

## Introduzione

*Antonio Greco\**

Il terzo ciclo dei seminari di studi, dedicato alle esperienze applicative sul nuovo processo civile, cade in un periodo denso di avvenimenti, segnato dalla perdurante situazione di tensione e conflittualità tra la magistratura ed il potere politico e caratterizzato da progetti di radicali riforme del nostro sistema giudiziario, sclerotico e lento.

Non possiamo fare a meno di accennare all'attività svolta dalla Commissione bicamerale per la revisione della Costituzione, che ha concluso i suoi lavori con una proposta di riforma. Questa ha suscitato critiche e motivate proteste della magistratura associata, che vi ha ravvisato il segno della volontà politica di limitare la posizione di autonomia e di indipendenza dell'ordine giudiziario.

Tale convincimento si desume dall'esame di alcuni punti della riforma.

Anzitutto la divisione in due sezioni del Consiglio Superiore della Magistratura: una per i giudici, l'altra per i pubblici ministeri, ciascuna delle quali sarà eletta dai rispettivi magistrati. In tal modo viene ad essere incrinata l'unità dell'ordine giudiziario e favorita la linea di tendenza ad uno spirito di corporativismo in contrapposizione ad una visione unitaria dei magistrati, il cui comune denominatore va individuato nella funzione di tutela dei diritti dei cittadini. Né va trascurato il pericolo che un corpo separato dei magistrati del pubblico ministero possa esasperare la logica della accusa e del risultato, senza tener conto del rispetto delle garanzie difensive, dei valori della giurisdizione e della cultura della legalità, che costituiscono ormai un patrimonio comune di tutta la magistratura.

Il secondo luogo la giurisdizione disciplinare è sottratta al Consiglio

---

\* Magistrato.

per essere devoluta alla istituenda Corte di giustizia della magistratura, competente ad adottare i provvedimenti disciplinari nei confronti dei giudici e dei pubblici ministeri.

Seri dubbi e fondate perplessità desta, poi, la creazione della figura del Procuratore generale eletto dal Senato, competente ad esercitare l'azione disciplinare, trattandosi di un organo eminentemente politico, non idoneo ad offrire garanzie di obiettività, imparzialità ed indipendenza.

Infine il progetto consente il passaggio dalle funzioni giudicanti a re-quirenti (e viceversa) mediante concorso riservato, prevedendo l'assoluta incompatibilità, senza limiti temporali, tra l'esercizio delle funzioni giudicanti e quello delle funzioni di pubblico ministero nello stesso distretto. La severità della norma, che manifesta un chiaro intento punitivo, produce l'effetto negativo di scoraggiare il passaggio da una funzione all'altra. Tutto ciò accentuerà la deprecata attrazione della funzione del p.m. nell'area del controllo del potere esecutivo.

In realtà dalla lettura dei verbali della Commissione si ricava la sensazione che il confronto delle idee sia stato dominato dal proposito di ridimensionare il ruolo della magistratura perché essa rappresenta un potere troppo sbilanciato.

Sorprende, quindi, che nella relazione dell'on. Boato sia espressa la volontà di attribuire "al legislatore ordinario la possibilità di adeguare le scelte che vorrà assumere sulla spinta delle esigenze, delle linee evolutive e degli sviluppi che potrà avere la società italiana nel corso del prossimo decennio", dal momento che "i principi costituzionali devono essere visti come linee guide non solo nell'ordinamento giuridico, ma anche dei rapporti fra i cittadini e le istituzioni e, più in generale, di tutti gli aspetti che fanno parte del vivere associato".

Non possiamo neppure sottacere che la Comunità Europea, tema dominante dell'attività politica delle Nazioni del vecchio continente, si avvia a diventare una realtà necessaria ed indifferibile al riguardo. È d'uopo rimarcare che gli stati membri del Consiglio d'Europa si propongono il fine di "creare con un più stretto rapporto per salvaguardare e sviluppare gli ideali ed i principi che costituiscono il loro patrimonio comune, in conformità dell'art. 1 dello Statuto firmato a Londra il 5 maggio 1949. La Comunità, perciò, intende attuare un ampio programma di collaborazione, avendo come meta finale l'integrazione europea in tutti i campi, compreso quello giuridico, fondamento necessario per assicurare un sano e duraturo equilibrio sociale.

Nei nostri precedenti interventi lamentammo che il settore della giustizia civile ormai versava da troppi anni in uno stato di grave crisi che stava sfociando in una vera e propria paralisi della relativa attività. Richiamammo anche il pensiero espresso dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 1994, secondo cui "il collasso della giustizia civile sembra aver toccato il punto di non ritorno tanto che difficilmente è dato ipotizzare un'inversione di tendenza anche a voler porre mente e mano a drastici interventi normativi ed ad assumere la responsabilità di soluzioni organizzative suggerite da congrui e illuminati progetti".

Non condividemmo questa pessimistica previsione anche se fummo costretti a registrare che la realtà era grave non solo in termini di abbandono dell'esercizio di diritti, di ritardo o addirittura di diniego di giustizia, ma anche in termini di onerosi costi sociali che si debbono sopportare per il pessimismo dei cittadini e per l'incertezza dei rapporti economici.

Con accenti preoccupati ed allarmati denunciavamo altresì che il vuoto di giurisdizione lasciato dallo Stato veniva spesso colmato con un sempre più frequente ricorso a sistemi di giustizia alternativi, sovente gestiti da consorterie criminose, capaci di dare risposte forti ed appaganti, generando, così, nei cittadini sfiducia nelle istituzioni giudiziarie.

Ci parve opportuno anche rilevare che la sostanziale denegata giustizia in tema di tutela dei diritti del cittadino offriva un efficace stimolo alla vitalità delle menzionate organizzazioni, segnalando che talvolta il processo civile diventava "lo strumento per allontanare nel tempo la realizzazione dei diritti, consentendo una sorta di radicamento dell'ingiustizia".

Notammo, ancora, che in tale grave situazione l'odioso fenomeno dell'usura traeva forza e alimento e, perciò, un terreno fertile per allignare e prosperare.

Per approfondire, poi, il problema della giustizia civile in una prospettiva di concretezza insistemmo sull'improcrastinabile necessità di studiare validi sistemi deflattivi idonei a ridurre l'ingente quantità delle cause in considerazione dell'immane carico di arretrato che rischiava di compromettere il funzionamento della novellata procedura civile.

Formulammo l'augurio che le iniziative intraprese dal Ministero di Grazia e Giustizia potessero permettere quel recupero di efficienza, condizione indispensabile per il corretto e regolare funzionamento del servizio giustizia.

Confidammo, inoltre, che l'impegno assunto di dare la priorità alla soluzione dei problemi della giustizia civile, mortificata da un pesante ar-

retrato, andasse onorato per evitare il pericolo di esposizione politica e finanziaria del nostro Paese per gli irragionevoli ritardi che rappresentavano una vera e propria denegata giustizia.

Avvertimmo, anche, che ogni mancata risposta alle istanze di giustizia civile poteva diventare fattore di criminogenesi o di patologia sociale.

Manifestammo, pure, l'avviso che la restituzione di efficienza alla giustizia civile postulava come presupposto imprescindibile lo smaltimento in tempi brevi della mole di arretrato e che in questa direzione andavano riguardate la costituzione delle sezioni stralcio, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, la disciplina delle astensioni degli avvocati, la istituzione del giudice unico di primo grado, la previsione del giudice monocratico con aree definite dalla collegialità. La validità delle riflessioni e delle considerazioni svolte con la relazione introduttiva al secondo incontro di studi è dimostrata dalla constatazione che esse risultano condivise e accolte.

Ci preme ora sottolineare la urgente necessità della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che, pur essendo avvertita da tempo, ancora segna il passo per le resistenze opposte da istanza campanilistiche, sostenute da una politica localistica. Ad essa è sotteso il bisogno di un migliore impiego delle risorse e di una più razionale redistribuzione dei presidi giudiziari secondo una geografia attenta alla reale domanda di giustizia. Il fine che si intende perseguire con le progettate riforme è quello di razionalizzare l'impiego dei magistrati, del personale amministrativo, delle strutture e dei mezzi, di contenere i costi del servizio giudiziario, di favorire la specializzazione e l'affinamento professionale dei magistrati, nonché quello di stimolare la speditezza dei riti e delle decisioni.

L'introduzione del giudice monocratico, nel rispetto rigoroso delle garanzie difensive, giustamente invocato dall'avvocatura, considerata come esigenza di snellimento delle procedure, di tempestività delle decisioni, di maggiore responsabilità del giudice, di una più approfondita conoscenza degli atti e di un minore rischio di conformismo.

Il valore della collegialità, difeso come espressione di maggiore garanzia, è attualmente sentito come meno indispensabile. Le stesse novelle, che hanno riformato la disciplina del processo civile, propendono decisamente per la formula monocratica.

È stato esattamente osservato che "abolito il collegio, è assai più facile proporzionare l'organico degli uffici giudiziari al fabbisogno delle circoscrizioni giudiziarie ed è anche più facile perequare gradualmente le circoscrizioni".

In questa direzione hanno spinto anche le recenti sentenze della Corte costituzionale in tema di incompatibilità.

Va, inoltre, rilevato che l'istituzione del giudice unico di primo grado implica un sensibile risparmio di spese nella dotazione dei mezzi e delle attrezzature, un'articolazione per materie e gruppi di materie, con conseguente accentuata specializzazione, una pronta trattazione delle cause, una riduzione dell'avvicendamento, una semplificazione del sistema delle competenze e del relativo contenzioso ed un materiale recupero di efficienza.

Siamo tuttavia persuasi che la strategia delle riforme deve trovare il suo punto di forza nel dialogo e nel confronto con l'ordine giudiziario, la classe forense e gli altri soggetti interessati, che vanno considerati coprotagonisti del processo di rinnovamento della giustizia.

Non possiamo esimerci dal dovere di esprimere un vivo apprezzamento per le politiche messe in atto dal governo per avviare a soluzione la crisi della giustizia nell'ottica di una risposta organica e globale, rifuggendo dai soliti interventi settoriali ed emergenziali. In particolare l'istituzione del giudice unico di primo grado, delle sezioni stralcio, il decentramento dei servizi e la riforma del Ministero di Grazia e Giustizia, un'ampia ed estesa depenalizzazione, l'attribuzione di competenza penale al giudice di pace, il dibattimento a distanza, l'ampliamento delle sfere di applicabilità dei riti alternativi nel processo penale, gli incentivi per la copertura di sedi disagiate rappresentano i profili più rilevanti del disegno riformatore del Ministro Guardasigilli. Tale disegno, nella salvaguardia dei valori e dei principi costituzionali, si prefigge di realizzare un nuovo modello ordinamentale e organizzativo, basato sulla razionalizzazione delle energie, sulla valorizzazione della magistratura onoraria, sulla concentrazione dell'impegno dei magistrati togati in materie di rilevante interesse sociale.

S'impone, però, la necessità di procedere sollecitamente alla realizzazione del piano organico di riforme, all'attuazione della legge delega sul giudice unico e della legge sulle sezioni stralcio nella convinta adesione ad un modello idoneo a coniugare efficienza e legalità.

Possiamo affermare, senza enfasi e retorica, che siamo alla soglia di una rivoluzione copernicana, con effetti determinanti sul rilancio e miglioramento del servizio di giustizia. Ma l'avvio di tale riforma richiede la capacità da parte di tutti (Ministro, Sottosegretario, Magistrati, Avvocati e personale amministrativo) di governare i processi di cambiamento, richiamandosi ai criteri di una proficua collaborazione, di una migliore informazione e di una più incisiva meditazione.

Non vi è dubbio che l'introduzione del giudice unico di primo grado costituisca una tappa importante per ridare efficienza e funzionalità agli uffici giudiziari perché razionalizza le risorse umane e strutturali esistenti in una logica di dimensionamento organizzativo più efficace che porti alla eliminazione di sacche di inefficienza e all'utilizzo integrale delle energie. Essa deve essere accompagnata da una radicale revisione della geografia giudiziaria, da un'ampia depenalizzazione, da una maggiore valorizzazione del giudice di pace e dalla riforma del processo di esecuzione. In ordine alla competenza delle sezioni stralcio, poi, si pone un problema nascente dal coordinamento della normativa contenuta nella L. n. 276 del 1997 con lo schema di decreto legislativo sul giudice unico. Si è, infatti, osservato che, l'art. 1 legge citata esclude dalle competenze delle sezioni stralcio i procedimenti per i quali è prevista la collegialità, indicati nel comma 2 dell'art. 48 Ord. giud., come modificato dall'art. 88, L. 26 novembre 1990, n. 353.

Va ricordato che l'art. 11 dello schema di decreto legislativo sostituisce l'art. 48 Ord. giud., limitandosi a stabilire che, in materia civile e penale il Tribunale giudica in composizione monocratica, e, nei casi previsti dalla legge, in composizione collegiale. La competenza collegiale, è regolata dal nuovo art. 50 *bis* c.p.c. (*ex* art. 40 schema di Lgs.) che riduce i casi di collegialità, escludendo i giudizi di appello, le divisioni e le cause societarie diverse dai giudizi di responsabilità. Invero l'art. 112 dello schema di decreto legislativo prevede che le cause pendenti dinanzi al Tribunale, alla data di efficacia del decreto, relative alle materie per cui viene meno la riserva di collegialità, sono definite dal collegio sulla base delle disposizioni anteriormente vigenti se è già stata fissata l'udienza di precisazione delle conclusioni, e dal giudice istruttore in funzione di giudice monocratico sulla base delle norme contenute nel decreto in ogni altra ipotesi.

La legge ha, quindi, disciplinato espressamente la materia, escludendo che la causa possa essere devoluta alla sezione stralcio.

D'altronde, è da escludere ragionevolmente che il rinvio operato dall'art. 112 al giudice monocratico possa essere riferito al giudice della sezione stralcio, che è anch'esso giudice monocratico (vedi art. 12, lett. a) L. n. 276 del 1997) in quanto l'art. 203 dello schema di decreto legislativo separa i tempi dell'entrata in vigore e dell'efficacia della legge.

Va, altresì, rilevato che in caso di comunione propria tra cause di vecchio rito di competenza collegiale e cause di competenza della sezione stralcio deve prevalere la competenza del collegio, dovendo in tale ipo-

tesi trovare applicazione, se non altro analogica, il vigente art. 274 *bis*, comma 3, c.p.c. Nel caso poi di connessione propria tra giudizi di vecchio rito di competenza della sezione stralcio e giudizi di nuovo rito, considerato che l'art. 11, comma 5, L. n. 276 del 1997 ha attribuito alla sezione stralcio solo le cause pendenti fino al 30 aprile 1995, la riunione dovrebbe essere disposta dinanzi al giudice della causa di nuovo rito.

Altri problemi ermeneutici, derivanti dall'applicazione delle recenti normative, saranno affrontati ed esaminati dagli illustri oratori che, con la loro profonda, ampia e illuminata dottrina, sapranno prospettare le soluzioni più aderenti allo spirito e alla lettera delle disposizioni.

Esprimiamo l'auspicio che sulle riforme necessarie a risolvere la grave crisi di funzionalità complessiva della giustizia venga sempre più assecondata la ricerca di un terreno comune di analisi, di studio e di impegno con l'avvocatura al fine di prevenire situazioni di conflittualità e di incomprensione.

In questa prospettiva va guardato con attenzione e favore l'avvio delle scuole di specializzazione per le professioni legali, aperte indiscriminatamente agli aspiranti magistrato, avvocati e notai, che possono, così acquisire e assimilare una cultura giuridica comune.

Siamo, infine, convinti che la costruzione di un sistema di giustizia realmente efficiente e funzionale possa attraverso la capacità di coinvolgere gli istituti universitari, gli organi di informazione, le organizzazioni sindacali e forensi, i movimenti culturali, e in genere, gli operatori di diritto in una dialettica di segno nuovo, informata alla logica, costruttiva, della collaborazione, del dialogo e del confronto (anziché alla strategia, sterile, della contrapposizione, dello scontro e dell'intolleranza), capace di stimolare la partecipazione, ampia ed attiva, dei cittadini alla vita democratica del nostro Paese, proteso alla riaffermazione dei valori della legalità, della libertà, della solidarietà e della dignità umana.