mancato ammodernamento di servizi che meglio sarebbero svolti avvalendosi dei mezzi apprestati dalla moderna tecnologia.

E' stata, ad esempio, rappresentata l'urgenza di procedere alla meccanizzazione dei casellari giudiziari i quali, ancor oggi, non potrebbero funzionare se non ci avvalessimo dell'ausilio di elementi che ci vengono cortesemente forniti dall'Arma dei Carabinieri e dalla Pubblica Sicurezza, con la conseguenza di sottrarre tali elementi ai loro servizi d'istituto, ora più che mai indispensabili per l'intensificarsi della criminalità comune e politica.

Sarebbe sufficiente imoiantare pochi memorizzatori di dati comprendenti l'intera rete nazionale collegati a terminali sistemati presso le singole Procure. Se ne otterrebbe il risultato di eliminare la formazione, quasi sempre manuale, di milioni di schede; l'utilizzazione in altri servizi dei numerosi funzionari addetti ai casellari giudiziari e la acquisizione per altro uso degli ampi locali nei quali essi sono attualmente alloggiati. Il rilascio dei certificati penali, soprattutto nei casellari dei grandi centri giudiziari, sarebbe rapidissimo con la eliminazione dei tempi lunghi per corredare i fascicoli penali di tali essenziali documenti.

Basti pensare al fatto che molto spesso il giudizio direttissimo non può essere celebrato perchè si deve attendere l'arrivo dei certificati penali da sedi lontane o da uffici già congestionati. Ai destinatari della presente relazione sono state ripetutamente rappresentate queste ed altre carenze, indicando con incisività i punti di maggiore disfunzione della nostra organizzazione. E' tempo ormai, prima che si determini il collasso totale del servizio della giustizia, essenziale per la vita stessa dello Stato, che si provveda seriamente e senza indugio a dotare l'amministrazione di quanto è necessario per garantirne il funzionamento e l'efficienza.

Ovviamente, gli operatori della giustizia non hanno bisogno di sentirsi ripetere ogni anno le stesse cose ed enumerare gli stessi annosi problemi perchè li conoscono a fondo, invocano da sempre interventi non più dilazionabili e sono sul punto di lasciarsi cogliere dallo sconforto e da una sorta di rassegnazione.

Quelli dei presenti che non vivono giorno per giorno i nostri problemi potrebbero essere indotti a ritenere che da questo banco venga presentato un quadro eccessivamente fosco e negativo. Io non credo di agitare visioni apocalittiche perchè questo quadro è

reale ed è sotto gli occhi di tutti; ma è proprio per questo che, in occasione di assemblee come l'attuale, dove sono rappresentate tutte le forze democraticamente operanti della comunità, ritengo doveroso richiamare ancora una volta l'attenzione di tutti sulla gravità dei mali che ci affliggono e che rasentano il limite di rottura; di sollecitare con fermezza le iniziative degli altri Poteri dello Stato perchè, al di là dei proponimenti, delle promesse, delle parole, si passi alla realizzazione di quelle riforme, sia pure graduali, di quei programmi anche minimi enunciati da sempre, la cui attuazione è sistematicamente differita nel tempo come accade di molte cose nel nostro Paese. Per altro è inutile continuare a progettare riforme di ampio respiro, teoricamente sagge e da lungo tempo attese, lasciando sopravvivere l'attuale organizzazione burocratica, sclerotica ed asfittica, che non è idonea a recepire novità di grande rilievo.

Ne è un esempio il nuovo Codice di procedura che prevede profonde e radicali riforme del processo penale sulle quali non mi soffermerò in questa mia relazione.

Mi limiterò soltanto a ricordare, secondo quanto ha ritenuto la Commissione Ministeriale per l'attuazione del nuovo codice di procedura, alcuni aspetti ed implicazioni di ordine pratico che, con tutta la buona volontà, rendono attualmente inapplicabile questo nuovo strumento legislativo.

Soltanto per il processo penale di primo grado occorrerebbero 7.149 magistrati, ossia un numero superiore all'attuale organico dell'intero Ordine giudiziario: 2.012 cancellieri, 5.638 segretari e 7.059 coadiutori dattilografi.

Nel solo distretto della Corte di Appello di Bologna per il servizio penale dovrebbero essere assegnati 177 magistrati per i Tribunali e le Corti di Assise, 24 per gli uffici istruzione, 201 magistrati del Pubblico Ministero, 113 cancellieri, 317 segretari, 402 coadiutori dattilografi.

Il Tribunale di Bologna dovrebbe essere costituito da 14 sezioni con un organico di 51 magistrati addetti ai dibattimenti penali di primo grado, di 7 giudici istruttori, di 58 magistrati del Pubblico Ministero, di 31 cancellieri, di 92 segretari e di 116 coadiutori. Per l'edilizia giudiziaria occorrerebbero 15.000 vani tra uffici e sale di udienza. Ve ne sono attualmente in Italia 2.834.

Ai soli uffici del Pubblico Ministero dovrebbero essere assegnate 1.381 autovetture e 3.308 tra ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria.

Atteso che numericamente non esiste attualmente in Italia il personale indicato nè le strutture necessarie per accoglierlo, una fuggevole riflessione sui dati che ho riferito pone l'inquietante interrogativo sul come possa essere stato pensato di mandare in vigore nel 1980 il nuovo codice di procedura penale!

Ma in proposito abbiamo un precedente illuminante, sia pure su scale minore, costituito dalla riforma dell'ordinamento penitenziario.

Non si è fatto mistero in un convegno a livello ministeriale che il Governo e il Parlamento erano pienamente consapevoli che non esistevano le strutture per l'attuazione del nuovo ordinamento penitenziario. Ciò non di meno, la legge andò ugualmente in vigore con le conseguenze a tutti note: tensioni e conflittualità nelle carceri per la mancanza di quelle strutture e di quelle provvidenze previste nella legge che rappresentano una legittima aspettativa dei detenuti; ribellioni, evasione in massa ecc. ...

E' stato poi facile, di fronte alle proteste della pubblica opinione, riversare sulla Magistratura la responsabilità dei gravi inconvenienti che si sono verificati e che tuttora si verificano nell'applicazione del diritto penitenziario; non escluso il montare dell'ondata di quella criminalità comune e politica derivante in non scarsa misura da una normativa troppo permissiva per la situazione contingente e di crisi e per il momento storico che il Paese attraversa.

Dopo un esempio così poco edificante non si può essere certi che non si intenda mandare egualmente in vigore il pur necessario nuovo codice di procedura penale, senza emendarlo preventivamente di quelle storture ed incongruenze già largamente denunciate dalla prudenza e dall'esperienza dei numerosi cultori ed operatori del diritto ai quali questo strumento dovrà essere affidato.

Qualora una simile eventualità si dovesse verificare, deve essere fin d'ora chiaro alla pubblica opinione che non potrà farsi carico all'Ordine giudiziario delle gravissime disfunzioni che deriveranno in termini di certezza, perchè univocamente previste, dall'applicazione di uno strumento legislativo largamente innovativo, senza che si sia provveduto tempestivamente a fornire l'organizzazione giudiziaria di quanto è indispensabile perchè risulti funzionale ed efficiente.

Il guasto che ne deriverebbe sarebbe di gran lunga maggiore dei pur gravi inconvenienti cui ha dato luogo la legge penitenziaria; ai quali si è potuto parzialmente porre riparo — perchè regolatrice di un settore circoscritto dell'attività giudiziaria qual'è quello

della esecuzione — mercè il personale sacrificio dei magistrati di sorveglianza che si sono prodigati per vitalizzare i numerosi istituti finalizzati al reinserimento sociale, alla redenzione ed alla assistenza dei detenuti.

Questi riferimenti, meramente esemplificativi, non esauriscono la lunga serie di provvedimenti legislativi che — pur tendendo al lodevole fine di soddisfare la pressante domanda di una giustizia adeguata all'evolversi della società — si sono dimostrati sul piano pratico, inoperanti e non idonei alla regolamentazione di quei settori e di quegli istituti per i quali furono emanati.

E ciò si verifica perchè talune leggi fondamentali vanno mandate in vigore nel presupposto della esistenza di strutture che avrebbero dovuto essere previste e preventivamente apprestate e che invece non esistono; con la conseguenza del loro fallimento sul piano operativo, pur trattandosi di leggi sostanzialmente buone e con finalità innovative che in pratica finiscono con l'essere frustrate, dimostrandosi talvolta peggiori di quelle che in precedenza regolavano la stessa materia.

## ATTIVITA' GIUDIZIARIA CIVILE

Un approfondito esame degli elementi statistici illustrati porterebbe ovviamente ad una serie di valutazioni sull'andamento della giustizia ed alle cause che la influenzano in senso positivo o negativo. Per comprensibili ragioni di tempo questa analisi è possibile in questa sede entro certi limiti.

Occorre osservare che a raffrontare i dati di un solo anno con quelli dell'anno precedente si possono rilevare, in via generale, variazioni di modesto rilievo; ma prendendo in esame il periodo di tempo di un decennio, si può constatare che i piccoli passi fatti annualmente nell'aumento della mole del lavoro risultano in certi casi quantitativamente impressionanti.

Nella realtà si può osservare che nell'arco di un decennio il volume degli affari sopravvenuti è praticamente raddoppiato e, in taluni casi, triplicato.

Questa mole crescente di lavoro è affrontata da una organizzazione di persone e di servizi che nello stesso decennio ha visto diminuire notevolmente il numero dei magistrati il cui organico è scoperto di circa 900 unità; soltanto negli ultimi due anni si è solo parzialmente rafforzata con l'immissione negli organici di coadiutori - dattilografi e di funzionari di cancelleria e segreteria i cui ranghi, già deficitari, si erano negli anni passati ulteriormente assottigliati per esodo volontario o per pensionamento.

Il lavoro civile compiuto si è svolto con normalità nell'ambito della quale è tuttavia costante il fattore della tardività e della lentezza.

Le ragioni sono sempre le stesse. Le leggi processuali non sono le più idonee per rendere agile e spedita la definizione delle controversie nei vari gradi di giudizio. Il sistema dei rinvii contribuisce ad allungare i tempi e, talvolta, questa deteriore abitudine è agevolata dagli stessi giudici che, cravati da un numero eccessivo di cause, sono costretti a dilazionare nel tempo la data della decisione.

I positivi risultati ottenuti nella speditezza del processo del lavoro — sui quali sono concordi le relazioni degli Ordini Forensi del distretto — costituiscono una esperienza orientativa per la riforma del processo civile.

Pur con le dovute cautele e nei limiti del possibile, potrebbero essere introdotte nel processo civile ordinario quelle norme del processo del lavoro che si sono dimostrate idonee a frustrare ogni intento dilatorio, attribuendo al giudice i poteri di impulso processuale diretti alla definizione rapida delle controversie.

Sembra che il legislatore sia propenso ad utilizzare nel processo civile le esperienze positive che sono emerse nei quattro anni di applicazione della normativa del lavoro.

In questo periodo si è avuta la conferma — se pur ve ne era bisogno — di quanto sia essenziale e quanto giovi ad una moderna ed agile amministrazione della giustizia la emanazione di norme processuali che si armonizzano col ritmo e l'evolversi dei rapporti nella società in cui viviamo; siano finalizzate alla rapida decisione delle liti e scèvre da quegli eccessi di formalismo ai quali vien fatto risalire in gran parte la lentezza ed il ristagno delle procedure ed il proliferare di comportamenti cavillosi che allontanano nel tempo la decisione e determinano nelle parti un profondo senso di sfiducia negli organismi della giustizia.

Occorrerà quindi dotare anche la giustizia civile di strumenti processuali adeguati e fare in modo che il giudice non sia inerte ed asettico destinatario della litigiosità delle parti; che gli siano conferiti poteri di impulso e di iniziativa diretti all'accertamento dei

fatti e della verità, soprattutto quando l'inerzia dell'uno o dell'altro dei contendenti riveli intenti dilatori. Si ravvisa non più dilazionabile la necessità di un adeguamento della competenza per valore al mutato potere di acquisto della moneta a causa dell'inflazione. Questo intervento legislativo eviterebbe l'inconveniente di disperdere l'attività dei Tribunali in cause che oggi possono considerarsi di valore minimo. Peraltro, non può sfuggire l'assurdo dell'attuale normativa che attribuisce al Pretore una competenza illimitata nelle cause di lavoro — spesso assai complesse in punto di fatto e di diritto — il cui valore supera talvolta i cento milioni; limitando poi nelle altre materie la competenza per valore a 750.000 lire.

## ATTIVITA' GIUDIZIARIA PENALE

A non diverse considerazioni si è indotti osservando gli effetti non del tutto positivi dell'andamento della giustizia penale ed analizzando le cause che ne determinano la scarsa efficienza.

Una saggia politica legislativa, soprattutto nel campo della giustizia penale, non può prescindere dall'indagine storica sull'andamento del fenomeno criminoso che si verifica nel corpo sociale nell'arco di un periodo di tempo sufficientemente lungo per identificarne le tendenze.

L'analisi storica della delittuosità a partire dal 1965 ha rilevato un andamento sempre crescente, anno dopo anno, del fenomeno, fino a raggiungere in questo distretto, nel periodo preso in esame, il numero di 125.165 denunce di reati rispetto alle 35.900 del 1965.

A questa tendenza progressiva della criminalità — che presenta aspetti analoghi, in maggiore o minor misura, in tutto il territorio nazionale — la risposta legislativa — lungi dal valutarne la portata — si è costantemente ispirata ad una normativa sempre più permissiva sia nel campo della prevenzione che in quello della repressione, col risultato — che è sotto gli occhi di tutti — di una delinquenza organizzata comune e politica che opera ormai con tracotanza ed a viso scoperto e nel fondato convincimento di potere senza eccessivo rischio attentare alla sicurezza della collettività.

Con queste considerazioni non si intende negare che la legislazione nel campo penale debba essere orientata nel senso del recupero, della rieducazione e del reinserimento di chi abbia violato la legge, come esige la Costituzione. Ma sono le situazioni contingenti ed il momento storico che il Paese attraverso che devono indurre il legislatore a valutare preventivamente i presumibili effetti della normativa ed il momento nel quale essa debba diventare operante.

E' fuor di dubbio che leggi liberali producono risultati ottimali in seno ad una comunità ordinata, non lacerata da conflitti sociali, nella quale la pacifica convivenza sia sorretta da equilibri economici tra i vari settori che la compongono. Ma qualora queste stesse leggi si rivelino divaricanti e — lungi dal contenere o mitigare il fenomeno della criminalità, finiscono col favorirla fornendo ai facinorosi gli strumenti che consentono di eluderle facilmente — il legislatore ha il dovere di constatarne i risultati negativi, di non persistere in una politica legislativa astratta o eccessivamente garantista per chi delinque e di garantire prioritariamente alla collettività nazionale che lavora e vive onestamente il diritto alla sicurezza nella libertà e alla tutela necessaria per una pacifica convivenza, emanando leggi, non certo liberticide, ma adeguate alla situazione contingente che viviamo.

Siamo tutti convinti che, contemporaneamente occorrerà operare sul piano sociale e delle riforme con grande energia e determinazione per eliminare gli squilibri e le numerose cause che possono dare occasione all'intensificarsi della criminalità. Ma questo comporta un impegno e un processo di più lunga durata nel tempo ed è nella logica delle cose che debba prioritariamente porsi un argine al dilagare del fenomeno criminoso e ridurlo in proporzioni accettabili proprio perché esso rappresenta un non trascurabile ostacolo al ripristino della fiducia e della credibilità nelle istituzioni ed all'affermarsi nei consociati di un più profondo e convinto concetto di democrazia.

Forse nella nostra comunità non si riflette abbastanza sugli insegnamenti della storia non tanto remota del nostro Paese. I fautori dell'eversione di ogni colore sono perfettamente consapevoli che il diffondersi degli arbitri, delle sopraffazioni, della prepotenza, dell'ingiustizia, della sopraffazione ed il dilagare del delitto pongono ai consociati la scelta tra libertà e sicurezza. Irriflessivamente finisce col prevalere il più immediato interesse alla tutela della sicurezza col sacrificio della libertà. E così diviene sempre più facilmente realizzabile l'avvento di un ordine, non liberamente accettato ma coattivamente imposto

da forze eversive, con la perdita del bene supremo della libertà che è il fondamento di ogni democrazia.

Se la situazione nel campo penale non può considerarsi soddisfacente, se l'apparato giudiziario ha dimostrato di non poter più fronteggiare la mole di lavoro sopravveniente e di eliminare le pendenze che si accumulano di anno in anno, ciò è da attribuirsi, oltre che alle carenze strutturali già richiamate, anche al fatto che le istruttorie dei processi penali sono appesantite da numerosi ed ingiustificati adempimenti processuali, e minate dalla previsione di una serie di nullità, gli uni e le altre ispirati ad un garantismo eccessivo, di cui l'imputato si avvale, non tanto per la tutela dei suoi diritti di difesa ma per inceppare il corso della giustizia penale, per dilazionare la definizione delle istruttorie, per far decorrere i termini della custodia preventiva, per far maturare la prescrizione nell'arco dei tre gradi di giudizio ed ottenere, in definitiva, di non essere mai raggiunto dalla sanzione penale.

E' paradossale e contraddittorio che mentre si esige da ogni parte ed a ragione una giustizia penale efficiente e rapida, al tempo stesso la si paralizza con strumenti processuali che prevedono l'osservanza di una serie infinita di formalità che ne intralciano il cammino e delle quali i delinquenti più incalliti si avvalgono; talchè, convinti di non correre eccessivi rischi, di poter facilmente eludere i rigori della legge e di servirsi della stessa per conseguire l'impunità, sono incoraggiati ad intensificare la loro attività criminosa.

Come si atteggia il legislatore quando è costretto alla valutazione di questi risultati? Non di rado, di fronte alla sperimentazione degli effetti negativi di talune leggi innovative, si assiste, a breve distanza dall'epoca in cui sono andate in vigore, a modifiche sostanziali che spesso ripristinano la procedura normativa. E ciò avviene di frequente sotto la spinta di fattori emotivi che si producono in seno alla collettività: la quale, non essendo tenuta ad approfondire ed analizzare le cause remote delle disfunzioni della giustizia in genere e di quella penale in particolare, è portata a presumere semplicisticamente che esse debbano farsi risalire agli organi che l'amministrano e non agli strumenti legislativi inadeguati e spesso intempestivi che vengono loro forniti.

Per la eliminazione della mole del lavoro arretrato e per lo smaltimento di quello sopravveniente, chi ascolta potrebbe essere indotto a formulare suggerimenti che solo apparentemente sarebbero risolutivi. Sarebbe sufficiente aumentare il numero dei magistrati e dei funzionari per sopperire alle esigenze della amministrazione della giustizia.

Non è questo il rimedio idoneo.

I paesi dell'Europa occidentale hanno, in rapporto alla popolazione, lo stesso numero dei magistrati ed in qualche caso anche meno. Hanno le stesse necessità della nostra organizzazione giudiziaria e tuttavia riescono a soddisfare meglio la domanda di giustizia in ogni settore.

La differenza sta nel fatto che dispongono di un apparato giudiziario più efficiente, di un maggior numero di collaboratori ausiliari, di leggi processuali più appropriate e, soprattutto, l'attività del giudice non viene dispersa e neutralizzata in una serie infinita di comitati che esulano dalla sua competenza e che ben potrebbero essere attribuiti ad altri organi.

Peraltro, il reclutamento e la formazione dei magistrati non possono essere il prodotto di improvvisazione.

Ad essi è demandato il compito di decidere su diritti primari che incidono profondamente nella vita del singolo quali la libertà, l'onore, il patrimonio; in definitiva, su valori essenziali per l'ordinata esistenza della stessa comunità. Non può quindi prescindere dall'esigenza di operare una scelta qualitativa rigorosa tra quelli che aspirano ad esercitare la gravosa missione di giudicare i propri simili. E questa scelta comporta non soltanto la verifica della preparazione tecnica e professionale del magistrato, ma l'accertamento del possesso di solide qualità morali, di equilibrio, di prudenza, di riflessività ed un periodo di tempo adeguato per l'acquisizione all'esperienza necessaria all'esercizio della giurisdizione.

Un contributo determinante per colmare i gravi vuoti nell'organico dei giudici potrà derivare dal sollecito espletamento dei concorsi. Per conseguire questo fine, i componenti delle commissioni di esami devono essere esonerati temporaneamente dalle loro funzioni ordinarie presso i singoli uffici.

Oltre che alla indilazionabile riforma delle circoscrizioni di cui ho già parlato, si deve drasticamente impedire che i giudici siano distolti dalle loro funzioni giudiziarie specifiche. Il cattivo vezzo di disperdere l'attività istituzionale, consentendo la loro partecipazione come presidenti o componenti delle più disparate commissioni, denuncia l'ancestrale sfiducia che si ha nel nostro Paese nell'operato di altri organi della pub-

blica amministrazione; per cui si considera indispensabile la presenza ed il controllo di un magistrato in una commissione che debba procedere alla graduatoria per l'assegnazione di case popolari o per l'espletamento di un concorso per la nomina di alcuni portalettere.

Inoltre dovrebbero cessare le numerose assegnazioni di magistrati ad altri dicasteri o alle segreterie di ministri o sottosegretari e, per quanto riguarda il Ministero di Grazia e Giustizia, dovrebbe essere istituito un ruolo autonomo di magistrati con funzioni amministrative, reclutati con apposito concorso, e quelli che attualmente vi prestano servizio essere restituiti alle funzioni giudiziarie.

E' di chiara evidenza che con provvedimenti legislativi di portata limitata — ripetutamente ed inutilmente sollecitati da anni — si otterrebbe non soltanto il risultato di restituire alla funzione squisitamente giudiziaria alcune centinaia di magistrati che ne sono stati distolti, ma — ciò che più conta — si avrebbe la dimostrazione che i circa 7.000 giudici previsti dall'organico, se adibiti soltanto ai loro compiti di giurisdizione e se fiancheggiati da una efficiente organizzazione ausiliaria e dei servizi, sarebbe largamente in condizione di soddisfare la domanda di giustizia non diversamente da quanto avviene in altri paesi dell'Europa occidentale.

Una più larga depenalizzazione di numerosi reati da demandarsi alla competenza di organi amministrativi e la istituzione di sanzioni alternative ridurrebbero in misura considerevole le materie che oggi appesantiscono l'intervento del giudice penale e lo restituirebbero ad una attività più impegnativa e proficua.

Nel campo civile l'allargamento della competenza per materia e per valore dei giudici conciliatori, il potenziamento dei loro Uffici, la migliore utilizzazione della magistratura onoraria potrebbe alleggerire quella ordinaria della litigiosità minore.

E qui è il caso di rilevare che non è con le amnistie ed i condoni ricorrenti che si risolvono gli annosi problemi della giustizia penale.

Questi provvedimenti si risolvono in un diniego di giustizia e nella implicita confessione della incapacità di dotare la comunità di una efficiente e moderna organizzazione giudiziaria; col risultato di vanificare il lavoro di anni dei magistrati, delle forze di polizia e di tutto l'apparato preposto alla prevenzione e alla repressione; di incoraggiare il fenomeno della delinquenza radicando in chi abbia violato la legge il convincimento della impunità perchè, a scadenza ricorrente, interverrà presto o tardi un provvedimento che, paradossalmente, produce il magico effetto di cancellare i reati e di annullare la sanzione.

Pur in questa deludente prospettiva le Procure della Repubblica, gli Uffici di Istruzione, i Tribunali e le Preture hanno sempre più intensificato il loro lavoro e sono riusciti fino ad oggi a non essere sommersi dal crescente afflusso di nuovi processi e — bisogna darne doverosamente atto — ciò si deve alla abnegazione, all'impegno ed allo spirito di sacrificio dei magistrati addetti a questi uffici ed ai loro collaboratori. Occorre rilevare — ed è nella logica delle cose — che il pauroso susseguirsi di fatti di terrorismo e di intensa criminalità comune e organizzata ed il numero crescente dei processi che determinano maggiore allarme sociale, hanno finito con l'assorbire quasi totalmente l'attività della maggior parte dei magistrati requirenti ed inquirenti con l'effetto di polarizzare il loro sforzo, e per lunghi periodi di tempo, su indagini complesse che investono reati di estrema gravità come quelli di strage, omicidi, sequestri di persona, estorsioni, rapine a mano armata, attentati di ogni genere e tutti quelli la cui matrice è la violenza e il terrorismo.

In questa situazione è scontato che rimangono obsolescenti le istruttorie per reati anche gravi ma di minore allarme sociale per i quali l'acquisizione della prova — che sarebbe agevole se raccolta tempestivamente — diventa tanto più ardua e difficile quanto maggiore è il tempo trascorso dall'accadimento dei fatti, per il comprensibile affievolimento di precisi ricordi da parte di testimoni e per l'effetto dispersivo che il tempo produce.

Ciò non di meno i dati statistici indicati dimostrano che si è fatto il massimo sforzo per definire le istruttorie relative ai procedimenti di più vecchia data e di maggiore gravità e per attivare, al tempo stesso, quelli di più recente sopravvenienza: senza tuttavia verificare i segni di una inversione di tendenza che denoti la possibilità di eliminare l'arretrato e ripristinare l'equilibrio.

Una più dettagliata specificazione delle forme più gravi di criminalità è utile per spiegare perchè sia divenuto più pressante e non dilazionabile l'impegno della funzione istruttoria.

Nel periodo di un anno sono stati commessi nel distretto 21 omicidi, 35 tentati omicidi, 655 rapine, 142 estorsioni, 1 sequestro di persona a fine di estorsione, 60 violenze carnali, 93 lesioni personali gravissime, senza contare i numerosi episodi di matrice terroristica più o meno gravi, dei quali la cronaca dà notizia quasi ogni giorno. Un buon terzo

di tali delitti, di cui 264 rapine, sono stati commessi nel circondario di Bologna: precisamente 322. L'indole e la gravità dei crimini sopra menzionati, sopravvenuti nell'anno, dà occasione ad altrettante istruttorie, sempre complesse ed indaginose, che si aggiungono a quelle non esaurite e di pari gravità degli anni precedenti.

I capi degli uffici hanno cercato e cercano di fronteggiare la situazione di ristagno dovuto all'aumento del lavoro penale e si è provveduto all'assegnazione agli uffici istruzione di magistrati di provata laboriosità e di massima capacità ed impegno, in adesione alle direttive del Consiglio Superiore di realizzare concretamente il fine della rivalutazione e dell'efficienza della giurisdizione penale sulla quale, con il crescere della criminalità, si è andata polarizzando l'attenzione della pubblica opinione. Ciò non di meno affiora talvolta un senso di riluttanza verso il lavoro penale. Vi influiscono principalmente la più defatigante applicazione che comporta l'indagine ed il logorante lavoro che si richiede ai giudici istruttori ed ai magistrati del P.M. i quali non conoscono limiti di orario nella loro attività, spesso angosciosa e stressante per la ricerca della verità, per la ricostruzione dei fatti, per la identificazione dei loro autori, soprattutto nei casi di delitti gravissimi che, per l'audacia e la iattanza nella loro esecuzione, generano ansia ed allarme in seno alla collettività. A ciò deve aggiungersi la più elevata percentuale di rischio per la integrità fisica di tutti i magistrati che operano nel settore penale. Molti di questi sono stati e sono oggetto di intimidazione, di minacce, di attentati e non sono più pochi quelli che, ad ogni livello, hanno pagato con la vita l'impegno imposto dal dovere di rendere giustizia.

Questa dolorosa esperienza non ha prodotto e non potrà produrre gli effetti che una delinquenza spietata e brutale si attende. Nessuna violenza ha mai soverchiato la forza morale di chi opera nella consapevolezza di compiere il proprio dovere al servizio di una comunità civile e democratica che vuol vivere e svilupparsi nella libertà.

Posso pertanto affermare — cognita causa — che per operosità, per diligenza, per spirito di sacrificio, per coraggio, la magistratura penale del distretto, dai più giovani a quelli di più lunga esperienza, pur nella carenza e nelle difficoltà nelle quali è costretta ad operare, ha risposto alle esigenze e alle necessità che si sono presentate nel periodo esaminato. Ritengo perciò doveroso indicarla all'apprezzamento ed alla considerazione di chi ascolta.

• • •

#### **CASSA PREVIDENZA=Contributi anni 1976-79.**

Avv. Franco Grande Stevens - Presidente Cassa Nazionale Previdenza Avvocati.  
Consiglio Ordini Bologna interpredando voto unanime colleghi gravemente preoccupati propone per evitare inutile contenzioso et superare diffuse difficoltà pagamenti et successivi inutili conguagli sospensione in attesa riforma messa a ruolo contributi successivi 1975 stop Invita Cassa ad adottare ogni opportuna azione in proposito. Cordialità  
Avv. Angiola Sbaiz - Presidente Ordine Bologna.

In qualità Presidente Unione regionale Consigli Ordini Forensi prospetto gravità situazione contributiva iscritti tutti regione aderendo pienamente richiesta telegramma 24 aprile Presidente Ordine Bologna.  
Avv. Venturoli - Presidente URCOFER - Bologna.

Avv. Angiola Sbaiz - Presidente Ordine Avvocati Bologna.  
Ho ricevuto suo opportuno et giusto telegramma et confermo che non est alle viste alcuna iscrizione at ruolo generale dei contributi successivi at anno 1975 stop Restiamo in attesa approvazione riforma che speriamo sollecita at Camera Deputati. Cordialità  
Avv. Franzo Grande Stevens - Presidente Cassa Nazionale Previdenza Avvocati.

## « PERCHE' LA CAMERA PENALE »

*Ecco un'altra delle tante degnissime iniziative che attestano fervore di intenti, fede nella giustizia, spirito di sacrificio: la Camera Penale regionale. Una associazione di avvocati e magistrati che amano discutere, studiare, approfondire, confrontare, migliorare; una associazione che ha pochi giovani fra i suoi iscritti; un coagulo di buona volontà, che forse potrebbe dare di più, ma che si regge soprattutto sull'entusiasmo di pochi, ed in particolare di chi la presiede da anni, l'avv. Salvatore Mauceri di Bologna.*

*Accade talvolta che ci si trovi come barca in bonaccia: pare manchi la volontà, si teme di non interessare più, ci si interroga sulle ragioni stesse per le quali sorse ed ha operato la Camera Penale. Ma nuove spinte, nuovi entusiasmi, nuovo vento spira e la navigazione riprende.*

*Questa volta la ripresa di volontà e future iniziative si devono in particolare al dott. Vella, che al direttivo della Camera Penale ha dato ulteriore impulso con le parole e le idee che siamo lieti poter pubblicare, con lui compiacendoci e cordialmente ringraziandolo per averci consentito questa pubblicazione.*

Può apparire paradossale, utopistico, forse elusivamente autoconsolatorio, nella presente stagione della nostra società in crisi, — percossa dal furore cieco di una violenza lucida e spietata — ogni discorso che voglia rivolgersi ai profani sulla natura e funzione del diritto, sulla legittimità, sull'oggetto e sulla dimensione dei diritti; sulla diversità ontologica e strutturale tra diritto e diritti, sulla finalità e sul contenuto degli istituti giuridici di cui la vita e l'attività del singolo e della collettività sono fittamente contesti, se a rappresentarne la necessità non soccorresse il rilievo, tante volte forse sommessamente da ciascuno formulato, che la radice della violenza ed il motivo dell'angoscioso travaglio che caratterizza la crisi della nostra società vanno ricercati anche e forse soprattutto nel tradimento del diritto e nell'abuso dei diritti.

E' dato di esperienza comune la istituzionalizzata corporativizzazione degli'interessi, legittimi e no, sotto la specie di tutela di diritti fondamentali di eguaglianza e di libertà, spregiudicatamente ed impudentemente dedotta sempre, appena si profili una qualche minaccia alla tranquilla fruizione di privilegi rei-

ficati con la prassi di abusi e d'impunità.

Quotidianamente soffriamo l'esperienza della impotenza d'istituzioni e funzioni pubbliche di fronte alla prevaricazione proterva, alle più clamorose espressioni criminali, alle più insinuanti ma deleterie forme di corruzione dei superstiti valori cui ancora l'uomo ancora la sua condotta; e rabbiosamente perplessi ci si chiede: che fare?, per dare poi la stura al rosario di dolezze e recriminazioni contro i pubblici poteri... impotenti o carenti di « volontà politica » (sintagma reso ora di moda dall'inerte velleitarismo cui troppi oggi indulgono).

Non ci si è però mai proposto il quesito sul se a favorire il consolidamento e la estensione di quei fenomeni, non abbia consapevolmente o inconsciamente concorso ciascuno di noi praticando lo sport nazionale del « tirare a campare » e dell'« arrendersi », che, condensato in locuzioni nobilitanti, suona come diserzione, abdicazione ai propri elementari doveri umani, prima che civili.

Il discorso così iniziato rischia di apparire ovvio e di risultare banale sol che lo si voglia sterilire astraendo vilmente dalla propria realtà, deliberatamente dimentichi che quella

della comunità di cui si è parte è costituita da tutte le nostre singole realtà, la corretta impostazione e gestione delle quali non può non produrre il conseguenziale miglioramento della società.

E' una constatazione evidente, questa sì ovvia, ed elementare, imposta dall'esigenza naturale dell'autoconservazione. Perché il personale interesse possa dirsi concretamente, sostanzialmente e durevolmente soddisfatto, è necessario ch'esso si coniughi con quello di pari qualità e validità del contesto sociale in cui deve spiegarsi.

Se ciò non è dato ottenere con gli strumenti di delega ai pubblici poteri, non sarà mai la violenza distruttiva che potrà risolverne i problemi conseguenti, ma unicamente una sorta di surrogazione spontanea per la lacuna prodotta da quelle carenze, a mezzo di una partecipazione consapevole, attiva e rettamente ispirata.

E' la finalità di fondo, questa, di ogni istituzione culturale, quali che possano esserne le inconfessabili riserve, i conati strumentalizzanti o i contingenti propositi utilitaristici legati alla naturale fenomenologia della condotta degli uomini: finalità che inevitabilmente prevale infine, nella dialettica della vita della istituzione, sino a quando, beninteso, la realtà le attribuisca legittimazione e validità.

Un problema siffatto si sono proposto taluni soci della Camera Penale dell'Emilia-Romagna, constatando, da un lato, l'attualità e la necessità della sua presenza e della sua funzione nella complessa realtà della vita istituzionale e culturale della nostra regione; dall'altro, la sussistenza di un dovere morale e civico per coloro che vi aderiscono di assicurare le funzionalità ed efficienza.

Esigenze quelle rilevate, che l'ora presente esalta per l'urgenza di re-

cuperare taluni valori morali e spirituali essenziali alla vita di una società che voglia correttamente ed ordinatamente evolvere e progredire, per sottrarli al rischio imminente ed imminente della loro scomparsa (ieri si parlò della fine di Dio, oggi da taluni si proclama la fine del diritto: l'iconoclastia non conosce confini, nemmeno il timore del suicidio vale a sterilizzarla!); per l'avvertita necessità di connotare la nostra identità di studiosi del diritto e d'interpreti della legge, con sempre più responsabile e consapevole aderenza alla magmatica realtà del modo in cui operiamo; per l'imprescindibile dovere di fornire ai giovani una risposta leale e non, ancora una volta, deludente alle loro richieste, sempre più pressanti ed urgenti, di conoscenza, di chiarezza, di assunzione di responsabilità.

L'adempimento di tali doveri, la soddisfazione di quelle esigenze, sono condizioni evidenti per la riedificazione morale, la ristrutturazione organica, la rivalutazione ideologica e politica, di funzioni ed attività proprie del mondo del diritto ed essenzialmente legate ad ogni altra funzione, individuale e collettiva della società, che la manifesta corporativizzazione degli interessi — perversa tendenza indotta dal terrore e dalla crisi profonda dell'epoca —, destina fatalmente all'isterilimento culturale, allo squallore della mediocrità burocratica, quindi alla negazione in concreto di ogni effettiva libertà, e per ciò stesso alla mortificazione immedicabile di ogni pur rilevante interesse personale e di categoria. Eventi questi non metafisici, ma tangibilmente realistici, che, è legittimo supporre, ogni interessato intende scongiurare e, perciò, utilmente prevenire.

La Camera Penale, libera istituzione di uomini liberi, è strumento idoneo per il perseguimento di quei

fini, coincidenti peraltro formalmente con le ragioni statutarie che ne legittimano la esistenza. E ne sono testimonianza le manifestazioni di cui è stata promotrice in questo decennio di attività, anche se scandita, per non superate difficoltà materiali proprie della sua essenziale condizione di libertà, dalla irregolarità di un ritmo lento e talora lentissimo.

Le necessità urgenti della tormentosa stagione in cui viviamo non consentono più l'uso inadeguato o il non uso degli strumenti disponibili per affrontare responsabilmente la conoscenza e lo studio dei problemi della nostra realtà. Sicchè occorre riconoscere che è doverosa la utilizzazione di quello strumento, funzionale e legittimo nella misura in cui la sua esistenza si esprima in comportamenti coerenti con le finalità istituzionali, e con quella manifestata dai soci che vi hanno aderito, la condotta dei quali non deve essere dissonante dalle finalità esplicitamente dichiarate con l'istanza di adesione. Alla quale non è dato attribuire un mero significato formale o convenzionale, una giustifi-

cazione sentimentalistica o di contingente opportunità, posto che, le urgenze del tempo, i doveri che esse impongono ai titolari di certe funzioni, quali sono i Magistrati e gli Avvocati, non consentono formalismi tattici come comodo schermo per defilamenti strategici, risolvendosi e sempre — la storia lo insegna — in irreparabili sconfitte.

I problemi che tormentano gli addetti ai lavori del mondo del diritto sono immensi e tremendi; le loro menti e le loro coscienze sono diurnamente sollecitate da tensioni violente e laceranti che, però, non consentono pause nè appannamenti. Ed è necessario che di quei problemi, e di tale situazione, la gente sappia, sia informata, correttamente e responsabilmente, e vi partecipi, perchè, in fondo, l'oggetto ed il soggetto dei rapporti implicati è essa e solo essa.

Ebbene questa funzione, non semplice nè lieve, la Camera Penale è chiamata ad adempiere, a patto che quanti ne fan parte assicurino e concretizzino la loro partecipazione convinta, attiva e responsabile.

**Dott. Angelo Vella**

*V. Pres. Camera Penale Emilia-Romagna  
(Magistrato)*

## CIFRE E RISULTATI DELL'ESAME DEI PROCURATORI LEGALI

La commissione degli esami dei procuratori legali per l'anno 1979 ha concluso con encomiabile rapidità la sua attività entro la prima metà del febbraio 1980. Essa era così composta:

<b>magistrati:</b>	dott. NERIO ZANARDI - <b>presidente</b> dott. UMBERTO POPPI - <b>vice presidente</b> dott. GIORGIO GALBIATI dott. VALERIO SAVOI
<b>docenti universitari:</b>	prof. FEDERICO CARPI prof. MASSIMO NOBILI
<b>avvocati:</b>	LUCIO STRAZZIARI LELIO ZAPPOLI MAURO MAZZUCATO LUCIANO TENEGGI

Le cifre caratterizzanti questo esame possono riassumersi nelle seguenti:

domande presentate: 400  
candidati ammessi: 384

presentatisi alla prima prova scritta: 185  
dei quali hanno consegnato la busta: 180

presentatisi alla seconda prova scritta: 178  
dei quali hanno consegnato la busta: 176

ammessi agli orali (sui 176): 45, pari al 24%  
promossi: 45.

Una singolarità, abbastanza rara, delle votazioni conclusive è data sia dal rilevante numero di promossi con punteggio eguale, e sia dall'ottimo « piazzamento » delle donne (11 sui primi 15).

Sono risultati in testa alla graduatoria, e si sono divisi *ex aequo* il PREMIO JACCHIA: dott. proc. ALBERTO LOTTI e MARIA GRAZIA ZATTONI: voto 69.

Seguono: Chiara Balduzzi, 63; Massimo Minarelli, 61,2/5; Maria Angela Bonetti e Cesare Calari, 61; Luisa Minguzzi e Claudia Zucchini, 60.

A tutti i nuovi colleghi i più affettuosi auguri di **Avvocatura Emiliano-Romagnola**.

Ma oltre gli auguri, anche il compiacimento: i 45 promossi hanno infatti l'ulteriore merito di essere stati selezionati non sui 384 complessivamente ammessi a sostenere le prove, ma sui 185 che si sono presentati a sostenere la prima prova scritta.

E gli altri 200 ammessi che fine hanno fatto? Lo sappiamo benissimo tutti, e non c'è motivo di tacerlo. Salvo pochi, veramente pochi, quasi tutti quei 200 sono andati a sostenere gli esami in altri Distretti di Corte d'Appello, guarda caso sempre e soltanto del sud (Catanzaro, Lecce, ecc.). Perché sono più generosi quei commissari o perché è più facile farsi portare il « panino imbottito »?

Gli interrogativi sono stimolanti. Certamente ne ripareremo, anche perché se aspettiamo che il problema si risolva nell'unico modo lecito, cioè con la nuova legge professionale, ....campa cavallo ...

Ma intanto rimane un fatto: i **nostri** 45 eserciteranno fianco a fianco con quelli dei 200 emigrati che, « mangiato il panino », torneranno in Emilia ad iscriversi all'Albo. Tutti eguali. **Dopo**. Vi sembra giusto?

## CERTEZZA DEL DIRITTO E SPEDITEZZA DEI GIUDIZI NEL DUCATO DI PARMA E PIACENZA

### III.

La Congregazione de' Ministri era quindi organo di disciplina anche per i « Procuratori » e la imputazione — ricorrente nelle grida ducali — alla prassi caudicistica (con i suoi « sutterfuggi » e cavilli) di tutte le lungaggini procedurali parrebbe confermare che a por mano alla stesura delle grida medesime siano stati soggetti professionalmente non interessati ad ostacolare ogni semplificazione del sistema giuridico e delle giurisdizioni e, cioè, uomini politici o « magistrati giudici » (giudici che allora, di frequente, specie quelli dei Tribunali più importanti, non erano soltanto « giuristi pratici », ma anche uomini politici ed amministratori, spesso « governatori » di città), quando non studiosi e teorici del diritto.

E sempre per « abbreviare la spedizione delle cause » l'Ordine ducale promulga una norma processuale (ed anche qui parrebbe riscontrarsi la mano di un « magistrato giudice », uomo pratico del foro anche se non da esso esclusivamente dipendente sul piano professionale) imponendo che « secondo l'uso di Roma sperimentato sommamente utile, e lodevole i Procuratori, e Curiali di queste nostre Città invece di porre sotto l'occhio de' Giudici, come finora hanno praticato, la copia de' voluminosi Processi costruiti per le cause civili, che contengono molte cose inutili, e che non servono, che a far perdere gran tempo a Giudici stessi per andare scegliendo quello, che concerne il merito della causa, come pure invece di fare temi troppo diffusi, ed anch'essi abbondanti di molte superfluità, facciano una scrittura di fatto con inserirvi un Sommario delle ragioni risultanti da Processi suddetti, e si restringano a riportare in essi sommarj sotto i numeri, che le contraddistinguano, e che dovranno essere citati nella detta scrittura di fatto quelle sole particelle degl'Istromenti, che saranno prodotti, delle disposizioni de Testimonj, e degli altri atti, che si faranno, le quali siano veramente necessarie, e giovevoli per fondare, e giustificare l'intenzione de suoi Clienti. Le dette scritture di fatto, e Sommarj dovranno poi essere cambiate frà i Procuratori dell'una e dell'altra Parte ...

Per compilare quella a questo sarà assegnato da Giudici ad essi Procuratori un breve, e bastante termine, e molto più breve si assegnerà dopo cambiate e Scritture, e i Sommarj per sentire se alcuno de Procuratori abbia, che opporre a quello, che si allega dal Procuratore della Parte contraria ».

Qualcosa di simile, quindi, allo scambio delle comparse conclusionali e delle brevi memorie di replica tuttora in vigore nel processo civile. Ancor prima, nell'anno 1652 (20), il duca Ranuccio II — padre di Antonio — aveva istituito un rigoroso sistema di controllo sui giudici. Confessando il duca che il controllo e la selezione preventivi — benchè accurati — potevano rivelarsi insufficienti: « Non essendo cosa di maggior premura al Serenissimo Duca nostro Padrone, se non che la Giustizia sia amministrata sinceramente, e con ogni candidezza da suoi Ministri; e benchè nell'elezione di essi si faccia dall'Altezza Serenissima esattissima diligenza di saper le loro qualità, per non promuovere se non persone abili, e di buona coscienza; nulladimeno occorrendo alle volte, non potersi incontrare totalmente conforme il desiderio, acciò li Ministri di Giustizia siano molto cauti nelle loro azioni ... », istituì anche un controllo successivo: « Ha risoluto Sua Altezza di volere, che tutti li Ministri di Giustizia nel fine del tempo espresso nelle loro Patenti rendano esatto conto delle sue azioni, affinchè conforme i loro buoni, o mali portamenti nell'amministrazione fatta da Loro della Giustizia ad essi commessa, ricavano il meritato premio o castigo ». A tal fine il duca aveva eletto un « Visitatore Generale » con il compito di « rivedere, e ponderare tutte le operazioni di qualsivoglia Ministro di Giustizia » e, allo scadere delle funzioni (attribuite per un triennio) di ogni « auditore » civile e criminale, con pubblico bando si invitava « qualsivoglia persona ... che sappia a suo pregiudizio esser stata fatta qualche ingiustizia, o commesso dolo, baratteria, o circonvenzione a produrre le sue querelle o petizioni ... ». All'impulso d'ufficio, quindi, si affiancava quello di parte ed il giudizio sull'operato dei giudici veniva espresso sulla base del voto del Supremo Consiglio di Giustizia.

Se si considera che i giudici del tempo esercitavano spesso, oltre funzioni giurisdi-

(20) Grida del 8 gennaio 1652, in Carteggio Borbonico interno in ASP, marzo 1749.

zionali in senso proprio, anche funzioni amministrative (si pensi al Governatore di Guastalla ed ai Governatori di altri centri) appare allora evidente la politica di accentramento, unificazione e burocratizzazione che il Sovrano perseguiva attraverso questa sistematica attività di controllo.

L'istituto del sindacato finale per tutti i magistrati è ancora in vigore, alla metà del Secolo XVIII, sotto la dominazione dei Borbone.

Per quanto attiene poi al reclutamento dei giudici ed all'organizzazione degli Uffici giudiziari pare che — nella prima metà del Settecento — non si siano fatti, nel ducato di Parma e Piacenza, passi significativi nel senso della professionalizzazione del giudice. Il criterio fondamentale, che del resto presiedeva alla ammissione ad ogni Corpo od Ordine amministrativo, era quello della « Nobiltà e Virtù ».

In una lettera del duca Francesco Primo (21), dell'inizio del Settecento, con la quale venivano confermati gli Statuti del « Collegio de' Sig.ri Dottori, e Giudici di Piacenza », unico criterio tecnico, professionale per la ammissione al Collegio pare quello che prescrive il « modo di Addottorarsi more Civium » e la osservanza della forma prescritta dagli Statuti per la ammissione dei « Laureati in qualunque altra Università », mentre condizione essenziale, per la ammissione, era l'essere « di Famiglia antica, e Nobile, non per Privilegio, o per abilitazione, ma per reale, e legittima propagazione di gradi, e d'essere nati, e non fatti Nobili, e d'aver avuto i loro Ascendenti di chiaro Sangue, secondo le condizioni, e le qualità espresse ne' Statuti ».

Trovano, quindi, puntuale conferma, in questi criteri, quei motivi che tanta ammirazione avevano destato nell'anonimo della « Informazione Sopra il Ducato di Piacenza » (22) per la « decenza de' Tribunali » del Ducato. Ma la amministrazione della giustizia era, a quei tempi, sostanzialmente una prerogativa (al pari di ogni altra funzione amministrativa) del Sovrano, onde, allorchè si trattava di adottare provvedimenti concreti (che trascendevano le generiche patenti di stima) incidenti sulla organizzazione delle competenze, il duca si mostrava estremamente cauto: « Per resolver poi sopra l'altra istanza, che fate nel medesimo vostro Memoriale, di volersi da Noi dichiarare, che restino commesse à tutto il Collegio le Cause d'Appellazione, ò Gravame ... vogliamo essere meglio informati, e farvi qualche maggior riflessione ... ».

Ed anche la promessa del duca di osservare e rispettare, in ogni circostanza, gli Statuti del Collegio, la autolimitazione di ogni potere discrezionale (« ogni derogazione, ò concessione, che fosse fatta da Noi medesimi in contrario, s'abbia per surretta, e fia nulla ») vengono presto dimenticate quando si prospetti la opportunità di un favore personale del Sovrano, anche con grave violazione di norme degli Statuti del Collegio dei Dottori e dei Giudici (come quella che escludeva gli ecclesiastici dalla facoltà di giudicare): « E' stata da Noi gradita la vostra prontezza in obbedire all'Ordine, che vi fu dato, di ascrivere il Conte Gottardo Palestrelli nel vostro Collegio, Sentendo però, che questo tra gli altri suoi Statuti, ne abbia uno, ch'escluda gli Ecclesiastici dalla facoltà di giudicare, al quale di verità non intendemmo di derogare; siam contenti che resti approvata per questa volta l'ammissione del Conte ... » (23).

Occorre non dimenticare che anche nel Ducato di Parma, agli inizi del XVIII secolo, lo spirito delle istituzioni rispecchia i caratteri dell'assolutismo. La nobiltà — che godeva prima di una preminenza nello Stato — fu il ceto che venne maggiormente colpito dalla autocrazia del « principe », anche se il sovrano cercò di riconciliarsela, di rendersela propizia indennizzandola della influenza politica perduta. Infatti la prescelse per le altre cariche civili dello Stato oltre che per quelle militari e la nobiltà finì per adattarsi alle circostanze e porsi a servizio del sovrano. A corte, nell'amministrazione, nei servizi diplomatici e militari, il suo orgoglio e il suo desiderio di farsi valere trovarono soddisfazione. Da elemento di opposizione si trasformò in nobiltà di corte, considerandosi ancora il ceto predominante.

Anche l'esercizio della giurisdizione nel XVIII secolo fu, come si è visto, appannaggio della nobiltà. E la composizione del ceto dei « giuristi » nonchè il ruolo ad esso riservato influirono in modo diretto non solo sulla creazione degli istituti e delle normazioni giuridiche, ma anche sulla interpretazione ed applicazione delle norme.

Il Sovrano, nelle sue lettere, nei suoi decreti, era prodigo di attestazioni di stima per la eminenza delle virtù delle « Famiglie antiche », professava e prometteva profondo rispetto degli statuti dei Collegi nobiliari, spesso sollecitato da suppliche degli stessi interessati, che si vedevano di frequente vilipesi — nonostante le ampollose attestazioni

(21) Del 27 Dicembre 1701, in Gridari, ASP; vol. 54, n. 184.

(22) Cit. pag. 1.

(23) Gridari in ASP, vol. 54, n. 184.

in contrario — dall'arbitrio del duca (come appunto capitò al Collegio de' Dottori e Giudici di Piacenza).

La tendenza dell'autocrazia al controllo ed all'accentramento portò poi, anche nel Settecento, alla creazione di nuovi organi ed uffici giudiziari (oltre che amministrativi) centrali, spesso con giurisdizione e competenza concorrente e confliggente con i « Corpi » e « Collegi » più antichi. Ne nascevano, di frequente, conflitti di competenza che — secondo lo spirito dei tempi — si prospettavano soprattutto come « controversie di precedenza e di prerogative » e come pretese all'uso esclusivo di determinati titoli onorifici. Così dal parere di un dotto dell'anno 1756 (24) emerge una « controversia di precedenza » tra la Dettatura di Parma — competente per le cause Camerali, le cause civili a lei « commesse per delegazione speciale » e le cause criminali importanti « pena afflittiva » — ed il « Magistrato Supremo e inappellabile delle Finanze » — istituito in Parma, nello stesso anno, da Filippo Borbone — « con plenaria amministrazione della Giustizia per tutt'occhè, che avrà relazione al Patrimonio, o interesserà la Comunità dello Stato ». Il conflitto viene risolto dall'uomo di Dottrina (dalla sottoscrizione illeggibile) — che, anche in questo caso, portò così il proprio contributo alla esigenza di certezza del diritto — secondo il criterio « la Giurisdizione competente in proprietà, ed essenza, è più degna di quella, che viene conferita per accidente ».

L'impulso alla razionalizzazione e certezza del diritto — sempre più emergente nel XVIII secolo — fu più lento e meno efficace nel diritto penale, che, pure, tardava a costituirsi e ad essere concepito come corpo sistematico di norme a sè stanti.

Così il diritto e le procedure criminali apparivano ancora, nella prima metà del XVIII secolo, come « una macchina tanto misteriosa e imprevedibile quanto pericolosa e tremenda » (25). L'esito del giudizio dipendeva largamente dall'arbitrio del giudice, non solo per la estrema incertezza e varietà delle pene (sulla inflizione delle quali largamente influiva lo stato soggettivo del reo e della persona offesa), ma anche per il sistema di inquisizione che perseguiva, come prova principale, la confessione degli indiziati, quasi sempre estorta con la tortura.

Nel ducato di Parma e Piacenza nondimeno si stabiliscono alcune garanzie — almeno sul piano processuale — a favore degli imputati. Così già nei « Ducali Ordini » di Ranuccio II Farnese (ancora vigenti, come s'è visto, sotto il dominio di Filippo Borbone) si prevede che nelle « Cause Criminali » contro i « Rei Contumaci » e nelle « Cause Capitali » i « Giudici Forensi » non « vengano a Sentenza senza la Mente, e Voto » del Consiglio del duca. E se anche la giurisdizione penale è, sostanzialmente, giurisdizione del duca, tanto che allo stesso è riservata la facoltà anche di aumentare la pena inflitta dai giudici, è tuttavia interessante constatare come la consapevolezza della esigenza di razionalizzazione e certezza della giurisdizione abbia indotto, già nel 1727, Antonio Farnese a stabilire limiti oggettivi al proprio potere discrezionale con riguardo sia alla inderogabilità del tipo della pena già inflitta dai giudici che al diritto di difesa: « Di più è mente precisissima dell'Altezza Sua Serenissima, che nelle pene Statutarie, tutto che vi sia la clausola, che Sua Altezza si riserva di dare alli Rei anche pena maggiore, ciò debba intendersi secondo la natura d'esse pene statutarie, e non già estenderne la pena all'afflittive, né obbligarli di dover difendersi nelle Carceri » (26).

Anche se poi la complicatezza del diritto e della giurisdizione ha modo di riaffermarsi — in particolar modo sotto i Borbone, alla metà del secolo — in un infittirsi di grida e decreti contro ladri, omicidi e portatori di armi proibite, in bandi di forestieri, ebrei, vagabondi, oziosi, sospetti di mala vita, con la previsione di pene e supplizi sempre più terribili e concorrenti la cui applicazione era sostanzialmente rimessa all'arbitrio del giudice.

Per tutta la prima metà del secolo XVIII, quindi, le idee che, anche nel ducato di Parma e Piacenza, si ispirano al valore della certezza del diritto, trovano forma ed espressione in riorganizzazioni e raccolte del diritto vigente, soprattutto in funzione della facile reperibilità delle fonti normative. Si manifesta poi chiaramente in questi documenti la intenzione del sovrano (27) di impossessarsi della produzione ed amministrazione del diritto spossessandone i giureconsulti e, soprattutto, i giuristi pratici che — proprio attraverso la prassi — finivano con l'imporre — specie nelle procedure — regole di condotta

(24) In Carteggio Du Tillot, T, 77 in ASP.

(25) G. Tarello, *Storia della cultura giuridica moderna*, Bologna, 1976, I, pag. 82.

(26) « Lettera » del 8-4-1727, a stampa, in Gridari, in ASP, vol. 64, n. 19 bis.

(27) Intenzione palesata pure dalla Patente di promulgazione delle « Provvisioni, gride, ordini e decreti da osservarsi negli Stati di S.A. », compilazione pubblicata nel 1755 nel ducato di Modena. Vedi B. Donati, *Il precedente legislativo del Codice Estense: il Gridario del 1755 e l'opera dei giuristi modenesi Domenico Giacobazzi e Carlo Ricci*, in Atti e Memorie della Accademia di Modena, serie IV, vol. II, 1929, pp. 23-24.

spesso in contrasto con le costituzioni ducali . Si è però ancora molto lontani da un processo di codificazione in qualche senso moderno. Ed, invero, in queste collezioni di norme, non solo le norme penali non sono separate dal diritto privato, ma neppure il diritto sostanziale lo è dalla materia processuale; anche dal punto di vista della formulazione, le norme non hanno forma concisa, imperativa, ma sempre discorsiva e dimostrativa, quando non polemica ed accusatoria. Queste compilazioni poi, invece di stabilire regole generali, si disperdono spesso in casistiche particolari; non abrogano e sostituiscono — come ogni codificazione in senso tecnico — tutto il diritto previgente, ma solo le norme incompatibili, onde sono integrabili da altre leggi con le quali coesistono.

Un processo di codificazione in senso proprio fu invece avviato e recepito dall'esterno solo molto più tardi.

*(continua)*

**Dott. Giuseppe Boselli**  
*(Magistrato)*

### **Dal Consiglio di Bologna** **Registrazione atti giudiziari**

L'ufficio Registro di Bologna con nota 8/5/80 comunica:

Com'è noto allo scrivente Ufficio pervengono dalle Cancellerie Giudiziarie gli atti da sottoporre a registrazione. Con l'adozione da parte degli Uffici Finanziari delle macchine terminali le formalità si sono rese più complesse per cui i tempi di restituzione degli atti stessi alle rispettive Cancellerie di provenienza si sono forzatamente allungati. Ciò comporta comprensibili disagi all'Ufficio e ai professionisti interessati che spesso lamentano il pericolo di incorrere in decadenza di termini per le notifiche degli atti di cui sopra ed in particolare dei decreti ingiuntivi. Al fine di ovviare, almeno in parte, agli inconvenienti lamentati, si gradirebbe la collaborazione degli iscritti a codesto Ordine in merito alle seguenti formalità:

1) nella stesura all'organo competente del ricorso per decreto ingiuntivo tornerrebbe utile che fosse lasciato completamente libero da marche, bolli o iscrizioni di qualsiasi genere il margine destro della prima facciata del foglio bollato;

2) nella compilazione della richiesta di registrazione (mod. A-8) indicare in maniera perfettamente leggibile (meglio se in stampatello o a macchina), di seguito alla prima parte che non presenta alcuna difficoltà, quanto segue:

- a) la data dell'atto (deposito in cancelleria per le sentenze e data del provvedimento per gli altri atti),
- b) numero di repertorio (che non è il n. di ruolo generale, né il cronologico),
- c) natura dell'atto (Sent., Decr. Ing., Verb. Concil. ecc.)
- d) numero del provvedimento (non è il n. di ruolo gen., né il cronologico),
- e) autorità che ha emesso il provvedimento (Pretura BO., Pret. Vergato., C.A. BO., ecc.)
- f) nomi delle parti (attore-convenuto, richiedente il decr. ing. - Debitore)
- g) data e firma del richiedente in calce allo stampato (mod. A-8).

**QUEI PERDITEMPO DEI « PRATICANTI DEL FORO »**

Caro Melchionda,

ho letto in *Avvocatura* n. 5/79, pag. 92, il « saggio » del Dott. Boselli sulla speditezza dei giudizi nel ducato di Parma; e la mia attenzione è stata catturata dall'ultimo capoverso (pag. 94) in punto alla collera del duca sulle lungaggini procedurali dovute ai praticanti del Foro.

Non avrei mai immaginato che gli avvocati fossero tanto ospitali da accogliere in una loro rivista una requisitoria di quel tipo!

Cordialmente.

**Avv. E. D.**

Caro E.,

*premessò che indico di te le sole iniziali, perché non mi hai chiarito (né io ti ho chiesto) se questa lettera era riservata o no; premessò quindi che mi prendo l'arbitrio di pubblicarne l'integrale testo, per varie ragioni non ultima quella della mia più genuina gratitudine per la segnalazione che hai fatto, e che mi consente doverose puntualizzazioni; vengo al punto.*

*Potrei forse cavarmela con una battuta, di questo genere: fingere di « girare » la tua protesta al defunto duca di Parma, per invitarlo ad essere... in avvenire, più guardingo nel lanciare giudizi tanto gratuiti sui « Praticanti del Foro ».*

*Potrei invece trincerarmi dietro il principio costituzionale dell'art. 21, scaricando sull'autore dello scritto, il Dott. Boselli, ogni responsabilità, visto che l'articolo in argomento reca chiara la sua firma e quindi la sua responsabilità.*

*Potrei ancora invocare il vile alibi dell'« io non c'ero; e se c'ero, dormivo », adattandolo come segue: « non avevo letto quel passo dello scritto del Dott. Boselli, altrimenti non lo avrei pubblicato ». Mentirei, perché il vero è che lo avevo interamente letto.*

*No, la mia risposta è più diretta e polemica. Innanzitutto, non credo si possa estrapolare quel passo di pag. 94 dalle oneste considerazioni dell'Autore dell'ultimo capoverso di pag. 92 (« Già allora ci si era resi accorti del ruolo che svolgono i giuristi pratici, avvocati, notari, giudici, nell'ostacolare ogni semplificazione del sistema giuridico... »; ecc.); questa specie di mal comune accumulava tutti, dunque, al di sopra di censure settoriali o corporativistiche.*

*In secondo luogo, mi rimane fermo un quesito: perché già il duca di Parma lanciava strali contro i Praticanti del Foro, in essi soltanto individuando la causa delle lungaggini de' giudizi? Quale era — in allora — la verità: la colpa era soltanto degli avvocati oppure anche dei magistrati, ma questi erano (soltanto allora, oggi certamente no!) tanto furbi da fare apparire come « colpevoli » soltanto gli avvocati? E il duca « beccava »?*

*In terzo, ma principale e fondamentale luogo: tu lo sai quanto me che non basta diventare avvocati per essere colpiti dalla santità; voglio dire, non puoi negare che anche fra di noi ci sono personaggi che a prenderli con le molle si rischia di rovinare le molle. E allora queste cose diciamole; anzi, affinché lascino più duratura traccia, scriviamole (come già faceva il duca di Parma). E scriviamole proprio in una rivista di avvocati. Può darsi (ma ci credo poco) che serva ad evitare qualche lungo rinvio richiesto da un civilista che non sa come venir fuori da una causa che non ammette avere male impostato, o da un penalista che confida soltanto sulla prescrizione per meritarsi la parcella già pagatagli.*

*O queste cose non dobbiamo dirle?*

**Con immutata cordialità  
Achille Melchionda**

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

redazione:

**Ordine Avvocati e Procuratori - Bologna**  
Palazzo di Giustizia - piazza dei Tribunali  
tel. (051) 582157

comitato di redazione:

U.R.C.O.F.E.R.	- <b>Pietro Ruggeri</b>
BOLOGNA	- <b>Ruggero Benini</b>
FERRARA	- <b>Umberto Volta</b>
FORLI'	- <b>Pierpaolo Gugnioni</b>
MODENA	- <b>Giorgio Giusti</b>
PARMA	- <b>Franco Magnani</b>
PIACENZA	- <b>Fabrizio Lucchini</b>
RAVENNA	- <b>Lorenzo Bucchi</b>
REGGIO EMILIA	- <b>Giacomo Bondoni</b>
RIMINI	- <b>Sergio De Sio</b>

coordinatore:

**Sandro Giacomelli**

segretario:

**Lelio Zappoli**

direttore responsabile: **Achille Melchionda**

Registrazione Tribunale Bologna 1-12-1978 n. 4691

Tipografia COMPOSITORI - Viale XII Giugno, 1 - Bologna