

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA
Seduta del 29 marzo 1978 - ore 17,15

L'anno millenovecentosettantotto il giorno 29 marzo in Roma, Piazza dell'Indipendenza n. 6, si è riunito il Consiglio Superiore della Magistratura.

Sono presenti:

Giovanni	<u>PRESIDENTE</u> LEONE (dalle ore 17,30)
Prof. Vittorio	<u>VICE PRESIDENTE</u> BACHELET
	<u>COMPONENTI DI DIRITTO</u>
Dott. Calogero	VINCI ORLANDO
Dott. Ignazio	STRANIERO
	<u>COMPONENTI ELETTI DAI MAGISTRATI E DAL PARLAMENTO</u>
Dott. Luigi	DI ORESTE
Dott. Mario	BERRI
Avv. Vincenzo	SUMMA
Dott. Armando	OLIVARES
Dott. Ignazio	MICELISOPO
Avv. Prof. Giovanni	CONSO
Dott. Guido	CUCCO
Dott. Carlo Adriano	TESTI
Dott. Michele	COIRO
Dott. Fernando	SERGIO
Dott. Marco	RAMAT
Avv. Walter	SABADINI
Dott. Pierpaolo	CASADEI MONTI
Prof. Antonio	LA PERGOLA
Dott. Luigi	SCOTTI
Dott. Francesco	MARZACHI*
Prof. Ugo	ZILLETTI
Dott. Mario	SANNITE
Dott. Aldo Sebastiano	RIZZO
Dott. Francesco	PINTOR
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. Francesco	ROMANO
Dott. Vincenzo	CORSARO
Dott. Domenico	NATALONI
Dott. Francesco	SIENA
Dott. Paolo Maria	TONINI
Dott. Francesco	DE CHIARA
Dott. Giuseppe Renato	CROCE

Sono assenti giustificati l'avv. prof. Ettore GALLO, il prof. Giuseppe Federico MANCINI ed il dott. Carmelo CALDERONE.

Assume la presidenza il prof. Vittorio BACHELET, Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura il quale, riportandosi alle conclusioni della seduta del 22 marzo 1978 comunica che, nel corso della presente seduta, interverrà il Ministro di Grazia e Giustizia e che il Presidente della Repubblica ha assicurato la sua presenza ai lavori. Suggestisce che la Commissione Riforma formuli le sue osservazioni dopo le communicazioni del Ministro.

Il prof. CONSO, in proposito, dichiara che la Commissione riforma ha approntato un documento che sarà illustrato dal relatore avv. SABADINI.

A questo punto il dott. COIRO formalmente richiede che, se si darà ingresso alla sala del Consiglio alla televisione, si consenta l'accesso anche ai giornalisti.

Il dott. MARZACHI' osserva che questa richiesta non può anticipare la soluzione di un problema avanzato in Consiglio ma non ancora risolto (pubblicità degli atti del Consiglio Superiore della Magistratura). Rileva come normalmente la televisione si allontana dopo le riprese dell'insediamento del Consiglio e prima dell'inizio dei lavori.

Il dott. SCOTTI ricorda che ai giornalisti interessano solo i testi dei discorsi e che i medesimi rimangono in attesa solo fino a quando gli stessi testi non sono distribuiti. Non chiedono, conseguentemente, di essere presenti nella sala in cui si svolgono i lavori.

Il PRESIDENTE, ricordato che finora la televisione è stata invitata solo per una ripresa dell'inizio dei lavori e che poi ha lasciato l'aula dispone, concorde il Consiglio, che i giornalisti possano per questa volta trattenersi anche nella sala finchè ivi rimarrà la televisione e che all'inizio dei lavori gli uni e l'altra si allontanino.

IL PRESIDENTE

A questo punto (ore 17,30) assume la presidenza il Presidente della Repubblica Giovanni LEONE che ha fatto il Suo ingresso nella sala unitamente al Ministro di Grazia e Giustizia On.Prof. Francesco Paolo BONIFACIO.

Il Presidente della Repubblica pronunzia il seguente discorso:

"In questi giorni viviamo i tempi più duri della Repubblica. Il Paese assiste con estrema preoccupazione alla lotta ingaggiata, con ampiezza di mezzi e di uomini, contro il terrorismo, che col rapimento di Moro e la strage della scorta ha segnato finora la sua punta più drammatica.

Mai come oggi c'è stata nei cittadini una così precisa coscienza della eccezionale gravità del momento e del pericolo che corrono le istituzioni repubblicane. Mai c'è stata tanta volontà di contribuire a salvare la Repubblica dalla umiliazione degli avvenimenti.

Come ha fatto il Parlamento, come sta facendo il Governo, anche oggi il miglior aiuto nel portare avanti la guerra in atto contro la follia eversiva del terrorismo è lavorare senza stanchezze e senza tregua.

Questa riunione del Consiglio Superiore della Magistratura in cui si trattano, con la presenza del Ministro Guardasigilli, i più urgenti problemi della giustizia, fa seguito a quella nella quale fu elaborato sugli stessi problemi il documento di lavoro che consegnai e raccomandai al Presidente incaricato in sede di formazione del Governo.

Credo che queste concrete attività siano le più idonee a rispondere alle gravi esigenze del momento.

Dico ciò anche perchè ieri si è voluto sottolineare su un autorevole organo di stampa una sorta di "silenzio" del Capo dello Stato in questi ultimi giorni.

Ebbene ritengo che l'efficienza e l'attività di ogni istituzione non vadano misurate dal numero delle parole pronunzia

te, nè dai messaggi inviati, nè da gesti clamorosi; ma debbano essere valutate sulle iniziative poste concretamente in essere.

I provvedimenti adottati in questi giorni e quelli che noi oggi discutiamo, la grande mobilitazione di uomini e di mezzi realizzata e che deve proseguire, rappresentano un modo concreto, serio, responsabile di rispondere alla paura, allo scetticismo, alla rabbia. E a nome del Paese rendo omaggio a tutti coloro che con sacrifici spesso non conosciuti sono ormai da due settimane impegnati nella ricerca degli assassini; e questo impegno assolvono con senso di responsabilità, con tenacia, senza lasciarsi scoraggiare dalle enormi difficoltà dei loro compiti.

La sfida al terrorismo in effetti si vince con contributi decisi e impegnati, per quanto possibile, con pacata fermezza.

Più importante di tutto, comunque, è non lasciarsi avvilire. Ma non è neppure con gesti eclatanti che si contribuisce a risolvere la situazione. Viceversa bisogna avere molta tenacia e molto coraggio ed applicare, chiedere, imporre, ove possibile, la regola della collaborazione e della solidarietà.

Per quanto mi concerne - secondo la mia costante visione dell'esercizio dei poteri presidenziali, nell'ambito della nostra Costituzione - ho ritenuto di dover seguire, con riserbo sì, ma con la necessaria attenzione, le misure che via via venivano proposte, fornendo riscontro di opinione e, ove occorresse, consiglio all'opera dei diretti responsabili, con i quali sono stato giornalmente a contatto: il Presidente del Consiglio e, con lui, i Ministri dell'Interno, della Difesa e della Giustizia. I Presidenti delle Camere mi hanno fornito a loro volta occasione di opportuni ed utili incontri. La discrezione è a mio giudizio il modo di esplicare il mandato presidenziale.

Nè ci sono stati e ci sono condizionamenti di nessun tipo che abbiano impedito o impediscano quella pienezza di attività

testimoniata dal regolare svolgimento della vita costituzionale del nostro Paese.

Anche questa riunione di oggi con il Ministro è un modo positivo di procedere, quel modo - ripeto - di cui il Paese sente il bisogno.

Giunga dal Consiglio Superiore il saluto e la piena solidarietà ai magistrati impegnati nella lotta al crimine e alla violenza; ai cittadini chiamati a collaborare al difficile compito del giudicare; alle forze dell'ordine e a tutti i protagonisti di questa dura lotta.

Questi sentimenti sono accompagnati dall'impegno a migliorare gli strumenti di giustizia, che è appunto il motivo del nostro odierno incontro.

Diamo dunque inizio ai nostri lavori, rivolgendo ancora una volta il nostro pensiero reverente a tutte le vittime cadute nell'adempimento del proprio dovere, e rinnovando l'auspicio che la catena dei sequestri si spezzi e, in particolare, che Aldo Moro sia restituito alla sua famiglia e alla vita politica italiana".

Prende poi la parola il Ministro Guardasigilli.

Il Ministro BONIFACIO espone le linee di un piano di emergenza, volto a far fronte ai problemi più urgenti del settore dei servizi della giustizia e dell'amministrazione penitenziaria.

Il Ministro premette che, senza trascurare il quadro programmatico di ampie riforme strutturali, occorre, in questi momenti difficili, adottare misure che non contrastino con obiettivi più ambiziosi, ma consentano il raggiungimento, a tempi assai ravvicinati, di positivi risultati, idonei a potenziare l'efficienza dell'apparato, con particolare riguardo a quei grandi centri giudiziari sui quali oggi ricadono impegni di particolare gravità. Su questa linea di indirizzo - sulla quale hanno già manifestato il pieno consenso i partiti della maggioranza - il Governo ha anzitutto chiesto l'impegno delle forze politiche alla rapida appro

vazione di alcuni disegni di legge già presentati al Parlamento, ed in particolare del d.l. 1705/C concernente la ristrutturazione della rete delle carceri mandamentali (questa consentirebbe, a tempi brevi, la creazione di 4.000 posti, per detenuti condannati a pene brevi o in regime di semilibertà), del d.l. 1799/C relativo alla depenalizzazione ed alle pene alternative (la significativa riforma del sistema sanzionatorio avrebbe effetti altamente positivi sul carico di lavoro degli uffici giudiziari e concorrerebbe alla riduzione della popolazione carceraria), del d.l. numero 884 contenente misure finalizzate all'acceleramento dei concorsi in magistratura.

Ma occorrono anche, afferma il Ministro, altre misure che, in parte corrispondenti a scelte che il Governo aveva già fatto, affrontino con immediatezza gli aspetti più gravi della crisi della giustizia, in particolare l'insufficienza degli organici del personale ausiliario e l'assoluta inadeguatezza delle strutture materiali.

Sul primo punto, con provvedimento che tenga conto della necessità e dell'urgenza del problema, dovranno essere disposti aumenti degli organici nei settori della giustizia e dell'amministrazione penitenziaria (ad es. 2.000 coadiutori giudiziari e 400 ragionieri dell'amministrazione penitenziaria). Contestualmente, perchè l'immediatezza e l'urgenza non siano eluse, il provvedimento deve contenere norme di semplificazione e di decentramento delle procedure concorsuali e disposizioni che, con opportuni criteri direttivi, consentano, almeno in parte, il ricorso ad assunzioni dirette, immediate e temporanee fino alla copertura dei posti di organico.

Per quanto riguarda le strutture materiali, sarà disposto un congruo ed elevato arricchimento dei capitoli di bilancio (aumento del bilancio di 80 miliardi) e, in particolare, di quello che riguarda i contributi ai comuni. Le amministrazioni locali

-che dovranno realizzare una istituzionale collaborazione con gli uffici giudiziari interessati - e specialmente quelle dei grandi centri, saranno messe così subito in grado di determinare, attraverso contratti di locazione, la disponibilità di locali corrispondenti alle esigenze degli uffici.

Richiamando la necessità di riforma dell'Ordinamento giudiziario, il Ministro precisa che non si può e non si deve rinunciare al progetto di una profonda revisione della magistratura onoraria. Frattanto è cosa utile, opportuna ed efficiente aumentare la competenza civile degli uffici di conciliazione, con individuazione anche di fasce di competenza per materia, rivedere il sistema di nomina dei conciliatori, aumentare il numero dei vice pretori onorari, ridefinire le competenze dei pretori. A queste innovazioni si deve accompagnare - anche nel rispetto dell'art. 36 Cost. - la previsione di un'equa e ragionevole retribuzione del lavoro dei giudici onorari.

Aggiunge che, per quanto riguarda gli organici dei magistrati, occorre - secondo una richiesta da lui già inoltrata al Consiglio Superiore della Magistratura - coprire tutti gli organici dei grandi uffici (in particolare delle procure e dei tribunali), rivedere le piante organiche degli uffici giudiziari, accelerando le procedure in corso, procedere subito e con coraggio ad una profonda revisione delle circoscrizioni che consenta l'eliminazione degli uffici con minimo carico di lavoro e, quindi, la più razionale utilizzazione dell'intero apparato.

L'emergenza, prosegue il Ministro, ha fatto comprendere che le spese della giustizia sono altamente produttive e vanno quindi privilegiate. Il complesso dei provvedimenti che il Governo si accinge ad adottare comporterà, con effetti immediati, una maggiore spesa che, aggirandosi su cifre assai notevoli, si tradurrà in un salto di qualità del bilancio della giustizia. L'aumento di disponibilità raggiungerà un alto grado percentuale e, se rife

rito alle spese non fisse, si avvicinerà al raddoppio delle attuali previsioni.

Il Governo, dichiara infine il Ministro, facendo delle scelte che hanno già trovato il consenso dei partiti della maggioranza, ha avviato un indirizzo decisamente volto a tradurre nei fatti la constatata priorità della giustizia. Altre misure più incisive, altre riforme più ampie saranno certo necessarie. Quel che in questo momento importa è dare una risposta immediata ed efficiente all'emergenza.

Il Vice Presidente prof. BACHELET, avuta la parola, si compiace della considerazione nella quale sono state tenute le proposte svolte dal Consiglio Superiore nel documento del 23 febbraio 1978 inviato al Presidente del Consiglio incaricato. Informa che la Commissione Riforma ha elaborato un documento che raccoglie le linee operative di più urgente intervento per migliorare l'efficienza della giustizia.

Il Presidente della Repubblica dà poi la parola all'avvocato SABADINI.

L'avv. SABADINI dà lettura del documento predisposto dalla Commissione Riforma (Allegato "A").

Il dott. CASADEI MONTI osserva che il Ministro di Grazia e Giustizia ha parlato di una legge delega per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. Poichè una tale soluzione implica tempi necessariamente lunghi propone - in via provvisoria - di prevedere per le preture minori un unico organico di magistrati. Ciò comporta oneri economici quale il pagamento delle missioni per cui occorre potenziare i fondi ad esse destinati.

Il dott. CALIENDO rileva che la problematica in esame presuppone una scelta politica.

L'aumento del bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia di circa 80 miliardi non è adeguato perchè si risolve in concreto nell'aumento in percentuale del 18% considerate le mag-

giori spese di cui sarà onerato il Ministero per l'edilizia giudiziaria e la corresponsione degli stipendi del nuovo personale ausiliario.

Occorre, dunque, affinché l'aumento sia congruo che il bilancio del Ministero sia raddoppiato così come aveva chiesto l'Associazione Nazionale Magistrati. Per quanto concerne la revisione delle circoscrizioni giudiziarie propone che si provveda con decreto presidenziale o - se verrà emanata una legge delega - che i lavori siano esauriti nell'arco di un anno.

Il prof. BARCELLONA afferma che è importante che per ovviare ai problemi della giustizia si sia iniziato un discorso sulla politica delle strutture. Osserva che è auspicabile che questa politica sia programmata e si svolga in collaborazione tra Ministro di Grazia e Giustizia, Consiglio Superiore della Magistratura ed altre Autorità interessate. Ritiene positivo anche l'aumento del bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia. Per quanto concerne l'assunzione del personale ausiliario propone che in luogo dell'assunzione diretta da parte dei Capi degli Uffici si provveda per il tramite dell'Ufficio di Collocamento.

Il dott. OLIVARES ringrazia il Presidente della Repubblica ed il Ministro di Grazia e Giustizia per il contributo dato ai lavori del Consiglio con il loro intervento. Osserva, però, che ad una attenta analisi si rileva che le proposte del Ministro di Grazia e Giustizia non fanno che richiamarsi a disegni di legge già in corso di esame in Parlamento. Ricorda che un presupposto indispensabile per il risanamento della giustizia è il raddoppio del bilancio e la qualificazione dei magistrati mediante corsi di aggiornamento. Si dichiara contrario ad un aumento dell'organico dei magistrati in quanto se la resa non è soddisfacente ciò è imputabile alla carenza di strutture (aule, telefoni etc.) che non consentono al magistrato di svolgere al massimo la sua attività. Osserva, inoltre, che è necessario rivedere il pro-

blema della retribuzione dei magistrati (ferma all'anno 1972 nonostante la massiccia svalutazione) che allo stato allontana dal concorso i giovani più preparati che svolgono impieghi meglio retribuiti.

Il dott. MARZACHI* osserva che a tempi brevi occorre potenziare il fondo delle spese per il lavoro straordinario degli ausiliari ed i fondi per le applicazioni presso le Corti di appello.

Il Ministro di Grazia e Giustizia ringrazia i componenti del Consiglio che sono intervenuti nel dibattito ed assicura che terrà nel debito conto le osservazioni svolte e quelle esplicitate nel documento letto dall'avv. SABADINI. Rileva che, comunque, c'è una convergenza tra le proposte del Consiglio e quelle del Ministro.

Il Presidente della Repubblica ringrazia il Consiglio per il contributo prestato per ovviare alla situazione di emergenza e dichiara sospesa la seduta (ore 19,16).

Si dà atto che il Presidente della Repubblica ed il Ministro di Grazia e Giustizia si allontanano.

IL PRESIDENTE

Alle ore 19,30 la seduta riprende con la presidenza del Vice Presidente prof. BACHELET.

Il prof. CONSO propone di discutere ed approvare il documento letto dall'avv. SABADINI anche al fine di esaminare la possibilità di redigere un comunicato stampa.

Il prof. PERLINGIERI osserva che non è possibile l'approvazione del documento senza una approfondita discussione. Dichiarò che esso si presenta lacunoso e privo di organicità in quanto si limita ad elencare una serie di rimedi senza graduarli secondo l'urgenza e l'importanza.

L'avv. SABADINI afferma che il documento non aveva la pretesa di esaurire il problema della efficienza della giustizia bensì di essere un valido contributo per la discussione.

Il PRESIDENTE BACHELET afferma che il documento deve essere necessariamente arricchito dalla discussione.

Allo stato è però necessario stabilire se in aggiunta ai testi dei discorsi del Presidente della Repubblica e del Ministro Guardasigilli, che saranno certamente dati alla stampa, occorre fare anche un comunicato stampa che riassume sinteticamente quanto detto successivamente in Consiglio, oppure dia in forma generica notizia del dibattito.

Il dott. SANNITE propone di svolgere un comunicato stampa generico. Afferma che il documento deve essere discusso e arricchito.

Il prof. BARCELLONA dichiara di condividere le osservazioni del prof. PERLINGIERI e propone che si rediga un generico comunicato stampa.

Il dott. RIZZO rileva che il documento redatto dal gruppo di lavoro ha individuato alcune importanti tematiche: revisione degli organici; depenalizzazione dei reati minori; migliore ristrutturazione degli uffici; aumento delle competenze del conciliatore. Propone di redigere un comunicato stampa nel quale si affermi che il documento letto dall'avv. SABADINI è stato approvato dalla Commissione Riforma ed è all'esame del plenum del Consiglio.

L'avv. SUMMA dichiara di condividere le osservazioni del dott. RIZZO.

I dottori COIRO e RAMAT si dichiarano contrari al comunicato stampa in qualunque modo sia redatto.

Il PRESIDENTE BACHELET pone ai voti "se non si debba redigere alcun comunicato stampa".

Il Consiglio a maggioranza delibera di non redigere alcun comunicato stampa (12 voti favorevoli e 9 contrari).

Il prof. CONSO esprime un vivo apprezzamento per l'opera svolta dal Gruppo di Lavoro che ha elaborato il documento letto dall'avv. SABADINI e che ha permesso al Consiglio di intervenire proficuamente nella seduta odierna. Invita il prof. PERLINGIERI ad esplicitare le sue riserve sul documento.

Il PRESIDENTE BACHELET si associa all'apprezzamento per l'opera svolta dal Gruppo di Lavoro.

Il prof. PERLINGIERI afferma che si è tentato di ovviare ad una situazione di emergenza con rimedi di ordinaria amministrazione. Occorre evidenziare nel documento che è indispensabile un notevole aumento del bilancio della giustizia e della pubblica amministrazione; elementi cardine di riferimento per una ripresa della pace sociale. A tal fine osserva che l'aumento del bilancio del Ministero di Grazia e Giustizia, di 80 miliardi, è effimero. Propone, inoltre, di esaminare l'aumento delle retribuzioni dei magistrati che sono talmente basse da allontanare dalla partecipazione ai concorsi per uditori i giovani più preparati. Occorre, inoltre, non consentire che i magistrati assumano incarichi extragiudiziari (per almeno un anno), esaminare il problema della rotazione degli uffici direttivi, della eleggibilità dei Capi degli uffici da parte della base. Propone che il pubblico ministero sia esonerato dal lavoro in sede civile (interventi nell'adozione, interdizione) al fine di non intralciare la giustizia penale.

Occorre, infine, un richiamo alla riforma del procedimento disciplinare. Per quanto concerne la revisione delle circoscrizioni, osserva che non può non essere considerato il lato umano.

Una politica di accentramento degli uffici giudiziari in grandi centri determinerebbe notevoli disagi a piccoli centri male collegati. Occorre da ultimo che il Consiglio dia direttive per la migliore utilizzazione delle strutture giudiziarie.

Il Consiglio passa poi a trattare la pratica iscritta al n. 2 dell'ordine del giorno concernente la Commissione Speciale per gli Uditori giudiziari.

Il dott. HERRI, avuta la parola, svolge ampia e dettagliata relazione sui lavori svolti dalla sottocommissione d'indagine nominata dal Consiglio Superiore della Magistratura con delibera dell'8 marzo 1978. Premette alcuni cenni sul "modus procedendi" della sottocommissione anzidetta assicurando che l'indagine si è svolta secondo le direttive dettate dal Consiglio e dal Comitato di Presidenza. Passa quindi alla lettura di atti e brani tratti dai vari verbali redatti.

Alle ore 21,30 la seduta è tolta e il seguito della relazione e della conseguente discussione è rinviato al 30 marzo 1978, ore 9.

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