

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Seduta del 20 gennaio 1977 - ore 17,15

L'anno millenovecentosettantasette il giorno 20 gennaio in Roma, Piazza dell'Indipendenza n. 6, si è riunito il Consiglio Superiore della Magistratura.

Sono presenti:

	<u>PRESIDENTE</u>
Giovanni	LEONE
	<u>VICE PRESIDENTE</u>
Prof. Vittorio	BACHELET
	<u>COMPONENTI DI DIRITTO</u>
Dott. Calogero	VINCI ORLANDO
Dott. Ubaldo	BOCCIA
	<u>COMPONENTI ELETTI DAI MAGISTRATI E DAL PARLAMENTO</u>
Dott. Luigi	DI ORESTE
Dott. Mario	BERRI
Avv. Prof. Ettore	GALLO
Avv. Vincenzo	SUMMA
Dott. Armando	OLIVARES
Dott. Ignazio	MICELISOPO
Avv. Prof. Giovanni	CONSO
Dott. Guido	CUCCO
Dott. Carlo Adriano	TESTI
Dott. Michele	COIRO
Prof. Giuseppe Federico	MANCINI
Dott. Fernando	SERGIO
Dott. Marco	RAMAT
Avv. Walter	SABADINI
Dott. Pierpaolo	CASADEI MONTI
Prof. Antonio	LA FERGOLA
Dott. Luigi	SCOTTI
Dott. Francesco	MARZACHI'
Prof. Ugo	ZILLETTI
Dott. Mario	SANNITE
Dott. Aldo Sebastiano	RIZZO
Dott. Francesco	PINTOR
Dott. Carmelo	CALDERONE
Prof. Pietro	BARCELLONA
Dott. Domenico	NASTRO
Prof. Pietro	PERLINGIERI
Dott. Mario	ALMERIGHI
Dott. Enrico	FERRI
Dott. Giacomo	CALIENDO
	<u>S E G R E T A R I</u>
Dott. Arnaldo	VENDITTI
Dott. Vittorio	ROMEO
Dott. Raffaele	DE BLASE
Dott. Salvatore	PASTORE
Dott. Edeo	DE VINCENTIIS
Dott. Paolo Maria	TONINI

Partecipa alla seduta il Prof. Francesco Paolo BONIFACIO, Ministro per la Grazia e Giustizia.

Il PRESIDENTE Giovanni LEONE, aperta la seduta, dichiara che prima di dare inizio agli interventi intende sottolineare di essere stato lieto che il Consiglio, in sintonia con i suoi propositi, abbia chiesto l'incontro odierno.

Egli precisa che aveva in animo, prima ancora che ci fosse la riunione con il Presidente del Consiglio ed alcuni Ministri, conformemente al desiderio manifestato dal Ministro Guardasigilli all'atto dell'insediamento del Consiglio, di sollecitare un dibattito sulla giustizia. Un dibattito, egli prosegue, sulla giustizia in genere e poi, nell'ambito di questo tema così scottante, grave ed attuale, essendo emerso con maggiore incidenza, l'aspetto dell'ordine pubblico<sup>e</sup>/dell'amministrazione della giustizia.

Il PRESIDENTE sottolinea il suo diritto, anzi il suo dovere, di provocare l'incontro del così detto e mal detto vertice con il Presidente del Consiglio e con quattro Ministri, cioè i tre maggiormente interessati, sia pure in diversa posizione di responsabilità, in materia di ordine pubblico ed il Ministro del Tesoro, in quanto non vi è provvedimento amministrativo che non si rifletta sulla spesa pubblica.

Il PRESIDENTE dichiara che nell'incontro sopra detto vi è stato uno scambio di idee; vi sono state indicazioni del Presidente del Consiglio e segnalazioni da parte dei Ministri, ma non vi sono state - come era ovvio che egli non avrebbe chiesto nè il Governo avrebbe consentito - deliberazioni o prese di posizione.

E' chiaro, prosegue il Presidente, che egli ebbe a presiedere la riunione prevalentemente in funzione della sua posizione di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, al-

tissimo, e pesante ruolo che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica, perchè sia il tramite tra la magistratura nella sua assoluta autonomia e gli altri poteri politici.

E' altrettanto chiaro, osserva il Presidente, che quel la riunione serviva non soltanto ma anche, soprattutto, per poter avere informazioni ed in previsione di un incontro con il Consiglio.

IL PRESIDENTE, dopo aver rilevato che sarà il Ministro Guardasigilli, presente alla seduta, a proporre la tematica negli stessi termini svolti in sede di riunione, informa che il Ministro dell'Interno ha fatto un quadro generale dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica estremamente allarmante riferendo dei notevoli fermenti nelle forze dell'ordine, che non si sentono protette con riferimento a taluni atteggiamenti della Magistratura, atteggiamenti per i quali non sono mancate indicazioni nella stampa e nell'opinione pubblica (la polizia arre<sup>s</sup>ta, i magistrati mettono in libertà; la polizia arre<sup>s</sup>ta, i magistrati assolvono) ed ha quindi indicato alcuni rimedi in fase di studio sui quali deliberare con attualità immediata: rafforzamento numerico e qualitativo delle forze dell'ordine ed altri problemi.

IL PRESIDENTE informa ancora che il Ministro della Difesa ha dato qualche indicazione sul problema, dibattuto anche dalla stampa, dell'eventuale impiego dell'esercito nel servizio esterno delle carceri, evidenziando le difficoltà istituzionali ed applicative.

Il Ministro del Tesoro, prosegue il Presidente, ha aderito a tutte le esigenze prospettate nei limiti della copertura della spesa.

Egli osserva quindi che, chiaramente, detta copertura

di spesa, per quanto attiene ai problemi dell'ordine pubblico e della giustizia, dev'essere reperita ad ogni costo, avendo egli fatto sentire al riguardo, doverosamente, il suo pensiero di Presidente della Repubblica, come tale interprete della coscienza nazionale, richiedendo i problemi della giustizia e quelli più urgenti, attuali dell'ordine pubblico, immediata soluzione senza alcun limite di spesa, anche a costo di creare una particolare imposizione o frangia di imposizione.

Il PRESIDENTE, quindi, prevedendo una discussione, come è ovvio la più ampia e libera, indica l'opportunità, al fine di rendere la medesima altresì costruttiva, di formulare concrete proposte da segnalare al Ministro ed al Parlamento, in previsione del dibattito che avverrà il giorno 24 c.m. e seguenti, proposte riguardanti quanto è possibile attuare immediatamente, recependo l'istanza pressante della Società di avere riforme tempestive, possibili, attuabili.

Egli osserva che il Consiglio Superiore, a suo avviso, ha il diritto di segnalare anche i problemi che non sono di sua competenza, ma ritiene che abbia l'incisivo dovere, prima che il diritto, di rivolgere l'attenzione ai problemi propri dell'amministrazione della Giustizia sotto un duplice aspetto: sollecitando la soluzione dei problemi stessi "de jure condendo", con leggi stralcio, novelle di rapida approvazione, a parte le leggi di struttura generale in corso di elaborazione, e in via amministrativa.

Al riguardo, egli osserva, il Ministro di Grazia e Giustizia, per la parte delle responsabilità che concernono la organizzazione degli uffici giudiziari ed il Consiglio per la responsabilità sua di organo di governo della Magistratura, dovranno operare per rendere la giustizia più funzionale in riferimento ai problemi sui quali non intende anticipare il suo pensiero, ma che egli

più volte in tante occasioni ha enunciato.

Il PRESIDENTE dà quindi inizio alla discussione, pregando il Ministro di Grazia e Giustizia di far conoscere al Consiglio il suo pensiero.

Il Ministro di Grazia e Giustizia prof. BONIFACIO, prendendo la parola, ringrazia il Consiglio per l'invito rivoltagli, ed il Capo dello Stato per aver ricordato il suo proposito di un incontro aperto con il Consiglio sui problemi della giustizia.

Egli osserva che alla vigilia di un dibattito sull'ordine pubblico, i problemi <sup>dell'ordine</sup> pubblico si uniscono in un unico contesto con i problemi della efficienza della giustizia, stante il collegamento tra ordine pubblico e giustizia penale; d'altra parte sarebbe poco produttivo parlare della giustizia penale senza parlare del complesso della giustizia.

Il Ministro BONIFACIO sottolinea, poi, che le cause più rilevanti della crisi della Giustizia vanno individuate nel ritardato adeguamento dell'ordinamento giuridico, in particolare dei codici, e delle strutture materiali ed organizzative alle esigenze nuove e gravi che sono emerse in questi ultimi decenni di profonda trasformazione del contesto e del modo di essere della società. Occorre, quindi, egli prosegue, una complessa e vasta strategia di interventi normativi e finanziari che aggredisca, in un programmato e coerente disegno, i vari aspetti fondamentali della crisi.

Il Ministro Guardasigilli aggiunge che tuttavia questo intervento plurimo e globale, per il quale appaiono esser maturate le premesse essenziali e soprattutto una vasta disponibilità politica, esige tempi certamente non brevi, sicchè appare necessario volgere l'attenzione anche ad indirizzi diretti ad adottare misure amministrative e normative utili a tempi brevi e,

che nel contempo, non siano incoerenti col ricordato disegno di più ampio respiro, ma anzi, ne costituiscano parziale realizzazione.

Il Prof. BONIFACIO dichiara, quindi, di aver preso atto, ricordando i recenti incontri con l'Associazione Nazionale Magistrati e con l'Unione Magistrati Italiani, che la magistratura ha manifestato la piena disponibilità a moltiplicare i già notevoli sforzi, tesi, pur nelle difficoltà frapposte dalle attuali deficienze, a far fronte all'ansia di ordine e di giustizia che sale dal Paese e non trova certo insensibili le forze politiche. Sulla base di questa disponibilità, egli prosegue, occorre saper cogliere tutte le possibilità di coordinamento fra i poteri dello Stato che, nel pieno rispetto delle attribuzioni costituzionali, consentano di evitare il rischio di indirizzi fra loro incoerenti e di realizzare un comune concorso nell'opera di tutela di fondamentali interessi della collettività.

In questo spirito il Ministro BONIFACIO richiama l'attenzione del Consiglio sui seguenti specifici punti tendenti ad eliminare alcune disfunzioni e ad aumentare la produttività della Giustizia: 1) obbligo di residenza dei magistrati, con particolare riferimento ai titolari di uffici direttivi, in essi comprese le Preture divise in sezioni, ed a tal riguardo, dopo aver comunicato di aver richiesto ai dirigenti delle Corti generiche informazioni, sottopone al Consiglio la valutazione dell'opportunità di disporre indagini analitiche; 2) valutazione, specialmente per il conferimento degli uffici direttivi e specie per la titolarità degli uffici della requirente, delle capacità attitudinali ed organizzative, con preminenza rispetto ad altri elementi di valutazione salvaguardando l'esigenza di una congrua permanenza del magistrato nell'ufficio direttivo; 3) necessità di rinviare

re i trasferimenti da uffici giudiziari alla <sup>cui</sup> copertura sia prevedibilmente difficile provvedere con immediatezza per mancanza di aspirazioni e preminente considerazione della necessità degli uffici giudiziari in sede di trasferimenti e di assegnazioni di sede; 4) opportunità di adottare un sistema che unifichi la decorrenza dei trasferimenti da un'unica data annuale, dicendosi disponibile a provvedere, ove occorra, con interventi di tipo legislativo, ed opportunità di esaminare favorevolmente una iniziativa volta a far coincidere il collocamento a riposo con la chiusura dell'anno giudiziario, intendendo in questo caso per fine dell'anno giudiziario, l'inizio del periodo feriale; 5) coordinamento delle ferie dei magistrati con le ferie degli avvocati, in modo da evitare la conseguenza di un protrarsi della inattività degli uffici, al di là dei limiti rispettivamente previsti; 6) massima utilizzazione delle strutture esistenti, ad esempio con previsione di udienze pomeridiane.

Il Ministro ricorda, quindi, che si è discusso in Parlamento il problema del recupero dei magistrati che non esercitano funzioni giudiziarie e, dopo aver affermato che il numero di questi non è poi rilevante, trattandosi di quindici magistrati addetti alla Corte Costituzionale e di circa dodici addetti ai Ministeri, osserva che il maggior numero di essi è in servizio presso il Ministero di Grazia e Giustizia per disposizione legislativa.

Rammentato quindi che in Parlamento ebbe ad assumere l'impegno di riesaminare il problema, egli osserva che presso il Ministero di Grazia e Giustizia in effetti la presenza del magistrato è indispensabile in alcuni uffici, nei quali si tratta materia affine all'attività giudiziaria, e non invece in altri e comunica che sul punto sta svolgendo il suo lavoro una Commissione e che i risultati saranno poi vagliati e sottoposti al parere del Consiglio.

Il Ministro annuncia, quindi, che è ormai pronta una vasta riforma legislativa oggetto di organici ma separati provvedimenti che prevede: a) l'abolizione degli uffici di conciliazione e di Pretura; b) il giudice onorario con competenze civili e penali; c) la ristrutturazione dei tribunali con la previsione di regola del giudice monocratico; d) la riduzione dei componenti dei collegi di appello e di cassazione; e) la profonda revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Egli comunica, altresì, che è di imminente presentazione un disegno di legge concernente significative riforme del processo civile.

Per il processo penale il Ministro BONIFACIO, ricorda to che sono in corso i lavori per la riforma organica dell'intero codice, afferma che, tuttavia, si deve intervenire subito in coerenza col disegno generale su tre punti per accelerare notevolmente i processi in corso. Gli interventi riguardano: 1) un nuovo semplificato regime delle notificazioni; 2) una nuova disciplina delle nullità; 3) la riforma della connessione fra processi, allo scopo di imporre che si proceda subito e senza remora per i reati in flagranza o di prova evidente.

Su di essi presto il Consiglio sarà invitato ad esprimere il proprio parere.

Il prof. BONIFACIO dichiara, poi, di aver chiesto al Governo di mettere a disposizione della Giustizia i mezzi finanziari necessari e preannunzia che domani prevedibilmente il Consiglio dei Ministri approverà un disegno di legge che stanziava 400 miliardi per l'edilizia carceraria.

Il Ministro Guardasigilli rileva, poi, che per l'entrata in vigore del nuovo processo penale è necessario predisporre idonee strutture ed avere maggiore disponibilità di lavoro, sot-

tolineando che, a suo avviso, non occorre aumentare l'organico dei magistrati, ma potenziare il numero degli ausiliari del giudice e, occorrendo, creare organici di nuovi ausiliari.

In relazione al problema carcerario il Ministro di chiara che: a) il Governo non intende mettere in discussione, nè sul piano normativo nè su quello amministrativo, i principi di fondo della riforma del 1975; b) il Governo, tuttavia, sotto linea la necessità che nelle nostre carceri torni l'ordine, proprio per assicurare che il rispetto di quei principi di fondo non sia compromesso dal comportamento violento di piccoli gruppi; c) il Governo si fa carico dei problemi del corpo degli agenti di custodia e si indirizza ad opportuni interventi volti sia ad assicurare, direttamente o indirettamente, una maggiore disponibilità numerica, sia a prevedere particolari, necessarie provvidenze; d) il Governo non può farsi carico delle conseguenze delle applicazioni di alcuni istituti, quali ad esempio quello dei permessi ai detenuti, ed intende intervenire in forma appropriata, anche qui non allo scopo di introdurre misure che contrastino con le scelte fatte dal Parlamento nel 1975 ma, al contrario, per assicurare che l'attuazione pratica sia con quelle scelte pienamente coerente.

Il Ministro conclude, quindi, osservando che egli si è limitato a tracciare un sommario quadro di alcune cose che interessano il mondo della giustizia senza concepire il proposito ambizioso di indicare riforme che siano risolutive di una crisi che non è stata determinata dagli uomini, ma dal corso della storia.

Rilevato, infine, che la problematica è molto vasta e complessa, egli sottolinea l'importanza dell'odierno incontro al quale altri sicuramente seguiranno, e si dice certo che dal Con-

siglio gli verrà il conforto di un impegno ed il conforto di autorevolissimi pareri che nascono dall'esperienza di un organismo così ampiamente rappresentativo dell'intero ordine giudiziario.

Il PRESIDENTE, dopo aver ringraziato il Ministro Guardasigilli per il suo intervento e l'ampia prospettiva formulata, sofferma la sua attenzione sulla concessione dei permessi ai detenuti, analizzando i dati relativi al numero delle licenze e dei permessi concessi a tutto il 1976 ed al numero dei detenuti non rientrati negli istituti, pari a 736 a tutto il 12 gennaio c.m. ed a 797 al 16 ultimo scorso, vale a dire sessanta unità in solo quattro giorni.

Dopo aver rilevato che la riforma penitenziaria fu stata quanto mai opportuna (ed a tal proposito ricorda che molti anni addietro, nella sua prolusione all'Università di Napoli ebbe a parlare di diritto soggettivo del detenuto al diritto penitenziario), egli afferma che le riforme vanno disposte quando si possono attuare. Ritiene che in materia di concessione di licenze e di permessi ai detenuti, possa il Consiglio disporre quelle indagini, che il Ministro non può svolgere, per stabilire come ed in quali casi le licenze ed i permessi sono stati concessi.

Il PRESIDENTE osserva, poi, che il Paese su questo e per quanto attiene a certe frange di lassismo in materia di libertà personale, attende una risposta sollecita e rileva al riguardo che, mentre dieci anni fa il magistrato era tenuto a dar conto dell'avvenuta scarcerazione automatica del detenuto, oggi non si è in grado di stabilire quante scarcerazioni si verificano e perchè: se vi è una inerzia del magistrato ovvero una sopraffazione delle cose ovvero, ancora, una discrasia legislativa.

La puntualizzazione di tali aspetti, aggiunge il Presidente LEONE, noti al Ministro, si imponeva anche per gli oppor

tuni collegamenti con qualche sua recente dichiarazione sull'argomento ed in particolare con quella fatta in occasione dell'insediamento del Consiglio.

Il PRESIDENTE dichiara, quindi, di condividere il metodo prospettato dal Ministro per operare le riforme legislative e cioè, a parte le grandi riforme, è opportuno, egli sostiene, varare contemporaneamente più proposte di legge in modo che il ritardo nell'approvazione dell'una non nuoccia al rapido corso dell'altra.

Egli conviene sull'urgenza della riforma per la riduzione dei collegi giudiziari, per la revisione delle nullità, per rielaborare l'istituto della connessione, per risolvere il problema della definizione della competenza. A tal riguardo, ricordando che solo dopo nove anni - e ciò suscita meraviglia e stupore - si sta procedendo alla celebrazione del processo per i fatti di Piazza Fontana, non certo per colpa dei singoli giudici, ma per il groviglio delle leggi, egli prospetta l'ipotesi della previsione di un giudice della competenza in via incidentale e definitiva, specie in materia territoriale, in modo che, determinata in concreto la competenza territoriale, questa resti tale anche se sopravvengono nuovi elementi ( principio peraltro recepito nella dottrina e nella giurisprudenza).

Il PRESIDENTE ribadisce, poi, il suo convincimento sulla necessità di una pronta risposta ai vari problemi sul piano legislativo.

Egli precisa, quindi, che il procedimento per direttissima, per il quale manifesta predilezione, deve essere attuato con molto maggiore impegno.

Tornando poi ai problemi di stretta competenza del Consiglio, egli ribadisce il dovere di prospettare le misure da prendere e di disporre le indagini da compiere, e ricorda che il

Paese attende una risposta specie per la soluzione del problema dei detenuti che non rientrano al termine del permesso e del problema di certe frange di lassismo in tema di libertà personale, in ordine ai quali vi è certo un margine, salvaguardata l'autonomia del potere giurisdizionale, che può essere inciso dal potere di controllo del Consiglio, ferma restando la competenza del Governo per la soluzione del problema delle evasioni.

Il PRESIDENTE, quindi, dopo essersi scusato per essere intervenuto ancora una volta per integrare l'opportunistissima presentazione che ha fatto il Ministro di Grazia e Giustizia dei problemi nella loro complessità, dichiara che, in tema di applicazione dell'art. 90 del nuovo ordinamento penitenziario che non è stato assolutamente trattato nell'incontro già detto al Quirinale, il riferimento fatto dal Presidente del Consiglio concerneva la possibilità dell'adozione della facoltà di sospensione caso per caso e non in linea generale.

Il PRESIDENTE invita, infine, i consiglieri ad intervenire nel dibattito.

Prende successivamente la parola il vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, prof. Vittorio BACHELET, il quale ringrazia il Presidente per l'intervento svolto in seno al Consiglio e ringrazia l'On. Ministro di Grazia e Giustizia, prof. Francesco Paolo BONIFACIO, per avere anticipato al Consiglio taluni orientamenti di riforme legislative allo studio presso il suo Dicastero.

Egli rileva che tali indicazioni vanno incontro al desiderio di tutti i componenti del Consiglio di essere informati sulle iniziative che riguardano l'amministrazione della giustizia, perchè il Consiglio intende offrire un contributo agli altri

poteri dello Stato allo scopo di superare le notevoli difficoltà presenti. E ciò sulla base di un aperto confronto delle idee. A tale scopo invita il prof. CONSO a fornire al Consiglio le indicazioni dei problemi discussi dalla Commissione Riforma; indicazioni che vogliono costituire il primo contributo del Consiglio per affrontare la situazione.

Prende la parola il prof. CONSO il quale dichiara quanto segue:

"Sig. Presidente, Sig. Ministro, Sig. Vice Presidente,

prendo la parola come relatore della Commissione per la Riforma giudiziaria in rapporto all'argomento di cui questa Commissione ha ampiamente discusso ieri ed oggi con riguardo ai problemi dell'ordine pubblico, delle strutture giudiziarie e del sistema carcerario, tenendo particolarmente presenti le esperienze che stiamo vivendo da tempo, ma soprattutto in questi ultimissimi giorni. La Commissione Riforma, nell'esaminare la situazione, sia in rapporto al funzionamento degli uffici giudiziari, sia in rapporto al funzionamento degli organi di polizia (con particolare riguardo ai nessi tra polizia e attività giudiziaria), sia in rapporto al funzionamento delle strutture penitenziarie, ha sentito tutta la delicatezza, importanza e gravità dei problemi, ma al tempo stesso la consapevolezza che si tratta di problemi densi di suggestioni emotive e di implicazioni ideologiche. Ha, quindi, voluto esaminare la situazione -sia pure soltanto per indicare certe linee di tendenza e certe prospettazioni di massima- su un piano di razionalità e di obiettività, nella convinzione che solo attraverso un approccio di questo genere, razionale ed obiettivo, sia possibile conseguire risultati che tanto nell'analisi, quanto nelle proposte si presentino adeguati. Parlando di razionalità e di obiettività la

Commissione Riforma ha inteso fare riferimento ad un certo modo di presentare questi gravi e delicati problemi da parte di alcuni organi di informazione: un modo, non direi tendenzioso, ma forse troppo accentuato, talora svisato, troppo emozionale. La Commissione Riforma condivide appieno quella esigenza, di cui ha parlato il sig. Ministro, di una cooperazione generale; è finito il tempo, sembra alla Commissione Riforma, di ricercare le responsabilità altrui. Tutti debbono affrontare queste importanti questioni in quel clima, in quello spirito di razionalità e di obiettività. L'auspicio è che anche tutti gli Organi<sup>di</sup> informazione sappiano accostarsi ai problemi nello stesso modo, oltretutto per non presentare la situazione in termini più gravi di quanto non siano.

Parlando di razionalità ed obiettività, la Commissione Riforma ha inteso prospettare per il futuro una serie di indagini conoscitive, proprio quelle indagini conoscitive che dal Suo discorso, signor Presidente, sono stata indicate, direi non soltanto implicitamente, con riguardo ad alcuni problemi, tipo quello delle libertà provvisorie concesse con troppa larghezza. La Commissione Riforma, su questo piano, è intenzionata ad operare rapidamente, ampiamente, decisamente, nella massima obiettività e ascoltando il maggior numero di voci possibili. Sempre in via di premessa, la Commissione si è espressa nel senso che le soluzioni debbano essere ricercate soprattutto sul piano della funzionalità e dell'efficienza, sul piano altresì di un maggior coordinamento fra Organi e poteri più ancora che attraverso modifiche legislative, che mai comunque dovrebbero essere dirette a ridurre l'area dei diritti individuali garantiti dalla Costituzione. Gli uffici giudiziari devono essere impegnati ad ogni livello per rendere giustizia con rapidità e certezza perchè è in questo modo che si possono garantire le diverse esigenze degli

imputati innocenti e della società che chiede di essere tutelata nei confronti dei colpevoli. A questo fine è emersa, per voce concorde dei membri della Commissione Riforma, la necessità assoluta che siano colmate le gravissime carenze sul piano delle strutture, sul piano del personale, sul piano dei mezzi materiali, e prima di tutto, sul piano degli stanziamenti di bilancio; le parole del sig. Ministro hanno confortato i membri della Commissione Riforma tutte le volte che si è fatto riferimento a questi problemi di struttura, a queste esigenze di bilancio ed a certi impegni che è stato possibile ottenere e che il signor Ministro si auspica, e noi con lui, siano aumentati, allargati e potenziati. La questione delle strutture è la esigenza di fondo che si riverbera su ogni piano, sotto ogni profilo, sotto ogni aspetto, quindi è l'elemento prioritario, determinante, condizionante. In una parola è un qualcosa da cui non si può prescindere, anche perchè sta avvicinandosi la riforma del codice di procedura penale, e una riforma di alta civiltà nel senso voluto dal Parlamento non cada nel vuoto e non muoia per asfissia, per mancanza di tempestive strutture.

Scendendo dal preambolo di carattere generale ai singoli piani dell'indagine (1. funzionalità dell'apparato giudiziario; 2. funzionalità degli apparati di polizia; 3. problema carcerario), sono state formulate alcune prospettive, senza la pretesa di esaurire la tematica, ma nell'intento di fissare una serie di capisaldi.

A) Per quanto riguarda la funzionalità dell'apparato giudiziario, ecco i punti più salienti:

1.- giungere<sup>il</sup> più rapidamente possibile alla realizzazione dell'istituto del giudice monocratico di primo grado oltre che alla riduzione dei collegi in appello e in cassazione; tutto questo, collegato anche ad una più ampia utilizzazione del giudi

ce onorario, potrebbe consentire quelle riforme, profonde ed importanti per un riordinamento delle circoscrizioni, che il signor Ministro ha indicato come un qualcosa da realizzare ad ogni costo, superando contrarie istanze di puro campanilismo;

2.- riesaminare la posizione di tutti i magistrati fuori ruolo onde recuperarne il maggior numero possibile al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali; non saranno moltissimi i recuperabili, ma anche questi non moltissimi sono preziosi per una maggior funzionalità dell'apparato giudiziario;

3.- accelerare l'iter dei concorsi per uditori giudiziari in tutte le sue fasi, scongiurando che sia evitato ogni rinvio nei confronti del concorso che sta per essere attuato (Ministro: già scongiurato);

4.- aumentare l'indennità di missione per facilitare l'applicazione di magistrati nelle sedi vacanti;

5.- anticipare un nuovo regime delle notificazioni, delle nullità, della connessione processuale in senso riduttivo e della separazione in senso estensivo, rispetto a quanto si va preparando sul terreno della riforma globale del codice di procedura penale;

6.- sempre a questo proposito, sig. Presidente, mi consenta di esporre quello che è stato il punto di vista della Commissione Riforma in ordine al giudizio direttissimo; questo giudizio direttissimo negli ultimi tempi è stato previsto in varie sedi, con vari oggetti; ebbene, è parso alla Commissione Riforma che sia opportuno non estendere ulteriormente questo tipo di giudizio, pur prezioso per certi aspetti, perchè, come emerso dagli incontri che si sono avuti nelle giornate inaugurali dell'anno giudiziario, un eccesso di giudizi direttissimi crea scompensi nel lavoro quotidiano dei giudici e degli avvocati; piuttosto, proprio per seguire l'indicazione che Lei, Signor Presidente, ha dato, è

da ritenere che, non appena la riforma del codice di procedura penale sarà varata, quel giudizio immediato, che prenderà il posto del giudizio direttissimo con una impostazione più razionale nella scelta dei tempi, potrà consentire <sup>una</sup> maggior celerità dei processi evitando gli scompensi di cui si diceva un attimo fa;

7.- la Commissione Riforma è unanime nell'insistere per una più ampia depenalizzazione degli illeciti minori, affrontando l'argomento con ampiezza di vedute;

8.- lo stesso si dica per la riforma in senso democratico della disciplina del segreto politico-militare così da superare gli ostacoli che l'attuale legislazione frappone agli accertamenti del magistrato;

9.- la Commissione ritiene utile che presso il Ministero dell'Industria sia avviata un'indagine sul pesante contenzioso delle compagnie di assicurazione in tema di responsabilità civile automobilistica per la sua diretta incidenza sui carichi processuali; se queste compagnie funzionassero in relazione ai loro fini istituzionali, molte vicende giudiziarie civili sarebbero troncate e molte vicende giudiziarie penali sarebbero straordinariamente semplificate.

B) Per quanto riguarda la funzionalità degli apparati di polizia, la Commissione Riforma ritiene assolutamente necessaria la riforma della polizia di cui molto si sta parlando, e questo proprio al fine di una più efficace lotta alla criminalità; in questo quadro occorre realizzare finalmente (questo avverbio la Commissione ritiene di dover sottolineare) il coordinamento tra le varie forze di polizia, potenziando, altresì, e questa è una istanza che tocca da vicino l'attività giudiziaria, i nuclei di polizia giudiziaria alle dirette dipendenze e nell'effettiva disponibilità della magistratura. Tutto ciò sembra alla Commissione estremamente importante non soltanto dal punto di vista di maggiore funzionalità ma anche da un punto di vista

di più largo respiro, proprio per tendere a dissipare quella atmosfera non giustificata di disagio che si è diffusa nella opinione pubblica e talora fra gli stessi corpi dello Stato, provocata magari artatamente da interventi dall'esterno, in seguito a prese di posizione giornalistiche non sempre meditate. La Commissione Riforma non vuol seguire questa strada, ritenendo doveroso dare l'esempio di cooperazione e di collaborazione, pur consapevole che l'autorità giudiziaria ha operato col massimo impegno, sempre condizionata da quei limiti di strutture di cui si diceva prima. Oltre tutto, attraverso questo nuovo modo di porsi di fronte ai problemi della polizia nei suoi rapporti con la magistratura, risulterà meglio chiarito anche il ruolo del giudice nel processo penale: che è quello di mediare in termine di giustizia e di legalità i contrapposti interessi della parte pubblica e della parte privata.

C) Per quanto riguarda l'ordinamento penitenziario, la Commissione Riforma ha espresso un giudizio positivo sulla recente riforma penitenziaria, proprio perchè questa riforma tende a realizzare le finalità assegnate alla pena dalla Costituzione. La Commissione Riforma ha altresì rilevato che la prima applicazione delle misure alternative ha portato, là dove è stato possibile attuarle, a risultati positivi sotto il profilo socializzante; purtroppo questa riforma è ancora in gran parte inattuata proprio per le carenze di mezzi, di strutture e di personale. Ebbene, questa riforma va portata al suo compimento perchè solo allora potrà essere giudicata in modo definitivo; una battuta di arresto nella sua esecuzione determinerebbe un'involuzione non facilmente reversibile e provocherebbe pericoli gravi di sbandamento, di tormento, di protesta. Si viene qui ad innestare una proposta che è emersa proprio stamane dai lavori della Commissione Riforma: essendo il lavoro uno dei punti chiave per il recupero dei detenuti,

bisogna diffondere formule già in atto a proposito della Cas  
sa del Mezzogiorno e previste dallo Statuto dei Lavoratori  
nel senso di stabilire un quantitativo minimo (e noi auspichia  
mo che sia il più possibile elevato nei limiti consentiti dalla  
situazione economica del Paese) di posti riservati ai detenuti  
meritevoli del trattamento di quella semi-libertà che, là dove  
ha potuto essere sia pur faticosamente applicata, risulta aver  
funzionato egregiamente. Peraltro restano aperti alcuni proble-  
mi che richiedono profonda meditazione e pronta soluzione. In  
relazione agli episodi di evasione e di violenza soprattutto al  
l'interno delle case circondariali, si ritiene opportuno opera-  
re una distribuzione dei detenuti fra i vari stabilimenti in ba-  
se alla loro diversa pericolosità, in base alla loro diversa po-  
sizione giuridica. E' chiaro che qui emerge in tutta la sua gra-  
vità il problema dell'edilizia: Lei, signor Ministro, ha porta-  
to oggi una notizia importante sul piano di stanziamenti finan-  
ziari proprio con riguardo all'edilizia carceraria; certo questo  
è un aspetto basilare perchè la riforma possa funzionare, perchè  
episodi di violenza e di evasione possano essere fronteggiati.  
Poichè la costruzione di nuovi edifici è una soluzione a tempi  
lunghi, lo spostamento razionale dei detenuti potrebbe essere  
realizzato in tempi ben più brevi e senza forti spese. D'altra  
parte è parso alla Commissione Riforma di dover sottolineare la  
esigenza che siano puntualmente applicate le disposizioni dello  
ordinamento penitenziario concernenti l'uso del telefono e l'in-  
troduzione di cose e oggetti all'interno del carcere; si ha la  
impressione che troppe volte il telefono sia usato al di là dei  
casi consentiti, che non sempre gli involucri che entrano nel  
carcere siano esaminati con quell'attenzione che sarebbe necessa-  
ria e che è prescritta dalla legge. La prima cosa da fare per  
tendere al recupero della disciplina e dell'ordine all'interno  
del carcere anche a tutela dei detenuti più deboli e del persona

le di custodia, è proprio l'osservanza delle disposizioni che la legge contiene in modo illuminato. Nell'attuale carenza dell'organico degli agenti di custodia, la Commissione Riforma ritiene di potersi esprimere, con assoluta convinzione, nel senso di potenziarlo quantitativamente e sul piano di una preparazione adeguata e di un trattamento economico degno, rispondente alla gravità del compito, ed evitando impegni stressanti a questi preziosi collaboratori dell'amministrazione della giustizia. Date le attuali carenze, si ritiene opportuno che, sia pure in via temporanea ed eccezionale, il servizio di vigilanza all'esterno venga affidato alle Forze Armate, peraltro con l'accorgimento che venga impiegato soltanto personale particolarmente addestrato ed altresì responsabilizzato circa l'uso legittimo delle armi. In altre parole non dovranno essere destinati a questo servizio i giovani all'inizio del servizio di leva. Tutto questo potrebbe permettere di recuperare all'interno un fortissimo quantitativo di agenti di custodia. E veniamo ai permessi, l'abbiamo lasciato come ultimo punto, non certo perchè a noi sia sembrato un problema di minore importanza ma proprio perchè la delicatezza di questo capitolo ha indotto la Commissione Riforma a riservargli i suoi pensieri, le sue meditazioni fino all'ultimo istante delle dense riunioni concluse oggi pomeriggio. Si è saputo (ed abbiamo sentito da Lei, Signor Presidente, dati utilissimi, di notevole interesse) che questi permessi sarebbero stati dati in numero fortissimo con esito negativo di mancati rientri in molti, forse troppi casi; ebbene, è parso alla Commissione Riforma che anche qui, in omaggio a quell'impostazione iniziale, direi globale, di approccio razionale ed organico ai problemi della giustizia, l'analisi debba essere condotta in modo razionale ed organico verificando l'esatta entità e qualità del fenomeno, sentendo anche i diretti interessati (non certo i detenuti,

ma i giudici di sorveglianza e i procuratori della Repubblica ed altri operatori carcerari); ebbene, anche qui il Consiglio Superiore della Magistratura intende avvalersi dello strumento dell'indagine conoscitiva e si ripromette, se il Consiglio avallerà queste proposte, di dar luogo immediatamente ad una ricerca rapida, seria, ricca, in modo che al termine di essa possano essere proposti eventuali interventi normativi e possano eventualmente essere adottati interventi amministrativi di competenza di questo stesso Consiglio. Del resto è bene che il problema sia affrontato e risolto considerando che non ne debbano soffrire i detenuti meritevoli, i detenuti che sono usciti e tornati puntualmente magari parecchie ore prima per mostrare la loro adattabilità sociale, il loro rispetto per le istituzioni; d'altra parte noi riteniamo che debbano essere sentiti i magistrati di sorveglianza perchè, ed ecco ritornare ancora il problema delle strutture, il problema degli strumenti, questi giudici di sorveglianza sono stati lasciati troppo soli. Essi avrebbero bisogno (la riforma penitenziaria ne prevede la figura) dell'ausilio dello psicologo, del criminologo per poter valutare la personalità di chi, ad un certo momento, può aver bisogno di un permesso; qualche magistrato può forse aver sbagliato ma è certo che gli uffici di sorveglianza non hanno avuto, non hanno ancora gli strumenti necessari. Di qui ancora una volta l'esigenza che la magistratura sia posta in grado di adempiere ai suoi altissimi compiti in questo momento particolarmente delicato, con quella dedizione che essa ha ma anche con la possibilità di estrinsecare tanta dedizione, con gli strumenti ed i mezzi indispensabili".

Il PRESIDENTE ringrazia il prof. CONSO e la Commissione Riforma per la presentazione della relazione che egli ritiene di poter sottolineare in ogni sua parte. Dichiarò di ritenere che il Paese apprezzerà, tra l'altro, l'iniziativa di svolgere

un'indagine conoscitiva riguardante i permessi ai detenuti.

Prende, poi, la parola il prof. MANCINI il quale, nella sua qualità di componente della Commissione Riforma, ringrazia il prof. CONSO per la puntuale relazione nella quale sono rispecchiati tutti gli orientamenti della Commissione stessa. Aggiunge soltanto un corollario, precisando che il cenno fatto ai problemi del lavoro, va visto in relazione all'art. 36 dello Statuto dei lavoratori e agli obblighi che possono essere imposti a favore dei detenuti in generale, ai titolari di benefici accordati dallo Stato e, in particolare, alle imprese appaltatrici di spese pubbliche.

Il dott. CUCCO interviene nella discussione per manifestare il proprio consenso sulle proposte operative delineate dalla Commissione Riforma. Egli formula alcune riflessioni su quanto dichiarato dall'on.le Ministro di Grazia e Giustizia a proposito dell'obbligo della residenza dei magistrati e delle ferie. Esprime il parere che si tratta di rimedi che egli condivide, ma segnala l'opportunità che, nel dare notizia di tali proposte, l'indicazione non sia fatta in modo tale da far apparire che siano rimedi risolutori della grave crisi nella quale versa l'amministrazione della giustizia, in quanto altre e più gravi sono le cause già segnalate e denunciate dai magistrati, come ad esempio la mancanza di mezzi materiali, oltre che la mancanza di personale.

Prende, quindi, la parola il Ministro di Grazia e Giustizia, il quale dichiara di uscire dall'incontro molto confortato nei propri convincimenti. Egli intende dare atto al Consiglio dell'ampio dibattito svoltosi in ordine ai problemi delle strutture giudiziarie e delle esigenze generali dell'amministrazione della giustizia. Egli afferma di essere in pieno accordo con l'agprezzabile relazione del prof. CONSO, la quale si inserisce con

una singolare coincidenza delle iniziative promosse dal Dicastero che egli ha l'onore di presiedere; esprime la necessità che tutti gli organi dello Stato competenti si muovano con razionalità ed obiettività.

Egli manifesta, poi, un ampio consenso con molti dei punti toccati dalla relazione del prof. CONSO; così come, ad esempio, la necessità di accelerare tutti i concorsi per l'assunzione di personale che dipendono dal suo Dicastero e chiede a tale proposito la collaborazione del Consiglio Superiore della Magistratura. Egli concorda, altresì, sulla necessità di ristrutturare i servizi di sicurezza e di formulare una nuova disciplina del segreto politico-militare. Circa il giudice onorario, egli informa il Consiglio che è allo studio una riforma legislativa in proposito, mentre, per quanto riguarda la riforma carceraria, egli ribadisce il concetto, già espresso in altre sedi, di credere nei principi contenuti nella legge del 1975 che dovranno essere puntualmente applicati. In tal senso, egli formula assicurazione al Consiglio di aver emanato una circolare con la quale sono date tassative disposizioni per il rigoroso rispetto di talune significative disposizioni riguardanti taluni istituti penitenziari.

Il Ministro termina manifestando la propria piena responsabilità ad altri incontri per trattare problemi di comune interesse.

Prende, quindi, la parola il Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, il quale, dopo aver ringraziato il Ministro per le parole di apprezzamento rivolte alla relazione del prof. CONSO, dà la parola a quest'ultimo, il quale dichiara di voler dare testimonianza a tutto il Consiglio dello spirito con il quale hanno lavorato tutti i componenti della Commis-

sione Riforma e del contributo notevole offerto anche dal Vi  
ce Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, che  
ha dato utili consigli e indicazioni in proposito.

Si dà atto che a questo punto (ore 18,50), lasciano  
la sala della riunione il Presidente ed il Ministro di Grazia  
e Giustizia.

IL PRESIDENTE

I SEGRETARI

IL CAPO DELLA SEGRETERIA

La seduta è ripresa alle ore 19,15.

Assume la Presidenza il Prof. BACHELET che propone la diffusione di un breve comunicato stampa che contenga una sintesi degli interventi.

Il Consiglio autorizza la diffusione del comunicato.

Interviene il Prof. CONSO per informare che la relazione da lui svolta è stata predisposta con la collaborazione del dott. CASADEI MONTI e di tutti i componenti della Commissione riforma e che si ripromette di comunicare nella giornata di domani il testo definitivo.

L'avv. SUMMA chiede se la sintesi riproduce tutti i punti fondamentali trattati.

Il prof. CONSO, in relazione alla richiesta dell'avvocato SUMMA, dà quindi lettura di quanto segue:

"La Commissione Riforma del Consiglio Superiore della Magistratura, nell'esaminare l'attuale situazione dell'Ordine pubblico, ne ha rilevato l'estrema delicatezza, ma, al tempo stesso, ha ravvisato la necessità che il problema sia affrontato su un piano di razionalità ed obiettività, tralasciando le sempre pericolose suggestioni emotive. Occorre, altresì, che si diffonda sempre più uno spirito di cooperazione costante tra i vari organi e poteri allo Stato. In particolare, la Magistratura deve poter contare su strutture e mezzi adeguati affinché il suo impegno possa dare a tutti i frutti possibili. Sul piano operativo, tra le tante proposte, la Commissione ha formulato le seguenti linee di tendenza: istituzione del giudice monocratico, potenziamento del Giudice onorario, accelerazione dei concorsi per uditori, un'ampia depenalizzazione degli illeciti minori, la riforma del segreto politico-militare, lo snellimento delle notificazioni e delle nullità, la riforma della polizia e il potenziamento

dei nuclei alle dipendenze della Magistratura. Quanto ai problemi penitenziari, la Commissione ritiene che la recente riforma debba essere attuata completamente, essendo estremamente positive le sue linee di fondo. Naturalmente si tratta di potenziare quantitativamente e qualitativamente, con trattamento economico adeguato, il personale di custodia. L'utilizzazione all'esterno delle forze armate, purchè addestrate, potrà essere adottata in via provvisoria. Quanto ai permessi, la Commissione ha deciso di attuare immediatamente un'ampia indagine conoscitiva per poter formulare proposte meditate ed obietive".

A questo punto il Prof. BACHELET, rilevato che nella giornata di domani inizieranno i lavori delle Commissioni, sottolinea l'urgenza della nomina della Segreteria del Consiglio; ricorda poi che deve essere formato l'ufficio Stampa e l'ufficio Studi.

L'avv. SUMMA insiste sull'importanza della costituzione dell'ufficio Stampa e al riguardo fa presente che il dottor SCOTTI ed altri componenti, hanno formulato delle proposte che il Consiglio potrebbe subito discutere.

Il dott. SANNITE fa presente che il gruppo di Magistratura Indipendente sta predisponendo uno studio sulla costituzione e sul funzionamento dell'ufficio Stampa, per cui chiede un rinvio della discussione.

Il PRESIDENTE conviene sull'opportunità di un breve rinvio, al fine anche di comunicare le proposte a tutti i Componenti.

Il prof. PERLINGIERI sottolinea l'esigenza, sia per la giornata di domani che per quelle successive, di stabilire un calendario dei lavori in modo da evitare che vi sia concomitanza di riunioni delle Commissioni più importanti.

Il prof. BACHELET ricorda che i precedenti Consigli

riservavano una parte della giornata a lavori delle Commis  
sioni ed invita i Presidenti delle Commissioni ad una riunio  
ne per coordinare i lavori.

Il prof. PERLINGIERI, osservato che i lavori delle  
Commissioni debbono tempestivamente essere comunicati ai com  
ponenti, fa presente che, non potendo trovarsi contemporanea  
mente in più Commissioni, sarà costretto a dimettersi da qual  
cuna se non verranno armonizzate le riunioni.

Il prof. ZILLETTI, a sua volta, propone: nella sera  
ta, una riunione dei vari gruppi per esaminare la costituzione  
dell'ufficio Studi; nella prima mattinata di domani la riunione  
delle Commissioni, nella tarda mattinata la riunione dei portavo  
ce dei gruppi per la scelta dei segretari e dei magistrati addet  
ti all'ufficio Studi e quindi una seduta del Consiglio. Nello  
stesso senso si pronuncia il prof. BARCELLONA.

Il prof. PERLINGIERI insiste sulle necessità che tut  
ti i componenti siano presenti nelle riunioni delle rispettive  
Commissioni, ciò anche nell'interesse dell'economia dei lavori  
del Consiglio.

Il dott. SCOTTI rileva l'importanza delle prime riu  
nioni delle Commissioni, perchè si debbono discutere i criteri  
e conviene sulla necessità della presenza di tutti i componenti.

Anche l'avv. SUMMA sottolinea quest'ultima esigenza.

Il dott. MICELISOPO osserva che, se nella serata si  
troverà l'accordo fra i vari gruppi, si potrà procedere in poco  
tempo alla nomina della Segreteria e dell'ufficio Studi.

Il prof. BACHELET rileva l'esigenza di prevedere uno  
spazio di tempo per dare modo ai laici di valutare le proposte  
concernenti la Segreteria e l'ufficio Studi.

L'avv. SUMMA si dichiara disposto a rinunciare alla  
previsione di un periodo di tempo per la consultazione con gli

altri laici, purchè le designazioni ai richiamati uffici siano fatte sollecitamente.

Il prof. CONSO, rilevata la complessità e la notevole mole di lavoro che attende le Commissioni ed il Consiglio, ritiene preziosa la collaborazione dei segretari ed auspica che, nei limiti del possibile, non avvengano cambiamenti.

L'avv. SUMMA osserva, a sua volta, che per il buon funzionamento del Consiglio sarebbe bene non operare mutamenti globali nell'ufficio di segreteria.

Il prof. BACHELET invita quindi i Presidenti delle Commissioni ad elaborare un calendario dei lavori.

Il dott. DI ORESTE è dell'avviso che sarebbe bene stabilire una volta per tutte le sedute del Consiglio.

Il prof. CONSO comunica che la Commissione Riforma si riunirà nella prossima settimana ed invita i componenti a presentare proposte operative.

Il PRESIDENTE comunica che il Consiglio è convocato nella giornata di domani alle ore 11.

La seduta è tolta alle ore 20.

Del che il presente verbale fatto e sottoscritto in unico originale da conservarsi negli atti del Consiglio Superiore della Magistratura.

IL PRESIDENTE

I SEGRETARI

IL CAPO DELLA SEGRETERIA