CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Seduta del 14 luglio 1966 - ore 18

L'anno millenovecentosessantasei il giorno 14 luglio in Roma, Piazza dell'Indipendenza n. 6, si è riunito il Consiglio Superiore della Magistratura.

Sono presenti:

PRESIDENTE

On.Dott.Giuseppe SARAGAT - Presidente della Repubblica

VICE PRESIDENTE

Avv.Ercole ROCCHETTI

COMPONENTI DI DIRITTO

Dott.Silvio TAVOLARO
Dott.Enrico POGGI

COMPONENTI ELETTI DAI MAGISTRATI

Prof.Ugo PIOLETTI
Dott.Giovanni COLLI
Dott.Paolo ICARDI
Dott.Goffredo ROSSI
Dott.Angelo Michele JANNUZZI
Dott.Francesco TROTTA
Dott.Renzo ALESSANDRI
Dott.Giov.Battista CEPPALUNI
Dott.Giuseppe LOJACONO
Dott.Antonio DE FALCO
Dott.Angelo QUILIGOTTI
Dott.Mario MANCINI
Dott.Lorenzo SCAPINELLI
Dott.Adalberto MARGADONNA

COMPONENTI ELETTI DAL PARLAMENTO

Avv.Mario RICCIO
Avv.Adolfo SALMINCI
Prof.Avv.Gaetano ZINGALI
Avv.Federico COMANDINI
Prof.Guglielmo NOCERA
Avv.Bartolo GIANTURCO

S E G R E T A R I

Dott.Gennaro de ROBERTO
Dott.Luigi RUSSO
Dott.Luigi FRANZE'
Dott.Francesco CUSANI

./.

Interviene alla seduta il Ministro di Grazia e Giustizia On.Oronzo REALE.

In apertura di seduta prende la parola il Presidente sul seguente argomento posto all'Ordine del giorno: "Esame dell'attività degli uffici giudiziari sulla scorta dei dati statistici raccolti ed elaborati".

Egli svolge un'ampia relazione pronunciando il discorso nel testo che qui di seguito integralmente si trascrive:

"Signor Vice Presidente, Signori Consiglieri, Onorevole Ministro, sono lieto di essere di nuovo in mezzo a voi, partecipe dei lavori del Consiglio Superiore della Magistratura, nell'esercizio delle funzioni che la Costituzione mi affida in seno a quest'alto Consesso.

Purtroppo, i numerosi impegni del mio ufficio non consentono che la mia frequenza alle sedute del Consiglio sia quale io desidererei. Voi sapete, tuttavia, che seguo costantemente col massimo interesse la vostra attività e i problemi della giustizia, attività e problemi che riguardano un settore fondamentale della vita del Paese.

E vengo alla sostanza di ciò che mi propongo di dirvi.

1.-Premetto che il mio discorso di oggi si ricollega a quello che io feci qui il 23 aprile dello scorso anno e che aveva per oggetto, come ricorderete, ciò che comunemente va sotto il nome di "crisi della giustizia".

Sulla scorta delle annuali relazioni dei Procuratori generali, di dibattiti parlamentari e congressuali vari, di studi di esperti in materia, io tracciai allora un quadro panoramico dei molteplici aspetti di tale crisi e invitai il Consiglio superiore a compiere un'accurata indagine statistica che consentisse l'individuazione controllata delle

./.

cause della disfunzione giudiziaria, al fine di potere, su basi concrete, studiare e apprestare adeguati rimedi.

Questa indagine è stata ora compiuta, e si sono potuti così raccogliere dati preziosi, spesso sorprendenti, che permettono di fare giustizia di non pochi errati luoghi comuni e, per converso, di conoscere con soddisfacente approssimazione le vere cause e l'entità del fenomeno.

Desidero perciò ringraziare il Vice Presidente ROCCHETTI, il Consiglio superiore e l'Istituto centrale di statistica - che ha collateralmente condotto sul medesimo oggetto una sua propria indagine - per gli studi compiuti, sulla scorta dei quali e delle ultime relazioni dei Procuratori generali mi accingo ad esporvi qui di seguito il mio pensiero. Aggiungo che mi sono avvalso anche di elementi egregiamente raccolti dall'Istituto per la documentazione e gli studi legislativi.

2.-Ma prima di parlare di cause e rimedi della disfunzione giudiziaria, mi sta a cuore richiamarmi ad una considerazione già fatta lo scorso anno, la quale può sembrare ovvia, ma che reputo utile ripetere: che, cioè, il problema capitale da risolvere è quello di rendere giustizia ai cittadini, assicurando ad essi decisioni rapide e certezza del diritto, avendo tutti gli altri problemi e interessi un valore senza dubbio importante, ma pur sempre strumentale rispetto al primo e, pertanto, ad esso subordinato.

Così dicasi dei problemi della Magistratura in genere (Ordinamento giudiziario e Consiglio superiore), così degli interessi della classe forense, così, infine, di quelli che chiameremo interessi "municipali" protesi alla conservazione di sedi giudiziarie del tutto inutili; e si potrebbe continuare. Non dimentichiamo l'insegnamento del Vangelo:

./.

"Sabbatum propter hominem factum est, et non homo propter sabbatum".

Devo riconoscere che nell'anno testè decorso l'opinione pubblica in genere, e quella degli ambienti responsabili e qualificati in particolare, si sono dimostrate maggiormente sensibili al problema della giustizia nell'ampia prospettiva che ho poc'anzi indicata; e questo, sia per una confortante maturazione di coscienza civica avutasi nel Paese, sia, purtroppo, per il contemporaneo aggravarsi di quel problema.

3.-I risultati delle indagini svolte sono per certo già noti ai componenti del Consiglio: tuttavia è opportuno, qui, riassuntivamente richiamarli.

E' appena il caso di avvertire che tali risultati, come avviene per gran parte dei dati statistici, sono suscettibili di rettifiche e precisazioni. Non di meno essi sono, nelle grandi linee, sufficientemente idonei a rivelare, come accennavo, cause e dimensioni del fenomeno di cui ci occupiamo e preoccupiamo. Io farò, ovviamente, riferimento a quei dati che mi sembrano più attendibili e significativi.

4.-Altra avvertenza preliminare mi sembra opportuna: per utilizzare prontamente i risultati delle indagini svolte, mi limito per ora a parlare di disfunzione giudiziaria e non di crisi della giustizia. Quest'ultimo problema, infatti, ha una portata ben più ampia, la quale involge aspetti che trascendono l'organizzazione degli uffici e il proficuo rendimento del lavoro dei magistrati. Mi riferisco a taluni atteggiamenti, contrasti e concezioni che sono incompatibili con le sostanziali esigenze della giustizia e con l'ordinamento stesso dello Stato; e, in genere, a problemi di costume in ordine a tutto ciò che riguarda il mondo della giustizia. Su

./.

tali aspetti mi riprometto, se necessario, di intrattenere il Consiglio in una futura occasione.

5.-la disfunzione giudiziaria, dunque, presenta oggi due allarmanti manifestazioni, fra loro strettamente connesse: l'eccessiva durata dei procedimenti e il progressivo aumento dell'arretrato.

Esaminiamo partitamente questi due punti.

Sul primo, che potrebbe ben definirsi "il lungo corso della giustizia", due constatazioni ci sono offerte dai risultati di cui dicevo.

L'una riguarda la durata media dei procedimenti, sia civili sia penali, secondo i dati accertati per il 1964, anno cui si riferiscono le indagini sopra citate, comunque rispecchianti una realtà vicinissima nel tempo.

Tale durata - secondo un calcolo approssimativo - per un giudizio che si svolga, com'è frequente, nei tre gradi di giurisdizione, e cioè primo grado, appello e cassazione, per i giudizi civili è di circa sei anni e due mesi, per i giudizi penali di due anni e otto mesi.

Per ciò che riguarda segnatamente i giudizi civili, devo sottolineare che una sconcertante lentezza si rileva nella definizione delle controversie di lavoro, rispetto alle quali, per i soli due primi gradi di giurisdizione (non dispongo dei dati relativi al terzo), si ha una durata media di circa cinque anni; una delle maggiori lentezze si riscontra, quindi, proprio là dove, per l'oggetto della controversia e la qualità delle parti - e di una specialmente, e cioè del lavoratore - si porrebbe l'esigenza della massima sollecitudine.

./.

L'altra constatazione è di natura comparativa. L'attuale durata media dei procedimenti, cioè, pur essendo già per se stessa assai grave, diventa allarmante allorchè si consideri che essa è da anni in fase crescente, di guisa che, ove non sia arrestata, condurrà fatalmente alla paralisi del sistema giudiziario.

Sempre considerando i soli due primi gradi di giurisdizione e raffrontando i due periodi 1951-53 e 1963-64 - ossia riguardando il fenomeno nell'arco di tempo di quattordici anni - si ha che l'aumento medio della detta durata è, per i processi civili, del 51,7 per cento.

In materia penale, invece, nello stesso arco di tempo 1951-1964, l'aumento della durata media dei procedimenti è stato solamente del 4,4 per cento; ma questo dato, apparentemente incoraggiante, è tutt'altro che tale se si considera che tale durata sarebbe risultata di gran lunga maggiore, qualora non fossero intervenute ripetute amnistie e in specie la larga amnistia del 24 gennaio 1963.

Sempre in materia penale, è da segnalare un rilevante aumento della durata dei procedimenti innanzi ai Tribunali dei minorenni.

6.-Veniamo al secondo aspetto, non meno preoccupante, della disfunzione: l'aumento dell'arretrato.

Dai dati forniti dal Consiglio superiore per il 1964, risulta che il numero dei procedimenti sopravvenuti nell'anno è stato in misura considerevole superiore a quello dei procedimenti esauriti nell'anno stesso.

La percentuale indicante la differenza fra i primi (sopravvenuti nell'anno) e i secondi (esauriti) è, in materia civile, rispecchiata da questi indici: + 10 per cento per le Preture e le Corti d'appello, + 15 per cento per la Cor-

./.

te di Cassazione, + 20 per cento per i Tribunali. In materia penale, gli indici sono: + 10 per cento per le Preture, + 8 per cento per i Tribunali, + 4 per cento per le Corti d'appello, - 15 per cento per la Corte di cassazione.

Dal che si evince che solo la Cassazione penale, in pratica, abbia eliminato una parte dell'arretrato, forse anche per effetto della già ricordata amnistia del 1963; mentre la stessa Cassazione in materia civile, e tutti gli altri uffici sia in civile che in penale, hanno avuto un sensibile aumento di pendenze.

Particolarmente allarmante è il mancato assorbimento del lavoro civile in Tribunale, pari come si è visto a circa il 20 per cento, che porterebbe, in pochi anni, a un raddoppio dell'arretrato, qualora durasse nell'attuale misura.

Questi i dati del 1964. Ma ancor più significativi sono quelli riguardanti le variazioni dell'arretrato verificatosi dal 1962 a tutto il 1965.

Nel periodo 1962-64 la media annuale della pendenza a fine anno era di 1.636.000 procedimenti, di cui 795.000 civili e 841.000 penali; alla fine del 1965 tale pendenza è salita a 2.060.000 procedimenti, di cui 876.000 civili e 1.184.000 penali.

Queste cifre rispecchiano in modo evidente l'andamento del fenomeno, ne denunziano la gravità e pongono l'esigenza di provvedere con urgenza; e ciò tanto più se si considera che - come dirò in appresso - non vi è stato un aumento complessivo del lavoro giudiziario.

7.-Passiamo ora a ricercare, alla luce dei dati emersi dalle indagini svolte, quali siano le cause della disfunzione.

./.

Come ho accennato in principio, questi dati consentono di fare definitivamente giustizia di alcuni luoghi comuni che ancora sopravvivono. E, in effetti, per individuare le vere cause della disfunzione, occorre innanzi tutto dimostrare la fallacia di quelle che da certuni vengono ancora oggi considerate tali.

Queste false cause riguardano, distintamente, il numero dei magistrati, che sarebbe insufficiente, e l'entità del lavoro giudiziario, che sarebbe aumentata.

Circa il primo punto, i dati statistici di cui oggi disponiamo confermano chiaramente quello che già io ebbi a dire in questa sede lo scorso anno, e cioè che il numero dei magistrati è più che sufficiente se commisurato alla entità del lavoro che essi devono espletare e se paragonato a quello di altri Paesi.

Nelle indagini effettiate dal Consiglio superiore sono messe in risalto le variazioni di organico dal 1865 ad oggi. L'aumento è stato costante, giungendo nel 1963 al numero di 6.882 magistrati.

E' vero che dei posti contemplati dall'organico del 1963 ne sono ancora scoperti 1267; ma sono in via di espletamento ben cinque concorsi per uditore, per complessivi 1054 posti, dai quali concorsi si spera di ricavare non meno di 800 nuovi magistrati.

In ogni caso è da osservare che il nostro Paese ha il corpo giudiziario piùnumeroso, e che la stessa Francia, pur compresa fra i Paesi a più alto numero di magistrati, ne ha in totale poco più di quattromila.

8.-Quanto all'entità del lavoro giudiziario, l'indagine compiuta dal Consiglio superiore e i dati supplementari forniti

./.

dall'Istat portano a risultati diversi ma che tuttavia consentono di escludere con tutta tranquillità che il lavoro complessivo sia aumentato.

Riguardo ai procedimenti civili, le indagini di cui sopra hanno dimostrato che essi negli ultimi trent'anni, lungi dall'aumentare, hanno manifestato una tendenza del tutto inversa, specie presso gli Uffici di conciliazione.

Assumendo due diversi periodi di tempo rispettivamente al principio e alla fine del suddetto trentennio, quali il periodo 1931-33 e quello 1963-64, e raffrontando il volume medio annuo del lavoro giudiziario civile in essi svolto - sia pure con riferimento al solo numero dei procedimenti esauriti, unico dato obiettivamente attendibile - si è rilevato che il volume di lavoro del secondo periodo è nettamente inferiore a quello del primo. In particolare, mentre nel primo i procedimenti esauriti furono, in cifre arrotondate, 1.680.000, nel secondo essi scesero a 720.000.

E' vero che questi dati, per essere correttamente interpretati, abbisognano principalmente di una spiegazione, e cioè che nei due periodi considerati la riduzione più massiccia si è avuta presso gli Uffici di conciliazione, dove i procedimenti esauriti sono calati da 1.048.000 a 56.000; il che, fra l'altro, porta a rilevare la quasi totale inattività di tali uffici, ai quali è devoluta la cognizione di cause civili di valore pressochè insignificante, con tutte le indicazioni e illazioni che da ciò possono trarsi.

Ma certo è che di aumento del lavoro giudiziario civile non si può fondatamente parlare.

Quanto al lavoro penale, il discorso è diverso.

Anche se gli indici di criminalità vera e propria, pur

./.

attraverso oscillazioni, sono rimasti nell'ultimo sessantennio sostanzialmente invariati, è da rilevare che - a causa del maggior numero dei reati contravvenzionali (specie in materia di circolazione stradale) e di modifiche procedurali che hanno favorito l'incremento dei ricorsi per cassazione - l'aumento dei procedimenti penali sopravvenuti è stato, nell'ultimo trentennio, dell'89,15 per cento, così differenziato: per le Preture, 95,3 per cento; per i Tribunali, 33 per cento; per le Corti d'appello, 14,3 per cento; per la Cassazione, 142,6 per cento.

Tuttavia, è appena il caso di osservare che, per un'esatta valutazione del lavoro penale nel suo complesso, occorre tener presente che gran parte dei reati contravvenzionali vengono definiti con decreto penale, il più delle volte non opposto.

9.-Ai dati testè illustrati relativi all'entità del lavoro giudiziario, corrisponde altro interessante risultato delle indagini compiute, e cioè quello riguardante la produttività media pro capite dei magistrati.

Si tratta di un punto di non facile accertamento, dovendosi tener conto non solo delle medie annuali delle sentenze pronunciate dai singoli magistrati, ma piuttosto del complesso dell'attività giudiziaria da essi svolta, in relazione al sopravvenuto mutamento della legislazione processuale. E siffatta difficoltà si rispecchia nei risultati discordanti cui sono pervenute le indagini rispettivamente svolte dal Consiglio superiore e dall'ISTAT.

Anche qui, peraltro, si può con tutta tranquillità escludere che il lavoro medio pro capite - per il complesso della giustizia civile e penale - sia aumentato nell'ultimo trentennio. Si dovrebbe, anzi, essere indotti a ritenere che si sia

./.

verificata una flessione, sulla cui entità mi astengo dal fornire indicazioni, data la diversità e la opinabilità dei vari criteri seguiti.

Voglio però subito soggiungere che i dati relativi al rendimento medio dei magistrati non devono indurre a ritenere un loro diminuito impegno al lavoro, costituendo piuttosto manifestazione dell'inefficienza dell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso.

E di codesta inefficienza è ora necessario indicare le vere cause.

10.-Fra tali cause va indicata per prima l'irrazionale distribuzione dei magistrati, in relazione sia alle sedi, sia alle diverse funzioni.

Quanto alla distribuzione per sedi, mi limiterò a ricordare solo alcuni dei moltissimi ed illuminanti dati forniti dal Consiglio superiore e dall'Istat.

E' risultato che nelle Preture aventi sede in Comuni fino a 100.000 abitanti - nelle quali si concentra il solo 40 per cento del carico del lavoro- è invece assegnato il 58 per cento dei posti in organico, mentre, all'estremo opposto, nelle Preture aventi sede in Comuni con oltre 300.000 abitanti - le quali hanno un carico pari al 41 per cento del totale - è assegnato, al contrario, il solo 24 per cento dei posti.

A questa irrazionale distribuzione circoscrizionale corrisponde una sconcertante differenza di produttività media. Infatti, nel 1964, in 333 Preture sulle 899 esistenti, il lavoro annuo pro capite è stato di un numero di sentenze inferiore alle 150, mentre in 61 Preture tale numero ha superato le 500.

Analogamente, su 155 Tribunali ve ne sono stati 16 con un numero di sentenze pro capite inferiore alle 100, e ben 11, in-

./.

vece, nei quali tale numero è stato superiore alle 400.

Quanto poi alla distribuzione dei magistrati nelle diverse funzioni, secondo l'indagine svolta dal Consiglio superiore, è risultato che, rispetto al carico di lavoro, vi sarebbe una notevole esuberanza di magistrati di Pretura e di Corte d'appello, alla quale farebbe riscontro una forte deficienza di magistrati di Tribunale.

11.-Nell'irrazionale distribuzione dei magistrati per sedi e per funzioni deve quindi rinvenirsi la causa fondamentale della disfunzione giudiziaria.

Tra le altre cause indicherò, per il settore civile, il mancato aggiornamento delle competenze che, per un verso, ha reso quasi inattivi gli Uffici di conciliazione e per altro verso ha sovraccaricato di lavoro i Tribunali; e tutto ciò in aperto contrasto con il mutato valore della moneta e, quindi, delle liti.

Per il settore penale, altra causa è costituita dall'eccessivo aumento delle previsioni contravvenzionali.

Per entrambi i settori, altra causa è senz'altro da individuare nelle lungaggini processuali, che con lo scopo apparente di meglio salvaguardare i diritti dei cittadini, in sostanza rendono sempre più aleatorio e remoto il conseguimento di una pronunzia definitiva.

Altra causa, infine, è data dal permanere di insufficienze strumentali, quali la penuria di cancellieri, la carenza pressochè assoluta di stenografi, l'inadeguatezza in genere di mezzi di lavoro su un piano minimo di modernità, e ancora l'angustia, la scarsa funzionalità o addirittura la mancanza di edifici giudiziari.

./.

12.-E siamo, così, ancora alla domanda che già ci ponemmo la volta scorsa: quali i rimedi? Quali, voglio dire, i rimedi possibili e di più urgente attuazione allo stato delle cose, e tali che al tempo stesso non pregiudichino le soluzioni definitive?

Perchè, evidentemente - e anche questo già dicemmo la volta scorsa - soluzioni globali immediate e miracolistiche non sono possibili. E' certo, però, che qualcosa bisogna fare, e necessario e doveroso fare, sia per correggere le storture più gravi, sia per avviare il processo di rinnovamento del nostro sistema giudiziario che tutti concordemente auspichiamo.

Entro questa prospettiva, segnalo qui di seguito le misure più urgenti che potrebbero essere adottate, alcune delle quali sono suggerite dalla stessa enunciazione delle cause del disservizio.

Per quel che concerne, innanzi tutto, la distribuzione territoriale dei magistrati, e in attesa del riordinamento delle sedi e delle circoscrizioni, io sono d'avviso che occorrerebbe, per intanto, continuare nell'indirizzo già adottato dal Consiglio superiore, di non coprire le sedi di Pretura dove vi è scarso lavoro giudiziario, affidandole in reggenza a pretori di più grandi mandamenti viciniori, secondo ciò che consente di fare l'Ordinamento giudiziario.

Occorrerebbe altresì provvedere alla modifica delle piante organiche dei Tribunali, aumentando quelle di Roma, Napoli, Milano e in genere delle grandi sedi con corrispondente diminuzione degli organici di quelle sedi dove, secondo gli accertamenti statistici fatti, il numero dei magistrati si manifesta esuberante. A tanto si può giungere con relativa sollecitudine, non essendo necessario il ricorso alla legge.

./.

Circa la distribuzione funzionale dei magistrati, l'indagine svolta dal Consiglio superiore porterebbe a segnalare la necessità di contenere il graduale, eccessivo aumento dei magistrati d'appello e di cassazione, con ulteriore impoverimento dei ruoli dei magistrati di Tribunale. Ma qui il provvedere appartiene alla competenza del legislatore; e su questa, come su ogni altra questione attinente progetti e disegni che regolano la carriera dei magistrati, io non ritengo, in questo momento, di dover formulare specifici suggerimenti. Mi limito ad auspicare soluzioni rapide che eliminino incertezze e polemiche, che contribuiscano a restituire serenità ai magistrati, e soprattutto che tengano conto, più che degli interessi dei singoli e delle categorie, dei superiori interessi della giustizia.

13.-Altre misure che le indagini svolte portano a suggerire, riguardano l'aggiornamento delle competenze giudiziarie in materia civile e la "depenalizzazione" di numerose infrazioni a norme vigenti. A queste misure ho già accennato lo scorso anno, e constato con soddisfazione che, almeno per la prima, non lontana è l'adozione di un adeguato provvedimento legislativo. Vorrei qui aggiungere che sarebbe opportuna per l'avvenire una maggiore riflessione nella previsione di nuovi reati contravvenzionali.

Per ciò che in particolare riguarda le controversie del lavoro, mi sembrerebbe opportuno esaminare se non sia il caso di stabilire procedure speciali più snelle, allo scopo di ovviare all'eccessiva attuale lentezza dei relativi giudizi.

E' poi da segnalare la necessità di apprestare locali sufficienti ed idonei per l'esplicazione dell'attività giudiziaria, aumentando, se del caso, il contributo ai Comuni tenu

./.

ti a fornire detti locali, con corrispondente incremento degli stanziamenti nel bilancio dello Stato.

E lo stesso, infine, può dirsi riguardo alla copertura, che occorre attuare il più sollecitamente possibile, degli organici dei cancellieri e dell'altro personale ausiliario.

14.-Quanto sin qui ho detto non è per certo confortante. Ho preferito però parlare con estrema chiarezza, sempre necessaria, ma ancor più quando occorra provvedere a situazioni gravi qual'è quella in esame, denunciata dalla comune esperienza e confermata dalle indagini recentemente svolte.

Desidero però soggiungere - anche per convincere che il problema può essere affrontato e risolto - che è doveroso constatare che vi sono uffici giudiziari, e non pochi, dove il corso della giustizia si svolge con generale soddisfazione. E ciò avviene là dove adeguato è il numero dei magistrati e assidua è la vigilanza dei capi degli Uffici. In questa constatazione è racchiuso il mio suggerimento, che vorrei fosse comprensivo anche di una maggiore osservanza dell'obbligo della residenza.

15.-A chiusura del mio dire, e qualora a voi sembri che le considerazioni e i rilievi da me fatti possano essere condivisi, penso che il Consiglio superiore e il Ministro Guardasigilli - al quale rivolgo un particolare ringraziamento per la sua presenza - dovrebbero provvedere sollecitamente all'adozione delle misure sopra suggerite che rientrano nelle rispettive competenze, ed adoprarsi attivamente per l'adozione dei provvedimenti la cui emanazione richieda il concorso di altri organi dello Stato.

Mi sembra poi che sarebbe opportuno approfondire la elaborazione dei dati statistici raccolti e, se necessario, acqui-

./.

sirne dei nuovi nei settori non ancora esplorati, specie in tema di edilizia giudiziaria, ausiliari del giudice, attrezzature e così via, allo scopo di accertare la reale situazione ed essere in grado di suggerire, eventualmente, ulteriori rimedi.

Per parte mia, come ho fatto sin qui, anche in avvenire non mancherò, nell'ambito dei poteri attribuitimi dalla Costituzione, di seguire con vigile attenzione le vicende della giustizia e di adoprarmi attivamente presso gli altri organi dello Stato onde ottenerne la necessaria collaborazione.

Noi dobbiamo tutti quanti proporci di conseguire, in un lasso di tempo ragionevole, questo traguardo: disporre di una giustizia efficiente che corrisponda alle esigenze di una società che si evolve; di una giustizia, ad un tempo, insigne, come già è, per tradizioni e preparazione culturale, in tutto degna di un Paese antico e nuovo e civile quale è il nostro...

Il discorso del Presidente viene applaudito.

Ha poi la parola il Vice Presidente avv.ROCCHETTI, il quale, interpretando anche i sentimenti di tutti i Componenti, ringrazia vivamente il Presidente perchè ha suggerito l'idea e ha dato l'impostazione per ricerche e proposte volte alla soluzione dei gravi problemi trattati, agevolando la disamina delle questioni essenziali, egregiamente puntualizzate.

Ringrazia poi e porge un vivo saluto all'On.Ministro Guardasigilli che per la prima volta interviene a una seduta del Consiglio, peraltro dedicata a problemi di grande rilievo. Considera questo intervento come auspicio di una più attiva collaborazione, così come ritiene sia desiderio del Presidente del Consiglio Superiore, al quale anche per questo rinnova il ringraziamento. Chiarisce che pur non essendo il Consiglio del tutto privo di poteri per incidere sulla situazione di disservizio negli uffici giudiziari, rimedi radicali non possono attuarsi

./.

senza l'iniziativa del Ministro in sede legislativa, e la più stretta collaborazione tra i due Organi in sede esecutiva. Ricorda in proposito la nozione ampia da attribuire al concetto di "servizi della giustizia", nell'interpretazione dell'art.110 della Carta Costituzionale.

A questo punto il Vice Presidente presenta il seguente Ordine del giorno di cui dà lettura.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 14 luglio 1966, sotto la presidenza del Capo dello Stato, e con l'intervento del Ministro per la Grazia e Giustizia;

Visti i risultati delle indagini statistiche svolte dal Consiglio Superiore e dall'Istituto Centrale di Statistica, a seguito della sollecitazione rivolta dal Presidente nella seduta del 23 aprile 1965;

Sentita la relazione del Presidente in data odierna;

Ritenuto che l'inefficiente funzionamento degli Uffici giudiziari, espresso dall'eccessiva durata dei procedimenti e dal costante aumento del carico arretrato, sia determinato dalle varie cause indicate nella detta relazione, fra le quali è preminente quella della inadeguata distribuzione dei magistrati nelle funzioni e nelle circoscrizioni;

fa voti

- che le Camere vogliano addivenire al più presto all'approvazione dei disegni di legge relativi all'aumento della competenza per valore nei giudizi civili dei conciliatori e dei pretori, nonchè alla revisione del sistema sanzionatorio contravvenzionale previsto da disposizioni vigenti;
- che il Governo voglia, con pari sollecitudine, provvedere, relativamente ai magistrati di Appello, alla presentazione di un disegno di legge che, pur senza diminuire i vantaggi loro assicurati dall'attuale sistema della promozione in soprannu

./.

mero, eviti le dannose conseguenze dell'assegnazione a funzioni di Cassazione prima del verificarsi delle effettive vacanze nei posti corrispondenti alle funzioni stesse;

-che, ad iniziativa del Guardasigilli, sia predisposta, nelle forme idonee, una modifica della distribuzione funzionale dei magistrati, con aumento dei giudici e diminuzione dei consiglieri di Corte d'Appello;

-che sia congruamente aumentato lo stanziamento del Capitolo 1095 dello stato di previsione della spesa del Ministero di Grazia e Giustizia, relativo alle indennità di missione, e ciò allo scopo di consentire, a norma dell'art.102 del vigente Ordinamento giudiziario, l'applicazione, a preture che siano o resteranno prive di titolari, di magistrati addetti ad uffici viciniori;

e delibera

-di procedere, d'intesa col Ministero di Grazia e Giustizia, sulla base dei risultati delle indagini statistiche compiute, alla redazione di uno schema di revisione delle piante organiche degli Uffici giudiziari, da sottoporre al Ministro Guardasigilli, per l'inoltro e l'approvazione da parte del Capo dello Stato, ai sensi dell'art.1, quinto comma della legge 4 gennaio 1963, n.1, al fine di giungere nel più breve tempo possibile ad una più razionale distribuzione circoscrizionale dei magistrati.

Passando a svolgere i punti essenziali di tale Ordine del giorno l'avv. ROCCHETTI fa presente che i provvedimenti in esso suggeriti, pur essendo di sicura efficacia pratica, perchè consentono un concreto riordino delle forze di lavoro, ridistribuendo i magistrati secondo le necessità di carico delle singole sedi, possono essere attuati con celerità, pur-

./.

chè ci sia accordo fra Consiglio e Ministro, occorrendo per la loro adozione soltanto atti amministrativi.

Dopo la modifica introdotta nell'Ordinamento con l'art.1 comma 5° della legge 4 gennaio 1963, n.1, alle variazioni delle piante si provvede infatti con decreto del Capo dello Stato su proposta del Ministro.

Per quanto poi attiene alla copertura delle minori sedi di pretura, anche qui, potendosi provvedere con applicazioni di magistrati addetti a sedi viciniori, occorre solo un aumento del fondo missioni che il Ministro potrà richiedere in sede di formazione di bilancio.

Così facendo, cioè utilizzando le disposizioni vigenti, il Consiglio, che si augura di ottenere l'appoggio e l'iniziativa del Ministro, intende cooperare a quell'opera di riordinamento dei servizi di giustizia che, per essere portata a compimento, con la soppressione di tante sedi inutili di Pretura e di Tribunale, richiede l'intervento legislativo.

Il PRESIDENTE dà, poi, la parola all'On.Avv.Oronzo REALE, Ministro di Grazia e Giustizia.

L'On.REALE rivolge, anzitutto, un ringraziamento al Presidente della Repubblica non solo per il suo odierno intervento, ma anche e soprattutto per la sollecitudine che ha dimostrato per i problemi dell'Amministrazione della Giustizia, sollecitudine che ha molto aiutato ed aiuta gli organi interessati. Ringrazia, poi, l'On.ROCCHETTI per le espressioni di saluto rivoltegli nella presente seduta.

Dichiara che si era proposto di dare solo delle notizie, ma che, essendo stato presentato ed illustrato dall'On.ROCCHETTI un ordine del giorno che pone l'accento su alcuni problemi

./.

assai immediati, seguirà la traccia dello stesso ordine del giorno esponendo il suo pensiero in materia. Rileva, quindi, che i problemi dell'Amministrazione della Giustizia vengono, purtroppo, in discussione solo quando si verificano episodi dei quali si impadroniscono i giornali, e aggiunge che quando si toccano pseudo interessi locali, come quelli diretti ad ottenere la conservazione di uffici giudiziari non giustificata da necessità obbiettive, nascono agitazioni.

Ricorda in proposito le numerose proteste dei Sindaci dei Comuni compresi nei mandamenti delle Preture soppresse circa due anni addietro. Rileva, poi, che il problema della più razionale distribuzione dei magistrati e dei cancellieri presenta tre aspetti: il primo riguarda la modifica delle circoscrizioni giudiziarie, il secondo la distribuzione territoriale dei magistrati, ed il terzo la distribuzione funzionale dei magistrati per gradi. Rileva, quanto al primo aspetto del problema, che il Consiglio ha sorvolato per ragioni politiche sulla questione della riforma delle circoscrizioni giudiziarie, ma che tale questione deve essere affrontata, mediante opportuna sensibilizzazione della classe politica, e risolta nell'interesse dell'Amministrazione della Giustizia. Osserva, poi, relativamente al secondo punto, che gli inconvenienti dell'attuale distribuzione territoriale dei magistrati sono mitigati dalla decisione di coprire solo le sedi ove maggiore è il lavoro e che per quanto riguarda gli uffici giudiziari di Roma, Napoli e Milano, vi è stata la immissione di un notevole numero di magistrati. Dichiara che, all'inizio delle funzioni di Ministro, si è trovato davanti al problema delicato dei nuovi rapporti con il Consiglio Superiore da instaurare a seguito della sentenza della Corte Costituzionale

./.

del dicembre 1963, e che non vi è stato in proposito alcun contrasto tra Ministero della Giustizia e Consiglio. Aggiunge che non ha mai voluto interferire nelle delibere del Consiglio con la sua presenza, ma si dichiara lieto di potere intervenire ad altre sedute per continuare la discussione iniziata nella odierna adunanza. Prospetta, quindi, relativamente al terzo punto, quello della distribuzione funzionale dei magistrati per categorie, la sua perplessità circa la possibilità di modificare l'attuale distribuzione con un Decreto Presidenziale, in quanto l'art. 1 della legge 4 gennaio 1963, n.1 prevede,nella allegata tabella A, limiti per ciascuna categoria di magistrati. Fa presente al riguardo che il progetto di legge dell'On.Breganze, di prossima approvazione, contiene una tabella unica dei magistrati di merito, ma non è certo che dall'approvazione della detta legge derivi l'abolizione della tabella annessa alla legge n. 1 del 1963, nella quale i magistrati di Appello sono distinti da quelli di Tribunale. Informa, poi, relativamente all'altro argomento dell'ordine del giorno, che nel progetto della legge Breganze egli stesso aveva inserito un articolo per trattenere in Appello i magistrati da promuovere in Cassazione, ma che i senatori, favorevoli tutti a tale articolo, lo avevano invitato a ritirarlo per non ritardare l'approvazione della stessa legge. Dichiara, quindi, che il soprannumero sarà abolito e afferma di essere d'accordo sull'aumento della somma stanziata nel bilancio del Ministero della Giustizia per indennità di missione ai magistrati; in proposito comunica che è stato già disposto un aumento di 30 milioni. Informa, relativamente ai mezzi strumentali da ammodernare, ai quali ha accennato il Presidente della Repubblica, che si sta lentamente attuando il sistema delle fotocopie, che allevia il lavoro dei cancellieri, e che sono sorti ostacoli da parte del Provveditorato dello Stato circa la

./.

scelta dei registratori. Fa, poi, presente che si sta effettuando un rimodernamento delle sedi di molti uffici giudiziari e che è in corso un'altra legge, perchè sono terminate le disponibilità di quella che prevede il contributo dello Stato ai Comuni per gli uffici giudiziari. Segnala le difficoltà sorte per la costruzione della nuova sede degli uffici di Napoli, derivanti dalla destinazione del suolo ad altro uso, secondo il nuovo piano regolatore. Dichiara, infine, che si associa alle sollecitazioni dell'ordine del giorno relativo a innovazioni legislative, alcune delle quali sono già in attuazione.

Il PRESIDENTE dà, poi, la parola al dott. TROTTA.

Il dott. TROTTA segnala gli inconvenienti che derivano dall'applicazione della norma che prescrive per la promozione a magistrato di tribunale il compimento di un biennio di servizio di pretura; chiarisce che dal 1963 ad oggi si è verificato un notevole ringiovanimento della Magistratura, che attualmente vi sono più di mille magistrati non inamovibili, i quali, per compiere il detto biennio, sono destinati a coprire Preture ove manca il lavoro. Ritiene che la detta norma possa essere facilmente abrogata anche perchè è opportuno che i giovani acquistino esperienza negli uffici collegiali a fianco dei magistrati più anziani.

Rileva, poi, che i trasferimenti dei magistrati sono molto numerosi; che intercorre un intervallo di tempo troppo lungo tra i trasferimenti e le prese di possesso e che si dovrebbe fare in modo che la presa di possesso non sia ritardata al fine di evitare il ritardo nell'attività giudiziaria, in quanto è noto che il magistrato trasferito non dà lo stesso rendimento nell'ufficio che deve lasciare. Fa, infine, presente che il progetto relativo alle promozioni in Corte di

./.

Cassazione, presentato con la legge Breganze, pone i magistrati di Appello in una posizione deteriore rispetto a quella dei magistrati di Tribunale, in quanto i primi possono partecipare allo scrutinio per la promozione in Cassazione dopo nove anni e devono, poi, attendere il verificarsi delle vacanze, il che non è giusto.

Il PRESIDENTE dà, poi, la parola al dott. COLLI.

Il dott. COLLI osserva che il Presidente ha opportunamente distinto la crisi della Giustizia dalla crisi dell'Amministrazione della Giustizia; dichiara di essere d'accordo sulla lentezza delle procedure, di cui le cause principali sono da ricercare nella distribuzione degli uffici e dei magistrati. Ricorda che già in una satira di Giovenale si parla della lentezza delle procedure; fa presente, però, che oggi i rapporti sociali sono più rapidi e che non ci si può nascondere che da tale lentezza nasca un discredito. Rileva che rendere giustizia rappresenta il momento etico della vita nazionale e che vi è, quindi, un collegamento tra disfunzione giudiziaria e crisi di prestigio della giustizia, che diventa crisi dello Stato. Osserva, poi, che bisogna avere il coraggio di affrontare problemi indicando le responsabilità dei magistrati e del Consiglio. Rileva, anzitutto, che il Consiglio è chiamato a scegliere i Capi degli uffici giudiziari e non sempre ha effettuato la scelta considerando determinante l'idoneità dei medesimi, che devono essere in tutto di esempio ai magistrati. Dichiara, al riguardo, che gli uffici giudiziari funzionano bene o male a seconda delle capacità dei rispettivi Capi e che dall'accenno del Presidente ad uffici che vanno meglio si devono trarre le conseguenze che vi sono differenti idoneità dei magistrati direttivi. Ritiene che i Capi dell'Ufficio debbano

./.

essere controllati e chiamati a rispondere al Consiglio delle loro attività. Osserva, poi, che il Consiglio non sa nulla sul lavoro svolto dai magistrati in quanto non vi sono più i rapporti annuali, e ritiene che si possa fare un questionario con notizie oggettive sul lavoro di ciascun magistrato, e si debba intervenire, ove occorra, anche disciplinarmente. Dichiara, quale atto di confessione a suo nome e di altri, che vi sono responsabilità anche del Consiglio e che è necessario assumerle perchè non si dica che la magistratura rifiuta le sue responsabilità.

Il PRESIDENTE dà, poi, la parola al prof. NOCERA.

Il prof. NOCERA esprime il dubbio che con l'intervento del dott. COLLI sia iniziata la discussione sull'ordine del giorno presentato dal Vice Presidente: ritiene che tale ordine del giorni meriti una discussione perchè è connesso alle dichiarazioni del Presidente e dovrebbe essere conosciuto nel Paese perchè abbia i crismi della democraticità. Dichiara che non sa se il detto ordine del giorno sia stato formalmente presentato, e che, comunque essendo di grande importanza la relazione letta dal Presidente, non si può passare alla discussione nell'attuale seduta per un problema di alta democraticità. Chiede, pertanto, un rinvio della discussione.

Il PRESIDENTE dà, poi, la parola al dott. LOJACONO.

Il dott. LOJACONO ritiene necessario acquisire dati sul lavoro giudiziario più dettagliati e quindi più aderenti alla realtà, chiedendo all'Ispettorato del Ministero della Giustizia le relazioni e dando incarico agli Ispettori di rappresentare particolari situazioni degli uffici. Osserva, poi, che nell'ordine del giorno del Vice Presidente si parla di

./.

vantaggi per i magistrati di Appello; dichiara di essere contrario alla parte di tale ordine del giorno che riguarda i magistrati di Appello, facendo presente che la legge del 1963 ha portato ad 11 anni e 6 mesi il tempo necessario per la promozione in Cassazione in soprannumero mentre prima, con il sistema normale del concorso per titoli, tale promozione si effettuava dopo sei anni. Ritiene, poi, che l'istituto della promozione in soprannumero sia contrario allo status del magistrato.

Il PRESIDENTE dà, poi, la parola al dott. QUILIGOTTI.

Il dott. QUILIGOTTI dichiara di essere d'accordo con il dott. COLLI per quello che ha detto sulla scelta dei Capi,ma pensa, per quanto riguarda i magistrati di tribunale, che, in un corpo così numeroso, non sia possibile pretendere una uniformità di rendimento, una parità di ingegno e di capacità professionale; aggiunge che si deve esclusivamente al sacrificio dei magistrati di tribunale addetti ai grandi uffici se la giustizia ha potuto funzionare nel migliore dei modi, tenuto conto delle difficoltà. Fa, infine, presente che gli scrutini per la promozione in Corte di Appello hanno dimostrato che il livello medio è elevato in quanto 605 magistrati su 745 hanno ottenuto il merito distinto.

Il PRESIDENTE dà, poi, la parola al dott. SCAPINELLI.

Il dott. SCAPINELLI dichiara che condivide nello spirito le osservazioni del dott. COLLI e che le proposte contenute nell'ordine del giorno sono da considerare strumentali al fine di rendere giustizia ai cittadini nel miglior modo possibile, fine che, come ha detto il Capo dello Stato, è compito del Consiglio. Aggiunge che anche tutta la materia relativa all'ordinamento giuridico dei magistrati deve essere considerata strumentale al detto fine e non diretta a soddisfare

./.

interessi di categoria.

Il Vice Presidente chiarisce che l'ordine del giorno da lui stesso predisposto deve intendersi regolarmente presentato e che peraltro i Componenti del Consiglio ne erano stati preventivamente informati anche sul contenuto; chiede, quindi, al Presidente di volerlo porre quando creda in votazione.

Il PRESIDENTE ringrazia il Ministro della Giustizia per il suo intervento e per la sua interessante relazione; ringrazia anche il Vice Presidente per la sua relazione e tutti i Consiglieri che sono intervenuti. Dichiara, poi, che la sua relazione è un sunto del lavoro preparato dal Consiglio, fatto da politico, e che si riserva un nuovo intervento di fondo, dopo le ferie. Aggiunge che non condivide il pessimismo di alcuni Consiglieri perchè la Magistratura è stimata anche se discussa, giacchè in democrazia si discute di tutto, anche del Capo dello Stato, il che non esprime mancanza di stima o di fiducia. Rileva che la lentezza del processo turba la pubblica opinione ed è notata anche all'estero e che bisogna adattare il sistema giudiziario ad una democrazia in divenire. Ritiene che si debbano risolvere i problemi di ordine tecnico ed allora si vedranno i problemi etici sotto una luce diversa.

Rileva, poi, che il prof. NOCERA ha chiesto di esaminare più a fondo il problema e che la decisione può essere rinviata, per arrivare all'unanimità dei voti, ma deve essere adottata prima delle ferie. Dichiara, infine, che egli è orgoglioso di essere il Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura e che dice questo senza retorica.

Il Vice Presidente ritiene che si possa giungere alla votazione nella prossima seduta.

./.

L'avv.RICCIO ritiene non sia il caso di ritardare la deliberazione sull'ordine del giorno predisposto dal Vice Presidente in quanto il Capo dello Stato ha preannunciato un altro intervento nel quale altri problemi, non connessi al documento, potranno essere discussi.

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