I GRAVI PROBLEMI DELLA ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA

Dell'urgenza di un radicale rinnovamento dell'ordinamento giudiziario vigente nel nostro Paese, si parla fin dagli anni dell'Assemblea Costituente. La nostra rivista intervenne nel dibattito nel 1959 con un articolo (), nel quale si sottolineava soprattutto la necessità che il legislatore ordinario garantisse alla Magistratura quell'autonomia e quell'indipendenza « da ogni altro potere » di cui si parla esplicitamente nell'art. 104¹ della Costituzione italiana del 1947.*

In questo ultimo decennio sono state presentate al Parlamento diverse proposte di riforma, per lo più di carattere settoriale. Al presente, in seno all'Associazione nazionale dei magistrati (l'associazione che raggruppa la stragrande maggioranza dei magistrati in servizio), è in corso di elaborazione, ad opera di un'apposita commissione di studio, un progetto di legge organica che dovrebbe abbracciare la vasta materia in tutti i suoi aspetti.

Non sappiamo quando il vecchio ordinamento potrà finalmente venire sostituito con uno veramente nuovo e più conforme ai principii contenuti nella nostra Carta Costituzionale. I problemi che il legislatore deve affrontare in ordine a tale rinnovamento sono estremamente complessi. Da una parte, è necessario assicurare la piena funzionalità degli organi che devono amministrare la giustizia (si tratta, tra l'altro, di rivedere il sistema di reclutamento dei magistrati, il sistema di assegnazione degli stessi alle diverse « funzioni », la struttura della Corte di Cassazione; di riesaminare il problema della personalizzazione della funzione giurisdizionale; di riconoscere l'indipendenza del Pubblico Ministero e il suo carattere giurisdizionale); dall'altra, è indispensabile fare in modo che tali organi, pur nell'autonomo e indipendente svolgimento dei loro compiti specifici, operino sempre nel pieno rispetto dei diritti « inviolabili » del cittadino (non va dimenticato che il nostro ordinamento costituzionale si ispira fondamentalmente al cosiddetto « principio personalistico », il quale stabilisce che la persona umana deve essere considerata il punto di partenza e il centro di convergenza dell'intero sistema dell'organizzazione sociale, e in particolare dell'organizzazione statale).

Il Parlamento, nell'elaborare il testo di una nuova legge, dovrà ovviamente tenere conto delle precise indicazioni che gli sono state offerte dalle recenti serie indagini scientifiche sul tema (si pensi soprattutto alle indagini promosse dal « Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale » e condotte, a partire dal 1964, da sociologi, psicologi, economisti, studiosi dei problemi dell'amministrazione, storici, ecc., sul tema generale « L'amministrazione della giustizia e la società italiana in trasformazione »).

(*) L. ROSA, *Indipendenza dei magistrati e libertà della giustizia*, in *Aggiornamenti Sociali*, (agosto-settembre) 1959, pp. 465-482, rubr. 135; ed. anche in « estratto ».

ne », i cui risultati, in parte già raccolti in volumi (**), sono stati discussi e confrontati pubblicamente in un Convegno di studio che si è svolto a Varese dall'8 all'11 settembre 1968): ciò gli consentirà di attuare i principi costituzionali nella più perfetta aderenza alla nostra realtà sociale.

L'art. 104 della Costituzione repubblicana prevede la creazione di un organo costituzionale, il Consiglio superiore della Magistratura, il quale, posto al vertice del potere giudiziario, a norma del successivo art. 105 è competente a decidere, « secondo le norme dell'ordinamento giudiziario », su « le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari » nei riguardi dei magistrati.

Detto organo « è presieduto dal Presidente della Repubblica »; di esso « fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di Cassazione »; « gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio » (art. 104²⁻⁴ Cost.). (La presenza nel Consiglio superiore di elementi estranei alla magistratura ha, per il costituente, lo scopo di impedire che il Consiglio stesso trasformi il corpo dei giudici in una « casta chiusa », nella quale possano prevalere interessi in contrasto con quelli dell'intera comunità nazionale o possano dominare « consorzierie » così potenti da mettere in serio pericolo l'indipendenza dei singoli giudici).

La legge di esecuzione del dettato costituzionale sul Consiglio superiore della Magistratura fu promulgata soltanto il 24 marzo 1958 (L. 24 marzo 1958, n. 195: Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura). Il Consiglio fu messo in condizione di poter funzionare soltanto il 2 luglio 1959, giorno in cui avvenne l'elezione dei 7 membri designati dal Parlamento.

I principali compiti del Consiglio superiore appaiono essere: a) quello continuativo (esplicitamente indicato anche dal testo costituzionale) di gestione dell'amministrazione del personale togato (selezione, distribuzione dei magistrati in relazione ai bisogni dei singoli uffici, ecc.); b) quello (indicato nel penultimo comma dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195) di « fare proposte al Ministro per la grazia e la giustizia [...] su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ».

Il legislatore ordinario ha evidentemente intuito che il Consiglio superiore della Magistratura — voluto dal costituente come mezzo principale per garantire efficacemente l'indipendenza del potere giurisdizionale —, per svolgere in maniera adeguata le sue funzioni in materia di organizzazione giudiziaria, deve essere in collegamento, diretto o indiretto, con gli organi degli altri « poteri » dello Stato.

Non è possibile governare « razionalmente » il corpo dei magistrati, se non esistono norme di legge che consentano la razionalizzazione e la pianificazione dei provvedimenti. D'altra parte, le recenti indagini scientifiche, a cui prima abbiamo accennato, hanno evidenziato in termini incontrovertibili come attualmente manchi agli organi del potere esecutivo e di quello legislativo una sufficiente informazione sull'andamento del la-

(**) E. MORIONDO, *L'ideologia della magistratura italiana*, Bari 1967; C. CASTELLANO, C. PACE e G. PALOMBA, *L'efficienza della giustizia italiana e i suoi aspetti economico-sociali*, Bari 1968; G. DI FEDERICO, *Il reclutamento dei magistrati*, Bari 1968; F. LEONARDI, *Il cittadino e la giustizia*, Catania 1968 (bozze di stampa).

vorò giudiziario e sui fattori che facilitano o impediscono il suo soddisfacente svolgimento nei vari uffici: informazione che è indispensabile a questi organi perchè possano prendere delle decisioni illuminate. L'organo di governo della Magistratura è facilmente in grado di ottenere quella informazione, e può quindi essere anche in grado di dare importanti suggerimenti e all'esecutivo (al ministro di Grazia e Giustizia) e, attraverso l'esecutivo, al legislatore.

Una riforma dell'ordinamento giudiziario nel senso da noi sopra indicato non può venire attuata senza la partecipazione attiva dei magistrati. E' naturale che tale partecipazione debba avvenire in primo luogo mediante quell'organismo rappresentativo che è il Consiglio superiore della Magistratura. Costituisce pertanto motivo di soddisfazione per tutti coloro ai quali stanno a cuore le sorti del regime democratico nel nostro Paese, il fatto che nei mesi scorsi si sia costituita in seno al Consiglio una « Commissione per la riforma giudiziaria e per il funzionamento della giustizia », avente l'incarico specifico di preparare « una relazione annuale sui problemi della giustizia ».

In alcuni ambienti burocratici ministeriali e parlamentari l'iniziativa è stata accolta con serie riserve e con malcelata apprensione. Un quotidiano romano di larga diffusione ha preso lo spunto dall'iniziativa stessa per ribadire le sue accuse al Consiglio superiore di progressiva politicizzazione.

Si deve senz'altro ritenere che apprensione e accuse sono del tutto infondate. Non si può infatti negare all'organo democratico di governo della magistratura italiana il diritto di provvedersi di strumenti efficienti per una sua più attiva partecipazione all'opera di rinnovamento delle strutture giudiziarie nello spirito della Costituzione.

E' da auspicarsi che la nuova « Commissione », lavorando in continuazione, concorra con le sue indicazioni e con le sue proposte, — le quali (è lecito sperarlo) saranno dettate, non già da preoccupazioni di natura angustamente corporativa, bensì dalla volontà sincera di perseguire finalità d'interesse generale —, ad accelerare la desiderata riforma.

Con lo scritto che pubblichiamo in questo numero e con altri che pensiamo di far seguire, « Aggiornamenti Sociali », ricorrendo alla collaborazione di alcuni magistrati particolarmente competenti, intende portare un contributo alla conoscenza della problematica che oggi investe l'amministrazione della giustizia in Italia, e alla individuazione delle linee lungo le quali il nostro legislatore dovrà muoversi nella sua azione riformatrice.

[L. R.]

Premessa.

Uno dei principali meriti del Convegno di studio tenutosi nello scorso settembre a Varese sui molti mali che affliggono l'amministrazione della giustizia in Italia, è stato, per unanime riconoscimento, quello di aver dato **fondamento scientifico alle tante diagnosi** che, nelle sedi più diverse, erano state effettuate sulle cause di quel complesso fenomeno che da qualche parte viene eufemisticamente definito « disservizio giudiziario », e al quale

altri, valutandone gli aspetti più generali e sostanziali, danno il nome di **crisi della giustizia** (1).

L'aver dato allo studio dei vari aspetti del fenomeno (2) tale fondamento, con l'ausilio di economisti, di sociologi, di programmatori e di esperti di amministrazione, è un merito che non può essere sottovalutato, se si considera che il metro di giudizio adoperato da coloro i quali si erano in precedenza occupati del problema, era spesso viziato dagli interessi concreti di cui, in qualche misura, gli stessi erano (o si sentivano) portatori, ovvero, nei casi non frequenti di una visione disinteressata, da uno scarso approfondimento della complessa problematica inerente al fenomeno (3).

Con una semplificazione — che forse può essere tacciata di superficialità — potrebbe affermarsi che, almeno sino ad oggi, potere politico, magistratura ed avvocatura (cioè i tre gruppi più direttamente impegnati alla soluzione del problema) abbiano dimostrato maggiore interesse per la individuazione delle responsabilità connesse alla presente situazione, che non per un serio ed organico studio del fenomeno nel suo complesso e per la ricerca dei rimedi da adottare in via di urgenza o quanto meno in modo graduale.

Un esempio servirà meglio di qualsiasi argomentazione: dall'accertamento della diminuita produttività dei magistrati, in termini di numero di sentenze, di aumento di pendenze e di ritardo nelle decisioni (4), si è risaliti alla ricerca delle responsabilità,

(1) La tesi secondo la quale la giustizia italiana non sarebbe in crisi, ma sarebbe solo affetta da disservizi, soprattutto addebitabili a carenze del potere legislativo e del potere esecutivo, è sostenuta dagli alti gradi della magistratura nell'organo di stampa che li rappresenta. Cfr. *Rassegna dei Magistrati. Organo dell'Unione dei Magistrati italiani*, soprattutto anni V (1965) e VI (1966).

(2) Gli aspetti del fenomeno sono invero molteplici, e la polemica tuttora in atto sulla politicizzazione della magistratura investe da sola tutta la vasta problematica dei limiti dell'interpretazione giudiziale con riguardo all'influenza dei principi ispiratori della Costituzione sulle molte leggi del passato regime ancor oggi in vigore. Cfr., sull'argomento, A. CREMONINI e P. PADOVANI, *Lineamenti costituzionali dell'ordinamento giudiziario*, Roma 1963. V. anche M. ROSSANO, *Limiti della retroattività delle pronunce d'illegittimità costituzionale e limite temporale dell'efficacia di norme dichiarate costituzionalmente illegittime*, in *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, Milano 1967, vol. III, pp. 871-884; in questo studio l'autore sostiene che l'Autorità giudiziaria, per garantire all'ordinamento giuridico la necessaria continuità, dovrebbe per quanto è possibile difendere la validità delle leggi preesistenti alla Costituzione, ancorché contrastanti con quest'ultima.

(3) Ne è esempio il recente intervento di A. GUERRIERO (« Ricciardetto ») su *Epoca* (N. 945, 3 nov. 1968, p. 18), dove, ancora una volta, si confondono i concetti di politica attiva e di interpretazione politica (cioè conforme alla lettera ed allo spirito della Costituzione) da parte dei giudici italiani.

(4) Una esauriente documentazione del fenomeno è contenuta nel volume *Indagine sulla magistratura italiana. L'ordinamento giudiziario*, edito da Giuffrè (Milano 1965) a cura dell'I.S.L.E. V. anche il discorso

ravvisate, volta a volta, in una diminuita autorità dei dirigenti, nel maggior grado di burocratizzazione e di dottrinarismo dei giudici, negli atteggiamenti « defatigatori » degli avvocati che spesso cercano di approfittare di tutti gli appigli loro offerti dalle leggi per rallentare il corso dei procedimenti, nelle pastoie di una procedura farragginosa, nella cattiva distribuzione delle unità lavorative nel territorio nazionale. Le soluzioni concretamente adottate per far fronte all'inconveniente — lamentato anche dal Capo dello Stato nei suoi discorsi del 23 aprile 1965 e del 14 luglio 1966 al Consiglio superiore della Magistratura — sono state tuttavia parziali, come parziale era stato del resto l'esame del problema; quindi, pur dopo i massicci aumenti degli organici e le radicali innovazioni apportate al sistema di progressione in carriera dei magistrati, il problema stesso, invece che essere avviato a soluzione, ha finito con l'aggravarsi ulteriormente.

1. La burocratizzazione e il dottrinarismo dei giudici.

La tesi, peraltro indimostrata, secondo cui la diminuita produttività dei magistrati dovrebbe essere posta in relazione con una diminuita autorità dei quadri direttivi, ancorchè non formulata espressamente, è tuttavia assai diffusa, in particolare tra i magistrati più anziani. Essa muove dal presupposto che, a seguito della istituzione del Consiglio superiore della Magistratura (ove siedono con parità di diritti magistrati di Cassazione e magistrati di Tribunale), i giudici meno anziani accorderebbero ai loro colleghi una sorta di tutela che finirebbe con lo scoraggiare gli interventi dei capi di ufficio sul piano disciplinare.

L'accusa, rivolta ai giudici italiani da larghe fasce dell'opinione pubblica più qualificata, di aver « burocratizzato » il loro lavoro, e l'altra accusa di « dottrinarismo » nella stesura delle sentenze, sono entrambe da porsi in rapporto con il sistema tuttora vigente nella selezione dei quadri. Si afferma che, essendo la stesura della motivazione della sentenza il « test » più probante della sua preparazione professionale, il giudice italiano dedica a tale lavoro la parte migliore di se stesso e del proprio tempo, ottenendo due risultati che sono entrambi da valutarsi negativamente: il primo, di trascurare in certa misura l'accertamento dei presupposti di fatto, cioè la raccolta attenta delle prove sulle quali la decisione deve essere fondata; il secondo, di distrarre l'estensore — occupato a « limare » i propri elaborati, magari al prezzo di renderli astratti e lontani dalla realtà — da altri e più proficui lavori, il tutto in nome di un mero tecnicismo giuridico che da

dell'on. ERCOLE ROCCHETTI, già vice-presidente del Consiglio superiore della Magistratura, pubblicato in *Rassegna dei Magistrati*, anno VI (1966), n. 9-10, dal quale si evince che la produttività media annua pro-capite nel periodo 1934-1964 è scesa da 122 a 57 sentenze in Pretura; da 75 a 37 in Tribunale; da 36 a 29 in Corte d'Appello; e da 48 a 27 in Corte di Cassazione.

solo non può essere considerato sinonimo di vera giustizia.

La tendenza, tanto comune ai giudici italiani, a creare degli elaborati che abbiano una vita autonoma, disancorata dalla matrice processuale (il « fascicolo » e le prove) la quale sola ne giustifica l'esistenza, aveva una ragion d'essere quando era vigente il sistema selettivo del concorso per titoli. Le commissioni giudicatrici, a cui era commesso l'incarico di valutare i meriti dei magistrati, al fine di determinare la loro idoneità allo svolgimento delle c.d. « funzioni superiori » avevano a disposizione i « titoli », cioè le sentenze dei candidati; ma la loro indagine non si estendeva anche al fascicolo processuale, alla verbalizzazione delle risposte dei testimoni, all'esame dei documenti di causa, alla tempestività del deposito e al contenuto delle ordinanze pronunciate fuori udienza: in una parola, al comportamento del magistrato durante l'intero corso della causa. Così che la valutazione aveva bensì per oggetto la preparazione tecnica del candidato, ma non si estendeva alla sua attitudine a trarre le « giuste » (magari più ovvie, ma non per questo meno giuste) conseguenze in diritto dal vero « fatto », oggetto dell'indagine giudiziaria.

Le critiche a tale modo di lavorare dei magistrati, hanno mantenuto intatta la loro attualità, anche dopo le innovazioni apportate dal legislatore all'ordinamento giudiziario.

2. L'organizzazione della Magistratura italiana: sviluppi nell'ultimo ventennio.

La Magistratura italiana è tuttora organizzata con criteri gerarchici: alla base della piramide con la quale idealmente viene raffigurata l'organizzazione giudiziaria, vi sono i giovani magistrati (uditori, aggiunti giudiziari e magistrati di Tribunale) che formano i quadri per l'esercizio delle funzioni di Pretore, di giudice di Tribunale e di sostituto Procuratore della Repubblica. Al centro, sono collocati i magistrati che hanno già percorso una parte importante della carriera (i consiglieri di Corte di Appello), i quali formano i quadri per l'esercizio delle funzioni direttive di Presidente di Tribunale, di Procuratore della Repubblica. Al vertice, infine, sono collocati i c.d. « alti gradi » (i consiglieri e i Presidenti di Sezione della Cassazione), i quali formano i quadri per l'esercizio delle funzioni direttive più importanti (Procuratori della Repubblica di grossi centri come Milano, Roma, Napoli; Primi Presidenti delle Corti di Appello), oltre che, naturalmente, per l'esercizio delle funzioni di giudici di legittimità nell'ambito della Corte di Cassazione.

A tale sistema organizzativo (i suoi lineamenti sono stati tracciati in modo essenziale), la cui logica interna poggia sul principio che ogni magistrato debba passare attraverso le varie funzioni, indipendentemente dal modo in cui le esercita, prima di arrivare al vertice della piramide, se ne suole contrapporre un altro, la cui logica interna è dettata dall'esigenza di attribuire al

magistrato le funzioni che questi dimostri di saper esercitare meglio, sino a quando egli non risulti ad esse inadatto. La naturale selezione all'interno del primo sistema non può essere che quella dei « talenti » (o doti dell'ingegno), mentre nel secondo l'unica selezione possibile è quella delle « attitudini ».

Il legislatore, con il ritoccare le norme per la promozione del magistrato di Tribunale al « grado » di consigliere di Corte di Appello, non ha fatto altro che rendere più agevole il passaggio da un gradino all'altro della scala gerarchica, ma ha mantenuto ferma la logica del sistema, soprattutto per quanto attiene alla scelta del sistema selettivo, rimasto pur sempre al livello della ricerca del talento, indipendentemente dall'attitudine. Era logico, quindi, che i magistrati, ben sapendo che il loro lavoro sarebbe stato alla fine giudicato con il metro di sempre (cioè con riguardo al modo di redigere le sentenze), finissero con il lavorare nell'unico modo cui erano abituati; era altrettanto logico che il provvedimento legislativo non ottenesse i risultati che i suoi proponenti si erano prefissi di realizzare.

E infatti, le più recenti rilevazioni hanno messo in evidenza un crescente aumento delle pendenze e della durata media dei procedimenti, pur a fronte di un sensibile aumento degli organici della magistratura e di una costante diminuzione delle controverse.

3. Effetti dei più recenti provvedimenti.

Con una semplificazione analoga a quella prima adottata, gli avvocati hanno già incominciato, sia pure timidamente, ad accusare i magistrati di lavorare poco (5), e i magistrati hanno continuato ad accusare gli avvocati ed il potere politico (con una non infrequente identificazione di tali posizioni, che poco giova alla chiarezza) di non voler migliorare le strutture e di voler perpetuare il sistema vigente attraverso la istituzionalizzazione delle pratiche defatigatorie. I ritardi nella decisione giovano infatti — come si vedrà più avanti — al reo, nelle cause penali, e a chi ha torto, in quelle civili.

Al potere politico in quanto tale (che pure, a ben vedere, è il più direttamente interessato al mantenimento della situazione presente, per ragioni intuitive) (6) va dato atto di aver fatto al-

(5) Particolarmente duro è stato l'attacco portato dalla Commissione Istituta dal Sindacato degli avvocati del Foro di Milano « per l'esame del disservizio giudiziario », in una relazione pubblicata nel *Bollettino forense*, 1968, n. 2 (marzo-aprile), pp. 67 s.

(6) I poteri del Ministro Guardasigilli sui magistrati, sia dal punto di vista organizzativo sia da quello disciplinare, si sono andati via via assottigliando, prima, con il riconoscimento ai magistrati della garanzia dell'inalterabilità dalla sede e, successivamente, mediante la riserva alla competenza del Consiglio superiore della Magistratura di numerose facoltà (praticamente tutte) in precedenza esercitate dal Ministro stesso.

meno qualcosa, nel senso delle istanze avanzategli con maggiore insistenza, per portare a soluzione il problema prima prospettato: esso ha infatti tentato di incidere sul vizio di fondo della magistratura, cioè sulla tendenza alla burocratizzazione e al dottrinarismo, con un provvedimento legislativo il cui scopo finale era (o almeno sarebbe dovuto essere, nelle intenzioni dei suoi proponenti) quello di « liberare » definitivamente il giudice dalla schiavitù dei concorsi interni e delle sentenze-titolo (7) e di valorizzare i « bravi giudici » che prima erano stati sacrificati da un sistema selettivo che invece premiava il « giudice bravo » (8). Lo stesso potere politico, sempre nel quadro dei provvedimenti settoriali miranti ad ottenere una maggiore produttività dalla magistratura giudicante, ha infine proceduto a un notevole aumento degli organici, attraverso un massiccio reclutamento di giovani magistrati, accogliendo in certa misura anche le istanze di miglioramento del trattamento economico. A tali provvedimenti, peraltro, non ha corrisposto, nella produttività globale come in quella individuale, un miglioramento di qualche rilievo o comunque pari alle aspettative; sicchè, alla luce di tale constatazione non è possibile far ricadere la colpa dei disservizi lamentati su chi, dopo l'istituzione dell'organo di autogoverno della magistratura, si è definitivamente spogliato di tali responsabilità ed è rimasto, come si suol dire, alla finestra, per vedere quale uso sarebbe stato fatto dai giudici della libertà e dell'indipendenza da loro faticosamente conquistate.

Lasciando da parte le semplificazioni, che potrebbero far perdere di mira gli aspetti più generali di un problema organizzativo che non è invece suscettibile di valutazioni parziali, attesa la

L'assegnazione di un magistrato ad una sede di suo gradimento piuttosto che ad un'altra, la valutazione dell'opportunità di coprire o no una sede vacante con gli organici disponibili, la facoltà di iniziare nei confronti di un magistrato il procedimento disciplinare, il conferimento degli incarichi direttivi a qualsiasi livello, erano tutte prerogative dell'esecutivo, che oggi sono invece affidate al Consiglio superiore. Correlativamente alla limitazione dei poteri, vi è stata anche quella, parallela, delle responsabilità politico-amministrative per il concreto andamento della giustizia.

(7) La legge di recente approvazione comunemente conosciuta come « Legge Breganze » (legge 25 luglio 1966, n. 570, in *Gazz. Uff.* 28 luglio 1966, n. 186), pur mantenendo i « gradi » della magistratura, ha inferto un duro colpo al sistema selettivo finora in vigore, rendendo possibile la permanenza del magistrato di Tribunale neo-promosso consigliere di Corte di Appello nelle funzioni in precedenza esercitate.

(8) Come sopra si è avuto occasione di osservare, nel sistema selettivo vigente ancor oggi, solo il giudice « bravo », — cioè quello capace di ben motivare le sentenze e dotato di una buona preparazione tecnico-professionale — è destinato ad essere valorizzato. Per contro, il giudice che, pur essendo altrettanto preparato sul piano tecnico, preferisce dedicare maggiori cure alla trattazione della causa, per fare sì che la verità processuale sia il più vicino possibile a quella reale (a costo di sacrificare alla giustizia sostanziale molti idoli del tecnicismo giuridico), non ha, nel sistema vigente, sicure prospettive di valorizzazione.

natura altamente complessa dell'amministrazione della giustizia (9), appare opportuno, compatibilmente con i limiti che si sono posti al presente studio, valutare l'organizzazione giudiziaria nel suo complesso, lasciando ad altre indagini l'approfondimento dei singoli aspetti che il problema presenta.

4. L'organizzazione giudiziaria in generale e i suoi elementi.

In senso generale, nel concetto di organizzazione giudiziaria come in quello di tutti gli enti organizzati, sono impliciti (10) un **elemento personale** (rappresentato dai magistrati che, nelle varie sedi e nell'esercizio delle varie funzioni (11) attendono alla amministrazione della giustizia); un **elemento formale** (costituito dal vigente ordinamento giudiziario, che ha — o dovrebbe avere — la funzione di rendere il sistema armonico rispetto alla sua logica interna) (12); un **elemento teleologico** (costituito dall'astratto ideale di una giustizia uguale per tutti i cittadini e possibilmente realizzata senza ritardi).

« De jure condendo », il discorso sull'elemento formale dovrebbe essere portato sul terreno di quelle **riforme che il potere politico, a distanza di oltre vent'anni dalla Costituzione repubblicana, non ha ancora operato**: peraltro, le esigenze cui si sono ispirate e delle quali si sono fatte interpreti le varie proposte di riforma (13), sono talmente numerose e complesse, che la sola

(9) Cfr. G. FREDDI, *Tensioni e conflitti organizzativi nella Magistratura*, « comunicazione » al Convegno di studio su « L'amministrazione della giustizia e la società italiana in trasformazione » (Varese, 8-11 settembre 1968), ove appunto la Magistratura viene — con indubbia esattezza — definita come organizzazione formale di alta complessità.

(10) Cfr. A. PALERMO, *Teoria giuridica dell'Organizzazione*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XII, Torino 1965, alla voce « Organizzazione », pp. 191-196.

(11) Si è sin qui parlato di « gradi » e di « funzioni » senza una adeguata spiegazione. Agli attuali « gradi » della « carriera » del magistrato (uditore, aggiunto, magistrato di Tribunale, magistrato d'Appello, magistrato di Cassazione) non corrispondono necessariamente determinate « funzioni ». Il magistrato di Cassazione al quale, ad esempio, sia stato affidato l'incarico di Presidente di un importante Tribunale, svolge, nel momento in cui giudica, le stesse « funzioni » di un magistrato di Tribunale.

(12) All'armonia di tale logica interna dovrebbero anche concorrere gli ordinamenti degli organi ausiliari (cancellieri e dattilografi); l'uso del modo condizionale è in relazione al fatto che il tempo dei funzionari di cancelleria è assorbito in larga misura da adempimenti statistici e fiscali che nemmeno con uno sforzo logico potrebbero essere ricompresi nel concetto di collaborazione alla funzione giurisdizionale.

(13) Tra le altre si ricorderanno le proposte di legge dell'on. LEONETTO AMADEI del P.S.I. e dell'on. ALDO BOZZI del P.L.I., entrambe presentate nelle passate legislature. Tali proposte, ancorché provenienti da diversi schieramenti politici, trovarono larghissimi consensi presso la giovane magistratura, ma, disapprovate dai magistrati della Cassazione, non

enunciazione di esse porterebbe fatalmente il discorso oltre i limiti della presente trattazione. Appare quindi preferibile mantenere l'esame del problema nell'ambito delle norme vigenti, lasciando ad altra sede l'esame delle concrete prospettive di modificazione.

Lo studio dell'elemento personale, cioè l'esame del modo in cui, nell'attuale sistema organizzativo, i magistrati in servizio nelle varie sedi e nelle varie funzioni vengono concretamente utilizzati, è in diretto rapporto con l'elemento formale, sia con riguardo alla utilizzabilità del personale all'interno dell'ufficio, sia dal punto di vista della possibilità di assegnazione dei giudici alle varie sedi giudiziarie. In entrambi i casi, infatti, i limiti di utilizzabilità del materiale umano destinato alla amministrazione della giustizia sono segnati da precise disposizioni di legge. Con riguardo a quanto detto in precedenza a proposito dei provvedimenti settoriali adottati dal potere politico, è qui solo da aggiungere che, rafforzandosi da un lato i diritti del magistrato all'inamovibilità dalla sede — che gli consentono una permanenza stabile nelle sedi più gradite e più ambite —, e rendendosi d'altro canto più facilmente accessibili i « gradi » di consigliere d'Appello e di Cassazione, rispettivamente ai magistrati di Tribunale e a quelli di Appello, si aumenta il ritmo di avvicendamento dei magistrati nelle varie sedi, particolarmente in quelle meno gradite e meno ambite: constatazione drammatica, quest'ultima, se si considera che — per svariate ragioni che non è qui il caso di esaminare — tra tali sedi si annoverano quella di Milano ed in genere quelle del Nord-Italia. Va da sé che per rendere tra loro compatibili i due ordini di esigenze prima prospettati (vale a dire le garanzie di indipendenza del magistrato, poste a salvaguardia della libertà di tutti i cittadini (14), e l'esigenza di funzionalità degli uffici) è indispensabile una valutazione globale e non solo settoriale e corporativa dei vari aspetti del problema (15).

vennero nemmeno prese in esame dal Parlamento. (*Aggiornamenti Sociali* pubblicò nel maggio 1961, alle pp. 320-324, gran parte della relazione alla p.d.l. Bozzi).

(14) L'inamovibilità dalla sede è conquista relativamente recente della magistratura italiana. Prima della Costituzione, il trasferimento da una sede all'altra era un'arma di cui il potere esecutivo si serviva per piegare la resistenza dei giudici meno « malleabili ». Cfr. P. MAROVELLI, *L'indipendenza e l'autonomia della Magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano 1967, *passim*.

(15) Non è un caso che proprio nel Tribunale di Milano il rendimento pro-capite dei magistrati, tra il 1950 e il 1960, quanto a numero di sentenze civili, sia diminuito di quasi quattro unità, mentre altrove (Genova, Napoli, Palermo e Roma) tale rendimento è aumentato, nel tempo considerato, da un minimo di nove a un massimo di undici unità (cfr. C. CASTELLANO, C. PACE e G. PALOMBA, *L'efficienza della giustizia italiana e i suoi aspetti economico-sociali*, Bari 1968, p. 242, nota 33). Questo, evidentemente, è un indice delle conseguenze dell'avvicendamento di cui prima si è parlato.

5. L'elemento teleologico: il supremo ideale di giustizia e la lentezza dei procedimenti.

Resta da considerare infine l'elemento teleologico, cioè il fine superindividuale per la cui attuazione agisce il potere giudiziario. Come è ovvio, tale fine non può essere altro che la realizzazione del supremo ideale di giustizia, cioè di una fedele applicazione della legge in modo costantemente uguale per tutti i cittadini. Così formulata, tale affermazione non può trovare dissensi: essa, peraltro, abbisogna subito di un chiarimento, giacchè è piuttosto diffusa l'opinione che l'ideale di giustizia della magistratura italiana non coincida con quello che ne ha l'opinione pubblica.

Per una corretta impostazione del problema, occorre quindi premettere che l'amministrazione della giustizia deve rispondere a date esigenze del Paese ed essere conforme, nei limiti del possibile, alle aspettative di chi concretamente l'adisce. **L'esigenza primaria della società italiana, nell'attuale momento storico, è che la giustizia venga applicata bene, sì, ma anche celermente:** in modo che essa sia efficace in rapporto al tumultuoso intrecciarsi di rapporti che la rapidità delle comunicazioni ha reso possibile. La logica del sistema che nelle linee fondamentali è tuttora in vigore, si adattava perfettamente alle esigenze di una economia in larga prevalenza legata all'agricoltura, sicchè poco importava, per esempio, che la decisione di una controversia sul confine tra due fondi venisse adottata in un periodo di tempo più o meno lungo. Mentre, per fare un altro esempio, esistono nell'attuale stadio della civiltà dei consumi profonde differenze, a seconda che il produttore ottenga e possa conseguentemente utilizzare subito l'importo del proprio credito, piuttosto che dopo un'attesa di anni.

Ecco, quindi, che l'esigenza di celerità, che è sempre stata una componente dell'ideale di giustizia, è andata acquistando sempre maggiore rilievo, e si può dire che oggi, nello stadio attuale di sviluppo della società, essa sia diventata una esigenza essenziale, se non addirittura primaria (16).

Essa invece viene quotidianamente sacrificata dalla pratica della giustizia sull'altare di esigenze diverse, quali la necessità di dare libero sfogo al contraddittorio, anche quando tale scelta viene fatta con la coscienza che, assai di frequente (per non dire quasi sempre), le « difese » e le « garanzie del contraddittorio » hanno l'unica funzione di ritardare per quanto è possibile la

(16) Ai ritardi nell'amministrazione della giustizia soprattutto in materia civile si riconnettono due fenomeni distinti e paralleli: il primo, quello della indiretta protezione che in tal modo (cioè attraverso il ritardo nella decisione) viene prestato alla parte più forte dal punto di vista economico; il secondo, quello dell'immobilizzo di somme ingenti, valutabili nell'ordine di centinaia di miliardi ogni anno, che vengono sottratte all'investimento produttivo. Su questo punto, cfr. C. CASTELLANO, *Aspetti economici e sociali della crisi della giustizia*, in C. CASTELLANO, C. PACE e G. PALOMBA, *op. cit.*, pp. 86 s.

pronunzia della sentenza definitiva. L'altra esigenza, cui quella di celerità viene costantemente sacrificata, è la necessità di predisporre una « adeguata » (ma assai spesso sovrabbondante, prolissa e, in una parola, inutile) (17) motivazione alla decisione finale della controversia.

Tutto ciò vale nel campo della giustizia civile; in quello della giustizia penale, le conseguenze che a tale mancanza di celerità (addebitabile a tutti: magistrati, politici ed avvocati) si riconnettono, sono particolarmente evidenti nei casi di carcerazione preventiva o quando il ritardo è in diretto rapporto con interessi privatistici (ad esempio: risarcimento del danno da incidente stradale); su tale lentezza fanno poi affidamento i difensori degli imputati, i quali non abbandonano, sino al momento del passaggio in giudicato della sentenza, la speranza in un provvedimento di clemenza che metta nel nulla la sentenza di condanna.

In Italia è ignoto l'istituto dei Tribunali di polizia, ai quali viene attribuita la competenza di giudicare su fatti di scarsa importanza (quali i litigi tra coniugi, le liti da cortile, gli oltraggi, e così via) e che si esauriscono con poche formalità: **da noi tutto passa attraverso il vaglio della magistratura ordinaria**, con l'unico risultato che alle questioni importanti viene, proprio per materiale mancanza di tempo, dedicata la stessa attenzione che viene usata nell'esame delle minute vicende la cui cognizione viene altrove affidata a giudici di pace.

Per un tale genere di reati sarebbe assai più efficace una pena mite, irrogata senza formalità ma scontata immediatamente senza iscrizione delle condanne nel casellario giudiziario, piuttosto che una condanna penale che giunga tardivamente e che, come oggi accade, sia sproporzionata alle reali dimensioni del fatto al quale si riconnette.

L'ulteriore **gravissima conseguenza** che si ricollega con il vigente sistema giudiziario consiste nel fatto che, venendo attribuita al giudice ordinario una gamma pressochè infinita di controversie, nel campo civile come in quello penale, si pone il giudice nella **necessità di adottare le medesime complesse forme processuali sia per le cause difficili e importanti, sia per quelle facili e di nessuna o scarsissima rilevanza.**

Così, ad esempio, la garanzia costituzionale di tutela dei diritti della difesa nell'istruttoria penale, applicata nello stesso modo in tutti i processi, finisce con il diventare superflua proprio perchè, al tempo stesso, essa è sovrabbondante ed insufficiente: sovrabbondante, perchè nella prassi quotidiana, le istruttorie penali nelle quali l'opera del difensore può risultare obiettivamente utile sono in verità assai poche; insufficiente, perchè, in quei po-

(17) Cfr. B. MENEGHELLO, *Il diritto verso la giustizia*, e F. PINTUS, *Indagine sulla motivazione delle sentenze*, in *Il Ponte*, anno XXIV (1968), n. 6-7 (31 luglio), fascicolo speciale su « La Magistratura in Italia ».

chi casi, il sistema, nonostante i provvidenziali interventi della Corte Costituzionale, non offre al difensore che un limitato spazio di intervento, almeno per tutto il tempo (a volte lunghissimo) durante il quale l'istruttoria deve restare segreta e si protrae la carcerazione preventiva dell'imputato.

Così si sommano i funzionari delle cancellerie in adempimenti burocratici (avvisi, depositi, ecc.) spesso del tutto inutili e che hanno la sola funzione di generalizzare i ritardi nel corso della giustizia attraverso la generalizzazione di illusorie garanzie di difesa, e si pensa in tal modo di far salvo il principio costituzionale che garantisce la difesa dell'imputato in ogni stato e grado del giudizio, rendendolo altresì compatibile con l'altro principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

6. L'elemento teleologico: la certezza del diritto.

Quanto abbiamo detto brevemente in precedenza sulle possibili cause e sulle conseguenze di quel male endemico della giustizia italiana che è costituito dalla esasperante lentezza delle procedure, propone l'altro problema della tutela, attraverso la uniformità dei giudicati, della certezza del diritto.

Il cittadino, infatti, il quale vuole compiere un atto o iniziare una causa civile, ha il diritto, prima ancora che il dovere, di conoscere in anticipo quali saranno, sul piano giuridico, le conseguenze della sua azione. A tale — del resto elementare — principio di giustizia, si ispirano le norme poste a tutela della certezza del diritto, e tale tutela viene attuata mediante la giurisprudenza della suprema Corte di Cassazione.

La ragione del collegamento tra il problema della celerità dei giudizi e quello della certezza del diritto riposa proprio sul fatto che una delle giustificazioni addotte per spiegare il ritardo dovuto all'eccessivo dottrinarismo dei giudici nella stesura delle sentenze, è proprio la necessità di rendere, con lo studio dei precedenti giurisprudenziali, una giustizia uniforme sia nel tempo che nello spazio.

S'è detto (18) — ed anche sotto questo particolare angolo visuale gli ideali di giustizia della magistratura non collimano con quelli dell'opinione pubblica — che il lavoro del magistrato non può essere valutato dal punto di vista del numero delle sentenze. La questione è delicatissima, giacchè in tale proposizione si annidano le premesse della burocratizzazione e del dottrinarismo, cioè delle maggiori remore che condizionano la produttività, in termini quantitativi, dei giudici italiani.

Occorre subito avvertire che l'affermazione di cui sopra è in

(18) Cfr. C. PACE, *La bontà dei giudizi*, in C. CASTELLANO, C. PACE e G. PALOMBA, *op. cit.*, pp. 159 ss.

larga misura inesatta. La « bontà » di una decisione giudiziaria non è passibile di accertamento oggettivo, proprio perchè fa difetto un sicuro metro di valutazione. I criteri sui quali ci si è basati per stabilire tale qualità nelle sentenze e nei giudizi (19) sono infatti largamente opinabili; e questo, non solo e non tanto perchè — come del resto è stato avvertito da chi ha fatto uso di tale criterio valutativo — i non infrequenti rovesciamenti di indirizzo giurisprudenziale rappresentano una « situazione realmente imbarazzante e idonea a porre in risalto il carattere arbitrario della scelta » (20), quanto perchè, in una certa misura (soprattutto nel campo del giudizio civile), la scelta di un dato orientamento giurisprudenziale rispecchia talvolta, più che la intima persuasione di chi l'ha effettuata, l'opportunità — dettata dalle ragioni più varie — di non distaccarsi da un indirizzo consolidato, tenendo conto delle aspettative e del concreto interesse delle parti. Sono infatti queste ultime che, alla resa dei conti, pagano di propria tasca il prezzo delle « avventure » giurisprudenziali del magistrato (21).

Una volta accertata la concreta impossibilità di valutare in termini di bontà le decisioni dei magistrati italiani, e una volta accertata la misura in cui la tendenza a redigere sentenze sempre più dotte ritardi in modo sensibile il corso della giustizia, viene da domandarsi se le aspettative di chi adisce l'autorità giudiziaria vengano soddisfatte meglio mediante la produzione di elaborati particolarmente dotti, ma pur sempre imprecisi (22), o non piuttosto mediante una più sollecita decisione, meno costosa perchè più sollecita, magari meno precisa, ma resa alle parti con immediatezza. In tal senso deve intendersi la connessione tra l'esigenza di celerità del giudizio e l'esigenza del rispetto delle aspettative delle parti (23).

(19) Nell'indagine diretta da C. PACE (C. PACE, *cit.*, pp. 159-196) il criterio adottato per stabilire il grado di « bontà » dei giudizi, è stato quello di considerare « buone » le sole decisioni successivamente confermate nei gradi di Appello e di Cassazione.

(20) C. PACE, *cit.* p. 169. Del resto, che dire della « bontà », questa volta in termini di senso comune, della decisione pur confermata dalla Cassazione, che ha definito « veicolo » e non « pedone » chi spinge a mano un velocipede? V. *Sentenza Cassazione Penale, IV Sezione, 12 febbraio 1964, imput. Traversari, in Repertorio generale del Foro italiano, 1964, voce « Circolazione stradale », Massima n. 396.*

(21) Una sentenza di primo grado difforme dall'indirizzo segnato dal Supremo Collegio, deve pur sempre, in ultima istanza, essere esaminata dalla Cassazione; e nel caso di una conferma da parte di quest'ultima del proprio indirizzo giurisprudenziale, le spese processuali sono poste in definitiva a carico della parte soccombente.

(22) Cfr. F. PINTUS, *Indagine sulla motivazione delle sentenze, cit.*

(23) E' evidente che, realizzata la esigenza di celerità, e ristretto di conseguenza il campo di incertezza, il fatto che la decisione sia conforme alle aspettative diventa di importanza secondaria.

7. Prospettive di soluzione e pericoli connessi all'immobilismo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, è subito chiaro che voler parlare di individuazione di singoli problemi organizzativi o di concrete prospettive di soluzione di tali problemi, non ha più senso che tentare di svuotare il mare con l'uso di una conchiglia. Quando infatti gli studiosi parlano di ammodernamento generale della struttura giuridico-amministrativa e indicano le direzioni nelle quali ritengono sia possibile ed utile operare (adeguamento delle norme di diritto sostanziale e processuale alle nuove esigenze; snellimento delle norme procedurali; revisione dell'ordinamento giudiziario) (24), dicono cose tanto esatte, da apparire addirittura ovvie; ma tali affermazioni, tradotte in altri termini, non possono che essere espressione di una più generale e profonda esigenza di totale rinnovamento dell'intero sistema legislativo e della stessa mentalità di chi sino a questo momento gli ha dato applicazione nelle aule giudiziarie.

D'altro canto (e la più recente esperienza lo ha insegnato in modo significativo), non è lecito attendersi dal potere politico l'adozione di provvedimenti che non siano frutto di compromesso (e quindi, per loro natura, settoriali e parziali, incapaci di soddisfare sia pure in parte l'esigenza di rinnovamento di cui prima si è parlato).

Da cento anni a questa parte il potere politico non ha fatto altro che operare in tal modo (25), e ha fatto sì che i mali remoti della giustizia, connessi con l'incostituzionale (26) imposizione da parte del potere esecutivo di un sistema che è tuttora in vigore nelle sue linee fondamentali, si istituzionalizzassero, al punto da far apparire come acquisite ed irreversibili alcune scelte di fondo la cui validità è invece oggi più discutibile che mai (27). Ciò appare tanto più vero se si considera che le critiche serrate di cui tali scelte vennero a suo tempo fatte oggetto, ancor oggi mantengono intatta la loro attualità (28).

Nella disperata difesa di tali scelte e dei valori che intorno

(24) Cfr. C. CASTELLANO, *Aspetti economici e sociali della crisi della giustizia*, cit., pp. 88 s.

(25) Cfr. P. MAROVELLI, *op. cit.*, passim.

(26) Le norme sull'ordinamento giudiziario e quelle processuali vennero introdotte in Italia nel 1859 senza alcuna discussione parlamentare, in forza dei pieni poteri concessi al Governo per la seconda guerra di indipendenza. In proposito, v. P. MAROVELLI, *op. cit.*, pp. 54 s.

(27) Cfr. M. D'ADDIO, *Politica e Magistratura (1848-1876)*, Milano 1966, pp. 41 ss., 47 ss., 348 ss.

(28) Cfr. M. D'ADDIO, *op. cit.*, pp. 448 ss. V. anche, nello stesso volume, alle pp. 65 ss., quanto si dice delle critiche radicali dell'on. GIUSEPPE MUSIO, e, alle pp. 499 ss., 522 ss., 531 ss., gli articoli sulla Cassazione apparsi sul quotidiano *La Nazione* nell'anno 1872. In tutti gli scritti citati, è portato un attacco straordinariamente violento all'istituto della Cassazione unica, ritenuto peggiore del sistema di terza istanza sino a quel momento in vigore negli Stati preunitari.

ad esse si sono formati in un secolo di storia patria, ci si dimentica assai spesso che la giustizia è bensì un bene supremo, da realizzare ad ogni costo, ma che è anche un servizio sociale, che deve essere reso al cittadino nel modo meno costoso e più efficiente; al contrario, l'unica cosa certa, in questo momento, è che tale servizio viene reso al Paese, se non addirittura nel modo peggiore, certo ad un prezzo tanto elevato da scoraggiare i potenziali utenti dal servirsene (29).

Pare quindi inutile far cenno in modo specifico ai singoli problemi organizzativi, la soluzione isolata dei quali darebbe ossigeno ad una creatura ormai irreversibilmente asfittica. Sarebbe vano, per altro verso, parlare di prospettive di rinnovamento totale del sistema, se dovesse persistere nel potere politico la carenza di una volontà seria di intervento nel campo dell'amministrazione della giustizia.

Sicché la conclusione, amarissima, che si dovrebbe trarre da tali considerazioni, sarebbe quella di una fatale impotenza di fronte al progressivo deterioramento della fiducia dell'opinione pubblica nei supremi ideali della giustizia e di fronte al fenomeno della fuga, da parte di un sempre crescente numero di cittadini, dalla giustizia ordinaria.

Il prezzo che il Paese rischia di dover pagare per tali colpevoli negligenze della classe politica, dell'avvocatura e della stessa magistratura è che la tendenza — ormai massicciamente in atto — alla sostituzione della giustizia privata a quella pubblica, finisce con il generalizzarsi. Con l'ulteriore conseguenza che il potere politico, fingendo di interpretare una obiettiva istanza del Paese, potrebbe trovare un comodo alibi per instaurare in via definitiva e senza una meditazione adeguata, un diverso genere di giustizia e di giudici, al posto di quelli di cui dispone e dei quali si è constatata l'inefficienza. Ciò che, in termini di libertà di tutti i cittadini, rappresenterebbe per il Paese un fatto di in-calcolabile gravità.

Francesco Pintus

(29) Ciò appare tanto più vero, se si considera che il fenomeno della fuga dalla giustizia interessa particolarmente i crediti litigiosi di modesta entità, per il recupero dei quali le spese processuali (comprendenti delle pesanti incidenze fiscali) superano in larga misura l'importo del credito in contestazione. Tutto ciò per tacere del vasto settore delle controversie di lavoro, ove particolarmente sensibile è lo squilibrio economico tra le parti litiganti, con evidente danno per la parte più debole. L'importanza della funzione sociale della giustizia può essere valutata anche in rapporto alla definizione secondo la quale « la funzione sociale di una attività socialmente standardizzata » è il « il suo rapporto con la struttura sociale alla cui esistenza e continuità essa porta un contributo » (A.R. RADCLIFFE-BROWN, *Struttura e funzione nella società primitiva*, vers. it. di L. CONFORTI, Milano 1968, p. 34).