LA CRISI DELLA GIUSTIZIA E IL RUOLO DELL'AVVOCATURA

di Guido Alpa

Presidente del Consiglio Nazionale Forense

Intervento per la
INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO
DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Roma, 27 gennaio 2006

Signor Presidente della Repubblica, Eminenza, Signor Primo Presidente, Autorità civili, militari e religiose,

per la prima volta, in virtù dell'art. 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005 n. 150, con cui il Parlamento ha delegato il Governo a riformare l'ordinamento giudiziario e in virtù della relativa circolare del Consiglio Superiore della Magistratura, il Presidente del Consiglio nazionale forense, in rappresentanza dell'Avvocatura italiana tutta, prende la parola durante la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario alla Corte di Cassazione.

Nel passato si trattava di una presenza silente. Oggi per la prima volta l'Avvocatura assume in questa solenne assise lo spazio che evidenzia la sua "coessenzialità – al pari della magistratura – all'esercizio della giurisdizione".

Desidero però dare atto della cortesia e dell'attenzione sempre manifestate alla nostra professione nelle Relazioni di apertura dell'anno giudiziario sia presso la Suprema Corte sia presso le Corti di Appello.

Questa circostanza di grande momento non ha purtroppo trovato il suo riflesso nelle cerimonie distrettuali, nelle quali invece l'intervento degli Avvocati è stato retrocesso e per questo molti Ordini hanno deliberato di non partecipare alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario in segno di giustificata protesta.

Desidero altresì sottolineare il profondo significato che la nuova configurazione della cerimonia inaugurale assume, a seguito della riforma.

La voce dell'avvocatura assume un significato non solo di pari dignità rispetto alla Magistratura requirente, ma anche il significato del ruolo essenziale svolto nell'ambito dell'amministrazione della giustizia.

La sua valenza ha carattere propriamente costituzionale connaturale ad ogni Stato di diritto¹.

Si tratta dunque di una simbologia che esprime – come teorizzava Gerhard Leibholz – al tempo stesso i valori costituzionali repubblicani e l'identità collettiva di un Paese.

E poiché l'Avvocatura è strumento di garanzia e difesa del diritto fondamentale alla giustizia e alla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini, nell'evidenziare questi segni esprimiamo fedeltà alla Costituzione e diamo corpo alla speciale identità del nostro ordinamento costituzionale².

Tutelare il diritto alla difesa significa inoltre promuovere un processo giusto, “che serve alla tutela dei diritti e degli interessi (art. 24 Cost.): ossia un processo adeguato allo scopo per cui è destinato”³.

2. La cerimonia odierna consente di effettuare una sorta di bilancio della amministrazione della giustizia nel nostro Paese. E' un bilancio sconcertante, ma

¹ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (trad. it.), Giuffrè, Milano, 1989, 78 (tit. or.: *Die Repräsentation in der Demokratie*, de Gruyter, Berlin, 1973); G. SALERNO, *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Giappichelli, Torino 2005, 511 ss.

² G. SALERNO, op. cit.

³ G. CORSO, *Il nuovo art. 111 Cost. e il processo amministrativo. Profili generali*, in AA.VV., *Il giusto processo*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma 2003, 17 e ssg., 51 e ssg., 61.

è noto che la giustizia è in crisi in tutti i Paesi dell'Unione europea. In più, la storia ci insegna, già dalle pagine su *I difetti della giurisprudenza*, pubblicate da Ludovico Antonio Muratori nel 1742, che le sue cause sono risalenti e, soprattutto, pervicaci: l'affastellamento delle leggi, l'oscurità del loro dettato, la molteplicità delle interpretazioni date dai giudici, la litigiosità esorbitante alimentata spesso in modo futile.

Proprio nel novembre scorso l'Avvocatura ha celebrato il suo XXVIII Congresso, che aveva ad oggetto l'apporto che essa può dare al contenimento della crisi e alle soluzioni ottimali per superarla. Si è preso atto delle difficoltà organizzative, della scarsità delle risorse finanziarie, del numero pletorico dei procedimenti pendenti, della durata eccessiva dei processi, della opportunità di promuovere con maggior vigore le tecniche di risoluzione alternativa delle controversie, mediante la conciliazione, la mediazione, gli arbitrati.

Alle difficoltà organizzative l'Avvocatura ha risposto ponendo a disposizione molti dei suoi appartenenti a svolgere le funzioni di giudice onorario. E' una supplenza che non abbiamo né gradito né sollecitato, perché la distinzione tra le funzioni di giudice e quelle di avvocato deve essere netta, anche ad evitare possibili forme di parzialità, di conflitti d'interesse e quindi di discredito del giudice togato e del giudice onorario-avvocato. Questo contributo è di solito negletto nelle relazioni annuali, il che significa che, oltre ad essere dannoso per la nostra categoria, è pure considerato indifferente.

Alla molteplicità dei procedimenti promossi dinanzi al giudice togato abbiamo risposto promuovendo le ADR, sia presso le Corti di Appello, sia presso gli Ordini forensi, sia agevolando la diffusione della cultura della conciliazione, della mediazione e dell'arbitrato. Queste iniziative sono in corso, ma occorrono tempi lunghi per poterne registrare i benefici effetti. Allo stesso modo, abbiamo promosso il processo telematico ed ogni iniziativa che possa rendere più efficace, tempestiva e trasparente l'attività giudiziaria e quella forense.

Certo, appare sorprendente il numero dei procedimenti civili pendenti. Ma, se sono circa cinque milioni – uno per ogni sei italiani, se si escludono i minori – ciò significa che essi non sono così costosi in termini di onorari professionali, come spesso organi di stampa, associazioni di imprenditori e di consumatori insinuano riguardo alle tariffe forensi. Al contrario, le tariffe tanto ingiustamente screditate esercitano una funzione calmieratrice, consentendo ai cittadini di esercitare liberamente i loro diritti senza costituire per essi né un aggravio né una remora. Allo stesso modo l'Avvocatura ha assunto iniziative per ridurre la lunghezza dei procedimenti, la piaga che affligge il nostro Paese al punto da scoraggiare persino gli investimenti esteri. E' interesse di tutti, degli utenti della giustizia e di coloro che collaborano alla sua amministrazione medicare al più presto questa piaga, che non onora il nostro Paese.

Ma al Congresso si è anche posto l'accento sulla qualità della legislazione.

3. Non è questa la sede per analisi di dettaglio. Mi sia consentito dire solo che la crisi della giustizia è sempre più intrecciata con la crisi del principio di certezza del diritto, come autori di diversa formazione e cultura hanno potuto persuasivamente dimostrare: mi riferisco ad Hans Kelsen, Lopez de Oñate, Bruno Leoni⁴.

Quale principio di certezza del diritto informa un ordinamento come quello italiano attuale, dove una norma, battezzata come “norma ghigliottina”, prevede l'abrogazione, entro un certo termine, di tutte le disposizioni precedenti al 1970, con un'ampia serie di eccezioni, tra le quali spiccano tutte le disposizioni che il Governo indicherà in un apposito decreto legislativo e la cui permanenza in vigore riterrà “indispensabile”⁵? E quale certezza del diritto si può

⁴ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto*, Milano 1962; LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, Roma 1942; B.LEONI, *La libertà e la legge*, 1961.

⁵ Cfr. art. 14, Legge 28-11-2005 n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*, pubblicata nella Gazz. Uff. 1 dicembre 2005, n. 280.

desumere dal succedersi di una legislazione affastellata, di scarsa intelligibilità, e ripetutamente modificata nel volgere di pochi mesi?

4. Alla crisi della giustizia si è cercato di porre rimedio con una serie di interventi sul rito civile che entreranno in vigore alla data del 1° marzo prossimo. L'avvocato dovrà operare all'interno di un processo che dovrebbe, almeno negli intendimenti, essere più rapido, più adeguato all'utilizzo delle nuove tecnologie, più semplice.

Tuttavia non è facile, al di là del giudizio di merito sugli aspetti tecnici delle riforme introdotte, prevedere se il nuovo rito porterà benefici veramente percepibili da parte dei cittadini e da parte degli stessi professionisti del diritto.

Allo stesso modo, la possibilità di effettuare notifiche via telefax e posta elettronica (prevista - tra l'altro - nei novellati articoli 133, 136, 170, 183 e 250 c.p.c.) ha suscitato vaste perplessità in quanto questo strumento appare a molti ancora eccessivamente rischioso dal punto di vista probatorio e non circondato dalle necessarie garanzie.

Il processo civile con la sua regolamentazione, rappresenta un aspetto centrale della professione forense e, come si vede, la sua struttura è dominata da un ampio numero di fattori, tra di loro in equilibrio: in questo senso è estremamente difficile intervenire efficacemente sul rito civile con riforme di tipo esclusivamente "quantitativo", ossia mirando a ridurre i tempi o gli adempimenti processuali in modo frammentario, senza ripensare la struttura del processo nel suo complesso.

L'Unione delle Camere civili coraggiosamente ha sollevato il problema della pluralità di riti, ormai superiori a 25 e quello della incertezza nel riparto di giurisdizione, nonché i disagi determinati dalla introduzione repentina di provvedimenti riformatori. L'assenza di una valutazione dell'impatto delle nuove regole sui rapporti processuali (si pensi al nuovo rito societario, oggetto di molte critiche) rende più complesso il funzionamento della macchina della giustizia.

5. Quanto alla riforma dell'ordinamento giudiziario, sulla quale il Consiglio nazionale forense, come peraltro è accaduto per tutti i provvedimenti che ho sopra citato, compresi quelli relativi al processo civile, non è mai stato richiesto di esprimere un parere, nonostante le sue competenze istituzionali, preferisco richiamare l'attenzione su di un aspetto particolare concernente il nodo delle incompatibilità nei rapporti fra magistrati e avvocati⁶.

Il CNF si attende una disciplina puntuale e rigorosa come richiesto dalla legge di delega.

6. In conclusione, vorrei farmi carico delle istanze fattemi pervenire da alcune importanti associazioni forensi. Lo ritengo anzi in qualche misura doveroso, giacché il CNF, come ha statuito la Corte costituzionale, “tutela un

⁶ Ci si riferisce allo schema di decreto legislativo recante disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati (AC-AS 561), adottato ai sensi degli articoli 1, comma 1, lettera f), e 2, commi 6 e 7, della legge 25 luglio 2005, n. 150, ed in particolare all'art. 30, co. 1, periodo, in base al quale:

“I magistrati giudicanti e requirenti delle corti di appello e dei tribunali non possono appartenere ad uffici giudiziari nelle sedi nelle quali i loro parenti fino al secondo grado, gli affini in primo grado, il coniuge o il convivente, esercitano la professione di avvocato.

La ricorrenza in concreto dell'incompatibilità di sede è verificata sulla base dei seguenti criteri:

a) rilevanza della professione forense svolta dai soggetti di cui al primo comma avanti all'ufficio di appartenenza del magistrato, tenuto, altresì, conto della svolgimento continuativo di una porzione minore della professione forense e di eventuali forme di esercizio non individuale dell'attività da parte dei medesimi soggetti;

b) dimensioni del predetto ufficio, con particolare riferimento all'organizzazione tabellare;

c) materia trattata sia dal magistrato che dal professionista [...]

d) funzione specialistica dell'ufficio giudiziario”.

Tale formulazione si pone in palese contrasto con la legge di delega ed amplia a dismisura le esenzioni dall'incompatibilità, posto che compito del legislatore delegato era «ridisciplinare le ipotesi di cui agli articoli 18 e 19 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, in maniera più puntuale e rigorosa prevedendo, salvo eccezioni specificatamente disciplinate con riferimento all'entità dell'organico nonché alla diversità di incarico, l'incompatibilità per il magistrato a svolgere l'attività presso il medesimo ufficio in cui parenti sino al secondo grado, affini in primo grado, il coniuge o il convivente esercitano la professione di magistrato o di avvocato o di ufficiale o agente di polizia giudiziaria».

In particolare il punto a) è pressoché incomprensibile, ed il punto c) eccede palesemente la delega che si riferisce a “diversità di incarico”, ipotesi possibile solo nell'incompatibilità tra magistrati, e non anche a “diversità di materia trattata”.

Il riferimento alla materia trattata dal professionista è idoneo a dar luogo a significativi abusi, non essendovi - come noto - alcun riconoscimento giuridicamente vincolante delle specializzazioni dell'avvocato.

Parimenti le dimensioni dell'ufficio giudiziario non possono rilevare, in quanto vi è sempre la concreta possibilità per l'avvocato di prestare la propria opera di fronte ad ogni sezione dell'ufficio.

interesse pubblicistico, ragion per cui non si può non riconoscergli un ruolo di rappresentanza sia delle diverse articolazioni associative, altrimenti prive d'un canale di comunicazione istituzionale, sia dei singoli che non aderiscano ad alcuna associazione⁷.

Il pluralismo delle forme associative e delle tante aggregazioni degli avvocati italiani è sempre stato una grande ricchezza dell'Avvocatura, e tale deve sempre continuare ad essere, nella certezza che l'Avvocatura saprà ritrovarsi unita intorno alle proprie irrinunciabili istanze, ed intorno alle proprie istituzioni rappresentative, locali e nazionali.

Del ruolo attivo delle Camere civili, delle iniziative culturali e di dibattito, delle tematiche concernenti le soluzioni alla crisi della giustizia ho già accennato. E così pure dell'apprezzabile apporto dato dall' AIGA, che, guardando al futuro dei giovani avvocati, ha promosso una giornata di protesta per sollecitare l'intervento legislativo sulla riforma (non delle professioni *tout court*, ma) dell'Avvocatura, riguardante l'accesso, la qualità della preparazione professionale, la giusta remunerazione dei servizi resi secondo i criteri tabellari. Gli stessi temi saranno oggetto di un prossimo convegno promosso dall'Associazione nazionale forense.

Quanto al settore penale, alcuni provvedimenti hanno sollevato reazioni preoccupate e molto critiche dell' Avvocatura, come le stesse associazioni, *in primis* l'Unione delle Camere Penali, hanno voluto evidenziare attraverso manifestazioni di astensione dalle udienze: si tratta, come ben s'intende, delle norme che hanno abbreviato i termini prescrizionali, delle norme che sono intervenute nei riflessi penali dei rapporti economici senza un disegno organico e completo, delle norme che hanno soppresso potenziali gradi di giudizio.

L'Unione delle Camere Penali ha sottolineato, tra l'altro, come la riforma dei codici penali, sostanziale e di rito, la cui elaborazione ad opera di apposite

⁷ Corte costituzionale n. 171/1996.

commissioni da tempo è stata completata, anche se non condivisibile per intero, avrebbe potuto introdurre regole organiche in luogo delle leggi settoriali licenziate dal Parlamento. La legge sulla inappellabilità, rivolta alla instaurazione di un giusto processo, dovrà essere riesaminata a salvaguardia di irrinunciabili garanzie difensive. L'Unione delle Camere Penali ha invocato l'applicazione dei principi della effettività della difesa, della parità delle parti e della terzietà del giudice; ha richiamato i principi dettati dall'art. 27 Cost. sulla presunzione di non colpevolezza e sulla funzione rieducativa della pena, ed ha aspramente criticato sia la c.d. legge Cirielli, destinata ad incidere rovinosamente sui sistemi – processuale, sanzionatorio, esecutivo - di per sé già sofferenti, sia il fallimento della proposta di legge sull'amnistia, rimedio certo di tipo emergenziale e non terapeutico, e tuttavia necessario quando l'affollamento delle carceri sfiora le ventimila unità ed è destinato ad aumentare ulteriormente, rendendo ancora più disumane le condizioni dei reclusi.

7. Il CNF e tutte le componenti dell'Avvocatura sono consapevoli dell'urgenza con cui si deve procedere alla riforma organica dell'accesso alla professione, affidata ora a regole provvisorie e incomplete, così come sono consapevoli dell'esigenza di una formazione qualificata e costante per l'esercizio dell'attività professionale che riguardi tutti gli appartenenti alla categoria, e pure dell'esigenza di rafforzare il controllo deontologico. Anche da questo punto di vista il CNF ha predisposto non solo nuove regole da applicare ai procedimenti disciplinari ma anche un nuovo, più completo e chiaro, codice deontologico, che sarà varato dopo la discussione con gli Ordini forensi. E saranno moltiplicati gli sforzi per elevare la qualità della prestazione professionale mediante un congresso annuale di aggiornamento e programmi di formazione telematica.

Siamo consapevoli del fatto che la nostra professione è un servizio reso alla collettività e vogliamo onorare la toga che portiamo, di cui siamo orgogliosi, così come siamo orgogliosi della storia che essa incorpora.

Oggi 27 gennaio è il giorno della memoria: mi è caro ricordare per la prima volta gli Avvocati cancellati dagli albi per ragioni razziali, costretti a prendere la via dell'esilio e a subire le vessazioni antisemite. E mi è caro ricordare gli avvocati che istituirono a Genova la Delasem per agevolare l'espatrio dei perseguitati.

Consapevoli delle difficoltà del momento, ma anche del proprio ruolo sociale il CNF e l'Avvocatura italiana tutta intendono assicurare con determinazione il proprio contributo diretto a migliorare la qualità del servizio-giustizia e le condizioni del Paese ed augurano ai magistrati italiani un proficuo lavoro, confidando che i cittadini italiani possano ritrovare fiducia, anche grazie all'apporto dell'Avvocatura, nelle istituzioni giudiziarie, che non debbono essere mortificate, ma sostenute e corroborate nel loro ruolo insopprimibile.