



# la Pazienza

rassegna dell'ordine degli avvocati di torino

GIUGNO 2005 87





In copertina:

TORINO di Jutta Pabst,  
1999



# la Paziienza

rassegna dell'ordine degli avvocati di torino

DIRETTORE RESPONSABILE

Antonio ROSSOMANDO

COMITATO DI REDAZIONE

Pier Luigi AMERIO  
Paolo DAVICO-BONINO  
Vincenzo ENRICHENS  
Fulvio GIANARIA  
Mario NAPOLI  
Elena NEGRI  
Carlo PAVESIO  
Filippo VALLOSIO  
Romana VIGLIANI  
Giovanni VILLANI

Registrato al n. 2759 del Tribunale  
di Torino in data 9 giugno 1983

PROGETTAZIONE GRAFICA  
Tuttotondo comunicazione - To

IMPAGINAZIONE  
Studio Beta - TO

FOTOCOMPOSIZIONE  
Smile Grafica - TO

STAMPA  
MARIOGROS - Torino

Le foto di questo numero  
sono di Arianna Enrichens

## Editoriale

7 Una giornata di festa di *Antonio Rossomando*

## Riflessioni

- 10 La questione amministrativa. Il rapporto tra cittadino e Stato attraverso l'attività della pubblica amministrazione di *Carlo Emanuele Gallo*  
13 La questione amministrativa. Verso una amministrazione partecipata. Il cittadino da destinatario a parte del procedimento di *Antonio Finocchiaro*  
17 La questione amministrativa. Trasparenza e diritto di accesso di *Carlo Merani*  
19 Illeggibilità della firma di chi conferisce procura al difensore in rappresentanza di una società di *Domenico Sorrentino*  
21 L'assemblea dei soci nella spa: un sovrano spodestato? di *Carlo Pavesio e Sarah Vercellone*  
26 Definizione anticipata del procedimento a carico di imputato minorenni: "la messa alla prova" art. 27 DPR n° 448/1988 di *Romana Vigliani*

## Ritratti

29 Ritratti di giuristi subalpini: Luigi Ferraris di *Dario Poto*

## Un sasso nello stagno

- 32 Ancora sul manager in tribunale di *Alberto M. Musy*  
35 Dal contributo unificato alle risorse umane: spunti per una indagine sull'organizzazione giudiziaria nel distretto subalpino di *Marco Ubertini*

## Cose di casa

- 39 Notizie dalla Fondazione Croce di *Manuela Stinchi*  
42 Avvertenza per i praticanti abilitati al patrocinio di *Guglielmo Preve*

## Recensioni

- 44 Un trattato di Camillo Voglino di *Giuseppe Volante*  
45 Lette o raccontate a cura di *Franzo Grande Stevens*

## Ricordi

- 46 In ricordo di Giovanni Pellissero di *Sergio Sibille*  
47 In ricordo di Vincenzo Gribaldo di *Giampaolo Zancan*



Publicità  
STUDIO BETA  
10133 TORINO  
Corso Moncalieri, 494/6 G  
Tel. 011/661.04.49  
Cell. 340/576.83.25

La redazione si scusa per gli errori di stampa dell'ultimo numero e in particolare per quelli di composizione dell'intervento del Professor Ferrua





## Editoriale

# UNA GIORNATA DI FESTA

Si è deciso di riservare l'Aula Magna che porta il nome di Fulvio Croce alla celebrazione solenne dei 50-60 anni di toga di tanti nostri colleghi ed alla premiazione dei giovani primi classificati in Torino agli esami di avvocato nelle sessioni 2003-2004. Si è voluto condividere questa felice occasione con l'intera città qui simbolicamente rappresentata dal Sindaco della Municipalità torinese.

Questa è anche la festa dell'Ordine che vede nel lungo percorso professionale dei colleghi da premiare la conferma e la continuità dei principi a cui l'Avvocatura ha inteso ed intende ispirarsi attraverso tutte le fasi storiche che si sono succedute nel nostro Paese.

Oggi proprio questo si vuole ribadire, nel momento in cui si ridiscute la sopravvivenza degli Ordini. Agli Ordini oggi la storia conferma il ruolo di sostegno dell'Avvocatura, il ruolo di unificazione dell'Avvocatura, il ruolo di orientamento dell'Avvocatura, ruoli essenziali al modo di essere e di concepire l'Avvocatura nel nostro Paese. Gli Ordini, nel terzo millennio, trovano la loro giustificazione storica nell'essere al servizio dei cittadini e della collettività senza alcuna deriva corporativa.

"I venti che spirano" al presente sono indubbiamente diversi e sembrano, talvolta, voler toccare ed intaccare da vicino l'essenza e la natura stessa di Istituzioni come la nostra e quello che ho davanti è un uditorio troppo avvertito ed informato perché io debba indugiare su tutto il travaglio di pensiero e di percorso che sta fin da tempo accompagnando il tema delle riforme degli ordinamenti e degli assetti professionali.

La stessa aula di Strasburgo, nella mozione del 16 dicembre 2003, sottolineava il particolare equilibrio su cui si

reggono le professioni liberali, che sono *"espressione di un ordine democratico fondato sulla legge e un elemento essenziale delle società europee"*; da un lato, infatti, *"le professioni non si sottraggono alla competizione ed alla libera circolazione dei servizi; d'altra parte, però non si può prescindere da regole, ritagliate sulle caratteristiche di ciascuna professione, relative ad organizzazione, qualificazione, deontologia, responsabilità, imparzialità. Inoltre, le organizzazioni professionali devono essere messe in condizione di prevenire i conflitti di interesse e la pubblicità ingannevole; in questi termini le regole non costituiscono restrizioni alla concorrenza, assicurando, anzi, la qualificazione dei professionisti e garantendo la qualità dei servizi, a beneficio dei cittadini, della società in generale ed a tutela dell'interesse pubblico"*.

Un equilibrio che bene ed in particolare si coglie nelle funzioni che l'ordinamento assegna ai nostri Consigli dell'Ordine. Si tratta di organizzazioni sociali integrate nell'apparato pubblico alle quali il legislatore assegna l'esercizio di pubbliche funzioni secondo il principio di sussidiarietà: si pensi alle recenti leggi sulla difesa d'ufficio e sul gratuito patrocinio. E' indubitabile che accanto a queste nuove funzioni gli Ordini svolgano anche la funzione di rappresentare e tutelare gli interessi degli avvocati e la forza dell'Ordine è proprio questa: esercitare funzioni pubbliche nell'interesse pubblico ed insieme tutelare un interesse collettivo. La dialettica tra i due momenti, quello pubblicistico e quello di tutela di gruppo è un dato peculiare di questi enti pubblici associativi. Anzi esso costituisce forse il carattere più tipico degli Ordini.

La storia, la nostra storia, è testimonianza della nostra professione, è soggetto della nostra unità, è garanzia della nostra sopravvivenza.

I caratteri originali della professione forense sono caratteri indelebili. È questo un dato di fatto, oltre che una convinzione. Si tratta di caratteri che non debbono essere intaccati da nessuna spinta di sedicente "liberalizzazione", nessuna spinta del c.d. "mercato dei servizi legali".

L'etica della professione forense è una preoccupazione costante, ed anche la linea guida della intera Avvocatura.

Questo va ricordato oggi, mentre ripercorriamo idealmente insieme i cinquanta ed i sessant'anni di professione di colleghi, qui riuniti in toga. Oggi è un giorno che per tutti deve essere di festa.

Andiamo indietro coi ricordi: la prima arringa, la prima comparsa, l'emozione dell'esordio, l'ansia del risultato, la solitudine nelle decisioni, quella solitudine che non ci lascerà mai.

Vale ricordare che fin dal suo inizio la professione forense viene qualificata in termini di dignità, decoro, libertà, indipendenza. Questi valori si rincorrono dalla legge professionale del 1874 alla legge professionale del 1933, ed ancora oggi costituiscono il nostro modello di vita professionale alla luce della nostra Carta Costituzionale e del tessuto democratico dell'Ordinamento Costituzionale.

Ciascuno di questi valori ha la sua storia e la sua ragione d'essere, e soprattutto la sua portata giuridica, e noi ben sappiamo che questo è un limite, perché vincola il Legislatore comunitario, gli Organi comunitari, la Corte di Giustizia, il Legislatore nazionale.

Alcuni pensano che si tratti di parole retoriche, valori evanescenti che si possono eliminare dai testi normativi e dalle nostre tradizioni. Non è così.

Dunque festeggiare 50 anni di professione significa anche riaffermare quei valori di dignità di decoro di indipendenza e di libertà ai quali questi nostri cari colleghi per mezzo secolo di professione si sono ispirati.

#### *Dignità e decoro.*

1) Dignità non è un termine vago: la *dignitas* porta con sé il riferimento ad uno status in quanto è associata alla dignità personale, alla dignità sociale. Ma c'è di più.

Nel nostro contesto, se non si vuole fare riferimento alla Dichiarazione Universale dei diritti delle persone risalente al 1948, possiamo richiamare gli artt. 3 ed 1 della Costituzione che recitano: *“tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge”*; vale ispirarsi alla Costituzione europea, firmata a Roma il 29 ottobre scorso, Costituzione che dedica al concetto “dignità” le disposizioni con cui nel preambolo si scolpiscono i valori dell’Unione e si elencano i diritti fondamentali della persona tra i quali viene collocata “la libertà professionale”.

“Ogni persona ha il diritto di lavorare ed esercitare una professione liberamente scelta o accettata” trattasi di una libertà che è distinta, e non a caso, dalla libertà di impresa (art. II- 76).

Ecco perché non possiamo dire che la libera professione e in particolare la professione forense, sia un semplice “servizio” assimilabile in modo completo alle attività di impresa.

Ecco perché si contesta, ed in particolare dal Consiglio dell’Ordine di Torino in modo fermo, la comunicazione 83 del 9/02/2004 che, con il pretesto di rimuovere le barriere al mercato interno, vorrebbe rimuovere d’un solo colpo l’accesso controllato alla professione, le tariffe professionali, il divieto di pubblicità e quant’altro offuschi quei principi, consacrati persino nella Carta di Nizza, che restituiscono alla professione forense la sua dignità.

Le tariffe non sono un privilegio, sono piuttosto un modo per assicurare ai cittadini parità di trattamento, trasparenza nella informazione, qualità nella prestazione. Così la riserva di consu-

lenza agli iscritti agli albi non è un mezzo di difesa corporativa di privilegi, ma una garanzia per i cittadini.

#### *Libertà.*

Anche l’espressione “libertà” quando è associata alla professione, significa che il professionista in quanto libero deve essere indipendente. L’indipendenza non è soltanto un diritto, ma è un dovere. Il dovere di essere indipendente giuridicamente, indipendente economicamente, indipendente moralmente.

Giuridicamente, perché la libera professione non può essere svolta con il vincolo della subordinazione, economicamente perché deve essere retribuita in modo dignitoso e consono al ruolo svolto dall’Avvocato, ruolo che non deve essere quello di “socio di solo capitale” come si vorrebbe da alcuni proporre. Trattasi di una proposta alla quale bisogna opporsi con fermezza, perché, moralmente, l’avvocato che esercita una attività essenziale ad ogni Stato democratico nella difesa dei diritti e degli interessi del cittadino, non può subire vincoli, pressioni, limitazioni, nemmeno da parte del proprio assistito.

Dignità, decoro, libertà indipendenza sono valori che fondano la nostra deontologia.

Sono vincoli fissati dalla legge, che gli avvocati sempre si sono proposti. Ai quali va aggiunto un altro valore fondamentale: il valore della solidarietà che si esprime anche in prospettiva economica, attraverso il contributo che gli avvocati iscritti versano alla Cassa di Previdenza forense, il cui esclusivo compito è quello istituzionale per cui la Cassa è stata costituita.

Dignità, decoro, indipendenza, solidarietà sono valori tenuti presenti da questi nostri amici e colleghi nell’arco di 50-60 anni di professione, nell’esercizio dell’attività professionale e nelle alte funzioni istituzionali alle quali alcuni di loro sono stati chiamati, ed a cui hanno risposto con “alto senso di servizio”.

Ma non possiamo non sottolineare la particolarità di questa giornata. Oggi vogliamo festeggiare anche i giovani primi classificati agli esami di Stato per

l’accesso alla professione. In un ideale filo che unisce 50-60 di anziani colleghi, all’esordio, ai sogni, alle speranze, al futuro dei giovani avvocati che passano dall’Università al Palazzo di Giustizia.

Ai giovani, e soprattutto alla loro formazione, il Consiglio dell’Ordine di Torino, ha dedicato e sta dedicando da tempo risorse ed impegno proprio sui temi della formazione e dell’aggiornamento. Tutto ciò perché rispondenza tecnica e deontologica della prestazione professionale non restino parole vuote e termini privi di concreto contenuto e significato.

Non abbiamo certezze per il futuro, ma dignità, decoro, indipendenza, competenza e qualità sono valori che, tenuti presenti dai singoli e tutelati dagli Ordini, possono preservare i principi che la tradizione ci ha lasciato e che costituiscono per il futuro la nervatura delle nostre discipline ordinamentali.

E a questo si saldi anche il tema, espresso di volta in volta con varietà terminologica, della “doppia fedeltà dell’avvocato”: la fedeltà alla parte assistita e la fedeltà all’ordinamento”. Una doppia fedeltà che lungi dall’integrare una contraddizione in termini, deve essere piuttosto intesa come una vera e profonda fedeltà alla Giustizia. Fedele al suo assistito e paladino dei suoi diritti, l’avvocato servendo così fino in fondo la causa della Giustizia diventa degno per riprendere le parole di Francesco Carrara, del “primo patrono che sorse ad impedire che col pretesto del diritto si violasse il diritto”.

Con questo augurio ci accingiamo alla premiazione ed ad una cerimonia che è nostra ma che è soprattutto dei colleghi oggi presenti in toga. Siamo lieti di condividere questi momenti con tutti, con il Sindaco che rappresenta la municipalità ed i cittadini, con i rappresentanti dell’Ordine giudiziario con cui lavoriamo quotidianamente nella Amministrazione della Giustizia, una Giustizia amministrata da Giudici che vogliamo liberi e indipendenti per la tutela del Diritto e per la salvaguardia della Repubblica.

**Antonio Rossomando**

Il giorno 17 marzo 2005 l'Aula Magna Fulvio Croce del nostro Palazzo di Giustizia ha festeggiato solennemente i cinquanta e sessanta anni di toga di molti colleghi del Foro torinese.

Nel corso della stessa cerimonia è stata consegnata la "toga d'oro" ai primi classificati dell'esame da avvocato nelle sessioni 2002 e 2003.

La cerimonia è stata inaugurata dal Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino, che nel suo saluto alla cittadinanza, alle Autorità ed agli esponenti dell'Ordine Giudiziario, ha richiamato i principi ed i doveri dell'Avvocatura di cui è custode l'Ordine.

Ai discorsi ufficiali è seguita la consegna, alla presenza dell'intero Consiglio, delle medaglie d'oro agli Avvocati Maria Antonietta Ajassa, Franco Baudino Bessone, Amedeo Benvignati, Laura Bolgiani Cambiano Bongioanni, Gianfranco Bongioanni, Giuseppina Boschiasso, Fulvio Dalì, Francesco Emanuele Calandra, Piero Fioretta, Gian Vittorio Gabri, Luciano Gallo, Francesco Gilardoni, Franzo Grande Stevens, Leo La Rosa, Alessandro Lavagno, Giancarlo Ledda, Luigi Lo Bello Gemma, Fausto Magliona, Gaetano Majorano, Luigi Pacchiodo, Ettore Palma, Guido Pellissier, Lorenzo Profeta, Sebastiano Rossitto (50 anni), Cesare Benevolo, Giuseppe Parisi (60 anni), nonché gli eredi dell'Avv. Emilio Spitale (50 anni).

Per ciascuno il Presidente ha ricordato i tratti salienti della lunga esperienza professionale ed umana.

Con emozione il Presidente ha sottolineato come esista un filo ideale che unisce coloro che hanno alle spalle cinquanta e sessant'anni di attività ai giovani: il ricordo della prima arringa, della prima comparsa, l'emozione dell'esordio, l'ansia del risultato e poi quella solitudine sempre compagna dell'avvocato nelle sue decisioni.

La stessa emozione, ricca di sogni e speranza per il futuro, si è potuta leggere nei volti e negli sguardi dei giovani avvocati Lucietta Angela Gai, Laura Bosio, Cristina Di Bella, Daniela Zugno (sessione 2002), Mario Di Stefano, Giulia Sattanino, Katia Azzinari (sessione 2003) nel momento in cui è stata messa sulle loro spalle la toga, donata loro dall'Ordine, simbolo e strumento della dignità, del decoro e dell'indipendenza della professione forense.

È stata una gran bella giornata!

**Lucietta Gai e Mario Di Stefano**



Romolo Tosetto e Giuseppe Parisi



## Riflessioni

# IL RAPPORTO TRA CITTADINO E STATO ATTRAVERSO L'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1) È frequente, oggi, l'attenzione della stampa, sia quotidiana che economica, per l'attività della pubblica amministrazione: si va dalla valutazione della efficienza o meno di determinati servizi (soprattutto, del servizio sanitario) alla considerazione della tempestività o meno del rilascio di determinati provvedimenti (in particolare, di quelli che consentono l'avvio di attività economiche). Spesso, i giudizi sono critici nei confronti di un apparato e di un'attività che vengono apprezzati come intralcio alla corretta evoluzione dei rapporti sociali.

A dimostrazione del fatto che un intervento in questo settore è considerato indispensabile per favorire la ripresa economica, il provvedimento sulla competitività prevede anche innovazioni significative per quanto concerne l'attività della pubblica amministrazione.

Non può stupire, perciò, il rilievo con il quale è stata accolta l'entrata in vigore, nello scorso mese di marzo, della legge 11 febbraio 2005, n. 15, che ha modificato e completato la disciplina del procedimento amministrativo, già introdotta nel nostro ordinamento con carattere di generalità dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

Si tratta di una legge che, originata dall'iniziativa di un professore ed avvocato, l'On. Vincenzo CERULLI IRELLI, è stata approvata dal Parlamento attraverso una pluralità di letture, alla Camera ed al Senato, conseguenza del dibattito che talune scelte hanno provo-

cato sia tra gli addetti ai lavori che tra i parlamentari.

La legge, d'altro canto, risente di due diverse linee di tendenza, in qualche modo contrapposte, se non addirittura configgenti: la linea di tendenza che corrisponde all'esigenza di una maggior tutela del cittadino nei confronti dell'agire della pubblica amministrazione, vista come l'autorità che deve consentire l'esercizio di una qualche attività, e la linea di tendenza che è invece volta ad agevolare l'operato della pubblica amministrazione, vista come l'apparato che deve, esso, realizzare opere o fornire prestazioni (anche se, in molti casi, su sollecitazione di privati singoli od organizzati).

E così, se da un lato vi è stato un arricchimento delle forme di tutela del privato, dall'altro vi è stato un alleggerimento degli oneri procedurali per l'Amministrazione.

2) Due sono i campi nei quali l'Amministrazione incontra il cittadino: quello nel quale esercita una funzione ed interviene per consentire o per vietare una attività o un comportamento, e quello nel quale fornisce un servizio, ed interviene per erogare una prestazione.

In entrambi i casi, l'attività terminale pubblica è preceduta e corredata da un intervento provvedimentale, e cioè da scelte formalizzate nelle quali l'Amministrazione concretizza la volontà astratta della legge e individua qual è il punto di temperamento pre-

feribile tra le necessità pubbliche e le esigenze private.

La disciplina formalizzata di questo complesso di valutazioni e di determinazioni è il procedimento amministrativo: è evidente, perciò, che il procedimento in primo luogo deve corrispondere ad un'esigenza di predeterminazione del percorso che l'Amministrazione deve compiere, sia per garantire il cittadino in ordine alla prevedibilità del comportamento della parte pubblica sia per consentire una valutazione in termini di efficienza e di imparzialità, e in secondo luogo deve consentire la partecipazione, sia per fornire all'Amministrazione una completa informazione sull'affare, sia per garantire la collettività circa una effettiva democraticità della scelta amministrativa, ed infine deve corrispondere all'esigenza della efficienza e della efficacia, e perciò alla necessità che l'azione dell'Amministrazione non comporti sprechi di risorse e sia idonea a conseguire il risultato finale.

In linea con le esigenze ora ricordate sono talune previsioni nella legge n. 15 del 2005.

Al primo ordine di preoccupazioni corrispondono la prescrizione secondo la quale la comunicazione di inizio del procedimento va inviata anche quando il medesimo procede su iniziative di parte; quella che impone di individuare nella stessa comunicazione il termine di conclusione del procedimento; la previsione secondo la quale, nei procedi-

menti su iniziativa di parte, qualora il responsabile del procedimento si avveda di dover concludere l'esame della questione in senso sfavorevole all'interessato è tenuto ad informarlo, in modo da consentirgli di interloquire; quella che stabilisce che provvedimenti limitativi della sfera giuridica del destinatario non sono efficaci se non quando vengono portati a conoscenza del medesimo.

Alla seconda esigenza corrispondono, sotto altro profilo, le prescrizioni sulla partecipazione che si sono già ricordate ed anche le norme sulla trasparenza e sul diritto d'accesso, che lo riconoscono in modo ampio, soprattutto al fine di consentire la tutela in giudizio.

Al terzo ordine di preoccupazioni corrispondono le previsioni che semplificano il procedimento per la formalizzazione del silenzio della Pubblica Amministrazione, escludendo la neces-

sità della diffida ed ammettendo il ricorso in sede giurisdizionale entro un anno dal momento in cui il silenzio è maturato, le previsioni che disciplinano la conferenza dei servizi, fissando un termine per la conclusione dell'iter e stabilendo che le determinazioni della medesima sono assunte sulla base della prevalente opinione dei partecipanti.

In linea con questa ultima esigenza sono poi le norme introdotte nel decreto legge sulla competitività, che generalizzano l'istituto del silenzio assenso e dell'attività su denuncia.

In qualche misura devianti rispetto al sistema, anche se riconducibili all'ultima esigenza ora citata, sono invece le previsioni contenute nella legge n. 15 del 2005 che riducono grandemente la rilevanza concreta della disciplina formale degli atti e del procedimento, sia con riferimento ai provvedimenti vincolati che con riferimento ai provvedimenti discrezionali.

Per ciò che concerne i primi, la legge prevede che i vizi di forma e di procedimento non comportano l'annullabilità del provvedimento vincolato qualora "sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato", per quanto concerne tutti i provvedimenti, vincolati o meno, la stessa legge prevede che il provvedimento non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento "qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato".

La ragione che ha ispirato entrambe le previsioni è facilmente individuabile: il legislatore ha voluto evitare che vizi meramente formali, che non incidono in concreto sul potere così come esercitato, possano condurre all'annullamento di un provvedimento con spreco di attività amministrativa e con





allungamento dei tempi, senza un concreto vantaggio terminale, in quanto il provvedimento verrà inevitabilmente riprodotto tale e quale.

Peraltro, è evidente il rischio insito in una siffatta operazione, che introduce non una distinzione tra gli adempimenti necessari o meno, ma rende tutti gli adempimenti, pur previsti a pena d'illegittimità del provvedimento, sostanzialmente irrilevanti, sulla base di una valutazione a posteriori, effettuata non in sede amministrativa, ma in sede giurisdizionale.

Ora, l'Amministrazione deve esercitare il potere che le è attribuito sulla base degli atti e dei documenti che ha acquisito nell'istruttoria ed in relazione a quanto il privato ha potuto far presente in quel momento.

Con l'adozione del provvedimento, essa esaurisce la sua funzione (a meno che non ritenga e non possa intervenire adottando un provvedimento di secondo grado, d'ufficio).

Il controllo in sede giurisdizionale è, appunto, un controllo, non una fase di codecisione.

La nuova disciplina, perciò, confonde due profili e due momenti diversi, creando uno stato di confusione, che, come tutte le situazioni di questo genere, è sicuramente pernicioso.

Per quanto concerne, poi, in particolare, la comunicazione di inizio di procedimento, va osservato come la medesima sia ispirata ad un atteggiamento democratico nei confronti del cittadino, che è chiamato a partecipare non soltanto nel momento istituzionale, con il voto, ma anche con riferimento ai singoli procedimenti amministrativi, mediante la presentazione di proprie osservazioni: la democraticità è un valore in sé, e la partecipazione, che ne è strumento, è parimenti un momento rilevante, indipendentemente dalla bontà o meno del provvedimento finale.

Di conseguenza, la critica può essere rivolta anche nei confronti di quell'orientamento giurisprudenziale che in parte ha anticipato il legislatore; ne discende che non è immaginabile che l'assenza di partecipazione sia rimediabile con una valutazione successiva

circa la sostanziale utilità della medesima.

La norma così come formulata, poi, anche dal punto di vista più rigorosamente tecnico non può non lasciare perplessi, in quanto impedisce il ricorso in sede giurisdizionale con riferimento a determinati vizi del provvedimento, pur esistenti, che non sono deducibili nell'ipotesi in cui risulti che il provvedimento non avrebbe potuto essere diverso quanto al contenuto: poiché il legislatore non ha dequalificato i vizi in questione, escludendo che siano rilevanti, posto che la norma continua a ritenere che il provvedimento che non rispetta la disciplina della forma e del procedimento sia adottato in violazione di queste norme, potrebbe ritenersi che la disciplina in questione sia altresì costituzionalmente illegittima, per violazione dell'articolo 113 della Costituzione, che, al secondo comma, esclude che la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della pubblica amministrazione possa essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti (il superamento del contraddittorio con l'interessato, poi, potrebbe condurre a ritenere la nuova disposizione confligente anche con taluni principi desumibili da trattati internazionali sottoscritti dall'Italia o con gli orientamenti contenuti nelle norme dettate dall'Unione Europea).

Una conclusione in parte diversa può essere raggiunta se si considera che la previsione normativa in questione vuole sottolineare l'esistenza di un rapporto fra cittadino e Amministrazione, che impone al primo di partecipare efficacemente nel procedimento al fine di ottenere un provvedimento finale che sia sì corretto nei confronti delle sue legittime esigenze ed aspettative, ma anche rispettoso delle necessità della comunità.

Ed allora, ben potrebbe sottolinearsi che la partecipazione non è volta soltanto a consentire di frapporre ostacoli all'Amministrazione Pubblica, ma è volta invece a consentire l'intervento di una pluralità di opinioni al fine di arricchire il materiale a disposizione della scelta amministrativa.

Un ulteriore elemento di conforto è, poi, nel fatto che il legislatore ha utilizzato espressioni che debbono condurre ad una valutazione prudente della possibilità per l'Amministrazione di dimostrare in giudizio che il provvedimento non sarebbe stato comunque diverso da quello in concreto adottato.

E, va detto, il giudice amministrativo, nella sua lunga esperienza, ha dimostrato agevolmente di essere in grado di valutare le scelte della Pubblica Amministrazione, anche con riferimento a quel profilo delicato e complesso che è l'eccesso di potere, vizio che rimarrebbe l'unico, in concreto, idoneo a reggere comunque all'impatto della nuova normativa, che viceversa sembra travolgere il vizio di violazione di legge (estraneo alla vicenda apparirebbe il vizio di competenza, che non è richiamato espressamente, e che taluna giurisprudenza esclude possa essere convalidato in relazione allo scopo raggiunto dal provvedimento: ma si tratta di un vizio di non frequente individuazione).

La nuova legge responsabilizza ancor più l'avvocato nel processo amministrativo imponendogli non soltanto di formulare una serie di censure formali, tratte dall'immediato riscontro del provvedimento con la fattispecie legale astratta, ma anche di individuare quali possono essere i vizi sostanziali, da scoprire attraverso un'attenta istruttoria, e da fare emergere a seguito di una partecipazione del procedimento che sia effettivamente documentata ed efficace.

Il ruolo dell'avvocato viene valorizzato, e questa valorizzazione si estende alla fase antecedente la tutela in sede giurisdizionale: se la partecipazione nel corso del procedimento è ben condotta, l'azione in sede giurisdizionale sarà più efficace.

In questa situazione, è evidente che l'esclusività della professione di avvocato anche per la parte non connessa al contenzioso diviene una necessaria garanzia di tutela per il cittadino: nella riforma della professione anche questo aspetto non potrà essere dimenticato.

**Carlo Emanuele Gallo**



## Riflessioni

# LA QUESTIONE AMMINISTRATIVA.

## Verso una amministrazione partecipata.

### Il cittadino da destinatario a parte del procedimento

1. Il ruolo e l'attività della Pubblica Amministrazione costituisce questione "nazionale" caratterizzante la storia del paese pressoché senza soluzione di continuità fino ad oggi, correlandosi ai ripetuti impegni di modernizzazione del "sistema" italiano (non solo ordinamentale) ciclicamente stimolati, e piuttosto imposti, dalle successive esigenze di adeguamento sia alle sfide competitive internazionali sia alle nuove e progressive domande interne di garanzia, qualità e dignità civile dei cittadini.

È, peraltro, solo in tempi recenti che il tema è stato affrontato con strumenti normativi di adeguata portata. Gli ultimi tre lustri hanno visto l'emanazione di un insieme vasto, talora radicale nei suoi presupposti e nei suoi effetti, di provvedimenti di profonda riforma amministrativa.

Tale processo, tutt'ora *in itinere*, ha interessato pressoché nella sua totalità il sistema dell'amministrazione pubblica ed ha inciso profondamente, per quanto qui più interessa, nelle forme e nei contenuti del rapporto fra Amministrazione e cittadino, fra esercizio della funzione/attività e suo destinatario.

In particolare, a mezzo delle successive norme di conferimento, la funzione amministrativa è stata 'avvicinata' il più possibile, sia funzionalmente che territorialmente, al destinatario degli effetti del suo esercizio; al tempo stesso è stata riconosciuta la effettiva possibilità di partecipazione dello stesso soggetto privato interessato all'esercizio della funzione, a mezzo dei nuovi isti-

tuti che hanno disciplinato l'accesso ai documenti amministrativi e la partecipazione al procedimento.

2. È stato attuato, con l'emanazione della legge delega 15 marzo 1997, n. 59 ed i successivi decreti legislativi di attuazione, nella massima estensione il decentramento amministrativo; sulla base del principio di sussidiarietà assunto a criterio fondamentale della ridistribuzione territoriale (e funzionale) dell'esercizio della funzione amministrativa.

Così riconoscendo come condizione essenziale della riforma del sistema, e garanzia di efficacia dell'attività pubblica, quella dell'avvicinamento massimo di quest'ultima al cittadino suo destinatario, attuato a mezzo di un progressivo e rilevantissimo processo di progressivo conferimento delle funzioni.

Oggi l'esercizio della funzione amministrativa è riconosciuto, in via immediata e come condizione normale, in capo all'ente locale territoriale, al Comune; e nel contesto di tale processo di conferimento è stata riconosciuto come modello ulteriore dell'attività pubblica quello della sua partecipazione da parte dei cittadini, singoli o associati, portatori di interessi collettivi o diffusi (c.d. sussidiarietà 'orizzontale').

Tale processo si è concluso nel riconoscimento costituzionale dei suoi contenuti, e sancito nel nuovo testo dell'articolo 118 della Carta introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

3. Il complesso del sistema amministrativo è stato, altresì, interessato da un profondo processo di razionalizzazione

volto ad assicurarne la rispondenza ai criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e trasparenza (come oggi previsti dalla norma generale portata dall'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 nel testo recentemente novellato; statuendo altresì, al comma 2 dello stesso articolo, il principio per il quale la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per "*straordinarie e motivate esigenze istruttorie*").

Si è avviato un radicale disegno di semplificazione amministrativa; anche, ed in particolare, il procedimento amministrativo è stato oggetto di profonda riforma, a decorrere (almeno) dall'emanazione della legge 7 agosto 1990, n. 241; legge più volte interessata da successive modificazioni ed integrazioni e, da ultimo, riformata dalla recente legge 11 febbraio 2005, n. 15

La Legge detta, in tal senso, nuove norme generali in materia di scansione temporale del procedimento, al fine di assicurarne la conclusione con provvedimento espresso entro tempi certi, o prevedibili; prevede come istituti di semplificazione la conferenza dei servizi, gli accordi tra amministrazioni, la prefissione di termini certi e moduli procedurali per l'ottenimento di pareri o valutazioni tecniche, l'autocertificazione, la liberalizzazione di attività private ed il silenzio assenso.

4. Oltre che oggetto di semplificazione e razionalizzazione il procedimento amministrativo è stato profondamente riformato anche nel ruolo assunto dal destinatario dei suoi effetti; nel rapporto,

in definitiva, fra Amministrazione e cittadino.

La legge n. 241 del 1990 ha portato, al capo II, articoli da 7 a 13, nuove e rilevanti disposizioni in materia di “partecipazione al procedimento amministrativo”.

È utile rammentare come la stessa Legge detti, al successivo capo V, articoli da 22 e seguenti, disposizioni altrettanto rilevanti in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

I due diversi istituti, partecipazione e accesso, sono connessi; appare evidente che non può prevedersi effettiva partecipazione ed efficace contraddittorio

nel procedimento in assenza della possibilità di piena, tempestiva ed adeguata conoscenza della documentazione disponibile all’Amministrazione procedente, che costituisce normalmente il presupposto del procedimento ed il suo contenuto istruttorio.

La partecipazione del cittadino diviene elemento ordinario e generale, se pure normalmente facoltativo e non necessario, del procedimento; assicurandone, così, il coinvolgimento nell’esercizio della connessa funzione.

5. Essenziali, in tal senso, appaiono le disposizioni sull’obbligo di comunicazione dell’avvio del procedimento, contenute nell’articolo 7 della Legge;

appare evidente che proprio la conoscenza originaria dell’esistenza del procedimento garantisce la migliore effettività della facoltà di parteciparvi utilmente.

Tale comunicazione è necessariamente prevista (salvo particolari esigenze di celerità del procedimento) per quei a) soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale (esito del procedimento) è destinato a produrre effetti diretti e b) per quelli che devono per legge intervenire; nonché c) per quei soggetti, ove individuati o facilmente individuabili, diversi dai primi, che possano subire un pregiudizio dal provvedimento medesimo.

La comunicazione deve indicare: l’Amministrazione competente, l’oggetto del procedimento, l’ufficio e la persona responsabile del procedimento, l’ufficio in cui si può prendere visione degli atti. Deve essere comunicato, in definitiva, quale sia con precisione il soggetto competente nei cui confronti svolgere la partecipazione e (deve essere) assicurata l’effettiva e tempestiva possibilità di accesso alle informazioni necessarie per il concreto esercizio della facoltà medesima.

La recente novella (portata dalla citata legge n. 15 del 2005) ha aggiunto due nuovi, rilevanti elementi al contenuto della comunicazione.

In primo luogo: la data entro la quale, secondo i termini previsti dall’articolo 2, commi 2 o 3, deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell’Amministrazione.

La previsione risponde alla necessità di coordinamento con la nuova disciplina di impugnazione del silenzio inadempimento (tenuto dall’Amministrazione) contenuta nel comma 4-bis dell’articolo 2 della Legge, anch’esso introdotto dalla citata novella.

Il legislatore, con tale ultima norma, pone fine alle dispute dottrinali e giurisprudenziali in ordine alla necessità della previa diffida prevedendo che, decorsi i termini di conclusione del procedimento, “*il ricorso avverso il silenzio... può essere propo-*



Paris. Arianna Enrichens

*sto anche senza necessità di diffida all'amministrazione inadempiente fin tanto che perdura l'inadempimento e comunque non oltre un anno dalla scadenza dei termini...".*

I termini di conclusione del procedimento assumono, così, importanza fondamentale ai fini dell'esercizio della tutela giurisdizionale nei confronti dell'eventuale silenzio serbato dall'Amministrazione; la loro comunicazione viene imposta come ulteriore garanzia dell'utile partecipazione del cittadino interessato.

In secondo luogo: deve essere indicata nei procedimenti ad iniziativa di parte la data di presentazione della relativa istanza.

Tale previsione appare risolvere in via legislativa, ed in senso positivo, i dubbi interpretativi (sia nella giurisprudenza amministrativa, orientata in senso negativo, sia in dottrina) in merito alla necessità della comunicazione di avvio del procedimento per quei procedimenti iniziati su istanza di parte.

6. L'articolo 10 della Legge prevede i diritti dei partecipanti al procedimento: a) il diritto di prendere visione degli atti e b) il diritto di presentare memorie scritte e documenti che l'Amministrazione ha l'obbligo di valutare (ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento).

Proprio tale obbligo di valutazione, il suo contenuto, la sua estensione e gli effetti della sua eventuale violazione costituiscono la condizione essenziale di garanzia dell'effettività della partecipazione del privato. Quest'ultima risulterebbe priva di reale efficacia ove l'Amministrazione non fosse tenuta all'esplicito esame delle informazioni e delle osservazioni pervenute, alla effettiva assunzione di queste ultime nel contenuto del procedimento.

Tale esame, secondo quello che appare il prevalente orientamento giurisprudenziale, non comporterebbe che l'Amministrazione sia tenuta ad accogliere necessariamente le osservazioni proposte dal privato (come ovvio) né

che sussista un obbligo giuridico di confutarle espressamente, e cioè in via specifica, esplicita ed analitica.

Sarebbe, così, sufficiente ad evitare un effetto invalidante sul provvedimento finale l'esplicita ed effettiva acquisizione al procedimento delle osservazioni e delle informazioni proposte e la loro considerazione ai fini del processo decisionale; potendo la loro confutazione essere ricavata, implicitamente, dal complessivo contenuto motivazionale e decisorio del provvedimento medesimo.

L'orientamento interpretativo appena ricordato sembra confortato dal confronto fra le previsioni dell'articolo 10 e quelle del successivo articolo 10-bis, introdotto dalla più volte citata L. n. 15 del 2005.

Con tale ultima, importante, norma vengono dettate nuove disposizioni di speciale garanzia nelle ipotesi di procedimenti ad istanza di parte.

Il responsabile del procedimento, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, dovrà comunicare agli istanti i motivi ostativi all'accoglimento; gli stessi istanti hanno il diritto di presentare osservazioni e documenti, entro i successivi dieci giorni; dell'eventuale mancato loro accoglimento è imposto che sia *data ragione nella motivazione del provvedimento finale*.

Solo in tale ipotesi particolare, pertanto, oltre l'obbligo generale di valutazione previsto dal citato articolo 10, la Legge disporrebbe espressamente l'obbligo, ulteriore e non automaticamente riconducibile al primo, di espressa e specifica motivazione del rigetto delle osservazioni; della loro, dunque, espressa confutazione.

7. Il contenuto della 'partecipazione' non si limita al coinvolgimento del privato nel procedimento.

La stessa Legge prevede, all'articolo 11, che l'Amministrazione procedente può concludere, proprio in accoglimento delle osservazioni e proposte formulate in sede di partecipazione da parte dei privati, accordi con i medesimi privati interessati *al*

*fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo; ciò, peraltro, comunque nel perseguimento del pubblico interesse e senza pregiudizio dei terzi.*

A tali accordi, stipulati a pena di nullità in forma scritta, si applicano *i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili*.

La norma appare di grande rilevanza; e forse ancor più in termini di principio e di (ri)configurazione sistematica che per i suoi effetti (pure significativi) di applicazione concreta.

Disegna, in coerente applicazione di quel processo di progressiva introduzione ed estensione nel diritto pubblico di strumenti di natura privatistica sancito in via generale dall'articolo 1, comma 1-bis (introdotto dalla citata novella) della stessa Legge, una possibile 'amministrazione per accordi'.

Accordi di tipo integrativo, in cui il consenso intervenuto fra l'Amministrazione procedente ed il privato interessato (dal procedimento) determina il contenuto discrezionale del provvedimento; ed accordi consensuali che si sostituiscono integralmente al provvedimento finale, che non costituisce più l'atto conclusivo tipico del procedimento.

Questi ultimi, si noti, grandemente estesi nella loro potenziale applicazione proprio dalla recente novella che ha eliminato il breve inciso nei casi previsti dalla legge che nel testo previgente dettava una essenziale condizione limitativa alla praticabilità degli accordi sostitutivi; con ciò abrogando il principio della tipicità legale degli accordi sostitutivi medesimi.

Con tali accordi, è corretto osservare, non viene eluso il contenuto essenziale del procedimento amministrativo: il perseguimento dell'interesse pubblico di competenza dell'Amministrazione di volta in volta procedente. Tale perseguimento rimane esplicitamente previsto come condizione primaria di praticabilità dell'accordo,

ai sensi 1° comma dell'articolo 11 della Legge.

Piuttosto, viene perfezionata in via consensuale la scelta del migliore temperamento degli interessi privati coinvolti con l'interesse pubblico comunque assicurato in via primaria; interesse quest'ultimo che non degrada a mero interesse 'privato' dell'Amministrazione.

In tal senso è utile rammentare come la stessa Legge (ex articolo 11) detti specifiche condizioni di garanzia per l'interesse pubblico o gli interessi pubblici dedotti nell'accordo.

#### 8. Alcune considerazioni conclusive.

Possono darsi interpretazioni diverse del significato e della finalità degli istituti di partecipazione.

Per un orientamento la funzione della partecipazione del cittadino al procedimento, attraverso la presentazione di osservazioni, documenti e controdeduzioni, è quella di fare emergere gli interessi, anche specificamente privati, che sottostanno all'azione amministrativa discrezionale, al fine di orientare correttamente ed esaurientemente la stessa scelta dell'Amministrazione attraverso una ponderata valutazione di tutti gli interessi (pubblici e privati) coinvolti per il raggiungimento della maggiore soddisfazione possibile dell'interesse pubblico. Qualificandosi così la partecipazione, in definitiva, come strumento di arricchimento e controllo dell'istruttoria, volta ad assicurare all'Amministrazione la cognizione più piena possibile della situazione su cui deve incidere, sui suoi presupposti, sugli interessi coinvolti.

Altra possibile interpretazione è quella di riconoscere alla partecipazione un valore autonomo ed originario, non solo strumentalmente condizionato alla garanzia del migliore perseguimento dell'interesse pubblico ed alla assicurazione di un 'giusto procedimento'; la risposta ad una esigenza generale di 'democratizzazione' dell'attività amministrativa attraverso la sua essenziale condivisione con i privati che ne sono destinatari e la contitolarità, più o meno

estesa, nell'esercizio della funzione fra questi ultimi e l'Amministrazione precedente.

Indipendentemente da tali polarità interpretative sembra interessante osservare come il processo che si è tentato (sommariamente) di descrivere volga verso una progressiva, e necessariamente parziale, integrazione fra Amministrazione e suo destinatario, verso un affievolimento della rigida separazione tradizionale fra le due 'parti' del rapporto, verso un modello di amministrazione diffusa, permeabile, frattale, distribuita ed interagente in modo sistematico con il più ampio sistema dell'ordinamento generale che è chiamata a regolare, indirizzare e controllare.

Fra i fini della generale 'riforma amministrativa' è quello, non ultimo, di assicurare uno svolgimento dell'attività amministrativa efficace ed effettivamente congruente con gli interessi ed i fini pubblici sostanziali che la giustificano; una attività non mossa da presupposti astratti e condotta secondo procedimenti valutati con criteri esclusivamente formali; una Amministrazione che non sia cieca rispetto ai suoi effetti ed agli interessi direttamente o indirettamente coinvolti.

In tal senso è stato, ed è, necessario assicurare l'instaurarsi di un circolo virtuoso, di un feedback positivo tra azione amministrativa e risposta dei suoi destinatari; una retroazione sistematica che consenta la continua correzione delle forme e dei fini dell'attività amministrativa sulla base delle informazioni e delle reazioni fornite il più possibile rapidamente dai soggetti coinvolti dall'attività medesima.

Anche a questo fine, sembra corretto ritenere, l'esercizio dell'attività è stato, come detto, trasferito nel 'luogo' funzionalmente e territorialmente più prossimo ai suoi destinatari; ed è stata riconosciuta a questi ultimi la titolarità di strumenti di partecipazione tanto più efficaci appunto in ragione della nuova 'contiguità' con l'Amministrazione precedente.

A questo processo di avvicinamento ed integrazione, e talora di ibridazione, si accompagnano i rischi ed i costi necessariamente connessi.

La distribuzione, la diffusione territoriale ed organizzativa della funzione amministrativa impone l'assicurazione ai suoi nuovi titolari pubblici (oggetto del conferimento) di risorse, finanziarie ma principalmente umane, adeguate per misura e competenza.

Diversamente un numero troppo grande di enti locali di limitate dimensioni non sarà in grado di svolgere con effettività ed efficacia le funzioni conferite.

La stessa partecipazione comporta gravosi oneri procedurali, così in termini temporali come di risorse pubbliche impegnate; ed il rischio che i titolari degli interessi privati di cui si è progressivamente tutelata l'incidenza diretta sulla funzione pubblica esercitano gli istituti di partecipazione più con finalità di blocco, di contrasto dell'azione pubblica che di suo controllo e correzione.

La negoziazione degli interessi e la regolazione eventualmente privatistica del potere pubblico implicano il rischio della sua deformazione, e della distorsione e limitazione degli interessi pubblici perseguiti.

Non appare oggi ancora possibile valutare se il confronto fra i vantaggi perseguiti dal processo di riforma ed i costi ed i rischi che ne conseguono si risolverà in un risultato netto positivo per l'ordinamento nel suo complesso.

Tale risultato sarà però certamente condizionato anche dalla attività di tutti i soggetti tecnici coinvolti, la scienza giuridica come la magistratura e l'avvocatura, cui (fra gli altri) compete la responsabilità, attraverso gli strumenti di progressiva correzione forniti dall'interpretazione degli istituti, di assicurare, od almeno favorire, l'esito complessivamente positivo del processo di riforma amministrativa.

**Antonio Finocchiaro**



## Riflessioni

# TRASPARENZA E DIRITTO DI ACCESSO

Quello del diritto di accesso agli atti in possesso della pubblica amministrazione è senza dubbio uno dei più interessanti parametri per misurare la reale democratizzazione di una società e la effettiva attuazione dello Stato di diritto. In effetti, in un'epoca in cui l'informazione ha raggiunto - perlomeno nei paesi cosiddetti occidentali - il primo posto nella scala delle ricchezze, non è accettabile che residuino nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini spazi di conoscenza inaccessibili a questi ultimi. Anzi: proprio affinché la cittadinanza, non solo in senso giuridico ma anche sociologico, possa trovare piena attuazione - e così consentire che si realizzi un effettivo sistema di relazioni, base essenziale per una democrazia - è indispensabile che siano il più possibile abbattute le barriere che impediscono l'acquisizione di conoscenze e informazioni. In altri termini fino a quando il potere pubblico non assume un carattere trasparente consentendo al cittadino di conoscere gli atti, di essere informato in modo completo, di partecipare ai procedimenti che lo riguardano, lo Stato di diritto non può dirsi ancora del tutto compiuto.

Su questi temi va subito detto che il legislatore italiano ha dimostrato in questi ultimi anni una notevole sensibilità, recuperando così l'atteggiamento apatico che lo aveva caratterizzato in precedenza. Atteggiamento dimostrato, ad esempio, dal non aver dato seguito all'appello per una riforma della amministrazione pubblica che nel 1979 l'allora Ministro della Funzione Pubblica, il prof. Massimo Severo Giannini, pronunciò presentando il "Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato". Il Ministro utilizzò espressioni molto forti ("Lo Stato non è un amico sicuro e autorevole, ma una creatura ambigua, irragionevole, lontana ... .. la fiducia dei cittadini non si avrà fin-

*ché non avrà cancellata l'odierna figura di Stato")* per stimolare l'approvazione di leggi di riforma strutturale del sistema amministrativo italiano, senza però trovare positivi riscontri.

Solo a partire dalla fine degli anni Ottanta il legislatore, quasi a voler riscattare l'inerzia del passato, ha iniziato ad introdurre riforme sulla materia sempre più efficaci ed incisive. È del 1990 la legge sul procedimento amministrativo che ha introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di seguire comportamenti trasparenti e riconosciuto l'esistenza in capo ai cittadini di un diritto di accesso ai documenti. Dello stesso anno è la riforma degli enti locali (legge n. 142) che in alcune norme nuovamente consacra il principio dell'accesso e della trasparenza amministrativa. Di pochi anni successivi è la riforma del pubblico impiego (decreto legislativo n. 29/1993) che introduce l'obbligo di istituire nelle amministrazioni gli uffici per le relazioni con il pubblico. Vengono poi la legge 127 del 1997 sulla semplificazione amministrativa, la legge n. 150 del 2000 di disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni e la legge n. 340, sempre del 2000, che attribuisce al difensore civico un ruolo di garanzia e di intervento nell'ambito dei procedimenti di accesso agli atti in possesso degli enti pubblici.

Si tratta, dunque, di un insieme di interventi legislativi che denota un cambio di sensibilità e di prospettive sul tema della trasparenza dell'attività amministrativa e della partecipazione del cittadino. Ulteriore indice di tale mutamento è la recente emanazione della legge n. 15 del 2005, di modifica della legge n. 241 del 1990, che - in termini giuridici - rappresenta un ulteriore passo in avanti verso il riconoscimento sempre più pieno del diritto di accesso.

Con tale novella, infatti, il legislatore, non solo ha apportato alla legge n. 241 tutte le modifiche conseguenti alla riforma del titolo V della Costituzione, ma ha anche colto l'occasione per meglio puntualizzare principi e regole in materia di atti e attività della pubblica amministrazione (ciò anche alla luce dell'esperienza applicativa della legge e della verifica di quelle ambiguità che in certi casi ne hanno impedito l'effettiva attuazione).

Per ciò che riguarda l'accesso la prima delle modifiche che vale la pena richiamare è quella della classificazione nell'ambito dei diritti soggettivi del diritto di accesso (definito come "*diritto degli interessati a prendere visione e a estrarre copia di documenti amministrativi*": v. art. 22, comma 1). La precedente formulazione della norma aveva suscitato un vivace dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla qualificazione giuridica dell'accesso quale diritto soggettivo o interesse legittimo (e in quest'ultimo senso si era anche pronunciata nel 1999 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato). La legge n. 15 ha ora definitivamente sciolto tale nodo interpretativo, annoverando il diritto di accesso tra i veri e propri "diritti soggettivi". Già tale scelta è indice di quella diffusa sensibilità e consapevolezza di cui si è detto prima e rappresenta un ulteriore passo in avanti nel porre le condizioni affinché il cittadino, al di là di formali proclamazioni, possa trovarsi in un effettivo *status active civitatis* e così relazionarsi efficacemente con l'autorità.

Anche in merito alla titolarità del diritto la nuova legge scioglie alcuni dei problemi interpretativi presentatisi in passato: sono titolari del diritto di accesso "*tutti i soggetti privati, compresi i portatori di interessi pubblici e diffusi, che abbiano interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situa-*

zione giuridicamente tutelata al documento al quale è richiesto l'accesso" (art. 22, comma 1). È, allora, definitivamente riconosciuta anche agli enti associativi portatori di interessi pubblici e diffusi la possibilità di accedere agli atti ed alle informazioni in possesso della pubblica amministrazione. E la norma in questione chiarisce, ancor meglio che nel testo previgente, la strumentalità del diritto rispetto all'esistenza di una situazione giuridicamente tutelata: il diritto spetta a chi è portatore di una situazione qualificata e differenziata e non a chi è titolare di meri interessi di fatto. Ciò non significa, però, che il diritto in questione sia limitato alla titolarità di una posizione che legittimerebbe ad agire in giudizio: ben può essere esercitato, infatti, per fini partecipativi ad un procedimento, per fini di presentazione di esposti e denunce, per soddisfare anche legittime aspettative del cittadino. Se non fosse così verrebbe frustrato il principio, sempre ribadito dalla novella, per cui l'accesso costituisce regola "generale dell'attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurare l'imparzialità e la trasparenza ed attiene alle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale..." (art. 22, comma 2). L'accesso, dunque, è riconosciuto anche al fine di assicurare che la stessa attività dell'amministrazione si svolga non solo in modo trasparente ma anche imparziale e partecipativa. Diventa così non solo uno strumento di garanzia per i cittadini ma paradigma dell'azione amministrativa.

Anche con riguardo all'oggetto dell'accesso la legge n. 15 contiene importanti precisazioni. La prima è che possono essere oggetto di visione e di copia i documenti comunque "detenuti" da una pubblica amministrazione (e non più solo quelli che la pubblica amministrazione ha "formato"). La seconda è che ai fini dell'accesso è ormai irrilevante il fatto che i documenti riguardino l'agire autoritativo (con atti o provvedimenti) oppure *iure privatorum* da parte dell'amministrazione: in entrambi i casi, sempreché si tratti di attività di pubblico interesse, l'accesso deve essere consentito.

All'accesso il legislatore ha anche posto dei limiti. Ed è forse qui che alle luci si affiancano delle ombre. Non che non debbano esistere informazioni che, per la natura delle stesse o per l'utilizzo che ne viene fatto o - ancora - per tutelare posizioni di terzi, non possano essere

conosciute o divulgate (anche a chi è titolare di una situazione giuridica rilevante). Si pensi ai documenti riguardanti questioni di pubblica sicurezza o, nei concorsi per il pubblico impiego, ai documenti contenenti dati personali di altri concorrenti. Le ombre si riferiscono al fatto che il legislatore ha comunque voluto qualificare come inammissibili le istanze di accesso "preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni" (art. 24, comma 3). Simile preclusione appare senza dubbio dettata da una esigenza meritevole di tutela, ma la genericità dell'espressione utilizzata nella norma può consentire nel concreto interpretazioni restrittive e così essere motivo di rigetto di istanze non aventi reali finalità di controllo dell'attività di pubblica amministrazione.

La seconda norma introdotta dalla novella che non può non suscitare perplessità è quella che riconosce alle amministrazioni il potere di individuare categorie di documenti sottratte all'accesso (art. 24, comma 2). Il riconoscimento di simile potestà, non accompa-

gnato da una specificazione dei criteri direttivi cui le amministrazioni debbono attenersi nel relativo esercizio, fa suscitare dei dubbi di costituzionalità e, dal punto di vista pratico, porta con sé il rischio che venga ingiustificatamente ampliata dalle singole amministrazioni la categoria degli atti non accessibili. Ciò con l'ulteriore possibile conseguenza per il cittadino di trovarsi di fronte, per le stesse tipologie di documenti, a regole diverse a seconda dell'amministrazione con cui dialoga.

Va però detto, in conclusione, che tali ombre - oltre a quelle che altri più attenti ed autorevoli lettori potranno individuare - non oscurano quelle luci che sicuramente sono state esaltate dalla legge n. 15 e che contribuiscono a far sì che l'amministrazione pubblica e i cittadini siano sempre più consapevoli della necessità che i loro reciproci rapporti siano improntati ai principi di trasparenza, informazione e partecipazione. Anche questa è una delle strade che porta allo Stato di tutti e non di pochi.

Carlo Merani



Paris. Arianna Enrichens



## Riflessioni

# ILLEGGIBILITÀ DELLA FIRMA DI CHI CONFERISCE PROCURA AL DIFENSORE, IN RAPPRESENTANZA DI UNA SOCIETÀ

Le Sezioni Unite civili della Cassazione, con la recente sentenza 7 marzo 2005 n. 4810, non ancora massimata, hanno definito il parziale contrasto giurisprudenziale sorto da tempo sull'argomento in oggetto.

Il problema è relativo alla illeggibilità della firma di chi conferisce la procura ad un difensore, ai sensi dell'art. 83, 3° comma, c.p.c., in rappresentanza di una società individuata con l'esatta denominazione.

Le Sezioni Unite iniziano la disamina partendo dai principi stabiliti nella precedente sentenza n. 1167 del 1994, che aveva ritenuto invalida la procura, apposta in calce od a margine del ricorso per cassazione con firma illeggibile (e, quindi, con conseguente inammissibilità del ricorso), quando il nome del sottoscrittore non risulti nel mandato o nella certificazione di autografia del difensore, oppure dal contesto dell'atto di impugnazione.

La sentenza n. 4810/05 osserva che il detto principio è stato condiviso e ribadito anche dalle successive sue sentenze n. 5398/1995 e n. 5323/2004, nonché da numerose decisioni delle sezioni semplici (dell'anno 2001 al 2004), con riferimento anche all'atto introduttivo del giudizio di primo grado o del giudizio di appello.

La sentenza in esame, inoltre, passa ad illustrare le motivazioni addotte da altre numerose decisioni della Cassazione, in parziale ma aperto dissenso con il sopra citato prevalente indirizzo: le decisioni n. 5309/1999 e n. 13671/2002, relative a società con personalità giuridica, le quali, basandosi sulla circostanza che il titolare del potere di rappresentanza della società e la autenticità della sua firma sono facilmente desumibili dal registro delle imprese, afferma che la procura rilasciata con firma illeggibile da chi si dichiara (nella procura o nel contesto dell'atto) come legale rappresentante della società con personalità giuridica, *si deve presumere provenire da chi può rappresentare l'ente, secondo lo statuto, per cui spetta alla controparte di contestare con specifiche deduzioni la riferibilità della sottoscrizione a chi possiede il detto potere di rappresentanza.*

La Cassazione, con sentenza successiva n. 6521/04, ha condiviso il principio di cui sopra, estendendolo alle società prive di personalità giuridica, ma soggette ad iscrizione nel registro delle imprese.

Le Sezioni Unite, pertanto, con la sentenza in esame n. 4810/05, hanno ritenuto di dover rivedere, almeno parzialmente, l'indirizzo indicato

dalla citata e precedente decisione n. 1167/94 in base ai seguenti presupposti:

1°) - L'illeggibilità della firma di chi conferisce la procura alle liti in calce o a margine di un atto con il quale sta in giudizio una società, esattamente indicata con la sua denominazione, è *irrelevante*, non solo quando il nome del conferente risulti dal testo della stessa procura o della certificazione d'autografia resa dal difensore, ma anche quando il nome del conferente la procura si possa con certezza desumere dall'indicazione di una specifica funzione o carica sociale, *per cui sia identificabile il titolare della funzione o carica tramite i documenti di causa o dalle risultanze del registro delle imprese.*

2°) - Nel caso che non si verificano le condizioni di cui sopra ed inoltre non si indichi alcuna funzione o carica specifica (allegandosi genericamente, come spesso succede, solo la qualità di legale rappresentante), si determina la *NULLITÀ RELATIVA*, di cui all'art. 157 c.p.c..

3°) - Tale nullità è *opponibile dalla controparte solo con la prima istanza o difesa*, per cui sorge l'onere per la parte istante di integrare con la prima preplica la lacunosità dell'atto iniziale,



mediante una chiara e non più rettificabile indicazione del nome dell'autore della firma illeggibile.

4°) - Qualora l'integrazione di cui sopra non si verifichi, o sia inadeguata o tardiva, cioè qualora non sia eliminata tempestivamente l'incertezza sulla persona, funzione o carica di chi ha conferito la procura, *si verifica l'ipotesi di invalidità della procura medesima, con la conseguente inammissibilità dell'atto cui si riferisce.*

\*\*\*

Il principio stabilito dalle Sezioni Unite con la citata n. 4810 del 7/3/2005 è pienamente condivisibile, e dovrebbe ritenersi esaustivo del problema, essendo basata su presupposti logici, non legati a criteri meramente formalistici ma in applicazione del principio che, in argomento, è necessaria la certezza della riferibilità della sottoscrizione alla persona con facoltà di delega, o della possibilità di conoscenza di detta facoltà anche attraverso il semplice esame di pubblici registri. A ben vedere è appunto questa ultima modalità di

possibile conoscenza che costituisce la vera novità introdotta dalla sentenza in oggetto.

Riteniamo che le Sezioni Unite civili abbiano finalmente definito un principio giurisprudenziale che era stato in precedenza applicato con limiti ed ambiti diversi, tali da creare incertezze di interpretazione in una materia che riveste un grande rilievo per il valido conferimento della procura al difensore da parte di chi rappresenta un ente societario, o comunque collettivo.

**Domenico Sorrentino**



Paris. Arianna Enrichens



## Riflessioni

# L'ASSEMBLEA DEI SOCI NELLA SPA: UN SOVRANO SPODESTATO?

### 1. PREMESSA

L'Assemblea è sovrana! Così si usa(va) dire e questo principio è (stato) a lungo caposaldo di molti insegnamenti in materia di società di capitali. Oggi qualcosa è cambiato. Vediamo come.

Il D.Lgs. n. 6 del 2003 ha ridisegnato, in termini più precisi, il rapporto intercorrente fra l'assemblea delle società per azioni e l'organo amministrativo, limitando - da un lato - le competenze dell'assemblea ed il suo potere di intervento nella gestione sociale, nonché rafforzando - dall'altro lato - il potere gestorio e l'autonomia decisionale dell'organo amministrativo.

A più di un anno dall'entrata in vigore della riforma del diritto societario, si rende opportuno verificare quale ruolo rivesta oggi l'organo assembleare, soprattutto in materia gestoria, e se la nuova divisione di competenze fra l'assemblea e gli amministratori effettivamente costituisca un modello organizzativo idoneo a promuovere l'efficienza e la correttezza della gestione dell'impresa sociale.

### 2. LECOMPETENZE DELL'ASSEMBLEA ORDINARIA DELLA SOCIETÀ PER AZIONI

2.1 *L'assemblea ordinaria nel sistema tradizionale e nel sistema di amministrazione di tipo monistico*

L'articolo 2364 c.c. individua le competenze dell'assemblea ordinaria nelle società per azioni prive del consiglio di sorveglianza, ossia in quelle società che hanno mantenuto una struttura organizzativa di tipo tradizionale ovvero hanno adottato il sistema di amministrazione monistico.

Più precisamente, l'articolo 2364 c.c. prevede che l'assemblea ordinaria:

- 1) approvi il bilancio;
- 2) nomini e revochi gli amministratori; nomini i sindaci ed il presidente del collegio sindacale e, quando previsto, il soggetto al quale è demandato il controllo contabile;
- 3) determini il compenso degli amministratori e dei sindaci, se non è stabilito dallo statuto;
- 4) deliberi sulla responsabilità degli amministratori e dei sindaci;
- 5) deliberi sugli altri oggetti attribuiti dalla legge alla competenza dell'assemblea, nonché sulle autorizzazioni eventualmente richieste dallo statuto per il compimento di atti degli amministratori, ferma in ogni caso la responsabilità di questi per gli atti compiuti;
- 6) approvi l'eventuale regolamento dei lavori assembleari.

Come si evince dalla semplice lettura della norma in esame, la principale novità introdotta dalla riforma del diritto societario consiste in una forte limitazione del potere di intervento dell'as-

semblea nelle materie attinenti alla gestione della società.

Infatti, sotto il vigore della normativa previgente, l'intervento dell'assemblea ordinaria su oggetti attinenti alla gestione della società era consentito sia quando tali oggetti erano riservati alla competenza assembleare dall'atto costitutivo sia quando essi erano sottoposti all'esame dell'assemblea su iniziativa degli amministratori.

Per contro, il novellato articolo 2364 n. 5) c.c. si limita ora a prevedere che l'intervento dell'assemblea sulle materie concernenti la gestione della società avvenga qualora lo statuto richieda l'autorizzazione assembleare per il compimento di determinate operazioni, ferma in ogni caso la responsabilità degli amministratori per gli atti compiuti.

È inoltre scomparso dal testo di legge qualsivoglia riferimento alla possibilità, per gli amministratori, di sottoporre all'esame dell'assemblea questioni attinenti alla gestione sociale.

Sulla base di un'interpretazione strettamente letterale della norma in commento, sembrerebbe dunque che l'assemblea non possa più essere chiamata ad esprimersi in merito alla gestione della società su iniziativa spontanea degli amministratori, ma unicamente nei casi in cui lo statuto lo preveda espressamente<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sembrano propendere per una simile interpretazione: F. Galgano "Diritto commerciale - Le Società", Zanichelli 2003, pag. 267; B. Libonati "Assemblea e patti parasociale" in Riv. dir. comm. 2002, I, pag. 467; F. Corsi "Le nuove società di capitali", Milano 2003, pag. 43; G.F. Campobasso "La riforma delle società di capitali e delle cooperative", Utet 2003, pag. 89; F. Meloncelli *sub* articolo 2364 c.c. e M. Sandulli *sub* articolo 2380 bis c.c. in "La riforma delle società" a cura di M. Sandulli e V. Santoro, Giappichelli 2003, pag. 398; D.U. Santosuosso "La riforma del diritto societario", Giuffrè 2003, pag. 102; P. Marchetti "La sovranità si affievolisce" in Il Sole 24 ore, 22 ottobre 2002; S. Ambrosini "L'amministrazione e i controlli nella società per azioni" in Giur. comm. maggio-giugno 2003, pag. 310.

Per una critica di tale interpretazione letterale si vedano ad esempio: V. Calandra Buonauro "I modelli di amministrazione e controllo nella riforma del diritto societario" in Giur. comm. settembre-ottobre 2003, pag. 535 e ss.; G.A. Rescio "L'assemblea e le decisioni dei soci" in "Il nuovo ordinamento delle società",

D'altro canto, la stessa autonomia statutaria risulta, sotto tale profilo, fortemente compressa: lo statuto, infatti, non può più attribuire alla competenza assembleare materie attinenti alla gestione dell'impresa, ma può soltanto limitarsi a prevedere che l'assemblea sia chiamata ad autorizzare il compimento di determinate operazioni. Peraltro, l'eventuale autorizzazione che

l'assemblea possa all'uopo concedere non sarà idonea a sollevare l'organo amministrativo da responsabilità per gli atti compiuti né potrà in alcun modo vincolare l'autonomia decisionale degli amministratori, posto che questi ultimi restano pur sempre liberi di valutare, in base al proprio prudente apprezzamento, l'opportunità o meno di compiere quella determinata operazione.

Restano, invece, impregiudicate le competenze che la legge espressamente riserva all'assemblea, destinate in taluni casi ad incidere, in misura più o meno rilevante, sulla gestione sociale. Si segnala al riguardo la competenza dell'assemblea: (i) ad autorizzare l'acquisto di azioni proprie *ex art. 2357*, secondo comma e *2357 ter* primo comma c.c., (ii) ad autorizzare l'acquisto di azioni della controllante *ex art. 2359 bis* secondo comma e *2359 ter* primo comma c.c., nonché (iii) a deliberare (ma sarebbe più corretto dire "autorizzare"<sup>2</sup>) l'assunzione di partecipazioni in altre imprese che comporti una responsabilità illimitata per le obbligazioni delle medesime *ex art. 2361* secondo comma c.c.

Anche in questi casi, tuttavia, non sembra attribuita all'organo assembleare una vera e propria competenza in materia gestoria, posto che l'assemblea è chiamata unicamente ad esprimere una mera autorizzazione in merito a talune particolari operazioni societarie.

## 2.2 L'assemblea ordinaria nel sistema di amministrazione di tipo dualistico

La limitazione della competenza assembleare, soprattutto in materia gestoria, risulta ulteriormente compressa nelle società per azioni che adottano il sistema di amministrazione di tipo dualistico.

In tale ipotesi, infatti, l'assemblea ordinaria risulta privata anche del potere di approvare il bilancio di esercizio e - ove redatto - il bilancio consolidato, di nominare e revocare i membri del consiglio di gestione, nonché di determinarne il relativo compenso, posto che tali competenze sono attribuite *ex articolo 2409 terdecies* c.c. al consiglio di sorveglianza, salvo che lo statuto preveda diversamente.

Parimenti, la riduzione obbligatoria del capitale sociale in sede di approva-



Paris. Arianna Enrichens

Ipsa 2003, pagg. 95 e ss.; B. Petrazzini *sub* articolo 2364 c.c. in "Il nuovo diritto societario" a cura di G. Cottino, G. Bonfante, O. Cagnasso e P. Montalenti, Zanichelli 2004, pag. 469 e ss.; C. Montagnani *sub* articolo 2364 c.c. e G.D. Mosco *sub* articolo 2380 bis c.c. in "Società di capitali", Commentario a cura di G. Niccolini e A. Stagno d'Alcontres, Jovene Editore, pagg. 455 e 589; G.E. Colombo "Amministrazione e controllo" in <http://www.federnotizie.org/riformna>.  
<sup>2</sup> Ritengono che si tratti di una mera autorizzazione e non di una vera e propria riserva di competenza: Associazione Disiano Preite "Il nuovo diritto delle società", Bologna 2003, pag. 94; Donativi *sub* art. 2361 c.c. in "La riforma delle società" a cura di M. Sandulli e V. Santoro, Giappichelli 2003, pag. 227 ss; V. Calandra Buonauro "I modelli di amministrazione e controllo nella riforma del diritto societario" in Giur. comm. settembre-ottobre 2003, pag. 542 e ss. Diversamente argomentando, questa potrebbe costituire un'eccezione al disposto di cui all'art. 2364, n. 5; c.c.

zione del bilancio ai sensi dell'articolo 2446 secondo comma c.c. è ora attribuita al consiglio di sorveglianza e non più all'organo assembleare.

Infine, l'articolo 2364 *bis* c.c., in cui sono elencate le competenze dell'assemblea ordinaria nelle società con consiglio di sorveglianza, non riproduce il disposto di cui all'articolo 2364 n. 5) c.c., in cui si prevede che l'assemblea deliberi (i) sugli altri oggetti attribuiti dalla legge alla sua competenza, nonché (ii) sulle autorizzazioni eventualmente richieste dallo statuto per il compimento di atti degli amministratori.

Questo mancato coordinamento tra le due norme è stato variamente interpretato dai commentatori della riforma. Infatti, mentre non sembra sussistere alcun dubbio interpretativo circa la competenza dell'assemblea a deliberare in merito agli altri oggetti ad essa attribuiti dalla legge (quali, ad esempio, l'acquisto di azioni proprie o di azioni della società controllante, ovvero l'assunzione di partecipazioni comportanti una responsabilità illimitata per le obbligazioni delle medesime), alcuni commentatori ritengono invece che, nelle società che adottano il modello dualistico, lo statuto non possa richiedere all'assemblea di esprimere autorizzazioni (ulteriori e diverse rispetto a quelle già previste dalla legge) per il compimento di determinati atti degli amministratori<sup>3</sup>.

### 3. LE COMPETENZE DELL'ORGANO GESTORIO

A fronte di una compressione delle competenze assembleari, la riforma del diritto societario ha notevolmente rafforzato le competenze dell'organo amministrativo e la sua autonomia decisionale, attribuendo agli amministratori un ruolo centrale nella *governance* delle società per azioni.

In primo luogo, si è sancito in termini inequivocabili come gli amministratori siano competenti, in via esclusiva,

in merito alle scelte attinenti alla gestione dell'impresa sociale di cui sono gli unici responsabili. Il nuovo articolo 2380 *bis* c.c. sancisce, infatti, che *“la gestione dell'impresa spetta esclusivamente agli amministratori, i quali compiono le operazioni necessarie per l'attuazione dell'oggetto sociale”*.

Tale norma costituisce, evidentemente, il naturale *pendant* del nuovo articolo 2364 n. 5) c.c., in cui si limita l'intervento dell'assemblea nelle materie attinenti alla gestione della società alle sole *“autorizzazioni eventualmente richieste dallo statuto per il compimento di atti degli amministratori, ferma in ogni caso la responsabilità di questi per gli atti compiuti”*.

In secondo luogo, è stata attribuita all'organo amministrativo un'ampia autonomia decisionale in molte materie che prima erano attribuite alla competenza dell'assemblea dei soci. Più precisamente:

(a) ai sensi dell'articolo 2410 c.c., gli amministratori sono ora competenti in merito all'emissione del prestito obbligazionario non convertibile, salvo che lo statuto disponga diversamente;

(b) ai sensi dell'articolo 2365 secondo comma c.c., lo statuto può ora attribuire alla competenza dell'organo amministrativo le deliberazioni concernenti la fusione nei casi previsti dagli articoli 2505 e 2505 *bis* c.c., l'istituzione o la soppressione di sedi secondarie, l'indicazione di quali tra gli amministratori hanno la rappresentanza della società, la riduzione del capitale in caso di recesso del socio, gli adeguamenti dello statuto a disposizioni normative, nonché il trasferimento della sede sociale nel territorio nazionale;

(c) ai sensi dell'articolo 2443 c.c., agli amministratori può essere delegato l'aumento di capitale sociale anche con facoltà di escludere o limitare il diritto di opzione.

### 4. LIMITI AL POTERE DI INTER-

### VENTO DELL'ASSEMBLEA NELLA GESTIONE SOCIALE

4.1 *Il modello di corporate governance delineato dalla riforma societaria*

Alla luce di quanto esposto nei precedenti paragrafi, emerge come la riforma del diritto societario abbia inteso delineare una netta separazione delle competenze rispettivamente attribuite all'assemblea ed agli amministratori, rafforzando il potere gestorio e l'autonomia decisionale dell'organo amministrativo e, al contempo, operando una forte compressione del potere di intervento dell'assemblea in merito alla gestione dell'impresa.

L'organo amministrativo diviene ora l'elemento centrale e propulsivo della società per azioni, posto che la competenza e la conseguente responsabilità in merito alla gestione sociale spetta ora, in via esclusiva, agli amministratori, ai quali sono inoltre attribuite (per legge o per previsione statutaria) alcune materie che prima erano di competenza esclusiva dell'assemblea.

La soluzione attuata dal legislatore risponde, senza dubbio, all'esigenza di evitare forme di gestione sociale di tipo ibrido, in cui l'intervento dei soci nelle materie attinenti alla gestione della società rischiava di generare una confusione delle posizioni e dei ruoli rispettivamente attribuiti all'assemblea ed agli amministratori, con conseguente rischio di deresponsabilizzare l'organo amministrativo e di duplicare le relative competenze.

Il modello di *corporate governance* di tipo “manageriale” adottato dalla riforma sembra, inoltre, rispondere all'esigenza di garantire una maggior efficienza in termini di rapidità dei processi decisionali e di competitività sul mercato.

4.2 *L'assemblea nella S.p.A. ed i principi della Legge Delega*

Il modello di *corporate governance* delineato dalla riforma societaria, ed in

<sup>3</sup> Si vedano: C. Montagnani *sub* articolo 2364 *bis* c.c. in “*Società di capitali*”, Commentario a cura di G. Niccolini e A. Stagno d'Alcontres, Jovene Editore, pag. 450; F. Meloncelli *sub* articolo 2364 *bis* in “*La riforma delle società*” a cura M. Sandulli e V. Santoro, Giappichelli 2003; V. Calandra Buonauro “*I modelli di amministrazione e controllo nella riforma del diritto societario*” in *Giur. comm.* settembre-ottobre 2003, pag. 544.

particolare la forte compressione del potere di intervento dell'assemblea nelle materie attinenti alla gestione sociale risultante (i) dalla limitazione dell'autonomia statutaria, posto che lo statuto non può più attribuire alla competenza assembleare materie attinenti alla gestione sociale, ma può soltanto prevedere che l'assemblea autorizzi il compimento di determinate operazioni, nonché (ii) dall'esclusione della possibilità - per gli amministratori - di sottoporre all'esame assembleare determinate questioni di carattere gestorio, non sembra perfettamente in linea con i principi contenuti nella Legge Delega 3 ottobre 2001 n. 366.

Invero, i principi espressi nella Legge Delega si limitavano, sul punto, ad auspicare la previsione di *“un assetto organizzativo idoneo a promuovere l'efficienza e la correttezza della gestione dell'impresa sociale”* (art. 4, 2° comma, lett. b), nonché una puntuale definizione delle *“competenze dell'organo amministrativo con riferimento all'esclusiva responsabilità di gestione dell'impresa sociale”* (art. 4, 8° comma lett. c).

Parimenti, nella Relazione Illustrativa, si manifestava soltanto l'esigenza di evitare *“che, come in passato poteva accadere, nessuno risponda di una data operazione, né l'assemblea che è per definizione irresponsabile, né gli amministratori che a discarico di responsabilità abbiano sottoposto l'operazione all'assemblea”*.

Orbene, se l'intenzione del legislatore era quella di ridefinire i ruoli attribuiti all'assemblea ed all'organo amministrativo, precisando che soltanto gli amministratori sono competenti e possono essere ritenuti responsabili della gestione della società, davvero non si comprende il motivo per cui il legislatore abbia voluto spingersi oltre, non soltanto limitando l'autonomia statutaria di devolvere all'assemblea la competenza sulle materie attinenti alla gestione sociale, ma addirittura elimi-

nando la possibilità che l'assemblea possa essere chiamata ad esprimere un parere non vincolante su questioni, di carattere gestorio, che gli amministratori sottopongono al suo esame.

Con specifico riferimento a quest'ultimo profilo, occorre infatti rilevare come la possibilità per l'assemblea di fornire pareri di carattere non vincolante su determinate operazioni certamente è inidonea a determinare uno spostamento delle competenze gestorie dall'organo amministrativo a quello assembleare. D'altro canto, l'esigenza di evitare qualsivoglia deresponsabilizzazione degli amministratori ben poteva essere soddisfatta precisando che - anche in tal caso - gli amministratori assumono pur sempre la responsabilità in via esclusiva per gli atti compiuti, così come accade nella diversa ipotesi in cui il compimento di una determinata operazione sia sottoposto alla previa autorizzazione assembleare.

Fermo restando che la competenza e la responsabilità per la gestione sociale spetta in via esclusiva all'organo amministrativo, non si può invero escludere che gli amministratori avvertano l'esigenza o anche solo l'opportunità di informare i soci sull'andamento dell'attività sociale ovvero su una determinata operazione, richiedendo loro un parere in merito.

Tale esigenza o opportunità ben può verificarsi, ad esempio, allorché gli amministratori intendano riconfermare il rapporto di fiducia con l'azionariato di controllo ovvero quando l'organo amministrativo sia impossibilitato a decidere su una determinata questione, a causa di una situazione di stallo decisionale venutasi a creare al suo interno.

Alcuni Autori hanno, inoltre, evidenziato come il coinvolgimento dell'assemblea su talune operazioni destinate ad incidere in modo sostanziale sui diritti dei soci, ovvero sul valore della partecipazione sociale da essi detenuta, costituisca un atto non soltanto oppor-

tuno ma “doveroso” da parte degli amministratori<sup>4</sup>.

Si pensi, ad esempio, all'ipotesi di conferimento dell'intera azienda o di un ramo fondamentale della stessa in un'altra società, con conseguente trasformazione della società conferente in holding, sempre che lo si ritenga compatibile con il divieto di assunzione di partecipazioni modificative dell'oggetto sociale di cui all'articolo 2361 1° comma c.c. Nell'ipotesi in esame l'intervento dell'assemblea si giustificherebbe e si renderebbe “doveroso” in considerazione del fatto che, a seguito di tale operazione, i soci della società conferente non conservano più un potere di controllo diretto sulla gestione sociale.

L'esclusione della possibilità per gli amministratori di sottoporre all'assemblea determinate materie di carattere gestorio appare, dunque, difficilmente giustificabile e rischia di sacrificare l'esigenza di informare e coinvolgere i soci sulla gestione sociale, nonché di compromettere i principi di correttezza e trasparenza a cui gli amministratori debbono uniformarsi nell'espletamento dell'incarico loro conferito. La forte riduzione del legame e dell'interazione fra l'assemblea - da un lato - e l'organo amministrativo - dall'altro lato - rischia inoltre di impattare negativamente sullo stesso diritto di informativa dei soci.

Se la limitazione della possibilità per i soci di essere coinvolti ed informati dagli amministratori sulla gestione sociale può ritenersi in qualche misura compensata nelle società per azioni quotate, in cui gli obblighi d'informativa al mercato da un lato responsabilizzano gli amministratori e dall'altro consentono agli stessi soci di essere effettivamente edotti sull'andamento della gestione sociale e sul compimento di ogni atto gestorio rilevante, tale limitazione non sembra trovare analoghe giustificazioni nelle società per azioni non quotate.

In tali società, infatti, i soci (ossia

<sup>4</sup> Si vedano: P. Abbadessa *“Il nuovo ruolo dell'assemblea nelle società per azioni”* in *“Verso un nuovo diritto societario”*, pag. 171; V. Calandra Buonauro *“I modelli di amministrazione e controllo nella riforma del diritto societario”* in *Giur. comm.* settembre-ottobre 2003, pag. 543.

coloro che investono e rischiano i propri capitali nella società) hanno di fatto la possibilità di essere pienamente informati (peraltro *ex post*) in merito all'andamento della gestione sociale ed alle operazioni rilevanti soltanto in occasione dell'approvazione del bilancio di esercizio. La limitazione del legame e dell'interazione fra assemblea ed organo amministrativo in merito alla gestione sociale non pare, d'altro canto, trovare un'adeguata compensazione nel diritto - pur sempre riconosciuto all'assemblea - di provvedere alla nomina e revoca degli amministratori, nonché di deliberare in merito all'azione di responsabilità nei confronti dei medesimi: tali istituti, infatti, si limitano ad attribuire all'assemblea un mero strumento di reazione *ex post* circa l'operato dei membri dell'organo amministrativo, ma non garantiscono affatto una reale possibilità per i soci di essere informati e coinvolti dagli amministratori nelle materie attinenti alla gestione sociale.

Le considerazioni di cui sopra valgono, a maggior ragione, nelle società per azioni in cui è adottato il sistema di amministrazione e controllo di tipo dualistico, ove si assiste - come precedentemente illustrato - ad una importante sottrazione delle competenze dell'assem-

blea in favore del consiglio di sorveglianza ed ove, ad avviso di alcuni commentatori<sup>5</sup>, sarebbe addirittura preclusa la possibilità di prevedere statutariamente che l'assemblea autorizzi il compimento di determinati atti degli amministratori, stante il mancato ed espresso richiamo dell'articolo 2364 n. 5) c.c. ad opera dell'articolo 2364 *bis* cc.

#### 4.3 Considerazioni conclusive

Alla luce delle osservazioni critiche esposte nei precedenti paragrafi, potrebbe dunque ritenersi apprezzabile il tentativo operato da alcuni commentatori<sup>6</sup> di superare un'interpretazione rigida e strettamente letterale del combinato disposto di cui all'articolo 2380 *bis* ed articolo 2364 n. 5) c.c., riconoscendo comunque agli amministratori la possibilità di sottoporre all'assemblea determinate decisioni di carattere gestorio al fine di ottenere dai soci un parere non vincolante in merito, fermo restando che per il compimento di tali operazioni risponderanno soltanto gli amministratori.

Tale interpretazione, infatti, ha il pregio di garantire l'esigenza - in taluni casi doverosa - che i soci possano essere informati e coinvolti dagli amministratori nella gestione della società, preservando l'interazione fra l'assemblea

e l'organo amministrativo e salvaguardando allo stesso tempo i principi sanciti nella Legge Delega in tema di riparto di responsabilità.

In ogni caso ed a prescindere dall'interpretazione del disposto codicistico in esame, occorre constatare come la compressione della possibilità di intervento dei soci nelle materie attinenti alla gestione sociale potrebbe costituire una delle ragioni che potrebbero indurre ad optare per il diverso e più flessibile modello delle società a responsabilità limitata, ove l'interazione fra soci ed amministratori è più intensa.

Basti pensare all'ampia autonomia statutaria in merito al riparto di competenze fra l'assemblea e gli amministratori, ovvero all'ampio diritto di informativa sulla gestione sociale riconosciuto dall'art. 2476 secondo comma c.c. ai soci che non partecipano all'amministrazione della società, nonché all'esplicito riconoscimento in capo ai soci non soltanto del potere di autorizzare ma altresì di decidere il compimento di atti gestori, fatta salva - in questo caso - la loro responsabilità solidale con gli amministratori *ex art. 2476* settimo comma c.c. nell'ipotesi in cui tali atti si rivelino dannosi per la società, i soci o i terzi.

**Carlo Pavesio - Sarah Vercellone**

<sup>5</sup> Si veda la precedente nota 3.

<sup>6</sup> Si vedano: V. Calandra Buonauro "I modelli di amministrazione e controllo nella riforma del diritto societario" in *Giur. comm.* settembre-ottobre 2003, pag. 535 e ss.; G.A. Rescio "L'assemblea e le decisioni dei soci" in "Il nuovo ordinamento delle società", Ipsoa 2003, pagg. 95 e ss.; B. Petrazzini *sub* articolo 2364 c.c. in "Il nuovo diritto societario" a cura di G. Cottino, G. Bonfante, O. Cagnasso e P. Montalenti, Zanichelli 2004, pag. 469 e ss.; C. Montagnani *sub* articolo 2364 c.c. e G.D. Mosco *sub* articolo 2380 *bis* c.c. in "Società di capitali", Commentario a cura di G. Niccolini e A. Stagno d'Alcontres, Jovene Editore, pagg. 455 e 589; G.E. Colombo "Amministrazione e controllo" in <http://www.federmotizie.org/riforma>.

**Dr. G.L. Pagliano**

*Medico Chirurgo - Specialista in urologia*

10128 Torino - Corso G. Ferraris, 119 - Tel. 011 503063 - 011 5817585

Fax 011 50 33 63 - e-mail: [info@giustinopagliano.it](mailto:info@giustinopagliano.it)

Aut. n. 103 del 19/12/95



## Riflessioni

# DEFINIZIONE ANTICIPATA DEL PROCEDIMENTO A CARICO DI IMPUTATO MINORENNE: “LA MESSA ALLA PROVA” (ART. 27 D.P.R. N. 488/1988)

## Progetti riparativi: l’immaginazione al potere o, meno scherzosamente, come giudicare “i ragazzi del Parini”

Il fatto che una ragazza vittima di atti di violenza sessuale abbia chiesto in sede processuale di essere risarcita dall’imputato attraverso il versamento di una somma utile per consentirle di iscriversi a un corso di studio, ha sollevato un clamore che è andato al di là di ogni aspettativa. La notizia diffusa dall’ANSA è stata perfino colta dalla TV nazionale che ha contattato la ragazza perché, attraverso lo schermo, spiegasse “le ragioni di un gesto così singolare”.

Un gesto che, proprio per contenere seppure in termini minimali una certa quantità di indicazioni controcorrente, è riuscito a mettere in crisi gli stereotipi dominanti. Un piccolo colpo d’ala in un’aula d’udienza ha sollevato fra la polvere della procedura una novità. Allora c’è da sperare che, grazie al D.P.R. 448/1988 dove in tema di criminalità minorile la richiesta di fantasia applicativa è addirittura imposta per legge, la macchina della Giustizia risponda attivamente in termini singolari alle aspettative sociali. Si tratta di aspettative che, per la loro articolata potenzialità, possono fiorire da alcune

importantissime disposizioni contenute nel D.P.R. n. 448/1988, integrato dal D.L. n. 12/1991.

Contro l’ottica paternalistica e falsamente assistenziale dei tempi andati, la D.P.R. L. 448 impone, a favore dei minori disadattati, modelli diversi da quelli previsti dal superato R.D.L. n. 1404/38, modelli nuovi alla cui filosofia si ispira per esempio l’istituto della “messa alla prova” prevista all’art. 28 D.P.R. L. 448.

Il perdono giudiziale, così come concepito oggi, non sottraendo il minore al circuito delinquenziale e non incidendo sui suoi propositi a venire, deve cedere il passo a provvedimenti diversi che, contro una razionalità puramente punitiva, precedano, come è previsto all’art. 28 del D.P.R. 448/88, l’accertamento della responsabilità. L’istituto della messa alla prova è stato concepito proprio per dare modo al Giudice minorile di sospendere il processo prima di entrare nel merito della causa e ciò al fine di occuparsi subito, all’interno di quella che Delitala chiama “l’area di rimproverabilità personale”, delle possibilità di recupero del minore

interessato. La sospensione del processo con la cosiddetta “messa alla prova” è una misura di ordine generale che può essere disposta, anche in presenza di delitti gravi, nella fase dell’udienza preliminare (e poi anche nella fase dibattimentale). E ciò ogniqualvolta non vi sia una specifica controindicazione e sempre che il minore sia d’accordo. L’istituto della messa alla prova prevede sempre e obbligatoriamente l’esistenza di un “progetto concreto”, “sufficientemente dettagliato”, ed “adeguato alle capacità del minore”, cioè personalizzato.

Ovviamente è nel passaggio dalla previsione astratta all’attuazione concreta che sorgono le difficoltà. Soprattutto per gli operatori dei servizi sulle cui capacità di agire bisognerà sperare perché ai servizi sono rimessi dalla legge l’ideazione e la gestione tecnica di quella prova che, soltanto se superata felicemente dal minore, potrà rivestirsi di un concreto significato.

In questo caso il Giudice che ha disposto la sospensione del processo per valutare la personalità del giovanis-

simo imputato rispetto ai reati commessi, se riterrà la prova convenientemente superata, dichiarerà estinto il reato con un'apposita sentenza. È corretto quindi dire che il Giudice, prima, durante e dopo l'elaborazione del progetto, conduce il gioco.

E i difensori dell'imputato? Quale il ruolo dell'Avvocato in questo percorso di reintegrazione nella società da parte del suo assistito? Il legislatore non nomina mai il difensore come soggetto attivo, partecipante all'opera costruttiva che attiene alla personalità del minore. Anche se ex art. 28 il Giudice può disporre la sospensione del processo solo "sentite le parti", il difensore, stando alla legge, potrà soltanto opporsi all'ordinanza di sospensione del processo a causa della messa in prova (art. 28 n. 3). Altrimenti egli resta un convitato di pietra, per non dire una pietra di inciampo.

Non credo che con questa patente di superfluità, riconosciuta implicitamente dalla legge al difensore, sia fatta giustizia all'avvocato. Si dimentica quanto possano essere utili, i suggerimenti creativi dei difensori delle parti, anche delle parti offese che, se non possono più costituirsi parte civile nei processi davanti ai Tribunali per i minorenni, non dovranno perdere il diritto di manifestare la loro opinione. Si dimentica ad es. quanto furono utili le richieste degli avvocati in occasione di un noto processo celebrato nel lontano 1983 presso il T.M. di Torino (Pres. Dott. Piercarlo Pazè). A un gruppo di minori chiamati a rispondere di delitti sessuali nei confronti di alcune compagne (ragazzi ai quali nulla avrebbe giovato il perdono giudiziale!), su richiesta proprio dei difensori, fu imposta la frequenza ad un corso di "educazione civica" nella speranza che servisse alla loro educazione.

Viene alla mente a proposito delle possibilità, dei limiti e delle garanzie previste a favore dei minori dalla riforma del 1988, il caso dei cinque ragazzi milanesi che apprendiamo essere stati di recente rinviati a giudizio dal Procuratore della Repubblica presso il

Tribunale dei Minori di Milano per il delitto di danneggiamento aggravato. I suddetti giovanotti, al fine di evitare il compito in classe di greco, tappando gli scarichi dopo aver aperto tutti i rubinetti, inondarono l'Istituto Parini (330.000 euro di danni e mille studenti a casa!).

Mentre "sconsolato giace il tuo sacerdote o Milano già lasciva di evirati cantori allettatrice", con quali progetti riparativi la Giustizia minorile si muoverà nei confronti di questi giovani imputati, di privilegiata estrazione sociale, che potrebbero costituire domani la classe dirigente del Paese?

È sperabile che la vicenda non si concluda con una "sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto", formula prevista all'art. 27 della nuova normativa. Perché il fatto va ben al di là di certe goliardiche intenzioni. Il fatto è, al contrario, rilevante. Sia perché ha colpito l'opinione pubblica sia perché la condotta illecita dei "ragazzi del Parini" si inserisce in un quadro di "terrorismo scolastico" foriero di emulazione. Come è dimostrato dal fatto che di recente due studenti iscritti ad un Istituto professionale di Foligno hanno danneggiato l'ingresso della scuola con ordigni esplosivi costruiti da loro stessi. Ed è di qui che è nata l'iniziativa, preoccupante, presa dai responsabili di un Istituto di Modena dove, per far fronte al sempre più turbolento comportamento degli studenti, si è allestito un servizio demandato ad un poliziotto all'interno della scuola.

Dunque si attende di sapere quale sarà "il progetto educativo" per "il caso del Parini", caso unico e simbolico per implicazioni che vanno perfino al di là dell'apparenza. Come suggerirebbero Freud o meglio Talete di Mileto, il filosofo, giustappunto greco che, usando spiegazioni naturalistiche per ogni fenomeno, indicava nell'acqua l'elemento costitutivo degli accadimenti. Il caso del Parini in effetti ci induce a interrogarci sul significato del cosiddetto "allagamento di ottobre". Una inondazione voluta in ter-

mini distruttivi da "studenti pelandroni"? oppure un rifiuto profondo espresso in termini delinquenziali da scolari privi di interesse per un apprendimento che, come capita sovente nelle nostre scuole, si misura soltanto in punteggi?

Certamente il caso della scuola Parini invita a ripensare ai metodi della nostra scuola cui spetterebbe, innanzitutto, l'educazione all'etica della responsabilità.

Nel contempo va rivisto il metodo con cui nelle scuole classiche si continua a studiare i classici, argomento che ha attinenza con la fattispecie. Augusto Monti, famoso maestro di modernità al Liceo classico Massimo D'Azeglio di Torino, usava castigare i suoi allievi proibendo loro di assistere alle sue lezioni su Dante! Nei licei più che in qualsiasi altra scuola, sosteneva Monti, senza la lettura degli autori non è possibile dare una vera formazione ai ragazzi. E se è vero che la libertà di spirito non si raggiunge se non attraverso la bellezza dei testi, è anche vero che, lo sostenevano già Giovanni Gentile e Benedetto Croce, la lettura dei testi e la loro piacevolezza devono compensare le fatiche dell'approccio ai medesimi. È così che lo studio dei classici si traduce in una cultura non fine a se stessa ma utile per la vita e soprattutto per la vita fantastica ed emotiva di ogni giovane di cui i testi letterari dovrebbero formare il carattere. Vittorio Alfieri studiando il greco e il latino ricordava a se stesso "ebbene rimetterò in grammatica il testo soltanto per non perderne la poesia" ... "perché libertà di spirito non si attua senza virtù di sacrificio".

Quindi ai ragazzi del Parini, per stare ad una effettiva personalizzazione di una punizione che non sia sganciata dalla loro colpevolezza, dovrebbe essere imposto un corso di recupero di greco e di latino. E ciò attraverso un programma di lezioni di recupero organizzate dagli operatori e pagate dai genitori. Ai quali, (tanto più responsabili se i delitti, per come si legge, sono stati commessi a notte inoltrata) sono già state accollate le spese di risanamento dell'edificio.



Si propone dunque che sia lo studio delle materie vituperate (che peraltro caratterizzano il tipo di scuola scelto dagli interessati) l'obiettivo della messa in prova. Una prova che, si suggerisce, non si riveli eccentrica rispetto alla scuola (come sarebbe una qualsiasi altra incombenza di carattere sociale, tipo assistenza agli anziani, pulizia dei parchi, sorveglianza gioco-bimbi ecc...).

Nella scuola sono stati commessi i reati, sia la scuola il luogo dove, per dirla col Carrara "si pagherà la moneta dell'illecito". Nella scuola si sono manifestati i disagi dei minori, nella scuola si operino, per una legge di armonico contrappasso, le modalità della funzione affinché si ricuperi il rispetto verso l'Istituto, che non appartiene a ciascuno, ma dove tutti hanno diritto di esercitare i propri diritti e compiere i propri doveri.

E per richiamare attivamente i ragazzi del Parini al rispetto della scuola, della loro scuola, cioè dell'edificio scolastico sui cui si è consumata l'illecita condotta che costituisce il nodo della illecita intraprendenza dei ragazzi, si suggerisce di responsabilizzare gli stessi anche su un piano operativo manuale. Disponendo, per esempio, che gli studenti incriminati si occupino, prima dell'inizio delle lezioni, della manutenzione dell'edificio sia salvaguardandolo all'interno e all'esterno da segni, scritti, sgorbi, sia controllando ogni giorno la perfetta tenuta igienica di quegli impianti e di quei servizi che sono stati oggetto della loro impresa.

Il ravvedimento dunque dovrà avvenire attraverso una messa alla prova (il più possibile tempestiva!) diretta verso due obiettivi diversi: riconciliazione con lo studio (attraverso lo studio) e

rispetto dell'Istituto (attraverso il rispetto all'Istituto).

Mentre attendiamo dal Tribunale dei Minori di Milano una marcatamente innovativa anticipata definizione di un procedimento certamente singolare, auguriamo ai ragazzi incriminati di poter tornare al lavoro attraverso una adeguata matura consapevolezza.

Ciascuno di loro ritorni sereno a scuola, non più timoroso di dimostrare agli altri e a se stesso la propria umiliante insufficienza scolastica ma in pace col greco e col latino di modo che, pensando alle tubature del Liceo Parini e ancor più agli alti insegnamenti del Parini stesso "ciascuno vergogna abbia di sé più che Minerva il" "giorno che, il flauto sonando, alla fonte scorse il turpe aspetto" "delle sue guance enfiate".

**Romana Vigliani**





## Ritratti

# RITRATTI DI GIURISTI SUBALPINI: LUIGI FERRARIS



Avv. Luigi Ferraris  
Presidente del Consiglio dell'Ordine dal 1875 al 1882

**1.** Il riconoscimento giuridico delle professioni, in Italia, fu inaugurato nell'anno 1874 con la legge sugli avvocati e i procuratori<sup>1</sup>.

E il 23 novembre 1874 fu una data memorabile per l'Avvocatura subalpina: quel giorno si tenne, infatti, la prima seduta del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Torino.

A presiedere il Consiglio, composto dai più insigni avvocati della nostra città, venne chiamato l'avvocato Luigi Ferraris.

**2.** Scorrere le notizie biografiche di Luigi Ferraris (Sostegno, Novara, 6

marzo 1813 - Valsalice, 17 ottobre 1900) significa seguire la parabola esemplare di un avvocato con un ruolo attivo nella politica nazionale del tempo.

Laureatosi in giurisprudenza nell'ateneo torinese, acquistò ben presto la considerazione di valente legale.

Questo non gli impedì di gettarsi fra i primi nel crogiolo dei fermenti politici pre-risorgimentali, perché anzi fu uno dei pochi, audaci firmatari dell'atto di protesta contro le violente repressioni ordinate da Carlo Alberto il 1° ottobre 1847 nei confronti di coloro che, in Torino, avevano pubblicamente acclamato Pio IX e chiesto le riforme al re.

Entrato in vigore lo Statuto, e indette le prime elezioni per la nomina dei deputati al parlamento subalpino, Luigi Ferraris fu eletto deputato nei collegi di Cigliano e Trino Vercellese, dopo di che, per sorteggio, rimase deputato di Trino.

Dai banchi di centro-sinistra rappresentò, in seguito, il collegio di Torino, fino a quando, nel 1871, venne nominato senatore.

Collaborò a periodici di carattere giuridico, dirigendo per molto tempo gli "Annali di giurisprudenza".

Sindaco di Torino (su questo tornerà fra poco) dal 1878 al 1882, fu ministro dell'Interno dal maggio all'ottobre 1869, nel terzo gabinetto Menabrea. Quale guardasigilli nel dicastero di Rudini, nel 1891 legò il suo nome ad

una delle prime iniziative dirette a razionalizzare l'ordinamento giudiziario e a ridurre i costi di bilancio, con la soppressione di ben 269 preture mandamentali<sup>2</sup>.

**3.** Avvocato di successo, Luigi Ferraris (scrive di lui Vittorio Bersezio) "ch'io chiamerei musicista della frase, aveva un'elegante abbondanza di parola, che talvolta suonava forse un po' vuota, ma che carezzava l'orecchio e s'imponeva all'ascoltatore; a ciò congiunta un'attività di mente e di corpo briosa e singolarissima, la quale anche ora, negli anni più che maturi, gli ha conservata una capacità intellettuale, una freschezza d'impressioni e di sentimenti, una solerzia e un vigore nel fisico e nel morale che molti giovani gli dovrebbero invidiare"<sup>3</sup>.

Nella valutazione riportata, spiccano i tratti della solerzia e del vigore.

Il giudizio appare calzante, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto dell'attività amministrativa di Ferraris, dapprima quale semplice consigliere comunale e poi come Sindaco della Città.

In veste di consigliere comunale e membro del Parlamento egli aveva vissuto uno dei momenti più cruciali dell'amministrazione cittadina di quell'epoca, in occasione dei disordini seguiti a Torino dopo la convenzione di settembre 1864<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Si tratta della legge 8 giugno 1874, n. 1938. Il progetto di legge fu opera del guardasigilli Paolo Onorato Vigliani, che riuscì a porre fine ad un dibattito durato, almeno in sede di lavori parlamentari, oltre otto anni.

La legge riconosceva, fra l'altro, le figure degli avvocati e dei procuratori, consentendo il cumulo delle due professioni nella stessa persona, e istituiva i Collegi degli avvocati e procuratori, con i rispettivi Consigli dell'ordine e di disciplina.

Per un'ampia analisi della legge, e per un inquadramento storico del suo iter attraverso le discussioni che la prepararono e la seguirono, si rimanda a F. TACCHI, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, Bologna, 2002, pp. 43 ss.

<sup>2</sup> Superfluo a dirsi, la decisione si scontrò con interessi contrapposti, che videro in essa il frutto di una logica piuttosto politica che giudiziaria: alla Commissione ministeriale, che aveva proposto la soppressione di oltre 1.000 preture, si oppose, avendone la meglio, il malcontento, alimentato da interessi localistici, di cui si fece portavoce una attiva frangia parlamentare. Si veda F. TACCHI, op. cit., p. 97.

<sup>3</sup> Cfr. la voce *Luigi Ferraris*, ne "Il parlamento subalpino e nazionale", a cura di Telesforo Sarti, Roma 1896.

<sup>4</sup> Come noto, la Convenzione fra il governo italiano e quello francese di Napoleone III, firmata a Parigi il 15 settembre 1864, conteneva una clausola segreta, per la quale, in cambio del ritiro del contingente francese dalla Roma papalina, l'Italia rinunciava alle sue rivendicazioni sulla Città eterna, e si impegnava a

Diffusasi rapidamente la notizia della convenzione e del progettato, imminente trasferimento della capitale, la Giunta municipale convocata dal Sindaco, Emanuele Luserna di Rorengo e Rorà, deliberò la convocazione del Consiglio comunale per indirizzare una formale protesta al governo (che era allora presieduto da Marco Minghetti) e al tempo stesso per far pubblicare al più presto un manifesto diretto a assicurare la cittadinanza che l'amministrazione comunale concentrava su di sé la direzione di tutte le iniziative a tutela dell'immagine di Torino.

A quella riunione di Giunta fece seguito un incontro riservato del Sindaco con i consiglieri comunali che erano anche membri del Parlamento nazionale: fra di loro, Casimiro Ara, Federico Sclopis, e, appunto, Luigi Ferraris.

Nell'incontro si decise di convocare, sì, il Consiglio comunale - previa la necessaria autorizzazione del prefetto -, ma si concordò di soprassedere dall'invio di una rappresentanza al re e dalla decisione di diffondere il manifesto della Giunta alla cittadinanza, così da non offrire altra esca alle tensioni che già montavano.

Ogni buon proposito fu tuttavia travolto dagli avvenimenti che sopraggiunsero rapidi.

Il 21 settembre era in corso la seduta di Consiglio comunale (seduta particolarmente tempestosa: l'intervento del consigliere comunale e membro del governo Luigi Menabrea, alzatosi a dare "schiariamenti" sulla convenzione italo-francese e sull'azione dell'Esecutivo, fu subissato da un coro di critiche e di sarcasmo), quando un usciere portò la notizia degli scontri che erano in corso tra dimostranti e forza pubblica in Piazza San Carlo. La seduta fu immediatamente sospesa in un clima di grande turbamento, una delegazione della Giunta fu mandata

sul luogo degli incidenti, e il Sindaco decise di rimanere a Palazzo di Città, affinché, fu detto, "*la popolazione sapesse dove trovarlo*"<sup>5</sup>.

I momenti seguenti furono un crescendo di ulteriore drammaticità.

Ne tralascierò tuttavia il richiamo, non interessando essi l'argomento che mi sono proposto di trattare.

4. Le capacità e le ambizioni di Luigi Ferraris, rodatesi in molti anni di presenza sui banchi del Consiglio comunale<sup>6</sup> - sostenute fra l'altro da personalità del calibro di un Tommaso Villa (penalista di grido, due volte ministro con Cairoli, e grande artefice del movimento che, nell'immediato futuro, avrebbe fatto di Torino la sede della memoria storica del Risorgimento e il centro del patriottismo nazionale), e fiancheggiate dalla massoneria locale, in cui il Ferraris aveva parte attiva - ebbero l'occasione di uscire allo scoperto quando, nel dicembre 1877, il Senatore Felice Rignon diede le dimissioni da Sindaco della Città<sup>7</sup>.

Ferraris, uomo di destra, moderato, fedelissimo della dinastia, ma che godeva di buona considerazione anche presso gli ambienti di sinistra, era intanto venuto a legarsi a Francesco Crispi.

Ebbene, il Nostro seppe preparare abilmente il terreno della sua ascesa redigendo per il Ministro dell'Interno - che era appunto Crispi - una riservatissima relazione in cui, premesse le sue idee sul ruolo anche politico del sindaco di una città come Torino, gli offriva una serie di ritratti dei possibili candidati alla carica.

In questa galleria, l'autore si guardò bene dall'esibire se stesso.

Ma è un fatto che nel tratteggiare, con annotazioni pur sobrie sulla loro indole, frequentazioni e patrimonio, le figure dei Consiglieri comunali maggiormente rappresentativi, egli mostra di non considerare nessuno di essi dav-

vero meritevole della carica: se non il conte Rignon, che, guarda caso, non avrebbe più potuto ripresentarsi, essendo uscito volontariamente di scena poco prima e con intento irrevocabile<sup>8</sup>.

Gli appoggi personali di cui godeva e le iniziative di sottile autopromozione andarono felicemente in porto, sicché il Ferraris, sbarazzatosi dell'unico rivale di peso - quell'Ercole Ricotti che era appoggiato dall'autorità eminente dello Sclopis, ma viveva ai margini della politica e si trovava privo di largo sostegno in Consiglio - il 31 gennaio 1878 poté insediarsi come nuovo sindaco di Torino.

È stato notato<sup>9</sup> che Ferraris inaugurò un nuovo stile di fare il sindaco.

Alla cura, scrupolosa fino all'eccesso, dedicata a preparare le manifestazioni più importanti - quelle, soprattutto, per le quali il primo cittadino di Torino si inseriva nel contesto delle celebrazioni di carattere nazionale - egli unì la costante ricerca della massima valorizzazione per l'immagine del sindaco: che era abilmente giocata sull'equilibrio fra un interesse tutto nuovo per le dinamiche della modernità e del progresso tecnico, da un lato, e, dall'altro lato, il "*cliché*" (un poco logoro, ma sempre vincente) che vedeva l'amministrazione subalpina capace, per tradizione, di una gestione oculata e parsimoniosa delle risorse.

In questa accorta regia di se stesso, Ferraris instaurò innovative forme di contatto con l'opinione pubblica, quale l'uso di comunicati-stampa da Palazzo di Città, la stesura di "veline", o addirittura di articoli, che venivano passati ai giornalisti amici per essere pubblicati sui quotidiani come editoriali anonimi.

Le occasioni in cui questo stile ebbe agio di rivelarsi appieno furono specialmente due: la serie di onoranze funebri alla memoria del re Vittorio Emanuele II, deceduto il 9 gennaio 1878; la visita

trasferire la capitale da Torino a Firenze per mantenerla ivi definitivamente. La clausola segreta della Convenzione fu rilevata e pubblicata dal quotidiano "*La Gazzetta del Popolo*" il 18 settembre successivo.

<sup>5</sup> F. MAZZONIS, *Uomini e gruppi politici a Palazzo di Città*, Storia di Torino, Einaudi, 2001, vol. 7, p. 450 ss.

<sup>6</sup> Fu in Consiglio comunale ininterrottamente dal novembre 1848 al 1871.

<sup>7</sup> Le dimissioni di Rignon furono principalmente legate alla crisi, scoppiata nel luglio 1877 con la promulgazione della c.d. "*legge Coppino*", che rendeva facoltativo l'insegnamento della religione nella scuola elementare. Incaricato di fare applicare la legge nelle scuole municipali, l'assessore all'Istruzione Nicomede Bianchi si trovò di fronte ad una accesa contestazione degli ambienti clericali della città, che sollecitò l'appoggio dei consiglieri comunali di provata fede cattolica. Tanto l'assessore che il sindaco seppero gestire con mano equilibrata il lungo periodo di dibattiti che per mesi investirono sull'argomento il Consiglio comunale. Finché il Rignon non ritenne di togliere di mezzo, con le proprie dimissioni, quello che sembrava essere un ostacolo al miglioramento dei rapporti con la componente cattolica. Cfr. F. MAZZONIS, op. cit., p. 466.

<sup>8</sup> Il documento, la cui studiata essenzialità lascia trasparire pungenti effetti, è riportato integralmente in F. MAZZONIS, op. loc. citati.

<sup>9</sup> F. MAZZONIS, *ibidem*.

a Torino dei nuovi sovrani, Umberto I e Margherita, a metà di luglio dello stesso anno.

Le onoranze funebri furono inaugurate da una solenne funzione religiosa in suffragio del re Vittorio Emanuele, tenutasi nella chiesa di San Filippo Neri il 16 febbraio 1878. Il rito, celebrato alla presenza di oltre seicento autorità di ogni ordine e grado, di numerosi rappresentanti delle istituzioni e delle scuole, e di semplici cittadini, segnò un avvicinamento tra laici e cattolici in un momento in cui particolarmente vivace soffiava la polemica anticlericale.

Si proseguì pochi mesi dopo con la discussione della proposta, e la deliberazione, volta a utilizzare la Mole Antonelliana - in origine destinata a sinagoga per la comunità israelitica che l'aveva commissionata e successivamente acquisita dal Comune - a sede del costituendo Museo nazionale, fortemente voluto da Tommaso Villa.

La seconda occasione che mise in luce le capacità organizzative di Ferraris coincise con la visita a Torino della famiglia reale, avvenuta nella seconda metà di luglio.

Festeggiamenti e incontri, sia a livello ufficiale che con la popolazione, furono preparati con cura quasi maniacale per i particolari.

Nella circostanza venne inaugurato il monumento a Vittorio Emanuele II, lungo il corso che da lui prese il nome (prima si era chiamato Corso del Re). È da notare che tanto la messa di suffragio che l'erezione del monumento furono intese in funzione di contrappeso alle celebrazioni romane, e alla decisione del Governo di tumulare la salma del re nel Pantheon.

L'esito fu coronato da autentico successo<sup>10</sup> e permise di rinsaldare quel legame affettivo fra la cittadinanza e la dinastia sabauda, che, alimentatosi per secoli, era entrato in

crisi con la perdita per Torino del ruolo di capitale del regno ed il conseguente declino sociale ed economico della città.

La venuta dei Savoia (prima uscita in visita ufficiale dei nuovi sovrani) innescò, o, se si preferisce, intensificò l'avvio di quel processo, di cui s'è detto, che puntava a fare della nostra città la depositaria delle memorie risorgimentali.

Al Ferraris sindaco si deve, inoltre, l'impulso alla costruzione, da parte del municipio, di un crematorio all'interno del cimitero generale<sup>11</sup>, e l'avviamento dell'iniziativa (auspice l'immane Tommaso Villa) mirante a realizzare l'Esposizione nazionale, da tenersi a Torino nel 1884.

Tale ulteriore gratificazione sul piano personale Ferraris non fu in grado di ottenere, poiché, per dissensi nella maggioranza sulla politica finanziaria della città, fu costretto a rassegnare le proprie dimissioni nell'ottobre 1882.

5. Ho accennato, all'inizio, al fatto che Ferraris fu, in ordine di tempo, il primo Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino, carica che egli mantenne dal 21 novembre 1874 al 13 febbraio 1882.

Qui a lato viene riprodotto il verbale della prima seduta, recante le sottoscrizioni di Luigi Ferraris (Presidente), di Carlo Gazzera (Presidente decano), di Federico Spantigati (Segretario temporaneo) e di Casimiro Ara (Segretario nominato).

La lettura di quello e dei successivi verbali redatti nel periodo della presidenza Ferraris mostra una spiccata preferenza, da parte di quel Consiglio, per l'esame di argomenti di "routine" e, per contro, una certa timidezza

nella trattazione dei temi alti e difficili<sup>12</sup>.

La presidenza Ferraris rappresentò, in definitiva, un avvio cauto della vita del neonato organo forense.

Il suo presidente era, del resto, uomo pubblico di consumata esperienza ma di misurato procedere, il quale ambiva utilizzare il proprio credito di avvocato importante per metterlo al servizio di una carriera assai più ricca di benemerenze, nell'arengo politico sia cittadino che nazionale.

Avvocato di buon livello<sup>13</sup>, neppure in politica Luigi Ferraris seppe tuttavia esprimere una grande personalità. Era e rimase un moderato, che, provenendo da area liberale, approdò infine alla sinistra crispina e nazionalistica con un'inclinazione, cioè, al trasformismo che trovava largo seguito in quella temperie storica e alla luce del quale si può ben ritenere che il passaggio dal governo della Destra a quello della Sinistra, nel 1876, non abbia rappresentato una sostanziale discontinuità nella dinamica della politica nazionale.

Dario Poto



<sup>10</sup> La riuscita perfetta nell'organizzazione di quella visita valse al Nostro il conferimento, nell'agosto 1880, del titolo di conte, con diritto di successione nel titolo stesso.

<sup>11</sup> L'idea di realizzare un forno crematorio era stata propugnata da un gruppo di medici e igienisti, capeggiato da Giacinto Pacchiotti, ed era sostenuta con fervore ideologico dalla massoneria locale.

<sup>12</sup> Di lì a pochi anni, nel 1884, sarebbe scoppiata la querelle legata al nome di Lidia Poet, che, prima in Italia, aveva domandato l'iscrizione all'albo degli Avvocati. È a tutti noto che il Consiglio dell'Ordine di Torino, sotto la presidenza di Saverio Vegezzi, decise in favore della sua iscrizione all'albo, ma che la delibera fu annullata dalla Corte d'appello e il ricorso della Poet venne respinto dalla Corte di Cassazione territoriale.

<sup>13</sup> Da un suo avversario, Domenico Farini, fu ricordato che molti lo consideravano un "maneggione e arruffone, intrufolato dappertutto anche grazie alla carica dirimpante di moglie e cognata, le due sorelle Pigorini". Così U. Levra, *Fare gli Italiani*, Torino, 1992.



## Un sasso nello stagno

# ANCORA SUL MANAGER IN TRIBUNALE

La recentissima novella del processo civile, che ha portato alla modifica di settantasei articoli del codice di procedura, imporrà nuove metodologie di lavoro sia agli studi legali sia ai tribunali. L'obiettivo di snellire il contenzioso ha portato ad incidere sulle fasi di cognizione e di esecuzione, individuando nel rito societario il modello da seguire e perseguire. È ovviamente prematura ogni valutazione, ma sarebbe stata l'occasione, in termini di organizzazione e gestione del sistema giustizia, di introdurre - a fianco dei magistrati - una nuova categoria professionale definibile quale "manager delle risorse". Forse è giunto il momento di discuterne.

Filippo Vallosio

L'ennesimo provvedimento del Governo in tema di competitività offre l'opportunità di ritornare sul tema dell'organizzazione della giustizia civile italiana. In uno scritto del 1999 apparso sulla Biblioteca della Libertà fui tra i primi ad introdurre le variabili tempo/risorse per superare l'utopia di una giustizia esatta ed abbracciare l'idea di una giustizia ragionevole; il sottoscritto si augura di continuare ad affrontare il tema senza indugiare in atteggiamenti preordinatamente rivolti alla critica della magistratura, della avvocatura o del legislatore, come altri hanno dato l'impressione di fare. La giustizia civile, letta in chiave di produttività, non perde di centralità e di importanza, rimane l'istituzione fondamentale per il mantenimento della prosperità economica ed il legame sociale tra i cittadini. I modelli fino ad oggi suggeriti per curare il malessere della giustizia civile: quali i tentativi di conciliazione obbligatori, i modelli alternativi di risoluzione delle controversie, la creazione di nuovi giudici e la eliminazione dei giudici collegiali, possono essere descritti come tentativi di imporre un limite all'in-input di contenzioso ed aumentare l'out-pu di sentenze. Il decreto sulla competitività del maggio 2005 propone, inoltre, l'invio per posta elettronica o per fax delle comunicazioni delle ordinanze e delle

sentenze, semplificazioni nella determinazione delle basi d'asta nelle esecuzioni immobiliari, l'abbassamento del quorum necessario per l'approvazione del concordato preventivo nel fallimento. Nessun commentatore, però, fa l'osservazione più evidente: i tribunali sono ormai delle grandi aziende ed in Italia non vi è nessuna figura istituzionalmente preposta al funzionamento e al management di tali aziende. Mentre nella Asl almeno vi è un direttore dell'azienda, i Tribunali sono lasciati senza una vera organizzazione direttiva, non dei giudici, che sarebbe assurdo, ma del complesso di beni e servizi, che devono permettere ai giudici di poter lavorare in buona efficienza. Conosciamo casi di Tribunali guidati da presidenti che hanno il dono dell'efficienza e dell'organizzazione, ma non è immaginabile che un sistema complesso e cruciale per lo sviluppo economico della sesta economia mondiale si fondi sulla buona sorte toccata a qualche ufficio. Si tratta allora di inserire una figura professionale con funzioni di coordinamento delle attività di gestione degli uffici giudiziari, e con caratteristiche spiccatamente manageriali. La giustizia ha bisogno di un tipo di professionalità che oggi manca. Dietro alla retorica della giustizia giusta, del processo garantista e della migliore delle sentenze, molto

spesso, si nasconde soltanto la mancanza di management delle risorse. È ormai evidente che sia impossibile pensare di gestire realtà complesse e articolate, senza pensare più che ad un semplice aumento delle risorse umane, ad un'organizzazione del sistema. In questo modo peraltro smetteremmo di considerare i giudici come semplici burocrati, il cui numero può essere aumentato a discrezione, e torneremmo a rivalutarne la delicata figura professionale ed istituzionale. Il manager in tribunale provvederebbe alla allocazione delle risorse economiche in modo efficiente, coordinerebbe le attività del personale ausiliario, libererebbe i magistrati dalla necessità di dover provvedere personalmente all'attività organizzativa e gestionale. Qui deve porsi poi una domanda fondamentale: chi controlla le risorse economiche può indirettamente controllare l'amministrazione della giustizia, venendo così a ledere il principio dell'indipendenza della magistratura sancito dalla Costituzione? È ovvio che a tale domanda non possano essere date delle risposte univoche, ma è altrettanto ovvio che il manager dovrebbe essere a sua volta controllato dal Presidente del Tribunale o da un Consiglio Giudiziario. Primo compito di un futuro riformatore del sistema processuale civilistico italiano dovrebbe essere

quello di smascherare l'ideologia che lo sovrasta. Il culto del diritto giusto in termini assoluti ed un sistema di garanzie estremamente estese nascondono l'impunità per avvocati impreparati, giudici poco volenterosi e cancellieri nulla facenti.

Il riformatore della giustizia deve porre attenzione all'eccessivo numero di tribunali presenti sul territorio, gli effetti benefici determinatisi con la creazione del giudice unico di primo grado saranno in parte perduti se non verranno fatti degli accorpamenti tra uffici<sup>1</sup>. Un ulte-

riore tema dovrebbe essere quello della creazione di sezioni specializzate per determinate materie, l'art. 11 della legge Mirone in tema di riforma del diritto societario che prevedeva la creazione delle sezioni specializzate presso i soli grandi tribunali non è stato approvato, si è riusciti, invece, nel solito decreto per la competitività (L. 12 dicembre 2003, n. 273) a ridurre a 12 i tribunali competenti in materia di brevetti e proprietà intellettuale. Non viene prevista, però, per questi giudici una preparazione specialistica come invece era prevista nel progetto Mirone. Solo un'alta specializzazione dei magistrati ed una cospicua massa critica del tribunale rende possibile la sua amministrazione secondo principi di efficienza e di managerialità. Le osservazioni sino a qui condotte si limitano al lato dell'offerta di giustizia, qualche osservazione dovrebbe essere condotta anche sul lato della domanda. Gli elevati costi ed i tempi lunghi, in molti casi, rendono di per sé antieconomica la proposizione di domande giudiziali di modico valore, con il risultato ultimo che il cittadino si trova a rinunciare a far valere un diritto, anche nel caso in cui sia ragionevolmente sicuro di poter ottenere una pronuncia giudiziale favorevole. In questo modo, è l'utente più debole a dover subire, in termini di costi - opportunità, l'inefficienza del sistema complessivo, in un contesto che, in ultima analisi, sfiora, talvolta, la *denegata giustizia*. Le lentezze della macchina giudiziaria e degli studi professionali, inoltre, producono un secondo e più subdolo *cripto effetto* negativo: finiscono per andare a tutto vantaggio del soggetto che, da una pronuncia non favorevole, ha maggiormente da perdere. Il cerchio si chiude: la giustizia ordinaria, lenta e gratuita (o forse: lenta *ma* gratuita) resta la giustizia dei poveri (oltretutto dei diritti indisponibili); ma sono proprio questi ultimi, quelli meno in grado di sopportare i riflessi negativi di processi decennali<sup>2</sup>. Chi dispone di maggiori risorse può cercare nella giustizia arbitrale, nell'utilizzo dei provvedimenti d'urgenza<sup>3</sup>, preconfezionati dagli avvocati dei migliori studi legali, o nel ricorso



Paris. Arianna Enrichens

<sup>1</sup>Giace al Senato una proposta di modifica dei criteri per calcolare le distanze massime: Atto del Senato n. 1296 del 2002. Proposta che peraltro rileva alcune incongruenze circa la dimensione auspicabile per i tribunali.

alle giurisdizioni di altri Paesi vie alternative al pantano della giustizia ordinaria italiana. Questi tipi di strade alternative, paradossalmente, evitano che i poteri economici risentano della lentezza del processo civile e spingano per la riforma dello stesso. È sempre più evidente un allargamento della forbice, tra i tempi del procedimento per chi può ricorrere agli avvocati più quotati ed alle procedure d'urgenza e quelli per chi, al contrario, è costretto a sottostare ai tempi lunghi del giudizio ordinario ed all'inattività degli avvocati dediti a coltivare la lunghezza della causa più che gli interessi del loro assistito. Il comparatista osserva altri sistemi giudiziari e trova delle soluzioni interessanti: quella utilizzata in Germania per contenere gli effetti perversi degli interessi degli avvocati alla lunghezza del procedimento è stata di determinare un

onorario in somma fissa per ogni tipo di procedimento, con la possibilità di avere comunque diritto ad un terzo dell'onorario laddove la controversia si chiuda entro la prima udienza. Solo intervenendo sulle modalità di pagamento degli onorari si potranno incentivare comportamenti più volti alla ricerca della composizione amichevole della lite ed alla riduzione dei tempi e dei costi di quelle inevitabili.

Una ulteriore considerazione deve essere fatta alla luce della trasformazione della figura dell'avvocato da artigiano ad imprenditore. Tale mutamento significa allargare l'orizzonte professionale ed avere dei concorrenti stranieri anche in ambito nazionale. Un sistema paese moderno esporta tra i vari servizi anche consulenza legale, beni sempre più importanti rispetto alle scarpe ed alle automobili. Questi beni

saranno determinanti nella formazione del PIL delle nazioni sviluppate: avere il sistema giustizia in panne non rende un grande vantaggio allo sviluppo di un'economia avanzata anche sotto questo punto di vista. Un'ultima riflessione deve essere dedicata al tema della formazione, in molte facoltà di giurisprudenza mancano gli insegnamenti di tecniche di negoziazione, di *alternative dispute resolution* e di analisi economica del diritto presenti in tutte le università americane ed in molte europee, materie con cui si formano giuristi più attenti agli effetti economici delle loro decisioni e delle loro abitudini, maggiormente consapevoli dei costi transattivi legati al processo: più ragionevoli e meno Inquisitori.

Alberto M. Musy

<sup>2</sup>GALGANO, *Giustizia liti in aumento produttività bloccata*, in *Il Sole 24 Ore*, 26.9.1998 e nello stesso senso CHIARLONI, *La giustizia civile e i suoi paradossi*, in *Storia d'Italia, Legge diritto giustizia*, Annali 14, Torino, 1993, p. 398.

<sup>3</sup>I provvedimenti d'urgenza sono richiesti principalmente nelle materie commerciali (ad esempio nei procedimenti per concorrenza sleale e di protezione dei beni immateriali) e societarie, vi è una tendenza all'estensione dell'ambito di tali procedimenti in tutti i settori mano a mano che le durate del processo ordinario si fanno sempre più intollerabili. S. CHIARLONI, *op. cit.*, p.433.



**ARDUINI**



Tipografia Editrice Arduini Torino di Arduini Ernesto e C. - s.a.s.

10152 Torino - Via Cigna 37 - Tel. 011 4363167 - Fax 011 4363363

STAMPATI, CARTE, AGENDE SPECIALI PER:  
STUDI LEGALI, NOTARILI, PROFESSIONALI

**SONO DISPONIBILI LE AGENDE 2006**



## Un sasso nello stagno

# DAL CONTRIBUTO UNIFICATO ALLE RISORSE UMANE: SPUNTI PER UNA INDAGINE SULL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA NEL DISTRETTO SUBALPINO

La vicenda dell'aumento del contributo unificato previsto dall'ultima legge finanziaria col conseguente invito all'Organismo unitario alla "disobbedienza fiscale" ha sortito un qualche effetto, primo quello di conoscere, finalmente, sia l'ammontare complessivo dell'introito sia l'entità dell'aumento.

Partendo da questi dati l'Unione regionale dei Consigli degli ordini del Piemonte e Valle d'Aosta, in collaborazione col Centro raccolta e verifica dei

dati dell'organizzazione giudiziaria dell'OUA e con la partecipazione dei responsabili degli uffici, a partire dal Presidente della Corte d'Appello, ha tratto spunto per una indagine sullo stato dell'organizzazione giudiziaria nel distretto.

L'indagine è in corso ma è già possibile, anche per sollecitare la partecipazione di quanti hanno a cuore il funzionamento del "servizio giustizia", dare qualche anticipazione.

### Il contributo unificato: introito complessivo

Fin dalla sua introduzione, nonostante le pressanti richieste dell'Avvocatura sia ordinistica che associata, non si era mai riusciti a conoscerne l'esatto ammontare; solo di recente, nonostante le reticenze del ministero, è stato possibile acquisire la tabella che segue dalla quale emerge sia l'ammontare del gettito complessivo che il maggior gettito conseguente all'aumento.

### Articolo 31. Modifiche Normative al Contributo Unificato D.P.R. 115/2002 T.U. Spese di Giustizia - Calcolo del Maggior Gettito Incremento del 10% e del 20% degli importi del contributo

classi	nazionali considerati	Importi euro	Gettito annuo	Importi +10%	Importi +20%	Nuovo gettito +10%	Nuovo gettito +20%
a	918.804	-	=				
b	1.376.450	62	85.305.888	70		96.352.219	
c	681.775	155	105.632.289	170		116.195.518	
d	52.617	310	16.304.747	340		17.889.899	
e	55.987	414	23.178.481		500		27.993.335
f	7.872	672	5.269.817		800		6.273.592
g	5.999	930	5.576.830		1.110		6.658.920
			<b>241.268.052</b>			<b>230.437.625</b>	
Esecuzione immobiliare	38.372	155	5.947.660		200		7.674.400
			<b>247.215.712</b>				<b>48.600.246</b>
<b>GETTITO COMPLESSIVO</b>				<b>279.037.872</b>			
<b>INCREMENTO ANNUO EURO</b>				<b>31.822.160</b>			

### Introduzione contributo unificato per i procedimenti esenti

classi	procedimenti	Importi in euro	Gettito annuo	Introduzione contributo unificato	Nuovo gettito
a	918.804			30	<b>27.664.120</b>
		<b>INCREMENTO ANNUO EURO</b>			<b>31.882.160</b>
		<b>MAGGIORE GETTITO ANNUO COMPLESSIVO (EURO)</b>			<b>59.386.280</b>

### Il contributo unificato: introito nel Distretto di Torino

Partendo da queste basi, nonostante il Direttore generale delle statistiche Dr. De Santis abbia disconosciuto

come provenienti dal suo ufficio i dati relativi al numero dei procedimenti considerati, accertato che la fonte sono i dati "movimento nazionali 2003" (come provato dal numero delle esecu-

zioni immobiliari = 38.372), si può anche per il distretto di Torino far riferimento ai dati "Movimento dei procedimenti civili - Anno 2003" e provare a calcolare l'importo relativo.



**Il calcolo è agevole per le esecuzioni immobiliari:**

movimento nazionali 2003

nazionali	Procedimenti esecutivi immobiliari	38.372
distretto Torino	Procedimenti esecutivi immobiliari	2.924

avremo quindi

esecuzione immobiliare	totale nazionale	Distretto Torino	gettito totale	gettito Torino	nuovo nazionale	nuovo Torino	maggior gettito distretto
da 155 a 200	37.372	2.924	5.947.660	453.220	7.674.400	584.800	<b>131.580</b>

**Abbastanza agevole per i procedimenti ex esenti**, in pratica tutti procedimenti di competenza del giudice di pace.

Movimento dei procedimenti civili anno 2003: iscritti		Nazionale	Distretto Torino
Giudice di pace*	Cognizione ordinaria	514.331	21.473
	Procedimenti speciali	421.849	52.017
	Opposizione alle sanzioni amministrative	349.065	19.439
	Conciliazioni non contenziose	14.468	2.222
Giudice di pace Totale		1.299.713	95.151

Fatto il totale nazionale giudice di pace di 1.299.713 = 100, tenuto conto che gli esenti considerati ammontano a 918.804 = 70,70% e moltiplicando il totale giudici di pace del distretto di Torino (95.151), 70,70% avremo 67.271; conseguentemente abbiamo:

classe a	totale nazionale	gettito	% distretto	totale distretto	maggior gettito distretto
euro 30	918.804	27.564.120	70,70	67.271	<b>201.813</b>

nota

- Va però considerato che per i procedimenti speciali di cui al libro IV titolo I (in sostanza i decreti ingiuntivi) totali 421.849, il contributo è ridotto alla metà; ne consegue che il gettito appare sovra stimato.
- Il restante 29,30% andrà collocato in classe b (nazionale 380.815 - distretto 27.879)

Per il resto la situazione è un po' più complicata e si può tentare di procedere per proiezioni considerando i dati che seguono

Movimento dei procedimenti civili anno 2003: iscritti		Nazionali	Distretto Torino
<b>Corte di Appello</b>	Appello cognizione ordinaria	56.524	2.866
	Appello agraria	539	12
	Appello procedimenti non contenziosi	2.402	78
	Altre materie Corte di Appello	8.289	189
	Procedimenti non contenziosi	1.147	23
<b>Totali Corte di Appello</b>		<b>68.901</b>	<b>3.168</b>

Movimento dei procedimenti civili anno 2003: iscritti		Nazionali	Distretto Torino
<b>Corti appello</b>	Totale considerati	68.901	3.168
<b>Tribunale e sezioni</b>	Cognizione ordinaria	471.386	30.987
	Fallimenti	10.619	842
	Agraria	1.713	56
	Procedimenti esecutivi mobiliari	366.416	20.596
	<i>Procedimenti esecutivi immobiliari</i>	38.372	2.924
	Procedimenti speciali	523.391	40.083
	Appello cognizione ordinaria	11.978	311
	Volontaria giurisdizione	329.788	30.109
<b>Giudici di pace</b>	residui da esenti	380.815	27.879
<b>Totale da ripartire per valore</b>		<b>2.165.007</b>	<b>154.031</b>

Richiamando la tavola iniziale che si riporta per comodità di lettura

classi	nazionali considerati	Importi euro	Gettito annuo	Importi +10%	Importi +20%	Nuovo gettito +10%	Nuovo gettito +20%
a	918.804	-	=				
b	1.376.450	62	85.305.888	70		96.352.219	
c	681.775	155	105.632.289	170		116.195.518	
d	52.617	310	16.304.747	340		17.889.899	
e	55.987	414	23.178.481		500		27.993.335
f	7.872	672	5.269.817		800		6.273.592
g	5.999	930	5.576.830		1.110		6.658.920
			<b>241.268.052</b>			<b>230.437.625</b>	
<i>Esecuzione immobiliare</i>	38.372	155	5.947.660		200		7.674.400
			<b>247.215.712</b>				<b>48.600.246</b>
<b>GETTITO COMPLESSIVO</b>				<b>279.037.872</b>			
<b>INCREMENTO ANNUO EURO</b>				<b>31.822.160</b>			

Introduzione contributo unificato per i procedimenti esenti

classi	procedimenti	Importi in euro	Gettito annuo	Introduzione contributo unificato	Nuovo gettito
a	918.804			30	<b>27.664.120</b>
<b>INCREMENTO ANNUO EURO</b>					<b>31.882.160</b>
<b>MAGGIORE GETTITO ANNUO COMPLESSIVO (EURO)</b>					<b>59.386.280</b>

e ripartendo, per competenza e secondo le stesse percentuali usate nella tavola iniziale avremo, i dati del distretto

		Tavola iniziale	%	nazionali	distretto
		<b>2.180.700</b>	<b>100</b>	<b>2.165.000</b>	<b>154.000</b>
b	62	1.376.450	63,12	1.366.548	97.204
c	155	681.775	31,26	676.779	48.140
d	310	52.617	2,42	52.293	3.727
e	414	55.987	2,57	55.641	3.958
f	672	7.872	0,36	7.794	555
g	930	5.999	0,27	5.846	416

applicando lo stesso schema della tavola iniziale avremo

classi	Distrettuali considerati	Importi euro	Gettito annuo	Importi +10%	Importi +20%	Nuovo gettito +10%	Nuovo gettito +20%
a	67.271	-	=				
b	97.204	62	6.026.648	70		6.804.280	
c	48.140	155	7.461.700	170		8.183.800	
d	3.727	310	1.155.370	340		1.267.180	
e	3.958	414	1.638.612		500		1.979.000
f	555	672	372.960		800		444.000
g	416	930	386.880		1.110		461.760
			<b>17.042.170</b>			<b>16.255.260</b>	
<i>Esecuzione immobiliare</i>	2.924	155	453.220		200		584.800
			<b>17.495.390</b>			<b>3.469.560</b>	
<b>GETTITO COMPLESSIVO</b>				<b>19.724.820</b>			
<b>INCREMENTO ANNUO EURO</b>				<b>2.229.430</b>			

che sommato al nuovo gettito conseguente all'introduzione del contributo unificato per i procedimenti esenti

classi	procedimenti	Importi in euro	Gettito annuo	Introduzione contributo unificato	Nuovo gettito
a	67.271			30	2.018.130 +
<b>INCREMENTO ANNUO EURO</b>					<b>2.229.430 =</b>
<b>MAGGIORE GETTITO ANNUO COMPLESSIVO (EURO)</b>					<b>4.247.560</b>

### Il seguito dell'indagine

Posti come base di partenza i dati che

seguono, e dai quali emerge che il distretto, a fronte di nuove iscrizioni

pari al 6,86%, versa il 7,06% del contributo unificato

Nazionale/distretto di Torino - % procedimenti iscritti: anno 2003			
	nazionali	Distretto Torino	%
Iscritti corte	132.039	6.263	
Iscritti tribunale	2.386.653	160.562	
Iscritti giudice di pace	1.299.713	95.151	
<b>Iscritti totali</b>	<b>3.818.405</b>	<b>261.976</b>	<b>6,86</b>

Nazionale/distretto di Torino - % contributo unificato anno 2003		
Iscritti nazionali totali	Gettito totale euro	%
3.818.405	279.037.872	100
<b>Iscritti distretto totali</b>	<b>19.724.820</b>	<b>7,06</b>

si proseguirà nell'indagine, con particolare attenzione *al gravissimo problema del personale amministrativo.*

Valgano, e bastino, in proposito le parole del Procuratore generale (da Inaugurazione anno giudiziario 2005) "Il Tribunale di Torino soffre di una scopertura nel personale amministrati-

vo - considerate tutte le qualifiche - pari al 18,49%. La percentuale diventa addirittura del 25,40% se si considerano le qualifiche 'strategiche'<sup>1</sup>. Intorno al 20% è la scopertura della Corte d'Appello, ma vi sono uffici del Distretto che versano in condizioni decisamente peggiori<sup>2</sup>.

Le cifre sono tali da non richiedere ulteriori commenti ma un concreto impegno da parte di tutti, in *primis* dell'Avvocatura se vuol, come vuole, continuare ad essere "soggetto di giurisdizione".

Il seguito alla prossima puntata.

**Marco Ubertini**

<sup>1</sup> Direttore di cancelleria C3 (scopertura del 61,54%) - Cancelliere C2 (60,42%) - Cancelliere C1 (0,00%) - Cancelliere B3 (30,23%).

<sup>2</sup> Come i Tribunali di Acqui (30% di scopertura), Alessandria (48%), Biella (30%), Ivrea (30%), Mondovì (30%), Pinerolo (35%), Tortona (45%), Verbania (45%), e come alcuni uffici dei Giudici di pace (a Santo Stefano e Perosa Argentina la scopertura è del 100%). I dati ora indicati si riferiscono al settembre 2004. L'apporto dei lavoratori a tempo determinato e dei "trimestrali", pur utile, modifica di poco la situazione.

## Aiutaci a dare le stesse opportunità a tutte le donne

Medici Senza Frontiere vuole dare la possibilità a tutte le donne di vivere e di crescere i propri bambini. Per questo abbiamo bisogno del tuo aiuto costante.

2 o 5 euro a settimana, secondo le tue possibilità, ci permettono di aiutare, ogni settimana, tante madri e i loro bambini.

**Grazie!**

**2 euro a settimana per due anni è il costo per la formazione di un'ostetrica e per una valigetta di pronto soccorso per i parti nei piccoli villaggi.**

**5 euro a settimana per 3 anni è il costo dell'equipaggiamento di base per 2000 esami di laboratorio.**





## Cose di casa

# Notizie dalla Fondazione Croce I LAVORI A PALAZZO CAPRIS E LE INIZIATIVE INTRAPRESE DALLA FONDAZIONE NEGLI ULTIMI MESI

Come ben sanno i soci fondatori, dall'insediamento di questo Consiglio di Amministrazione si è presa l'abitudine di inviare via e-mail una lettera con cadenza più o meno mensile a tutti gli iscritti per dare conto dell'attività della Fondazione appena costituita nel modo più dettagliato e capillare possibile.

Il tutto ovviamente con l'aspirazione di collaborare fattivamente con i nostri rappresentati.

La vita associativa che abbiamo in animo di costruire e che stiamo organizzando, è infatti anche legata alla comunicazione che riusciremo a fornire a tutti i colleghi. Da tutti aspettiamo quindi spunti di riflessioni sulla nostra professione e sugli intendimenti culturali e sociali che, in conformità allo Statuto, si potranno privilegiare. Il tutto nell'ottica di sentirci via via tutti insieme parte di un comune Foro

che abita anche nella casa comune di Palazzo Capris in via Santa Maria 1.

E dunque, per aggiornarvi, vi posso dire che il Consiglio di Amministrazione negli ultimi tempi ha approvato alcune varianti agli originari contratti per le opere edili di Palazzo Capris ed i suoi restauri nonché per gli ultimi lavori essenzialmente riferentisi alle cucine.

Nel contempo stiamo provvedendo all'acquisto di tutte le attrezzature e di tutti gli arredi che comporranno la nostra sede, decisioni queste che hanno richiesto una certa attenzione.

Nelle prossime settimane verrà collocata la seta alle pareti così come predisposta su indicazione della Soprintendenza, mentre già sono pervenuti e fanno bella mostra di sé nei locali della fondazione un biliardo e un pianoforte a mezza coda.

Nel frattempo le prime iniziative

della Fondazione hanno avuto luogo.

Presso i locali del Consiglio dell'Ordine abbiamo infatti festeggiato gli 80 anni del Prof. Gastone Cottino che, accolto dai Presidenti dell'Ordine e della Fondazione ha tenuto un discorso pieno di affettuosi ricordi per tanti avvocati che hanno onorato il nostro Foro e che, soprattutto, ha mostrato con calore il suo gradimento al festeggiamento organizzato in suo onore.

A seguire è stato offerto un buffet organizzato dalla ristoratrice che ha avuto l'incarico della gestione del ristorante a Palazzo Capris e che in tale occasione ha dato saggio per la prima volta delle sue capacità molto apprezzate dai presenti.

Successivamente ha avuto luogo il corso organizzato dall'Avv. Prof. Canale sul nuovo processo commerciale che si è





svolto in due successivi incontri il 1° e 15 marzo presso i locali del Consiglio dell'Ordine che ha avuto la partecipazione di numerosi colleghi, in particolare molti giovani ed è stato anche seguito dalla pubblicazione di un articolo sul precedente numero de La Pazienza a firma dello stesso Avv. Prof. Canale.

I successivi appuntamenti hanno avuto ad oggetto temi giuridici: il 24 maggio l'Aula Croce del Palazzo di Giustizia si è tenuto il convegno sul tema: "recenti modifiche alla legge fallimentare", organizzato in collaborazione con l'Ordine dei Dottori Commercialisti, il Collegio dei Ragionieri e Periti Commerciali e l'AGAT.

La relazione introduttiva sul progetto di riforma è stata svolta da prof. Alberto Jorio, mentre successivamente sono intervenuti il Consigliere Adriano Patti sui principi della nuova revocatoria fallimentare e l'avv. Cristiana Maccagno sull'esigesi delle norme della revocatoria.

È poi seguito l'intervento dell'avv. prof. Guido Canale sul concordato preventivo.

A seguire abbiamo ascoltato il punto di vista del Presidente della Sezione Fallimentare del Tribunale dott. Mario Griffey e le riflessioni di due consulenti dell'Ufficio, il dott. Walter Bullio e il dott. Alfredo Robella.

Altro convegno si è tenuto il giorno 26 maggio avente ad oggetto il nuovo mandato d'arresto europeo, divenuto legge anche nel nostro Paese.

I colleghi Roberto Trincherò e Paolo Davico Bonino hanno illustrato agli intervenuti la lunga e faticosa strada seguita da questa legge ed hanno illu-

strato in modo approfondito il dibattito esistente in questo momento sulla scena internazionale e i problemi relativi al regime transitorio in essere.

Ultimo ma non meno importante vi è il corso di Aggiornamento Professionale organizzato sul tema del: "diritto dell'Unione Europea e relativo sistema giuridiziaro".

Questo corso avrà inizio nel mese di giugno e proseguirà in ottobre e pertanto dello stesso verrà data resocontazione successiva ed ampia sul prossimo numero de La Pazienza.

Come vedete abbiamo mosso i primi passi e le iniziative sono state partecipate da un buon numero di colleghi e ben apprezzate.

Nel nostro lavoro ci ha aiutato per la cura della veste grafica la dott.ssa Daniela Garibaldi che dunque ha curato tutto il "cartaceo" della Fondazione ad oggi predisposto.

Speriamo che molti di voi, allorché leggeranno questo articolo, abbiano già avuto modo di vedere i nostri manifesti contraddistinti dal nostro Logo caratterizzato da un fondo nero con i drappi della toga dorati in evidenza, che pare avere incontrato il favore di tutti gli avvocati.

Avremo occasione di ringraziarne l'artefice, arch. Vittorio Iacomussi, che del tutto gratuitamente ha fornito la sua prestazione e lo faremo in occasione dell'inaugurazione di Palazzo Capris.

Nel frattempo vi sono state nuove iscrizioni che abbiamo accolto con favore nelle persone degli avvocati:

- Paola Cuffini
- Luigi Antonio Maria Marchi
- Wilmer Perga

- Cristina Astori
- Alberto Valfrè
- Università degli Studi - Facoltà di Giurisprudenza
- Michele Lionello Savasta Fiore
- Franca Maria Franchini
- Franco Balzan
- Marco Casavecchia
- Giorgio Santilli
- Anna Casavecchia
- Giorgio Guarini
- Giulietta Redi
- Marco Scarabosio
- Antonio Dionisio
- Stefano Pes
- Giorgio Salussoglia
- Maria Teresa Fantini
- Riccardo Ludogoroff
- Mario Sandretto
- Vilma Aliberti
- Andrea Pelissier
- Luca Olivetti
- Marco Biava
- Emanuele Olmi
- Cesare Amerio
- Giorgio Amerio
- Milena Mossotto
- Annamaria Marcone
- Effiong Ntuk
- Guido Canale
- Maria Luigia Toma
- Nicola Durazzo
- Stefano Cerrato
- Eva Basso
- Libero Armillotta

mentre continua l'afflusso di libri donati per la nostra biblioteca da parte dei colleghi di cui si fa un elenco in calce.

Nella nostra volontà e nei nostri auspici non ci siamo scordati dell'impegno assunto quando anticipammo la volontà di inaugurare la sede ad un anno dalla costituzione del Consiglio di Amministrazione.

Compatibilmente con l'osservanza dei tempi di consegna del cantiere da parte degli appaltatori stiamo dunque organizzando l'inaugurazione della nostra sede con una cerimonia per le Autorità e con una successiva serata di festa.

Confidiamo in una sempre maggior partecipazione alla nostra attività, attendiamo preziosi consigli assai necessari specialmente in questa fase di gestazione per far nascere con soddisfazione di tutti un contenitore di studio, di cultura, di ascolto e di discussione di alto livello e quindi di grande apertura per tutti gli avvocati.

**Manuela Stinchi**  
per il Consiglio di Amministrazione

## I NUOVI LIBRI

Maria Antonietta Caldo Avvocatura Comunale Città di Torino	Autori Vari	Città di Torino - Il disegno della Città di Torino - Il miracolo economico
Donatella Lutrario	Paulo Coelho Andrea Camilleri Autori vari	Undici Minuti La gita a Tindari Le capitali della Musica - Milano
Gianandrea Giancotti	Elena Rossetti Brezzi Pasquale Stanislao Mancini  Jurgen Abermas	La pittura in Valle d'Aosta Pasquale Stanislao Mancini. L'uomo, lo studioso, il politico Teoria dell'agire comunicativo
Guido Cavetto	Gustav Flaubert Jorge Luis Borges Osvaldo Soriano	L'educazione sentimentale L'Aleph Un'ombra ben presto sarai
Paola Toso Edoardo Servente Tealdy	Giuseppe Tomasi di Lampedusa Maria Vargas Llosa W. Somerset Maugham Fruttero & Lucentini Natalia Ginzburg Céline Carlo Levi John Fante Boris Pasternak	Il Gattopardo La zia Julia e lo scribacchino La diva Julia La donna della domenica Lessico familiare Viaggio al termine della notte Cristo si è fermato ad Eboli Chiedi alla polvere Il dott. Zivago
Anna Cerza Icardi	Gorge Lefebvre Luigi Foscolo Benedetto Oriana Fallaci	La rivoluzione francese La Parma di Stendhal Insciallah
Rosangela Perotti	Claudio Marcato Claudio Magris Mikhail Yurevich Lermontov	La vergogna Danubio Un eroe del nostro tempo
Engenio Barcellona	Thomas Bernhard Thomas Bernhard Thomas Bernhard	Un bambino L'origine La cantina
Edoardo Pezzoni Mauri	Giulio Tedeschi Edgardo Sogno Antoine De Saint Exupéry	Centomila Gavette di ghiaccio Guerra senza bandiera Il piccolo principe
Carlo Pavesio	Margherite Youcenaur Bill Gates Maria Bellonci	Memorie di Adriano La strada che porta al futuro Rinascimento privato
Giorgio Castellano	Gabriel Garcia Marquez Anatoli Sobciak Antonio Rosmini	Cent'anni di solitudine Leningrado - San Pietroburgo Filosofia della politica



## Cose di casa

# AVVERTENZA PER I PRATICANTI ABILITATI AL PATROCINIO

Questo Consiglio ritiene utile richiamare all'attenzione dei praticanti abilitati al patrocinio i seguenti principi del vigente ordinamento professionale.

1) Il praticante avvocato è titolare di uno status abilitativo provvisorio, limitato e temporaneo, giustificato dalle esigenze del tirocinio (C. Cost. 07.05.2002 n. 163).

La ratio cui è ispirata la concessione dell'abilitazione al patrocinio provvisorio non è quella di abilitare il praticante alla libera professione forense (attività accessibile solo a coloro che abbiano superato l'esame di avvocato), bensì quella di consentire a coloro che intendono intraprendere la professione forense il raggiungimento di una più adeguata e approfondita preparazione, e ciò entro ben precisi limiti territoriali (ambito distrettuale), temporali, per valore e per materia (C.N.F. 12.10.1999 n. 153).

2) Quanto al limite temporale, l'art. 8 co. 2 R.D.L. 27.11.1933 n. 1578 succ. modif. prevede il termine massimo di anni sei, che decorre dal primo giorno del secondo anno successivo all'iscrizione dell'interessato nel registro dei praticanti (C.N.F. sentenza citata *supra*).

3) Quanto ai limiti per materia e valore, l'art. 7 L. 16.12.1999 n. 479 prevede che i praticanti avvocati abilitati possano esercitare il patrocinio svolgendo attività giudiziale innanzi al **Giudice di Pace ed al Tribunale in composizione monocratica, limitata-**

**mente:**

a) negli **affari civili:**

- alle cause, anche se relative a beni

immobili, di valore non superiore a € 25.822,84 (£. 50 milioni),

- alle cause possessorie (ad eccezione delle domande incidentali in giudizi di valore eccedente gli € 25.822,84, di cui all'art. 704 c.p.c.),

- alle cause per denuncia di nuova opera o danno temuto (ad eccezione delle domande incidentali ex art. 688 c.p.c. in giudizi di valore superiore a € 25.822,84),

- alle cause di locazione e comodato di immobili urbani (non di competenza delle sezioni specializzate agrarie),

b) negli **affari penali:**

alle cause per i reati indicati dall'art. 550 c.p.p. (modif. dall'art. 2 decies del D.L. n. 82/2000 conv. con modif. nella L. n. 144/2000).

L'ordinamento non prevede dunque - in particolare - la facoltà del praticante abilitato di esercitare il patrocinio in procedimenti innanzi al **Tribunale in composizione collegiale** (ad es. giudizi di separazione e divorzio, o giudizi del nuovo processo societario), indipendentemente dal valore della controversia, anche nella fase innanzi al G.I.

D'altro canto, è stato ritenuto (Cass. VI 09.12.2002 n. 1751) che il praticante avvocato - ad esempio - può assistere il minore, indagato per uno dei reati indicati dall'art. 550 c.p.p., nell'udienza per convalida dell'arresto innanzi al G.I.P. del Tribunale per i Minorenni; così come può assistere alle udienze innanzi al GIP del Tribunale ordinario, nei procedimenti per i reati elencati dall'art. 550 c.p.p.

Il praticante che compia atti giudiziari tipici della professione legale ordinaria (come ad es. l'autenticazione

della procura a margine della comparsa di costituzione innanzi al Tribunale in composizione collegiale, anche qualora il mandato professionale sia conferito congiuntamente ad un avvocato abilitato) risponde del reato pp. dall'art. 348 c.p. (Cass. VI 23.11.2000 n. 13273).

La norma incriminatrice dell'esercizio abusivo di professione ha natura di norma penale in bianco, in quanto postula altre disposizioni di legge che stabiliscano le condizioni oggettive e soggettive in difetto delle quali non è consentito - ed è quindi "abusivo" - l'esercizio di una professione protetta. Dette disposizioni sono integrative del precetto penale, di cui entrano a far parte, sicché la violazione di esse si risolve in una violazione della norma incriminatrice (Cass. VI 8.11.1993), e l'errore su tali norme, essendo assimilabile ad errore sulla norma penale, non ha valore scriminante ex art. 47 c.p.

4) Quanto all'attività di consulenza professionale stragiudiziale, questo Consiglio sostiene da tempo l'esigenza che anch'essa sia riservata all'avvocato, aderendo all'orientamento giurisprudenziale espresso da Cass. VI 08.10.2002 n. 49, Cass. Pen. VI 08.01.2003 n. 1151, e da Cass. 06.04.2004 n. 18898 (la S.C. distingue gli atti tipici della professione, espressamente riservati dalla legge, il cui compimento in assenza di titolo abilitante costituisce sempre reato, dagli atti caratteristici - non espressamente riservati, ma strumentalmente connessi ai primi, come la consulenza stragiudiziale - il cui compimento non è sanzionabile penalmente se meramente occasionale, ma lo diventa se riveste carattere

di continuità e professionalità, fruendo di strutture stabili e idonee, e sia prospettato come reso da professionista qualificato).

Corollario: il praticante è da ritenere abilitato a prestare consulenza professionale stragiudiziale entro i medesimi limiti per materia e valore previsti dalla legge per l'attività professionale giudiziale.

5) Infine va ricordato che l'inosservanza dei limiti di legge all'esercizio del patrocinio comporta anche responsabilità disciplinare (art. 21 c.d.f); e che da tale responsabilità (come da responsabilità penale, in ipotesi di concorso) non va esente il *dominus*, qualora scientemente avalli l'attività abusiva del praticante (ad es. sottoscrivendo anch'egli la procura ricevuta dal praticante per

una lite innanzi al Tribunale in composizione collegiale) (C.N.F. 03.10.2001 n. 191).

Donde l'esigenza - sia per il praticante che per il *dominus* - di prestare particolare attenzione.

Torino, li 23.05.2005.

**Il Consigliere Segretario**

**Guglielmo Preve**



Paris. Arianna Enrichens





## Recensioni

# UN TRATTATO DI CAMILLO VOGLINO

**H**o ricevuto dall'amico avv. Camillo Voglino, frutto di una sua attuale attenta e laboriosa ricerca, il trattato (edizione Musica Practica) dal titolo "Indice dei titoli dei capitoli delle opere di Aristotele".

Come dice lo stesso titolo questo lavoro è stato fatto per fornire uno strumento per chi voglia consultare l'opera Aristotelica sulla base delle edizioni Utet e Laterza, le principali case editrici che hanno curato la pubblicazione di tali opere.

L'indice dei titoli non comprende i Trattati di Etica, Politica, Economia, Retorica, Poetica e la costituzione degli Ateniesi.

Contiene invece tutti i restanti Trattati di scuola (le cosiddette opere esoteriche, cioè connesse con le lezioni), tramandati fino ai nostri tempi: la Logica, la Fisica, del Cielo, della Generazione e della Corruzione, dell'Anima, Storia Naturale, sugli Animali, Metafisica.

Come si sa, infatti, le opere letterarie del Maestro di Alessandro Magno, Aristotele, considerate depositarie dell'autentica filosofia Aristotelica, caddero attraverso i secoli in disuso e non furono, pertanto, tramandate, mentre giunsero a noi appunto i cosiddetti Trattati di scuola, che sono l'oggetto dell'indice formato e riordinato dall'avv. Camillo Voglino.

Questa suo lavoro è stato costruito nella biblioteca civica di Sanremo nota per essere una delle biblioteche civiche più fornite.

Appunto a Sanremo vive ora il Collega, uomo di grande cultura, di cui molti ricordano i numerosi articoli pub-

blicati sulla Paziienza negli anni novanta sui suoi studi etimologici e dove gode oggi, ottantacinquenne, il meritato riposo dalle fatiche professionali (anche se è ancora iscritto all'Albo). Riposo, peraltro, che non ha appannato il suo desiderio di conoscere e di studiare. E ciò mi induce a due riflessioni.

La prima è quella di constatare con intima soddisfazione come uno dei lati più belli della nostra Professione sia rappresentato (forse per l'allenamento intellettuale protratto per tutta la vita con il confrontarci con infinite e diversissime problematiche) dalla vivacità mentale, curiosità, voglia di ricercare e di costruire, tutte doti che generalmente non abbandonano l'avvocato per tutta la vita.

La seconda, più che una riflessione è un auspicio rivolto a tutti i Colleghi,

che è quello di donare alla Fondazione Croce, così come hanno già fatto in molti, tutti quei libri, di qualsiasi genere letterario o scientifico (per carità, non giuridico!) che non potranno seguirci all'infinito, probabilmente destinati, in caso contrario, per disinteresse o inerzia di chi ne venga in possesso, al macero o alla muffa delle cantine e che invece possono rappresentare preziosa sorpresa per i tanti Colleghi che, ritirati in pensione, potranno e vorranno frequentare quella che sta per diventare la Casa dell'Avvocato.

Non ricordo chi, ma qualcuno ha detto "la felicità consiste nel sapere che, per quanto si legga, resta sempre un infinito numero di libri ancora da scoprire".

**Giuseppe Volante**



Paris. Arianna Enrichens



## Lette o raccontate

Nelle aule penali di appello per alcuni anni si vedeva nel pubblico un vecchio autorevole, dalla barba mosaica, il quale con religiosa premura seguiva lo svolgersi di tutte le cause. Ci si era assuefatti a vederlo: ci si volgeva di tanto in tanto a lui e s'aveva il conforto di essere ascoltati almeno da quello. Ahimé in un certo giorno gli fu chiesto qualcosa: il pover'uomo era sordo!

\*\*\*

Secondo Pascal vi sono due forme di suprema ignoranza: quella di chi nulla conosce e quella di chi troppo conosce.

\*\*\*

La verità non è mai così avveduta come la menzogna; spesso anzi il criterio della verosimiglianza è un mordente fallace che intacca la verità e lascia passare inavvertita la menzogna.

\*\*\*

### *L'esordio*

Le cronache giudiziarie attuali possono anche averci dato l'esempio di discorsi... senza fine, ma che ve ne siano senza principio non verrà in mente a nessuno di sostenere.

Voltaire alla Bastiglia scrisse al Duca d'Orleans:

– Monsignore, ringrazio Vostra Altezza perché continua ad incaricarsi del mio vitto, ma la prego di non provvedere al mio alloggio.

**a cura di Franco Grande Stevens**



## Ricordi

# IN RICORDO DI GIOVANNI PELLISSERO

**A**veva scelto di vivere la professione nei luoghi e tra la gente che avevano visto crescere i suoi sogni di ragazzo accompagnati dagli accordi della sua chitarra.

Un mondo di piccoli borghi, di gente di antica frequentazione tra le montagne, protagoniste della storia della sua famiglia.

Quindi, ogni contatto con il cliente o con la controparte è stata una partecipazione ad un frammento di vita, nella maggior parte dei casi, di amici, certo di conoscenti; l'incontro con il collega un'occasione di ragionare e confrontarsi, più che un momento di contesa.

Sempre misura, ricerca della soluzione, voglia di capire e di farsi capire.

Il peso del male, arrivato troppo presto, accettato con serenità e quasi con arguzia, sino a tenere una contabilità delle terapie e considerare la riduzione di qualche farmaco o di qualche sintomo un successo da condividere con gli amici ed i colleghi.

Poi il tragitto tra l'abitazione, lo studio ed il Tribunale si è fatto sempre più lungo e più faticoso.

Lo ha accompagnato il silenzio. Ci ha chiesto il silenzio ed il ricordo non può che essere un soffio nella nostra memoria.

**Sergio Sibille**





## Ricordi

# IN RICORDO DI VINCENZO GRIBALDO

**S**e in cielo c'è uno studio d'avvocato, ipotesi molto probabile non fosse altro perché la nostra professione è la sola ad avere due santi patroni, Vincenzo Gribaldo sta lì a dispensare tesori di comprensione e saggezza come, in oltre cinquant'anni di professione forense, ha fatto nella Sua Chivasso.

Nessuno mancava, nello splendido duomo medioevale, il giorno dei Suoi funerali: membri del Suo amato Rotary, militi della Sua prediletta Croce Rossa, professionisti, persone modeste di fabbrica e di campagna.

D'altra parte per moltissimi anni – non me ne vogliono i bravi colleghi, molti Suoi allievi, che li esercitano – dire avvocato a Chivasso è stato dire Vincenzo Gribaldo.

Dopo gli anni di apprendistato presso lo studio Brosio – mai avrebbe potuto avere scuola di maggior eccellenza – Vincenzo Gribaldo aveva aperto ben presto il proprio studio – scrivo con commozione, a memoria – in Chivasso, via Po n. 12, tel. 011 9101651, divenendo ben presto un sicuro punto di riferimento per moltissimi colleghi non soltanto di Torino ma di ogni Foro italiano.

Il suo marchio professionale, inconfondibile, in forza del quale immediatamente emerse, fu soprattutto quello di dedicare identico impegno o passione ad ogni assistito, ricco o povero, potente o umile.

Avvocato di tratto, cortesia, stile impareggiabile, Vincenzo Gribaldo mai perse il Suo sorriso dolce e un po' sornione anche durante la lunga malattia, dedicando ogni energia sino all'ultimo giorno a chi lo aveva "advocato".

Magistrati e colleghi, tutta Chivasso hanno unanimemente riconosciuto la Sua straordinaria correttezza, umanità, valentia professionale.

Carissimo Vincenzo,

Ti ho conosciuto nel 1967 "trotterellando" giovane procuratore un mattino alla Pretura di Chivasso dietro al grande Valdo Fusi, eroe della liberazione dalla tirannia nazifascista.

Dopo quel lontano incontro mi hai chiesto, con immensa generosità nei miei confronti, di collaborare con te in mille difese: una collaborazione che è durata sino alla Tua morte.



Inutile ricordare i tantissimi episodi di quell'altalena esterna che è la nostra professione: le apprensioni, le attese, le delusioni e le vittorie.

Ora che, con la discrezione con la quale hai sempre vissuto, ci hai lasciato, non mi resta che darTi l'ultimo saluto.

Abbracciando forte la Tua amata sposa, voglio additarti come esempio a tutti i colleghi, in particolare ai giovani, per l'assoluta dignità con la quale hai indossato la nostra toga.

A Vincenzo Gribaldo, avvocato, sia lieve la terra.

**Giampaolo Zancan**

P.S. Lassù salutami l'avvocato Luciana Lucci Chiarissi, la tua prima ineguagliabile sostituta, morta troppo, troppo presto.