

96/3 T6

CENTRO ITALIANO DI STUDI GIURIDICI - MILANO

« INCONTRO »

tra Magistrati, Professori Universitari e Avvocati per lo studio sul tema:

IL GIUDICE ISTRUTTORE NEL PROCESSO CIVILE

DATI DI ESPERIENZA ED EVENTUALI PROPOSTE DI EMENDAMENTI

(MILANO - 11-12 Giugno 1955)

Relazione del Prof. ANTONIO SEGNI.



MILANO - DOTT. ANTONINO GIUFFRÈ EDITORE - 1955

Il problema del giudice istruttore si presenta oggi in modo diverso rispetto al momento nel quale si effettuava la riforma del codice di procedura civile del 1865.

Le valutazioni allora fatte dal punto di vista dell'introduzione di un processo civile fondato su nuovi principii, e cioè dell'oralità, non potevano esser favorevoli ad una profonda cesura tra lo stadio dell'istruzione e quello della decisione, costituita dall'istituto del giudice istruttore. Che questa forma di processo non costituisca un'applicazione dei principii del processo orale, dissi già allora: essa rappresenta pur sempre un notevole progresso rispetto al Codice di proc. civile del 1865, che per l'assoluta impotenza del giudice rispetto alle parti; la mancanza di un preciso ordine tra le diverse attività processuali, la confusione tra sentenza ed *interlocutio*, aveva i difetti riuniti della lunga durata, del costo elevato e della scarsa cura della ricerca della verità, che ne avevano fatto invocare la riforma.

Il giudice istruttore, nel complesso delle norme che lo istituivano e ne organizzavano il funzionamento, era un organo agile e snello, per lo svolgimento della istruttoria in modo rapido e unitario non solo, ma per l'immediato contatto tra parti ed istruttore, in modo coerente ai fini obbiettivi di render giustizia, non di favorire la *chicane* e la malafede.

A questa più essenziale caratteristica, che non è quella del processo orale nel quale l'immediatezza si ha nel rapporto diretto dell'organo, che decide, con le parti e le prove, si aggiungevano particolari norme non essenziali all'istituto del giudice istruttore, quali soprattutto le preclusioni di deduzioni e prove, attuata in modo così drastico da far temere un ritorno alla prassi dell'eventualità ed all'appesantimento del processo con deduzioni superflue proposte solo per l'evento che si rendessero necessarie in futuro.

Ma il pregio maggiore del nuovo sistema fu proprio quello che provocò le maggiori reazioni perchè non accompagnato da misure atte a render vitale la nuova organizzazione del processo.

Perchè il giudice potesse entrare in contatto diretto con le parti (o meglio i loro rappresentanti) per discutere attorno ad un tavolo, *de plano*, della controversia, occorreva (oltre al tavolo ed al locale che non sempre si trovava) soprattutto il tempo materiale perchè il giudice potesse studiare la causa prima e dirigere poi la discussione delle parti.

Ora nel nostro processo fondato essenzialmente sull'impulso di parte, la quantità di energia processuale, spesa dal giudice, era correlativa agli scarsi poteri di esso e in relazione a questa quantità deve ritenersi fosse disposta l'organizzazione giudiziaria.

Aumentata l'importanza dell'azione del giudice ed ausiliari senza modificare l'organizzazione giudiziaria, il giudice istruttore male si adattò nel nuovo ambiente, per cause diverse, alcune transitorie (novità del codice, periodo di guerra) ed altre forse più durature. Ed in parte le stesse cause resero difficile l'adattamento delle classi forensi alla nuova procedura, meno comoda dell'antica.

L'aggravio del lavoro da parte del giudice impose una dilatazione, nel tempo, della trattazione degli affari, e la prima udienza di trattazione, che avrebbe dovuto avere luogo naturalmente in breve termine veniva a differirsi di mesi, in modo che le controversie, anche più semplici, venivano ritardate; per le stesse ragioni molteplice era il numero dei rinvii.

Questo inconveniente, che colpiva il punto essenziale dell'ordinamento, era del sistema o delle modalità di attuazione del sistema stesso?

I paralleli con qualche riforma processuale antica e recente, hanno a questo proposito qualche valore. Il *Corpus iuris fridericianum* (I, 781) e l'*Allgemeine Gerichtsordnung* (1793) di Federico II di Prussia avevano incappato nella stessa disavventura. Reazione ad un sistema processuale, nel quale le parti (o meglio i loro rappresentanti) avevano tutta la somma dei poteri processuali, arrivarono alla concezione opposta, dando il massimo dei poteri al giudice abolendo i rappresentanti delle parti e imponendone la comparizione personale dinanzi al giudice ed al collegio, quale mezzo per la miglior ricerca della verità. Ma in breve tempo si dovette rinunciare all'immediata conoscenza della controversia a mezzo del contatto personale tra le parti ed il giudice, per il dispendio di tempo causato alle parti, l'inadeguatezza dei locali etc. (v. Mendelssohn BARTHOLDI, *Rheinische Zeitschrift*, anno

V, p. 424 segg.): cadde così ogni immediatezza sulla quale si era contato insieme col principio inquisitorio per ottenere la miglior decisione della causa. E si ritornò al processo comune!

Leggendo le censure alla legislazione fridericiana pare riecheggino i motivi, che hanno dominato, per qualche tempo anche in Italia e che hanno portato a diversi progetti di riforma del codice del 1940 e finalmente alla novella del 1950.

Il sovraccarico del giudice istruttore, che, si è detto, imponeva lunghe dilazioni anche nella fissazione della prima udienza, e numerosi rinvii; la mancanza di locali, di cancellieri, l'affannoso correre dei rappresentanti delle parti da un giudice all'altro o il loro attendere inoperosi un turno pieno di imprevisti, avevano, nell'espressione delle doglianze, assunto tali punte di asprezza e di gravità che sembrava che tutto il sistema fosse condannato, nella pratica e nella opinione corrente.

Da questa impressione derivò il progetto del Guardasigilli Gallo presentato all'Assemblea costituente il 27 febbraio 1947 (disegno di legge n. 7) e non discusso. Seguì il D. Legislativo 5 maggio 1948 n. 483, meno distruttivo del precedente disegno di legge, che fu poi modificato dalla legge di conversione 14 luglio 1950 n. 581 e dalle norme di attuazione emanate con D.P.R. 17 ottobre 1950 n. 857.

Questa legislazione modificò notevolmente l'istituto del giudice istruttore, specie per quanto riguarda l'impugnabilità immediata delle ordinanze del giudice che risolvono questioni relative alla rilevanza ed ammissibilità di mezzi di prova (art. 178 C.P.C. nel nuovo testo): tuttavia se viene diminuita la concentrazione del procedimento dinanzi all'istruttore, non ne sono modificati sostanzialmente altre caratteristiche essenziali, quali separazione tra istruttoria e giudizio, e poteri direttivi dell'istruttore.

L'idea, che nei giudizi collegiali, un giudice debba dirigere il corso del procedimento per alleggerire il collegio di attività, che per la loro natura non richiedono l'impegno di tutto il collegio, è comune ai principali tipi di processo dell'Europa continentale, che sono usciti dall'incontro dei processi romano e germanico (tralascio il processo inglese per forme ed ispirazione troppo lontano da noi).

Solo che la posizione di questo giudice è molto diversa, secondo che si tratti di processi scritti od orali, dominati dall'impulso di parte od ufficiale.

Nel processo francese vigente (derivato dall'Ordinanza del 1667) il giudice delegato è poco più di un pubblico ufficiale verbalizzante lo svolgimento delle prove, che è sottratto ad ogni suo potere direttivo: adempie a funzioni, che già erano state espletate da un notaio, e che possono, nello stesso processo esser affidate ad un giudice o ad un altro (lo stesso era del g.d. del codice italiano del 1865).

Ma lo stesso tradizionalista processo francese ha innovato recentemente in quella figura ed istituendo le *juge chargé de suivre la procédure*, ha dato poteri direttivi, seppur limitati, a questo organo del collegio.

Nel processo germanico, è notevole la figura del giudice istruttore configurata nell'*Allgemeine Gerichtsordnung* di Federico (1793): stabiliti dal collegio (tit. X, paragrafi 45-46) i fatti da provare (*status causae et controversiae*), il giudice incaricato dell'istruttoria ha poteri direttivi ed autonomi, sino alla conclusione dell'istruttoria: egli però non può fare il referente nella stessa causa che ha istruito (tit. XIII, paragrafi 2-3), quando la causa passa al collegio per la decisione. Abbiamo qui, come nei processi scritti, una separazione tra istruttoria e decisione, ma dominato il processo dall'impulso di giudice a questo principio è ispirata l'istruttoria.

Più vicina a noi è l'istituzione dell'*Einzelrichter* nella Novella del 1924 sulla Ordinanza processuale germanica del 1877. L'Ordinanza realizzava i principi del processo orale: conseguentemente tutte le attività erano concentrate nella udienza di trattazione, che veniva così appesantita da atti, per i quali non era certo indispensabile la cognizione del collegio. Le discussioni sulle modifiche da introdurre nell'Ordinanza furono vive e lunghe (vedi riassunte le posizioni teoriche sino al 1914 nel lavoro del grande Maestro A. WACH, *Grundfragen und Reform del Zivilprozesses*, 1914).

In queste discussioni riafforarono motivi derivati dalla legge processuale prussiana del 1793, dalla sua ispirazione teorica come dai suoi inconvenienti pratici (oltre Wach, vedasi anche *Mendelssohn Bartholdi* già cit.).

La Novella processuale del 1924 introdusse, nel procedimento dinanzi al giudice collegiale, un nuovo organo, con poteri derivati dalla legge non da una delega del collegio, e cioè l'*Einzelrichter*. Questo nuovo organo ha poteri decisori anche sul merito

(può decidere in luogo del collegio su accordo delle parti: Z.P.O., paragrafo 349, comma 3). Nel campo delle prove egli però ha funzione preparatoria dell'udienza del collegio: la prova deve aver luogo normalmente dinanzi al collegio, con una discrezionalità consentita all'Einzelrichter dal paragrafo 349 comma 2 (il giudice può assumere prove nel solo caso che ciò sia desiderabile per la semplificazione della trattazione dinanzi al collegio e sia prevedibile che il collegio può convenientemente apprezzare i risultati della prova anche senza l'immediata impressione dello svolgimento della prova stessa). Questo paragrafo può anche, nella pratica offrire il destro ad un capovolgimento dei principii dell'oralità: non ho alcun elemento sull'applicazione pratica, che se ne sia fatta, ed in materia di processo la pratica ha più di una volta creato forme ignorate dalla legge, trasformando addirittura la legge scritta attraverso una prassi sostanzialmente abrogatrice. Ma, come la legge lo ha configurato, l'Einzelrichter è un organo soprattutto preparatorio della udienza, che si inquadra nel processo orale, per semplificare ed alleggerire l'attività del collegio; la caratteristica è che tutte queste attività sono dalla legge affidate ad un unico giudice, per ogni causa, che opera in precedenza al collegio.

Come può dunque rilevarsi, il nostro giudice istruttore trova conforto in altri istituti introdotti in processi della stessa civiltà.

Non essendosi potuti (o voluti) adottare nella riforma i principii della oralità, si è introdotto un organo che aveva certo i suoi pregi dal punto di vista della rapidità ed anche della sincerità del procedimento. Ancor oggi, se la rapidità è diminuita, è probabilmente aumentata la aderenza del risultato del processo alla situazione extraprocessuale, chè la troppo drastica applicazione delle preclusioni non portava certo a favorire la ricerca della verità. Rispetto al giudice delegato, inerte strumento nelle mani delle parti, il giudice istruttore rappresenta un progresso notevole.

Ed, in ogni caso, gli inconvenienti di essi derivano soprattutto non dalla sua struttura quanto del modo nel quale l'istituto è costretto a funzionare.

Perchè si ricavi anche dalla pratica un definitivo giudizio sul giudice istruttore è perciò necessario farlo funzionare. *Il problema oggi è questo!*

Per quanto forse non si attenga al mio compito, esprimo alcune idee in proposito.

Tralascio alcune questioni di politica giudiziaria. Se è necessario aumentare gli organi della magistratura o se sia invece solo necessario meglio utilizzare il personale attuale; se convenga aumentare la competenza del pretore (il che è astrattamente giusto), sono questioni che non intendo trattare: un aumento o semplicemente una miglior distribuzione dei giudici nelle varie sedi, un aumento della competenza pretoria dovrebbero certo ridurre il numero delle cause affidate al giudice istruttore: questo è essenziale affinché il giudice istruttore possa adempiere alle sue funzioni, e con quei mezzi si dovrebbe conseguire un risultato positivo. Ma questo argomento mi pare (ho detto) esuli dalla mia relazione; come pure quello dell'aumento del personale di cancelleria, dei locali, e della decorrenza dei trasferimenti del personale giudiziario solo dall'inizio dell'anno giudiziario.

Vi sono invece nel quadro dell'ordinamento del giudice istruttore mezzi per migliorarne il rendimento.

Mi pare (e ciò esposi molti anni addietro al Ministro della Giustizia) che la fase di procedimento dinanzi all'istruttore non sia indispensabile in tutte le cause. Vi sono (poche o molte non importa) delle cause che non hanno necessità di questa fase istruttoria (art. 187 C.P.C.); se ciò è, il portarle all'istruttore significa prolungare inutilmente la controversia ed aggravare inutilmente l'istruttore. Dopo uno scambio di scritture preparatorie e deposito di documenti queste cause potrebbero andare direttamente al collegio.

Non credo che si guadagni a trasformare il giudice istruttore in giudice unico, abolendo il collegio. A questa idea il Wach rispondeva che tanto valeva abolire il giudice collegiale di primo grado. Ed io concordo. Occorre però che il collegio funzioni, e questo è un dato che molti magistrati mi hanno confermato. Ma il funzionamento del collegio è più una questione di costume che di legge. Qualcosa si potrebbe fare per facilitare ad ogni giudice la conoscenza della causa, senza costringerlo a prender visione del fascicolo di ufficio; la discussione orale, seria, della causa può giovare a questo scopo.

L'andirivieni tra giudice istruttore e collegio, in seguito alla riforma del 1950, potrà anch'essa portare un aggravio finale al giudice istruttore, ma di fronte a spinte a modificare questa re-

cente legge devo concludere che, salvo quelle innovazioni che mirino a far meglio funzionare l'istituto, così come è oggi configurato, il problema si debba porre in questi termini: non modifica del sistema (che rappresenta un notevole miglioramento rispetto al codice del 1865 e successive modifiche) ma adozione di tutte le misure che servano a far funzionare veramente il giudice istruttore, che meglio si potrà giudicare quando si troverà in condizioni di averne sperimentato seriamente il funzionamento, conforme alla ispirazione della legge.

Sul giudice istruttore nel processo civile.

Il problema del giudice istruttore si presenta oggi in modo diverso rispetto al momento nel quale si effettuava la riforma del codice di procedura civile del 1865.

Le valutazioni allora fatte dal punto di vista dell'introduzione di un processo civile fondato su nuovi principi, e cioè dell'oralità, non potevano essere favorevoli ad una profonda cesura tra lo stadio dell'istruzione e quello della decisione, costituita dall'istituto del giudice istruttore. Che questa forma di processo non costituisca un'applicazione dei principi del processo orale, dissi già allora: essa ~~era~~ ^{rappresenta} ~~per~~ sempre un notevole progresso rispetto al Codice di proc. civile del 1865, che per l'assoluta impotenza del giudice rispetto alle parti; la mancanza di un preciso ordine tra le diverse attività processuali, la confusione tra sentenza ed interlocutio, aveva i difetti riuniti della lunga durata, del costo elevato e della scarsa cura della ricerca della verità, che ne avevano fatto invocare la riforma.

Il giudice istruttore, nel complesso della norme che lo istituivano e ne organizzavano il funzionamento, era un organo agile e snello, per lo svolgimento della istruttoria in modo rapido e unitario non solo, ma per l'immediato contatto tra parti ed istruttore, in modo ~~conforme~~ coerente ai fini obiettivi di rendere giustizia, non di favorire la chicane e la malafede.

A questa più essenziale caratteristica, che non è quella del processo orale nel quale l'immediatezza si ha nel rapporto diretto dell'organo, che decide, con le parti e le prove, si aggiungevano particolari norme non essenziali all'istituto del giudice istruttore, quali soprattutto le preclusioni di deduzioni e prove, attuata in modo così drastico da far temere un ritorno alla prassi dell'eventualità ed all'appesantimento del processo con deduzioni superflue proposte solo per l'evento che si rendessero necessarie in futuro.

Ma il pregio maggiore del nuovo sistema fu proprio quello che provocò le maggiori reazioni perchè non accompagnato da misure atte a rendere vitale la nuova organizzazione del processo.

Perchè il giudice potesse entrare in contatto diretto con le parti (o meglio i loro rappresentanti) per discutere attorno ad un tavolo, de plano, della controversia, occorreva (oltre al tavolo ed al locale che non sempre si trovava) sopra

tutto il tempo materiale perchè il giudice potesse studiare la causa prima e dirigere poi la discussione delle parti.

Ora nel nostro processo fondato essenzialmente sull'impulso di parte, la quantità di energia processuale, spesa dal giudice, era correlativa agli scarsi poteri di esso e in relazione a questa quantità deve ritenersi fosse disposta l'organizzazione giudiziaria.

Aumentata l'importanza dell'azione del giudice ed ausiliari senza modificare l'organizzazione giudiziaria, il giudice istruttore male si adattò nel nuovo ambiente, per cause diverse, alcune transitorie (novità del codice, periodo di guerra) ed altre forse più durature. Ed in parte le stesse cause resero difficile l'adattamento della classi forensi alla nuova procedura, meno comoda dell'antica.

L'aggravio del lavoro da parte del giudice impose una dilatazione, nel tempo, della trattazione degli affari, e la prima udienza di trattazione, che avrebbe dovuto avere luogo naturalmente, e in breve termine veniva a differirsi di mesi, in modo che le controversie, anche più semplici, venivano ritardate; per le stesse ragioni molte volte era il numero dei rinvii.

Questo inconveniente, che colpiva il punto essenziale dell'ordinamento, era del sistema o delle modalità di attuazione del sistema stesso?

I paralleli con qualche riforma processuale antica e recente, hanno a questo proposito qualche valore. Il Corpus iuris fridericianum (I 78I) e l'Allgemeine Gerichtsordnung (I793) di Federico II di Prussia avevano incappato nella stessa disavventura. Reazione ad un sistema processuale, nel quale le parti (o meglio i loro rappresentanti) avevano tutta la somma dei poteri processuali, arrivarono alla concezione opposta, dando il massimo dei poteri al giudice abolendo i rappresentanti della parti e imponendone la comparizione personale dinanzi al giudice ed al collegio, quale mezzo per la miglior ricerca della verità. Ma in breve tempo si dovette rinunciare all'immediata conoscenza della controversia a mezzo del contatto personale tra le parti ed il giudice, per il dispendio di tempo causato alle parti, l'inadeguatezza dei locali etc. (v. Mendelssohn Bartholdi, Rheinische Zeitschrift, anno V, p. 424 segg.): cadde così ogni immediatezza sulla quale si era contato insieme col principio inquisitorio per ottenere la miglior decisione della causa. E si ritornò al pro-

cesso comune!

Leggendo le censure alla legislazione fridericiana pare riecheggino i motivi, che hanno dominato, per qualche tempo anche in Italia e che hanno portato a diversi progetti di riforma del codice del 1940 e finalmente alla novella del 1950.

Il sovraccarico del giudice istruttore, che, si è detto, imponeva lunghe dilazioni anche nella fissazione della prima udienza, e numerosi rinvii; la mancanza di locali, dicancellieri, l'affannoso correre dei rappresentanti della parte da un giudice all'altro o il loro attendere inoperosi un turno pieno di imprevisti, avevano, nell'espressione delle doglianze, assunto tali punte di ~~apressa~~ ~~apre~~ ~~asprezza~~ e di gravità che sembrava che tutto il sistema fosse condannato, nella pratica e nella opinione corrente.

Da questa impressione derivò il progetto del Guardasigilli Gullo presentato all'Assemblea costituente il 27 febbraio 1947 (disegno di legge n. 7) e non discusso. Seguì il D. Legislativo 5 maggio 1948 n. 483, meno distruttivo del precedente disegno di legge, che fu poi modificato dalla legge di conversione 14 luglio 1950 n. 581 e dalle norme di attuazione emanate con D.P.R. 17 ottobre 1950 N. 857.

Questa legislazione modificò notevolmente l'istituto del giudice istruttore, specie per quanto riguarda l'impugnabilità immediata delle ordinanze del giudice che risolvono questioni relative alla rilevanza ed ammissibilità di mezzi di prova (art. 178 C.P.C. nel nuovo testo): tuttavia se viene ~~a mancare~~ ^{diminuita} la concentrazione del procedimento dinanzi all'istruttore, non ne sono modificati sostanzialmente altre tre caratteristiche essenziali, quali separazione tra istruttoria e giudizio, e poteri direttivi dell'istruttore.

L'idea, che nei giudizi collegiali, un giudice debba dirigere il corso del procedimento per alleggerire il collegio di attività, che per la loro natura non richiedono l'impegno di tutto il collegio, è comune ai principali tipi di processo dell'Europa continentale, che sono usciti dall'incontro dei processi romano e germanico (tra cui il processo inglese per forme ed ispirazione troppo lontano da noi).

Solo che la posizione di questo giudice è molto diversa, secondo che si tratti di processi scritti od orali, dominati dall'impulso di parte od ufficiale.

Nel processo francese vigente (derivato dall'Ordinanza del 1667) il giudice delegato è poco più di un pubblico ufficiale verbalizzante lo svolgimento delle prove, che è sottratto a ogni suo potere direttivo: adempie a funzioni, che già erano state esercitate da un notaio, e che possono, nello stesso processo esser affidate ad un giudice o ad un altro (lo stesso era del g.d. del codice italiano del 1865).

Ma lo stesso tradizionalista processo francese ha innovato recentemente in quella figura ed istituendo le *juge chargé de suivre la procédure*, ha dato poteri direttivi, seppur limitati, a questo organo del collegio.

Nel processo germanico, è notevole la figura del giudice istruttore configurata nell'*Allgemeine Gerichtsordnung* di Federico (1793): stabilita dal collegio (tit. X, paragrafi 45=46) i fatti da provare (*status causae et controversiae*), il giudice incaricato dell'istruttoria ha poteri direttivi ed autonomi, sino alla conclusione dell'istruttoria: egli però non può fare il referente nella stessa causa, che ha instruito (tit. XIII, paragrafi 2=3), quando la causa passa al collegio per la decisione. Abbiamo qui, come nei processi scritti, una separazione tra istruttoria e decisione, ma dominato il processo dall'impulso di giudice a questo principio è ispirata l'istruttoria.

Più vicina a noi è l'istituzione dell'*Einzelrichter* nella Novella del 1924 sulla Ordinanza processuale germanica del 1977. L'Ordinanza realizzava i principii del processo orale: conseguentemente tutte le attività erano concentrate nella udienza di trattazione, che veniva così appesantita da attività, per i quali non era certo indispensabile la cognizione del collegio. Le discussioni sulle modifiche da introdurre nell'Ordinanza furono vive e lunghe (vedi riassunte le posizioni teoriche sino al 1914 nel lavoro del grande Maestro A. Wach, *Grundfragen und Reform des Zivilprozesses*, 1914).

In queste discussioni riaffiorarono motivi derivati dalla legge processuale prussiana del 1793, dalla sua ispirazione teorica come dai suoi inconvenienti pratici (oltre Wach, vedasi anche Mendelssohn Bartholdi già cit.).

La Novella processuale del 1924 portò ad introdurre, nel procedimento dinanzi al giudice collegiale, un nuovo organo, con poteri derivati dalla legge non da una delega del collegio, e cioè l'*Einzelrichter*. Questo nuovo organo ha poteri decisori

anche sul merito (può decidere in luogo del collegio su accordo della parti: Z.P.O. paragrafo 349, comma 3). Nel campo delle prove egli però ha funzione preparatoria dell'udienza del collegio: la prova deve aver luogo normalmente dinanzi al collegio, con una discrezionalità consentita all'Einzelrichter dal paragrafo 349 comma 2 (il giudice può assumere prove nel solo caso che ciò sia desiderabile per la semplificazione della trattazione dinanzi al collegio e sia prevedibile che il collegio può convenientemente apprezzare i risultati della prova anche senza l'immediata impressione dello svolgimento della prova stessa). Questo paragrafo può anche, nella pratica offrire il destro ad un capovolgimento dei principi dell'oralità: non ho alcun elemento sull'applicazione pratica, che se ne sia fatta, ed in materia di processo la pratica ha più di una volta creato forme ignorate dalla legge, trasformando addirittura la legge scritta attraverso una prassi sostanzialmente abrogatrice. Ma, come la legge lo ha configurato, l'Einzelrichter è un organo soprattutto preparatorio della udienza, che si inquadra nel processo orale, per semplificare ed alleggerire l'attività del collegio; la caratteristica è che tutte queste attività sono dalla legge affidate ad un unico giudice, per ogni causa, che opera in precedenza al collegio.

Come può dunque rilevarsi, il nostro giudice istruttore trova conforto in altri istituti introdotti in processi della stessa civiltà.

Non essendosi potuti (o voluti) adottare nella riforma i principi della oralità, si è introdotto un organo che aveva certo i suoi pregi dal punto di vista della rapidità ed anche della sincerità del procedimento. Ancor oggi, se la rapidità è diminuita, è probabilmente aumentata l'aderenza del risultato del processo alla situazione extraprocessuale, che la troppo drastica applicazione delle preclusioni non portava certo a favorire la ricerca della verità. Rispetto al giudice delegato, inerte strumento nelle mani delle parti, il giudice istruttore rappresenta un progresso notevole.

Ed, in ogni caso, gli inconvenienti di essi derivano soprattutto non dalla sua struttura quanto dal modo nel quale l'istituto è costretto a funzionare.

Perché si ricavi anche dalla pratica un definitivo giudizio sul giudice istruttore è perciò necessario farlo funzionare. Il problema oggi è questo!

Per quanto forse non si attenga al mio compito, esprimo alcune idee in proposito.

Tralascio alcune questioni di politica giudiziaria. Se è necessario aumentare gli organi della magistratura o se sia invece solo necessario meglio utilizzare il personale attuale; se convenga aumentare la competenza del pretore (il che è astrattamente giusto), sono questioni che non intendo trattare: un aumento o semplicemente una miglior distribuzione dei giudici nelle varie sedi, un aumento della competenza pretoria dovrebbero certo ridurre il numero delle cause affidate al giudice istruttore: questo è essenziale affinché il giudice istruttore possa adempiere alle sue funzioni, e con quei mezzi si dovrebbe conseguire un risultato positivo. Ma questo argomento mi pare (ho detto) esuli dalla mia relazione; come pure quello dell'aumento del personale di cancelleria, dei locali, e della decorrenza dei trasferimenti del personale giudiziario solo dall'inizio dell'anno giudiziario.

Vi sono invece nel quadro dell'ordinamento del giudice istruttore mezzi per migliorarne il rendimento.

Mi pare (e ciò esposi già molti anni addietro al Ministro della Giustizia) che la fase di procedimento dinanzi all'istruttore non sia indispensabile in tutte le cause. Vi sono (poche o molte non importa) delle cause che non hanno necessità di questa fase istruttoria (art. 187 C.P.C.); se ciò è, il portarle all'istruttore significa prolungare inutilmente la controversia ed aggravare inutilmente l'istruttore. Dopo uno scambio di scritture preparatorie e deposito di documenti queste cause potrebbero andare direttamente al collegio.

Non credo che si guadagni a trasformare il giudice istruttore in giudice unico, abolendo il collegio. A questa idea il Wach rispondeva che tanto valeva abolire il giudice collegiale di primo grado. Ed io concordo. Occorre però che il collegio funzioni, e questo è un dato che molti magistrati mi hanno confermato. Ma il funzionamento del collegio è più una questione di costume che di legge. Qualcosa si potrebbe fare per facilitare ad ogni giudice la conoscenza della causa, senza costringerlo a prender visione del fascicolo di ufficio; la discussione orale, seria, della causa può giovare a questo scopo.

L'andirivieni tra giudice istruttore e collegio, in seguito alla riforma del 1950, potrà anch'essa portare un aggravio finale al giudice istruttore, ma di fronte a spinte a modificare questa recente legge devo concludere che, salvo quelle innovazioni che mirino a far meglio funzionare l'istituto, così come è oggi configurato, il problema si debba porre in questi termini: non modifica del sistema (che rappresenta un notevole miglioramento rispetto al codice del 1865 e successive modifiche) ma adozione di tutte le misure che servano a far funzionare veramente il giudice istruttore, che meglio si potrà giudicare quando si troverà in condizioni di averne sperimentato seriamente il funzionamento, conforme alla ispirazione della legge.

ANTONIO SEGNI



Studio Punitive

Segue

Le espina - sonna