

OSSERVATORI SULLA GIUSTIZIA CIVILE (*)

SOMMARIO: 1. Che cosa sono gli osservatori sulla giustizia civile. – 2. Fattori culturali nell'efficienza della giustizia civile. - 3. Prassi virtuose e principio di legalità. - 4. Ruolo della componente universitaria.

(*) Pubblicato in *Foro italiano*, 2003, V, c. 253 ss. e in *Processo e organizzazione: le riforme possibili per la giustizia civile*, a cura di G. Gilardi, Milano, 2004, p. 313-317. Il testo riproduce l'intervento svolto all'incontro di presentazione dell'Osservatorio sulla giustizia civile di Firenze, 18 giugno 2003. Lo scritto è dedicato alla memoria di Carlo Maria Verardi, al quale si deve un impulso determinante alla creazione degli osservatori sulla giustizia civile.

1. *Che cosa sono gli osservatori sulla giustizia civile*

La creazione di un osservatorio sulla giustizia civile è una spiccata manifestazione di autonomia, con cui un gruppo di magistrati, avvocati, docenti universitari e di personale giudiziario si assume l'impegno di operare, con iniziative congiunte o coordinate, per migliorare la giustizia civile in un certo ambito territoriale. Accanto alla responsabilità imputabile individualmente, sulla base delle norme che definiscono i loro ruoli professionali nell'organizzazione giudiziaria, nel processo e nella formazione del giurista, questi soggetti si fanno liberamente carico di una responsabilità ulteriore, imputabile collettivamente alle persone che con la loro attività, secondo le proprie competenze, incidono sulla amministrazione della giustizia.

In sintesi, la creazione di un osservatorio è un atto che si fonda su un'etica della corresponsabilità, che sgorga dal riconoscimento di un comune interesse alle sorti della giustizia civile.

Sul fenomeno vorrei svolgere tre brevi osservazioni: le prime due di carattere generale, la terza dall'angolo visuale di una persona che lavora nel mondo dell'Università.

2. *Fattori culturali nell'efficienza della giustizia civile*

Nonostante la loro denominazione, gli osservatori non si propongono unicamente uno scopo conoscitivo, ma anche operativo: incidere positivamente sulle difficoltà di funzionamento della giustizia civile. Ad una prima impressione, si tratta di un proposito velleitario, considerato che tali iniziative si collocano essenzialmente sul piano culturale e non sono in grado di mobilitare risorse diverse dalle energie intellettuali di chi vi partecipa.

Particolarmente negli ultimi anni del XX secolo, si è diffusa l'opinione che l'efficienza della giustizia dipenda prevalentemente da fattori di ordine materiale, in particolare dalla disponibilità di risorse e da profili strutturali dell'ordinamento giudiziario. Fra le cause dell'abnorme durata dei processi di cognizione piena in Italia si segnalano l'inadeguatezza del numero dei giudici professionali di primo grado a consentirne lo svolgimento in tempi ragionevoli, l'insufficienza dei ruoli del personale ausiliario, l'incompleta informatizzazione degli uffici giudiziari, ecc.

Si tratta di rilievi che non possono non essere condivisi. Accanto ai fattori di ordine materiale, non si devono tuttavia sottovalutare i fattori di ordine culturale, che pure incidono sul rapporto tra domanda ed offerta del servizio giustizia, determinandone la sua efficienza o meno¹. Sul fronte della domanda di giustizia statale proveniente dalla società civile, è evidente che essa non dipende unicamente da fattori economici e sociali, ma anche – almeno in parte - da fattori culturali, tra i quali può segnalarsi la propensione a ricorrere a metodi negoziali di risoluzione delle controversie. Sul fronte dell'offerta del servizio giustizia, è evidente che carattere risolutivo non ha tanto una maggiore disponibilità di risorse, quanto un'organizzazione efficiente del loro impiego, altrimenti l'aumento delle risorse rischia di essere fonte di maggiori sprechi.

Ebbene, la valorizzazione delle risorse umane e materiali altro non è che un problema culturale, alla cui soluzione cospirano essenzialmente la formazione, le esperienze, le qualità professionali dei vari soggetti che a vario titolo incidono sull'amministrazione della giustizia, dal legislatore, al funzionario amministrativo, al magistrato, all'avvocato, al cancelliere. Tra i molti problemi da affrontare, carattere pregiudiziale ha in questo momento la revisione del sistema di rilevazioni statistiche, poiché essa costituisce la premessa per un'ottimale distribuzione delle risorse e per l'intervento di razionalizzazione della geografia giudiziaria. Al secondo posto si colloca forse la diffusione di una cultura dell'informatica e della telematica, che dovrebbe andare di pari passo (sul piano dei fattori materiali) con l'informatizzazione degli uffici e con la creazione dell'ufficio del giudice. Sul piano dell'interpretazione della disciplina processuale, un ruolo non secondario ha la capacità degli avvocati, dei magistrati, del personale ausiliario, attraverso la loro reciproca collaborazione, di lenire i difetti di modelli processuali obsoleti,

¹ È anticipato a questo punto un filo di riflessione che sarà ripreso e sviluppato in *Principio di proporzionalità nella giustizia civile*, ora in *Dogmatica giuridica e vita*, in corso di stampa.

nonché di interpretare nel modo migliore i modelli processuali di recente introduzione. Infine una particolare attenzione deve essere rivolta alla formazione della magistratura onoraria e dei giudici di pace in particolare, alla cui cognizione sono devolute ormai circa un terzo delle cause sopravvenienti in materia civile².

Ampio è dunque lo spazio che si dischiude all'azione positiva di un osservatorio sulla giustizia civile.

3. Prassi virtuose e principio di legalità

Al centro dell'interesse degli osservatori vi è la prassi, evidentemente nella prospettiva che si possa e si debba incidere su di essa per migliorare l'efficienza della giustizia civile. D'altra parte, comune ai magistrati, avvocati, docenti universitari e al personale giudiziario che partecipa agli osservatori è la riaffermazione del valore delle garanzie costituzionali e del principio di legalità della disciplina processuale. Tra i due aspetti non vi è - non vi deve essere - un rapporto di tensione.

Agli albori dei moderni ordinamenti processuali nell'Europa continentale, fra il secolo XVII e il secolo XVIII, legalità ed efficienza della giustizia civile costituiscono un'endiadi. Nel disegno che conduce lo Stato moderno ad appropriarsi della funzione di rendere giustizia e a rivendicare a sé il monopolio della legislazione in materia processuale, vi è l'aspirazione profondamente sentita a porre rimedio alla degenerazione dei precedenti ordinamenti processuali³.

Quando oggi si tenta - ed è un tentativo apprezzabile e meritevole di essere sostenuto con tutte le energie - di sviluppare prassi autoregolamentate e condivise in funzione di efficienza (tentativo di cui il protocollo per le udienze civili, elaborato dall'Osservatorio romano sulla giustizia civile, costituisce un esempio significativo) non si intende dimenticare l'enorme merito che storicamente ha avuto nella disciplina del processo l'affermazione del principio di legalità, l'affermazione di una normativa proveniente da una fonte superiore ed esterna rispetto ai protagonisti della vicenda processuale, come strumento principe per combattere l'inefficienza del processo e per aspirare a conferire certezza alle garanzie delle parti. Si intende aggiungere tuttavia che oggi la riaffermazione del principio di legalità, pur fondamentale, da sola non è più sufficiente. In primo luogo, il richiamo ai valori della Costituzione attesta che la legge può pretendere osservanza non tanto se si profila come comando autoritativo, emanato al termine di un procedimento capace di accogliere qualsiasi contenuto, quanto se essa risponde ad un ordine oggettivo di valori. In secondo luogo, se comune è la consapevolezza che anche la prassi più virtuosa non può legittimarsi solo sulla base del suo essere opportuna, ma deve giustificarsi sulla base della sua congruenza con il sistema normativo processuale, altrettanto comune è la convinzione che tale sistema non è chiuso nella propria autoreferenzialità normativa, ma è disposto ad apprendere dall'ambiente circostante. E se si tratta di un ambiente così ricco di buone ragioni potenzialmente universalizzabili, come quello degli osservatori sulla giustizia civile, l'arricchimento del sistema processuale non può essere che notevole.

4. Ruolo della componente universitaria

Rispetto agli obiettivi degli osservatori sulla giustizia civile, le componenti centrali sono costituite dagli avvocati, dai magistrati (professionali ed onorari), dal personale giudiziario, mentre la componente universitaria è la più periferica. Tali obiettivi potrebbero conseguirsi senza la partecipazione dei docenti universitari.

² In questo contesto riveste un notevole valore il documento finale approvato congiuntamente da ANM e OUA, al termine della seconda Conferenza nazionale Avvocatura Magistratura (30 maggio - 1° giugno 2003). Sotto due aspetti: poiché tale documento si incentra sui profili attinenti alla formazione iniziale, all'aggiornamento permanente, alla valutazione di professionalità dei soggetti della giurisdizione e poiché ANM e OUA si fanno promotori di un osservatorio permanente sulla situazione del sistema giudiziario italiano.

³ Si riprende sul punto *Tempus regit processum*, in *Dogmatica giuridica e vita*, in corso di stampa, p. 173 ss., cui si rinvia per ulteriori indicazioni (anche bibliografiche).

In questo contesto l'Università ha molto più da ascoltare, che da dire. Si tratta di un ascolto molto fecondo. Anzi, si tratta di un ascolto indispensabile, pena l'inaridirsi dello studio e dell'insegnamento universitario del diritto.

Non si tratta di un'osservazione del tutto scontata, come attestano la tepidezza e lo scetticismo nei confronti delle scuole di specializzazione per le professioni legali.

Esiste un collegamento diretto tra uno degli obiettivi degli osservatori sulla giustizia civile e l'obiettivo formativo delle scuole di specializzazione. Fra le finalità dei primi vi è lo sviluppo di prassi processuali che rafforzino la comune cultura della giurisdizione. Si tratta di quella stessa cultura che è sottesa all'obiettivo formativo delle scuole, aspirando esse ad una formazione professionale comune ai futuri magistrati, avvocati e notai. Pertanto le scuole di specializzazione non possono che giovare della presenza sul territorio di un osservatorio (mutato ciò che si deve, il discorso vale anche per le scuole forensi organizzate dagli ordini professionali, nonché per le iniziative di formazione decentrata avviate dal CSM).

Ebbene, con diversità di accenti e di motivazioni, le critiche nei confronti del disegno formativo delle scuole serpeggiano in tutti gli ambienti interessati. Critiche fondate sono quelle che hanno ad oggetto taluni difetti di impostazione da emendare⁴. Critiche non condivisibili sono quelle di chi ritiene che la preparazione professionale sia essenzialmente estranea alla missione di formazione culturale affidata all'Università. Quest'ultimo è un atteggiamento di chiusura incompatibile con il ruolo incisivo che ha la prassi sul divenire dell'esperienza giuridica, con la considerazione che “il diritto non può esistere, se non c'è un giurisperito che lo migliori giorno per giorno”⁵.

Se questo è vero, si rende particolarmente opportuno, se non indispensabile, che l'Università si apra ad esperimenti tra di loro diversi, come le scuole di specializzazione e gli osservatori sulla giustizia civile, ma parimenti in grado di attivare un confronto con la realtà dell'applicazione quotidiana del diritto e di avviare quella circolazione tra teoria e prassi, vitale per lo studio e l'insegnamento del diritto.

All'interno degli osservatori, l'Università può aspirare ad essere, si potrebbe dire, un *amicus curiae* o, meglio, un *amicus fori*: a svolgere un ruolo di raccordo – sul piano culturale e scientifico - tra gli interessi delle categorie professionali impegnate nella amministrazione della giustizia civile e gli interessi dei cittadini e delle varie articolazioni della società civile.

⁴ V. *Scuole di specializzazione. Prospettive di riforma?* in *Dogmatica giuridica e vita*, in corso di stampa, p. 1187 ss.

⁵ Pomponio, II secolo d. C.

