



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA «LA SAPIENZA»

ISTITUTO DI DIRITTO PROCESSUALE CIVILE

FACOLTÀ GIURISPRUDENZA

Prof. NICOLA PICARDI

VIA CIRENAICA, 15 - TEL. 8390156
00199 ROMA

Roma 26/11/91

Caro collega ed amico,

mi scuso per il lungo silenzio. Oltre ai diversi impegni di questi ultimi tempi, ho voluto attendere la prima bozza della traduzione in italiano del tuo lavoro sulle «crisi giudiziarie», che è stata preparata dalla dott. na Alessandra Piler Giuliani. Si tratta di una prima bozza che nei prossimi giorni rivedremo, dal punto di vista italiano. Ti pregherci di esaminare anche tu la traduzione e di suggerire eventuali modifiche. Se abbiamo la tua autorizzazione, penerei poi alla sua pubblicazione in una rivista italiana.

Mi è sinceramente dispiaciuto di non poter venire in Argentina in occasione

del gentilissimo invito che hai avuto l'amabilità di
farmi pervenire. Come ti ho comunicato per FAX,
negli stessi giorni ero, purtroppo, relatore ufficiale
in altro Congresso e non potevo sottrermi ad
un impegno che aveva preso da molto tempo.

Mi auguro che, in futuro, non si verifichino
più altre coincidenze.

Spero di incontrarti, a fine agosto,
al Congresso Internazionale di diritto giudiziario
in Portogallo.

Nel frattempo ti invio gli auguri
più sinceri di buona Pasqua estensiva
alle tue signore, anche da parte di
mia moglie.

Un affettuoso ricordo
da

Paolo Picardi

Querido colega y amigo:

Me excuso por el prolongado silencio,

Aunque puse mucho empeño en el primer boceto de la traducción ~~de~~ al italiano de tu trabajo Crisis Judicial

que he ido preparando. (pues que dice)

por ~~Alexandra~~ Alessandra Pilar Gidian

Se trata de un primer boceto que en unos próximos días veremos del punto de vista italiano.

Me ha entristecido sinceramente no poder ir a la Argentina en ocasión de la gentilísima invitación que he recibido de la posibilidad de hacerme pasar a

Como ya te he comunicado por Fax,
en los últimos días me rector oficial
en otro Congreso y no podía saltar el
Compromiso adquirido. Con tanto
tiempo de anticipación -

Respecto un reunión en un futuro
próximo en otras circunstancias -

Respecto en cuanto a fui de agosto
en el Congreso Internacional de
derechos humanos en Portugal.

Al mismo tiempo te envío un saludo
amigable de buena Pasqua entiendo a
tu familia, también de parte de
mi mujer

Un afectuoso recuerdo
de Nivaldo Picard.

ADOLFO ALVARADO VELLOSO

prof. ordinar.

CRISI GIUDIZIARIA ED INEFFICACIA DEL PROCESSO NELL' ORDINAMENTO
ARGENTINO

SOMMARIO: I. Premessa: origine della crisi; 2. ^{Le} cause strutturali ed organiche; 3. Le cause legislative; ~~4. Le cause sociologiche~~; 5. Le cause economiche; 6. Le cause politiche; 7. Le cause culturali; 8. Le cause burocratiche; 10. Conclusione.

I. Premessa: origine della crisi.

E' antica l' aspirazione dell' uomo di dare a ciascuno il "suo": nelle distinte realtà sociali e nei vari periodi storici ci sia il concetto di giustizia è stato inteso diversamente, sia il modo di dare attuazione a tale concetto.¹

E fu così dal momento in cui l' uomo comprese la necessità di utilizzare mezzi idonei in relazione ai fini. Quando ebbe la consapevolezza che non è sufficiente la giustizia di una causa in quanto essa richiede la giustizia dei mezzi, scoprì un concetto di giustizia di portata più ampia rispetto agli stretti limiti del diritto.

La tendenza alla trasgressione è peraltro insita nell' essere umano che non è perfetto. Si rende quindi necessario ristabilire l' ordine alterato dalla sua condotta poichè l' uomo non vive isolatamente, ma si trova a convivere in società con altri.

La convivenza genera inevitabilmente dei conflitti che sono inerenti alla natura umana. La convivenza peraltro richiede pace e la giustizia richiede il rispetto della pace: qualsiasi conflitto insorga dovrà quindi essere, necessariamente, risolto al fine di rendere possibile la continuazione della coesistenza pacifica.

Emerge pertanto l' esigenza di istituire degli organi competenti a dirimere i conflitti. Tale funzione sarà affidata ad un terzo estraneo alla controversia ; giacchè, evidentemente, la parte non può essere imparziale rispetto ad una questione in cui è direttamente interessata.

Il terzo, nel risolvere le questioni sottoposte al suo esame, è tenuto ad attenersi ai criteri di giustizia dominanti nel contesto spaziale e temporale in cui si trova ad operare. ~~Lo strumento~~ Lo strumento idoneo per la ricerca della verità gli è offerto dal principio del ~~del~~ contraddittorio: ossia dall' effettiva possibilità garantita alle parti di agire su un piano di eguaglianza, anche per quanto si riferisce alla libertà di esprimere le opinioni.

Una tale concezione risulta oscura nella misura in cui non ci liberiamo da un punto di vista erroneo: e cioè che le probabilità di accesso alla verità sia in relazione inversa alle garanzie di libertà e di eguaglianza delle parti.

E' pertanto necessario lo svolgimento di attività finalizzate alla soluzione delle controversie: il processo.

Un' esatta comprensione di questo fenomeno giuridico non è stata raggiunta facilmente. Al contrario la Storia ha insegnato all' uomo il costo dell' ingiustizia. Il concetto di processo equo - di cui sempre si parla senza che sia stato mai definito in termini positivi - è venuto delineandosi faticosamente in un lungo corso di tempo.

Il processo costituisce, innanzitutto, un unicum nel mondo giuridico: a differenza, infatti, delle altre categorie dommatiche - fondate su un concetto di relazione strettamente connesso con quello di bipolarità - il processo presuppone un vincolo che non lega due, ma tre soggetti: due di essi sono posti in contraddittorio tra loro su un piano di perfetta eguaglianza, mentre il terzo si colloca in una posizione di imparzialità ed indipendenza rispetto ai primi due.

Il processo è pertanto un' idea logica che non si può comprendere se non con riferimento alla sua peculiare struttura.

Ogni fenomeno che si allontani da una tale struttura non può, quindi, essere considerato un processo. In una tale ottica andrebbe considerato e valutato il comune denominatore delle legislazioni sudamericane: esse infatti sono state influenzate in modo notevole dall' eredità del sistema inquisitorio, ormai in contrasto con il vigente dettato costituzionale.

Nell' allontanamento dall' idea di processo (sia da parte della legislazione sia da parte degli organi giudiziari) va ricercata la causa di un fenomeno complesso e diffuso in tutto il mondo: esso viene indicato universalmente con il termine di crisi della giustizia.

Questo fenomeno è espressione di una crisi generale che interessa ogni aspetto della realtà: quello politico, economico, sociale, culturale, religioso, ecc., il ch  ha provocato una crisi maggiore: quella del diritto, fomentata da una inequivocabile crisi della legge e da una ancor pi  grave crisi dell' idea della giustizia. Dalla crisi del diritto viene a formarsi un circolo vizioso che alimenta, a sua volta, la crisi sociale.

Spetta al giurista impegnato indagare sulle ragioni di questa crisi: solo elaborando una diagnosi aderente il pi  possibile alla realt  che lo circonda potr  ipotizzare la soluzione adeguata.

A nostro avviso, la questione preliminare per una corretta

diagnosi è l' analisi delle diverse cause che hanno concorso a determinare questo stato di crisi: cause strutturali ed organiche, legislative, sociologiche, economiche, politiche, culturali e burocratiche.

Le
2. Cause strutturali ed organiche.

Le cause strutturali ed organiche vanno individuate in una difettosa normativa sull' ordinamento giudiziario da parte delle leggi costituzionali e ordinarie.

Qui di seguito si riporta una enumerazione di argomenti che, al pari di quelle che seguiranno, non possiede alcun valore tassativo.

VV
^^
a) - Sistema di elezione dei giudici -. Il concetto di carriera giudiziaria, fondato sul principio della elezione a giudice di coloro che si siano distinti negli studi connessi alla professione giudiziaria, risulta estraneo alla tradizione latinoamericana e, in particolare, a quella argentina.

Il meccanismo di selezione dei giudici in Argentina - come del resto nei paesi dell' America latina, ad eccezione del Brasile - è essenzialmente politico: nella prima fase i candidati proposti dal Potere Esecutivo vengono ratificati - in tutto o in parte - dal Potere Legislativo; nella seconda fase la nominata dei giudici spetta al Potere Esecutivo.

Il costume politico latinoamericano ha reso possibile che la maggioranza assoluta dei giudici sia costituita da sostenitori del partito al quale appartengono coloro che li designa

no. Quest' ultima circostanza non solo non garantisce la idoneità del giudice allo svolgimento della propria funzione ma è anche fattore che determina l' insorgere di altre cause della crisi che prenderemo successivamente in considerazione tra quelle di natura politica e culturale.

b) - Dipendenza economica del Potere Giudiziario rispetto agli altri Poteri dello Stato -. Il principio della divisione dei poteri al quale si sono ispirate tanto la Costituzione della Nazione Argentina - come le Costituzioni di tutte le province argentine - non ha trovato peraltro applicazione per quanto concerne l' indipendenza del Potere Giudiziario. Tale situazione non è da imputare solamente al sistema di designazione dei giudici, precedentemente delineato, ma anche alla circostanza che l' ammontare dei fondi per la giustizia è stabilito dagli altri Poteri dello Stato e non dal Potere Giudiziario.

Per questa ragione sono basse le retribuzioni dei magistrati e dei funzionari, che si ritirano dal servizio di essere al riparo da qualsiasi contingenza di carattere politico.

Quest' ultimo punto assume maggiore importanza qualora venga considerato il fenomeno della mobilità giudiziaria che esso determina. Si rileva, infatti, che non accede alla carriera giudiziaria l' avvocato rinomato e con esperienza professionale, il quale non è attratto dalla retribuzione nè dalla prospettiva di un buon trattamento pensionistico. Le cariche giudiziarie vengono ~~partite~~ ricoperte da avvocati giovani senza

il trattamento economico pensionistico non è tale da permettere ai magistrati ed ai funzionari

l' esperienza necessaria per svolgere adeguatamente la funzione giudiziaria; essi avanzano rapidamente nella carriera grazie alla messa a riposo volontaria dei magistrati più anziani, i quali tornano ad esercitare la libera professione con la mira di maggiori guadagni. La diffusa e costante tendenza dei magistrati ad abbandonare la carriera giudiziaria verso la libera professione si ripercuote in termini negativi, come è facile intendere, sulla efficienza dell' amministrazione della giustizia.

Si aggiunge poi, come dato di fatto, che ogni anno aumenta il numero delle donne che viene a ricoprire cariche giudiziarie. Si arriverà ben presto di questo passo ad una "ginecrazia" giudiziaria.

c) - Disciplina difettosa della competenza -. La competenza - in quanto distribuzione dell' attività giurisdizionale tra i diversi giudici - deve essere regolata in modo chiaro e semplice affinché ciascun litigante sia in grado di conoscere con certezza, sin dal momento in cui promuove l' azione, il giudice davanti a cui sarà svolto il processo .

Questo elementare principio di diritto non trova attuazione nell' ordinamento argentino.

La disciplina normativa sulla competenza, rispecchiando la organizzazione istituzionale del paese in stato federale, prevede un ordine di competenze di ambito nazionale e diversi or

dini, di competenze per ciascuna Provincia. La previsione normativa di molteplici ordini di competenze si manifesta nella coesistenza di ventitre codici processuali, alcuni dei quali completamente diversi nel contenuto, ed altrettante leggi sull'ordinamento giudiziario che variano da Provincia a Provincia. Ed è dato inoltre constatare l'assenza, nell'ordinamento argentino, di una dettagliata disciplina normativa sulla competenza per materia, la quale prospetta maggiori problemi: manca altresì la previsione dell'attribuzione al giudice di grado inferiore, che si dichiara incompetente, di investire della causa un altro giudice. Una tale eterogenea e lacunosa legislazione sulla competenza solleva numerosi problemi, tra cui, innanzitutto, quello dei conflitti di competenza e del lungo periodo necessario per dirimerli.

d) - Concentrazione delle sedi degli uffici giudiziari in aree territoriali molto estese -. L'estesa superficie del territorio nazionale (2.776.889 chilometri quadrati) e la sua scarsa popolazione (30.000.000 di abitanti) fanno sì che tra le sedi dei tribunali vi sia un'enorme distanza. Il cittadino, pertanto, trovandosi distante dal luogo in cui ha sede un tribunale, ha l'accesso alla giustizia non agevole (a meno che non risieda in grandi centri urbani).

L'accentuata tendenza, poi, della maggior parte delle Province di concentrare l'organizzazione nel proprio ambito, contribuisce ad aggravare ulteriormente il problema.

e) - Esistenza di troppi gradi del processo -. Ciascun or

ordinamento provinciale prevede lo svolgimento del processo ordinario di cognizione in due gradi rispetto a questioni di fatto e di diritto (nel giudizio di secondo grado i poteri del giudice incontrano il limite nel divieto di reformatio in peius

L' esperimento dei due gradi di giudizio non esaurisce la possibilità di ulteriori impugnazioni. Esiste, infatti, il recurso de inconstitucionalidad che introduce un processo, in primo grado, a carattere straordinario, per violazione di una norma costituzionale, sia provinciale che nazionale, ~~non~~ in ~~questo~~ questo ~~provinciale~~ provinciale ~~che~~ in ~~questo~~ questo ~~nazionale~~ nazionale. Esauriti questi tre gradi di giudizi, è ancora esperibile un secondo ricorso, a carattere straordinario, davanti alla Corte Suprema de Justicia de la Nación come ^{massima} interprete più alto della Costituzione nazionale.

Nell' ordinamento nazionale (a carattere federale) il processo di cognizione si svolge in soli tre gradi.

La articolazione del giudizio in più gradi trova naturalmente riscontro nella patologia della "durata dei processi" ^{particolare} - aspetto del vasto problema della crisi della giustizia - che prenderemo in considerazione trattando delle cause legislative.

f) - Inesistenza del tribunale di cassazione -. Il modello del tribunale di cassazione è estraneo alla tradizione giuridica argentina: negli anni '50 venne introdotto un tale tribunale nel sistema federale, ma ~~non~~ funzionò soltanto per un breve periodo di tempo.

L' inesistenza di un organo giudiziario con funzione cassatoria delle pronunce giudiziarie rende inevitabile la produzione di una giurisprudenza contraddittoria non solo nell' ambito ^{di una} ~~città~~ ma anche nell' ambito di un medesimo tribunale.

Questa realtà si riflette naturalmente in uno stato di incertezza e di insicurezza del cittadino che non può mai prevedere, in termini ragionevoli, l' esito di una causa: quest' ultima circostanza contribuisce, poi, a determinare ~~una~~ la mancanza di credibilità nel sistema e la sfiducia nei confronti dei giudici.

3. ^{Le} Cause legislative -.

Le cause legislative vanno ricercate nei difetti della normativa codicistica sull' attività processuale.

Vanno in proposito segnalati i seguenti punti:

a) - Incomprensione della natura del processo equo come relazione giuridica da parte del legislatore -. Senza la consapevolezza della differenza costitutiva tra l' idea puramente logica del processo e quella puramente giuridica del procedimento, in numerosi casi il legislatore ha predisposto dei procedimenti ed ha accordato effetti processuali ad istanze essenzialmente unilaterali; il che porta ad appesantire il sistema e generare sfiducia nei giudici.

Col pretesto che è dovere del giudice ricercare la verità materiale, gli vengono concesse facoltà per emanare provvedimenti senza restrizioni con carattere di provvisorietà; l' utilizzo di tali facoltà - in assenza di una "sana y prudente logica" - conduce alla rottura del principio di uguaglianza accelerando in tal modo la sfiducia del cittadino nella giustizia.

Il fenomeno - in sintonia con il processo penale (che a rigor logico è un mero procedimento) - andrebbe interpretato come effetto dell' inspiegabile sopravvivenza del sistema inquisitorio di nefasta memoria nell' America latina.

b) - Discriminazione operata dalla legge a favore del convenuto -. Le Costituzioni hanno sempre accordato una particolare tutela all' imputato nei confronti di un' ingerenza indebita dell' autorità politica.

A tal fine i testi costituzionali hanno predisposto lo strumento della garanzia dell' involabilità del diritto alla difesa. L' idea ispiratrice della predetta garanzia costituzionale - una volta trasferita sul piano della controversia civile - ha finito per essere snaturata.

L' interpretazione della norma costituzionale (secondo cui nemo tenetur se edere) porterebbe alla depenalizzazione del delitto di falso giuramento e, quindi, alla legittimazione del ricorso alla menzogna ed ai raggiri nella conduzione del processo.

Questa realtà processuale potrebbe, in teoria, essere tollerabile in un paese economicamente solido. Al contrario non è assolutamente ammissibile in un paese, come l' Argentina, con un tasso di inflazione che raggiunge le tre e quattro cifre all' anno. Quando ciò avviene le obbligazioni pecuniarie costituiscono un eccellente affare; col trascorrere del tempo, infatti, il denaro perde valore e, quindi, qualsiasi debito per una somma considerevole si converte, a parità di importo, in un debito per un valore irrisorio.

Questa circostanza ha determinato il sorgere di un nuovo fenomeno sociale: l' industria del debito sotto i cui auspici i debitori non pagano, l' indice di litigiosità aumenta,

i giudici vengono sovraccaricati di lavoro.] risultano penaliz-
zzati i creditori, i quali, percependo l' importo nominale dei
loro crediti (anche se sono) computati al capitale gli in-
teressi corrispondenti e le ~~sifre siano necessitate~~ con qual-
che indice ^(di conversione) constatano di avere perduto ~~alle~~ ^{di ce} somme ingenti;
tale fenomeno, a sua volta, ripercuotendosi nella restrizio-
ne del credito e nell' aumento del tasso di interesse in fun-
zione del rischio, aggrava la crisi.

Le indagini statistiche rivelano che nel 99,50 % dei casi
l' esito delle cause è positiva per l' attore. Non ci si può
d' altronde attendere un risultato ^{diverso} quando ^{si} considerato il ^{di}
nostro sistema in cui agire in giudizio costituisce un vero
tormento, ~~si~~ avventura nel processo solamente colui che sappia
di avere ragione.

L' infima percentuale che indica il numero dei casi in cui
l' esito delle cause è positiva per il convenuto è realmente
trascurabile. E trascurabile deve essere questa percentuale
per il legislatore che, peraltro, ha finora disciplinato il
processo avendo unicamente di mira la difesa del convenuto,
senza predisporre idonee garanzie affinché l' attore possa con-
seguire il credito vantato agevolmente e in un tempo ragio-
vole.

Fino a quando però le leggi processuali - disponendo una
serie di impedimenti - ostacoleranno un svolgimento rapido ²
del giudizio / e permetteranno alle parti ^{di} utilizzare espedien-
ti quali il raggiro, ^{il} tempo di durata dei processi si allun-
gherà ~~ulteriormente~~ e la già critica situazione dell' am-
ministrazione della giustizia sarà aggravata.

c) - Elevato numero di tipi di processi -. L' uomo comune,

che in quanto tale possiede anche il senso comune (~~sembra però possedere il meno comune di tutti i sensi~~ ^{di cui però si dettano molti} per molti giuristi), comprende, o al meno intuisce, che il processo - inteso come strumento per risolvere pacificamente e dialetticamente una controversia tra due soggetti che agiscono su un piano di uguaglianza - debba svolgersi secondo un procedimento semplice e, quindi, facilmente comprensibile dalle parti.

L' intuizione dell' uomo comune non è peraltro condivisa dal legislatore. Questi, infatti, non solo predispone una disciplina alquanto complessa per ciascun sistema procedurale, ma anche riunisce in un medesimo codice la regolamentazione di più modelli di processo, tutti divergenti tra loro con riferimento ai termini, al sistema della difesa, ed ai mezzi di impugnazione.

Dalla semplice lettura dell' ^{indice di un} qualsiasi codice processuale argentino si rileva che vi sono disciplinati almeno quattro modelli di processi di cognizione (ordinario, sommario, sommarissimo ed arbitrale), cinque modelli di processi di esecuzione (esecuzione comune, esecuzione della sentenza, esecuzione esattoriale, esecuzione pignorizia ed ipotecaria) e diversi procedimenti speciali di cognizione (sfratto, rendimento dei conti, alimenti, azione di reintegrazione, divisione della comunione, usucapione, giudizio con trattazione orale, giudizio per una causa di "minor valore", etc...).

La circostanza che ciascun tipo procedimentale, come già abbiamo riferito, ~~sia~~ ^{da} caratterizzato da termini diversi (per quanto concerne la contestazione della domanda oppure la proposizione delle eccezioni, ~~per~~ l' indicazione e la produzione dei mezzi di difesa, le deduzioni sul merito, la proposizione dei mezzi di impugnazione) determina necessariamente lo sconcerto e la confusione dei difensori, anche dei più esperti, i quali si trovano - molto spesso in una stessa giornata - a discutere ciascuna causa secondo modalità completamente diverse.

d) - Assenza dell' oralità -. Ormai il principio della scrittura nello svolgimento del processo è un dato acquisito alla tradizione giuridica dell' Argentina. Tale dato si riflette sull' atteggiamento del legislatore generalmente ostile ad adottare il principio dell' oralità nella regolamentazione del processo; ciò comporta inevitabilmente dei principi che ^{un i} dell' oralità sono dirette conseguenze: la celerità, l' immediatezza e l' economia.

Vanno, peraltro, rilevate alcune eccezioni.

Il processo penale, infatti, si svolge secondo il principio dell' oralità su richiesta dell' imputato il quale generalmente lo rifiuta per motivi che non sono facilmente comprensibili.

Alcuni ordinamenti provinciali hanno accolto il principio dell' oralità nella regolamentazione del processo civile in alcuni casi; così ad esempio quello di Santa Fe che dispone lo svolgimento di un giudizio orale nelle cause relative al diritto di famiglia ed in quelle di risarcimento per responsabilità extracontrattuale.

Considerati peraltro gli attuali "indici di litigiosità", che si riflettono in un sovraccarico di lavoro per gli uffici giudiziari, (si stima che nell' anno 1988 siano state iscritte al ruolo, in media, 2.600.000 cause per tribunale), l' adozione dell' oralità ~~non~~ non costituirebbe un rimedio efficace per rendere più celere il processo, nella misura in cui non venga, allo stesso tempo, ampliato l' apparato giudiziario.

e) - Eccessiva durata del processo -. Risulta evidente al giurista che il processo - in quanto serie consequenziale di

relazioni giuridiche - debba articolarsi esclusivamente in quattro fasi: affermazione, negazione, conferma ed allegazione; e che tali fasi debbano svolgersi nel minor tempo e nel modo più concentrato possibile.

Da un' indagine effettuata in Spagna (1) si è ricavato che la durata media di una causa sia di cinque anni e cinque mesi.

In Argentina non si è lontani da un tale risultato.

Si rileva, ad esempio, che la durata di un giudizio ordinario in due istanze, sulla base di un codice medio (quale si assume essere quello della Provincia di Santa Fe) (2) - che non richieda un eccessivo periodo di esperimento probatorio, il cui corso non sia ritardato o interrotto, in cui le parti e l' apparato giudiziario procedano puntualmente e correttamente - è di un minimo di trecentonovantasei giorni feriali (che corrispondono a complessivamente due anni se vi si comprendono i giorni festivi). In una tale situazione è sempre meglio comporre la lite in via extragiudiziale , ove si consideri che oltre ad un periodo di quasi due anni di durata del processo potrebbero verificarsi altri ritardi: come la durata di due ulteriori gradi di giudizio in via straordinaria, la durata del giudizio di rinvio che sempre implica la sentenza pronunciata nel giudizio in via straordinaria, e la circostanza che i termini solitamente vengono di fatto raddoppiati.

(1) DE MIGUEL Y ALONSO C., Consideraciones sobre la lentitud de los procesos civiles y sus posibles soluciones, "Revista de derecho procesal iberoamericano", 1971, I, pp. 55-78.

(2) [n.d.t.] Il codice della Provincia di Santa Fe, emanato nel 1887 - nonostante le riforme del 1940 e del 1962 ispirate al codice processuale italiano e la forte pressione esercitata

f) - Eccessivo intervento del pubblico ministero -. Nell'ordinamento argentino il pubblico ministero si colloca nello ambito del Potere Giudiziario.

Da sempre il p.m. è parte necessaria in ogni causa in cui si ravvisi un pubblico interesse, per cui le leggi processuali civili gli attribuiscono una funzione consultiva sulle questioni inerenti alla competenza, alla perenzione, al soddisfacimento degli interessi del fisco, ecc.; tutto ciò determina una sovrabbondante trafila di pratiche con una corrispondente perdita di tempo.

4. Le cause sociologiche.

Le cause sociologiche dipendono da alcuni fattori sociali che incidono sull'attività giudiziaria.

Vanno in proposito segnalati i seguenti aspetti:

a) - Numero esorbitante di avvocati -. Oltre mezzo secolo è trascorso da quando Piero Calamandrei spiegava il grave problema che insorge, allorché la professione di avvocato perde la funzione che le è propria in uno stato di diritto.

Il fenomeno così descritto da Calamandrei trova pieno riscontro nella realtà argentina degli anni ottanta.

Il problema è diventato particolarmente grave a partire dal 1983. Il governo che allora assunse la direzione del paese introdusse il libero accesso alle università le cui infrastrutture

dal governo federale affinché il testo del codice processuale della Nazione argentina fosse incorporato nella legislazione particolare di ogni Provincia - ha mantenute le sue originarie peculiarità.

ture e il cui corpo docente era adeguato solo per meno del 10% degli studenti iscritti.

Ne conseguì immediatamente che il corpo docente divenisse meno esigente; ciò comportando uno scadimento del livello accademico ed una maggiore facilità per il conseguimento del titolo di laurea.

Al fine di poter valutare pienamente l'importanza del problema, si prenda ad esempio la seconda città del paese - Rosario -, dove su una popolazione di 980.000 abitanti, esercitano la professione 810 avvocati, risultando un avvocato ogni 1.210.000 abitanti. Sulla base di un'indagine statistica non ufficiale effettuata alla fine del 1986, dopo venticinque anni, la stessa città contava 1.050.000 abitanti (fenomeno demografico questo provocato dalla grave situazione economica la quale determina una gran migrazione interna) con un numero di poco più di 3.000 avvocati: in proporzione un avvocato ogni 350 abitanti.

Sono essenzialmente due le conseguenze che derivano dal fenomeno qui descritto: da un lato, il basso livello accademico delle università permette l'esercizio dell'attività forense in massa da parte di avvocati che non hanno una preparazione adeguata; dall'altro lato, lo stesso organico della giustizia è selezionato tra coloro che provengono dai medesimi studi universitari: il che si riflette inevitabilmente sul livello di efficienza dell'amministrazione della giustizia.

~~tanti (fenomeno demografico questo provocato dalla grava situazione economica la quale determina una gran migrazione interna) con un numero di poco più ^{di} 3.000 avvocati, significando, in proporzione, un avvocato ogni 350 abitanti.~~

~~Sono essenzialmente due le conseguenze che derivano dal fenomeno qui descritto: il basso livello accademico delle università permette l' esercizio dell' attività forense in massa da parte di avvocati che non hanno una preparazione adeguata ed, inoltre, lo stesso organico della giustizia è selezionata tra coloro che provengono dai medesimi studi universitari, il che si riflette inevitabilmente sul grado di efficienza della amministrazione della giustizia.~~

b) - Mancanza di credibilità nella magistratura -. L' uomo comune segue con trepidazione non tanto il procedimento di formazione delle leggi quanto, piuttosto, il momento della loro applicazione. Ne è prova la circostanza della avversione della gente nei confronti delle istituzioni giudiziarie - una sorta di subcosciente collettivo che emerge in periodi di crisi - la quale si manifesta persino quando l' organo giudiziario ha statuito in presenza di una lacuna della legge.

Non è forse da escludere, tra i fattori che provocano tale stato d' animo, la sfiducia dei cittadini nella piena realizzazione del principio di uguaglianza innanzi al tribunale.

E' comunque certo che ogni giorno acquista maggior vigore il vecchio adagio secondo cui "è meglio rimediare un accordo piuttosto che non attendere un buon giudizio".

La mancanza di fiducia nell' autorità giudiziaria ingenera il ricorso frequente ai mezzi di impugnazione: il che comporta un sovraccarico di lavoro nei tribunali di grado superiore.

Con riferimento all'organo giudiziario di grado più elevato, vale a dire la Suprema Corte di Giustizia, si osserva quanto segue.

Una seria indagine svolta dal Foro de estudios sobre la administración de justicia en la Argentina (F.O.R.E.S.) rivela che da una media ^{annuale} di 1.000 ricorsi promossi davanti alla Suprema Corte durante il decennio 1950-1960, aumentata a 2.000 nel decennio 1970-1980, si è giunti ad una media annuale di 4.200 ricorsi negli anni ottanta. Il che corrisponde - nel corso di un anno giudiziario (solo 200 giorni effettivi escluse le ferie giudiziarie) - ^{ad} una media giornaliera di 21 ricorsi. Lad

Se poi si consideri che al Supremo Tribunale (cui compete esclusivamente il sindacato della legittimità costituzionale delle pronunce giudiziarie) si accede attraverso la via di un ricorso straordinario ammissibile solo contro le sentenze definitive emanate dai tribunali d' appello provinciali, si potrà comprendere in quale misura venga incrementato l' indice delle cause promosse davanti ai tribunali di primo e secondo grado. E sarà facilmente immaginabile come ciò sia di ostacolo all' attuazione della giustizia.

c) - Numero eccessivo di controversie giudiziarie -. L' accrescimento della quantità degli avvocati e la crisi inflazionistica che sta sconvolgendo l' Argentina da diversi anni, determinano un aumento ^{costante} nella misura di due ad uno ogni cinque anni dell' indice delle controversie giudiziarie che si instaurano tra i privati e - soprattutto - tra questi e lo Stato.

L' eccezionale incremento delle controversie giudiziarie non è, peraltro, riuscito a paralizzare, in modo definitivo, l' attività dei tribunali. Molte controversie, infatti, instaurate inizialmente davanti ad un organo giudiziario, vengono

successivamente risolte in via extragiudiziale sia per la ragione sopra esposta (ciò avviene nella maggioranza dei casi), sia per mere ragioni di ordine economico dovute alla svalutazione ^{mensile} della moneta pari ad una percentuale superiore alle due cifre.

5. Le cause economiche.

Le cause economiche sono di ordine generale, settoriale e strutturale.

a) - L' inflazione -. Questa costituisce la causa di ordine generale strettamente connessa con le altre.

L' inflazione può essere definita, sinteticamente, come un fenomeno di aumento del livello dei prezzi. Tale livello dipende, direttamente e proporzionalmente, dalla quantità di moneta circolante. Il tasso d' inflazione, pertanto, dipende dal tasso di produzione monetaria in assenza di un corrispondente incremento di produzione di beni e di servizi.

Al fine di avere un' idea dei livelli inflazionistici argentini occorre segnalare che dal 1970 fino al 1985 la moneta ha subito la svalutazione di nove zeri; vale a dire che un austral (denominazione della moneta attualmente in ^{circolazione} vigore) equivale a mille milioni ^{di pesos moneda nacional} di pesos moneda nacional (moneta vigente nel 1970).

Ciò comporta una diminuzione considerevole dei salari reali e, quindi, della possibilità di effettuare investimenti finalizzati esclusivamente alla produzione di servizi. L' elevatissimo tasso inflazionistico determina, poi, come si era

sopra ricordato, la creazione di una vera e propria industria del debito tra i privati, tra lo Stato ed i privati e, ciò che è più grave, tra i privati e lo Stato, il quale vede, in questo modo, diminuire considerevolmente le proprie entrate tributarie.

b) - Riduzione dei fondi per la Giustizia -. La circostanza da ultimo segnalata fa sì che i fondi stanziati per la amministrazione della Giustizia vadano progressivamente riducendosi. Questa circostanza determina la carenza di infrastrutture idonee per lo svolgimento delle attività giurisdizionali: mancano edifici e non sono riparati quelli esistenti, le disponibilità finanziarie sono spesso insufficienti per pagare fatture concernenti servizi elementari (elettricità, telefono...), così come per l'acquisto di macchine da scrivere e, più prosaicamente, per la carta su cui scrivere etc...

A tale critica situazione finanziaria degli uffici giudiziari contribuisce l'assunzione da parte dello Stato di compiti che non gli spettano. ^{E sono} trascuratissimi i compiti, tra cui quello dell'amministrazione della giustizia, che la Costituzione prevede espressamente a suo carico.

6. Le cause politiche.

Le cause politiche sono venute evidenziandosi nel corso dell'esposizione.

a) - Il Potere Giudiziario non è un autentico Potere -. Il suo asservimento agli altri Poteri è determinato da una legislazione finanziaria che non predispone fondi sufficienti a

~~svolgono tutte~~ ~~sul~~ ~~debiti~~ a coprire le spese elementari necessarie allo svolgimento del servizio.

b) - L'ingerenza del potere politico nell'ordinamento giudiziario -. Il sistema di designazione dei giudici - come è congegnato nell'ordinamento nazionale e in quello provinciale - permette ~~ma~~ che gruppi di pressione, attraverso lo strumento della designazione dei giudici, esercitino un'influenza determinante sul Potere Giudiziario.

c) - Numerosi problemi sindacali -. I fattori economici precedentemente menzionati - quali l'inflazione, una politica di riduzione dei finanziamenti e la mancanza di adeguate entrate tributarie - incidono sulla categoria degli impiegati degli uffici giudiziari. Questi, infatti, lamentano che i loro stipendi non sono adeguati al costo della vita ed, inoltre, ~~inoltre~~ gravi ritardi nel pagamento delle loro retribuzioni. Negli ultimi quattro anni il fenomeno degli scioperi del personale giudiziario è venuto intensificandosi. Questi scioperi raggiungono, in media, i trenta o trentacinque giorni all'anno; per cui rimangono due mesi a disposizione del pubblico.

Se a ciò viene aggiunto il periodo delle ferie giudiziarie annuali che dura ^{no} per tutto il mese di gennaio, le brevi ferie giudiziarie di due settimane nel mese di luglio e i permessi concessi per vari motivi - può desumersi che l'attività degli uffici giudiziari viene effettivamente svolta in un periodo di nove mesi, vale a dire in un totale di centottanta giorni lavorativi all'anno (un 54% della sua massima operatività).

7. Le cause culturali.

Le cause culturali concernono il livello di preparazione dei giudici, i quali, come abbiamo visto, accedono alla carriera molto giovani e con inadeguata preparazione tecnica.

a) - Mancanza di una scuola giudiziaria -. Considerato il sistema eminentemente politica di designazione dei magistrati ~~xxixaxia xax kaxxa~~ non si vede la necessità di creare una scuola giudiziaria. Tanto è vero che, quando è stata creata una scuola giudiziaria in qualche Provincia, la legge istitutiva di tale scuola veniva dichiarata incostituzionale.

L' assenza di una ^c scuola giudiziaria costituisce una grave minaccia all' efficienza del servizio allo stesso modo della

b) - Mancanza di corsi obbligatori di aggiornamento professionale -. E' necessario che in un Paese di estrema "mobilità" legislativa siano istituiti corsi obbligatori di aggiornamento professionale per magistrati, funzionari ed impiegati subalterni.

8. Le cause burocratiche.

Le cause burocratiche, in fine, sono comuni a tutte le società.

a) - Esistenza di troppi uffici -. E' indubbio che la

burocrazia produce burocrazia e, quindi, quanto più sarà aumentato il numero dei funzionari tanto più sarà avvertita la necessità di aumentare ulteriormente il numero dei funzionari: infatti essi hanno interesse di gonfiare l'organico e di giustificare le funzioni che svolgono.

Ciò avviene in tutti gli uffici giudiziari: dalla lettura di un qualsiasi fascicolo di causa si rileva il passaggio - per lo più non necessario - attraverso diversi uffici; il che richiede tempo, denaro e sforzo professionale.

b) - Prevalenza dell' ufficio sul lavoro personale del giudice -. La circostanza sopra descritta - e l' eccessivo movimento quotidiano di fascicoli (raggiunge il numero dei trecento al giorno in un tribunale competente in materia civile e commerciale) - ha ingenerato una lenta - ma costante - tendenza a delegare compiti ad impiegati subalterni che non sono in grado , per le ragioni espresse a proposito delle cause culturali, di svolgerli in modo soddisfacente.

L' inefficienza con cui procedono richiede un' attività di controllo che aggrava l' inefficienza burocratica: tutto ciò determina una prestazione scadente del servizio.

10. Conclusione

Siamo venuti fin qui delineando la diagnosi rivelatrice dell' esistenza del grave problema che tormenta tutte o, meglio, quasi tutte le società.

Generalmente i governanti non hanno avvertito la gravità della crisi o, almeno, non hanno dato ad intenderlo in quanto hanno cercato di sradicarla con rimedi inadeguati ("con

paños tibios y aspirinas").

La cura del male richiede peraltro qualcosa in più: un taglio profondo che raggiunga la stessa radice del sistema giudiziario e il ricorso all'immaginazione per migliorare quella che è oggi chiamata l'inefficacia del processo.

In tutti i paesi è manifesto ogni giorno in misura maggiore l'allontanamento dei cittadini dalla giustizia pubblica per cercare una soluzione rapida ed efficace dei loro conflitti nell'arbitrato privato.

La sua esperienza - l'assenza di eccessivi formalismi, lo stretto rapporto instaurantesi tra coloro che giudicano e coloro che sono giudicati, l'adozione dell'oralità, l'assenza di personale subalterno cui delegare compiti, la rapidità nell'emanazione della decisione, etc., - dovrebbe ispirare il legislatore nel creare un sistema di giustizia pubblica che, semplicemente, significhi un ritorno alle origini (non invano viene predicato che tutto quanto appartenga al passato sia migliore ...).



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA «LA SAPIENZA»

ISTITUTO DI DIRITTO PROCESSUALE CIVILE

FACOLTÀ GIURISPRUDENZA

Roma, 30 novembre 1988

ESPRESSO

Chiar.mo
Prof.dr.don Adolfo Alvarado Velloso
Dorrego 1748
2000 ROSARIO
Argentina

Illustre collega,

come da accordi presi in occasione del Congresso di Roma sul "codice tipo", quale direttore del gruppo di ricerca C.N.R. sui tempi del processo documentazione, Le preciso che saremmo particolarmente interessati ad avere una Sua relazione per iscritto sui tempi della giustizia civile in Argentina, nei suoi diversi gradi di giurisdizione. La Sua relazione dovrebbe essere corredata da dati statistici e da una analisi delle cause che provocano l'allungamento dei processi.

Saremmo, inoltre, lieti di organizzare a Roma una tavola rotonda, nel prossimo mese di gennaio, durante la quale potremmo discutere con Lei i risultati della Sua relazione e comparare la situazione argentina con quella italiana.

Per conto nostro, la data dell'incontro potrebbe essere preferibilmente il 10 o l'11 gennaio ovvero il 18.-19 o 20 gennaio.

Resto in attesa di Sue cortese comunicazioni al riguardo.

In attesa di incontrarLa presto, Le invio, caro collega, gli auguri più sinceri di buone feste ed i saluti più cordiali ed amichevoli