

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Seduta del 23 aprile 1965 - ore 17

L'anno millenovecentosessantacinque il giorno 23 aprile 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 IOJACONO

Dott.Antonio DE FAICO

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

SECRETARI

Dott.Gennaro de ROBERTO

Dott.Luigi RUSSO

Dott.Luigi FRANZE'

Dott.Francesco CUSANI

Il Vice Presidente avv. ROCCHETTI rivolge al Presidente della Repubblica il saluto dei Componenti del Consiglio.

Il PRESIDENTE ringrazia e dà la parola al prof. PIOLETTI affinché, quale Presidente della Commissione speciale per il conferimento degli uffici direttivi, riferisca sulle pratiche di competenza della stessa Commissione inserite nell'Ordine del giorno della presente seduta.

Il prof. PIOLETTI, nella predetta qualità, espone che la Commissione ha raggiunto il concerto con l'On. Ministro sulle seguenti proposte che sottopone al voto del Consiglio:

1.-che l'ufficio direttivo di presidente di sezione in ruolo della Corte Suprema di Cassazione sia conferito al dott. Gaetano SCARPELLO, magistrato di Corte di Cassazione fuori del ruolo organico della Magistratura - ai sensi dell'art. 210 dell'Ordinamento giudiziario - con funzioni di Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia, previo richiamo in ruolo con il suo consenso;

2.-che l'ufficio direttivo di presidente della Corte di Appello di Venezia sia conferito, a sua domanda, al dott. Mario SCANDELLARI, procuratore generale presso la Corte di Appello di Trieste.

Il PRESIDENTE pone, quindi, in votazione, a scrutinio segreto, ciascuna delle proposte anzidette.

La proposta di cui al n.1, relativa al dott. Gaetano SCARPELLO, riporta 21 voti favorevoli, due schede bianche, una astensione, e risulta approvata.

Viene, pertanto, deliberato il richiamo in ruolo, con il suo consenso, del dott. Gaetano SCARPELLO, magistrato di Corte

di Cassazione fuori del ruolo organico della Magistratura - ai sensi dell'art. 210 dell'Ordinamento giudiziario - con funzioni di Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia, ed il conferimento al predetto magistrato dell'ufficio direttivo di presidente di sezione della Corte Suprema di Cassazione (richiesta n.4817 in data 9 marzo 1965).

La proposta di cui al n.2, relativa al dott. Mario SCANDELLARI, riporta 23 voti favorevoli, una astensione, e risulta approvata.

Viene, pertanto, deliberato il conferimento dell'ufficio direttivo di presidente della Corte di Appello di Venezia, a sua domanda, al dott. Mario SCANDELLARI, procuratore generale presso la Corte di Appello di Trieste.

Quindi il Presidente pronuncia il seguente discorso:

"Signori Consiglieri,

è questa la seconda volta che mi trovo in mezzo a voi ed è superfluo, credo, che vi esprima il mio compiacimento per questo incontro e, insieme, per il fatto di essere, nella collegiale unità e responsabilità di questo Alto consesso, nuovamente partecipe del vostro lavoro.

A questo riguardo, anzi, desidero rinnovarvi la assicurazione che già vi feci la volta scorsa: e cioè che io seguirò col massimo interesse e costantemente i lavori del Consiglio, anche se non sempre mi sarà dato - e non senza mio personale rammarico - di partecipare di persona alle vostre normali sedute, a causa degli altri impegni del mio ufficio che, specie in questo primo periodo, sono quanto mai numerosi ed onerosi.

Del pari desidero nuovamente esprimervi il mio intendimento di garantire nel modo più assoluto l'indipendenza

della Magistratura attraverso il Consiglio Superiore e, nel l'esercizio delle altre attribuzioni che la Costituzione mi affida, di curare anche tutte le legittime aspirazioni dei Magistrati.

Dopo queste premesse che stanno a confermare, se ve ne fosse bisogno, quanto io sia compreso dei doveri che mi derivano dalla presidenza di questo Alto consesso, entro subito nel merito della questione, che, prima fra tutte, intendo proporre alla vostra attenzione: la questione, cioè, di ciò che si debba e si possa fare, anche da parte di questo Consiglio, in ordine al problema della cosiddetta "crisi della giustizia". Io, infatti, non credo - e ancora una volta mi richiamo a un accenno ch'io già feci nel rivolgermi il mio primo saluto - che il Consiglio Superiore debba limitarsi a quello che vorrei definire il governo della magistratura.

E' questo un punto che considero di fondamentale importanza e perciò è bene che il mio pensiero sia espresso e sia inteso nel modo più chiaro.

Vi è noto come di crisi della giustizia si sia insistentemente ed a vari livelli parlato in questi ultimi tempi: di scorsi dei Procuratori generali, dibattiti parlamentari, televisivi, giornalistici, convegni vari. Si deve riconoscere che i problemi della giustizia oggi interessino sempre più vasti strati dell'opinione pubblica; il che sarebbe confortante se stesse soltanto ad attestare un processo di maturazione della coscienza civica e non pure l'aggravarsi di un preoccupante fenomeno. E a questo punto non si può non rilevare come gran parte dei qualificati dibattiti su questo argomento, in Parlamento e altrove, siano riservati ad un solo

aspetto, senza dubbio importantissimo, ma pur sempre, per così dire, strumentale e di categoria, qual'è quello dell'Ordinamento giudiziario e del Consiglio Superiore: mentre il problema della giustizia è certamente di ben più ampie proporzioni, esso riguardando il funzionamento della giustizia nella sua prospettiva essenziale, che è quella del come concretamente la giustizia sia resa al cittadino.

E' dunque da questo più vasto angolo visuale che il problema, a mio giudizio, deve essere considerato. Per quanto, infatti, possa apparire pleonastico, è bene non di meno ci si rammenti che il compito precipuo e fondamentale della magistratura è quello di rendere giustizia ai cittadini, assicurando ad essi decisioni rapide e certezza del diritto. Donde la conseguenza che tutti gli sforzi da farsi per risolvere la crisi devono essere diretti essenzialmente e principalmente a raggiungere questo traguardo, ogni altro obiettivo dovendosi reputare subordinato e, ripeto, strumentale rispetto a questo, non già prevalere su di esso nè tanto meno porsi come mèta a sè stante.

Stabilito ciò, si deve riconoscere con rammarico che dalle relazioni del Procuratore generale della Suprema Corte di Cassazione e dei Procuratori generali delle Corti di appello si ricava un quadro tutt'altro che confortante dell'andamento della giustizia nel nostro Paese. Anche i dati forniti o confermati in sede parlamentare e in altre sedi dal Ministro guardasigilli, certo non inducono all'ottimismo. Pendenze cospicue e crescenti degli affari civili e penali non definiti; lunghezza delle procedure; costi elevati; fuga del cittadino dalla giustizia amministrata dallo Stato, specialmente in materia commerciale, e ricorso sempre più largo a quella sorta

di giustizia privata che è l'arbitrato, perchè se non altro esso assicura una definizione più rapida delle ragioni e del torto; e in altri campi, anche delicati - pensate per esempio al settore dei rapporti familiari - ricorso sempre più accentuato ad accomodamenti consensuali privati, con ripercussioni talvolta anche imponenti, sul piano sociale, per la prole. A questo aggiungete le difficoltà, spesso scoraggianti, di ottenere la concreta soddisfazione delle proprie ragioni, pur affermate solennemente dal giudice, per i tanti inceppi che incontra il processo di esecuzione in materia civile. Aggiungete anche, in materia penale, il lungo lasso di tempo che suole intercorrere fra la commissione del reato o la denuncia, e l'esame giudiziale, più l'ulteriore lasso di tempo prima che la pronunzia diventi definitiva; il che, come ben sapete e come appare chiaro a chiunque, per un verso rende quanto mai problematico l'accertamento giudiziario dei fatti, e per altro verso fa sì che si perda per via quello che dovrebbe essere uno dei caratteri essenziali della repressione penale, e cioè la sua funzione esemplare, intimidatrice, come anche quell'altro carattere, non meno importante, che è la funzione soddisfattiva della coscienza popolare turbata. Aggiungete, infine, i disagi di ogni sorta in cui versano un poco tutti, chi più chi meno, coloro che si muovono intorno alla giustizia; giudici stessi, parti, patroni, testimoni, periti. Disagi che hanno radice nelle realtà più disparate: angustia o insufficienza di locali, inadeguatezza di mezzi e di strumenti materiali, formalità inutili, scarsi compensi, perdita eccessiva di tempo e di denaro.

Questo è, per sommi capi, il panorama che si dispiega ai nostri occhi, considerando lo stato della giustizia quale si

desume dalle accennate dichiarazioni e denunce, di cui talune, come ho accennato, provengono dalla fonte più qualificata e attendibile, e cioè dalla stessa magistratura, attraverso la voce dei Procuratori generali.

Quali le cause di tutto ciò? Quali i rimedi?

Quanto alle cause, è ben chiaro che esse sono molteplici; sono di vario ordine, talune afferenti l'aspetto legislativo del problema, altre viceversa di natura organizzativa e strutturale. Così, per ciò che riguarda l'aspetto legislativo, e riferendoci sempre a quanto si può desumere dalle relazioni dei Procuratori generali, sono da porre in evidenza talune inadeguatezze o storture dell'ordinamento processuale vigente e, anzi, in materia così civile come penale, ma specialmente penale, dello stesso ordinamento sostanziale, quale l'assunzione fra gli illeciti penali di certe infrazioni che bene si farebbe a declassare al rango di illeciti amministrativi, sottraendone la cognizione alla giustizia penale, che risentirebbe in tal modo un sensibile alleggerimento del proprio carico di affari penali.

E va fatta lode al Ministro Reale di aver presentato alle Camere, sin dal giugno dello scorso anno, un disegno di legge inteso a modificare nei sensi su auspicati il sistema sanzionatorio, in tema di circolazione stradale e di regolamenti locali; come pure deve ascriversi a suo merito la presentazione, nel dicembre dello scorso anno, di altro disegno inteso ad aumentare la competenza dei pretori e dei conciliatori, allo scopo di alleggerire il gravoso lavoro dei tribunali in relazione al mutato valore della moneta.

Non è il caso che io mi addentri in ulteriori particolareggiate esemplificazioni in questo campo, poichè il discorso sarebbe lungo.

./.

Similmente sono state additate fra le cause del secondo ordine: la non sempre razionale distribuzione delle sedi giudiziarie, talune delle quali letteralmente oberate di lavoro, altre invece pressochè inattive - autentici canonicati "sine cura" - la cui sussistenza, a volte, obbedisce a mere ragioni di prestigio locale, campanilistico, ossia al più vieto provincialismo; la carenza o l'arretratezza dell'apparato amministrativo-burocratico, in ciò che attiene al lavoro delle cancellerie e segreterie giudiziarie, come il superstite uso di mezzi artigianali o semi-artigianali di scrittura, registrazione e schedatura, l'irreperibilità di stenografi, la parsimonia, in genere, nella dotazione di mezzi moderni; lo stato non confortante dell'edilizia giudiziaria, risultando molti uffici tuttora allogati in palazzi fatiscenti, in ex conventi, ex caserme e simili; infine (ma ripeto che questa non è un'analisi con pretese di completezza, bensì una mera esemplificazione) il problema dell'organico dei magistrati.

A proposito del quale organico, io vorrei dire in sostanza questo. A mio modo di vedere, il problema non è numerico. Considerato infatti il numero dei posti previsti dall'organico, ossia disponibili, esso mi pare assolutamente sufficiente ai bisogni della nostra società, per quanto cresciuti rispetto al principio del secolo.

Specie se si consideri che in altri Paesi, anche ad ordinamento non dissimile dal nostro - lasciando cioè da parte il riferimento all'Inghilterra e in genere ai Paesi anglosassoni o di struttura o cultura anglosassone - i giudici sono, a parità di situazioni demografiche, molto meno numerosi che da noi. Se poi si considera l'organico come numero dei posti effettivamente coperti, si può anche concedere che vi sia una certa insufficienza, ma non, ad ogni modo, di proporzioni

preoccupanti. Il punto è, invece, a mio giudizio, sempre in materia di organico, quello di utilizzare nel modo più proprio, confacente e redditizio i giudici di cui si dispone. Il problema, cioè, mi pare piuttosto quello di correggere l'attuale distribuzione dei giudici, sia come attribuzione dei posti dell'organico in stretto rapporto con le effettive esigenze dei singoli uffici, sia attraverso la concreta assegnazione dei giudici di preferenza e con priorità a quegli uffici dove maggiormente si avverte il bisogno di coprire i vuoti, all'uopo adoperandosi per superare, dove occorra, le oggettive e contingenti difficoltà (quali il non facile reperimento di abitazioni e simili) che eventualmente dissuadano i magistrati dal gradire una certa sede.

Individuate le cause, occorre bene che si passi alla predisposizione dei rimedi.

Lo so: la scelta, e più ancora l'attuazione dei rimedi, è irta di difficoltà, anche perchè non tutti i rimedi rientrano nella competenza di un unico organo, ma più organi sono chiamati insieme, o l'uno con prevalenza sull'altro, o l'uno per un settore e l'altro per l'altro e così via.

Senza dubbio, poi, per ciò che concerne specificamente la competenza di questo Consiglio Superiore, occorre tener presente ch'esso non può adottare misure eccedenti i compiti che gli sono attribuiti dalla legge.

Tuttavia, a me pare doveroso far presenti due cose.

La prima è che lo stesso Consiglio Superiore, fermo il rispetto delle proprie competenze, deve tuttavia, a mio giudizio, avere pur sempre, come dicevo in principio, una visione globale, e non settoriale, del problema; al fine che, per l'appunto, quei rimedi la cui attuazione rientri positiva-

mente nelle sue competenze si attuino in contemplazione di quella globalità e coordinati con altri di altra competenza, non gli uni indipendentemente dagli altri o, peggio ancora, in contrasto con gli altri. Questo farebbe sì che tutti si dispongano, armonicamente, al medesimo fine; nello stesso tempo farebbe sì che si dissipi l'erroneo concetto che, attuata un'unica determinata misura, per esempio appagati i magistrati, tutta la situazione sia risanata e che la giustizia non soffra più nè di mali nè di crisi.

La seconda cosa è che per tutto ciò che riflette provvedimenti demandati alla competenza d'altri poteri o organi e la cui attuazione quindi è sottratta a questo Consiglio, io non mancherò - naturalmente nell'ambito, a mia volta, dei poteri che sono attribuiti al mio ufficio - di prospettare a chi spetta i diversi problemi e fare assidua opera di propulsione e di stimolo affinché essi siano avviati con auspicabile rapidità a soluzione.

Tutto ciò, peraltro, non toglie - nè credo sia vietato da alcuna disposizione - che il Consiglio Superiore per intanto si prospetti esso stesso questi problemi e si formi sui medesimi un'opinione.

Ma resta la parte, non esigua, che è, in ogni modo, in potere nostro e che quindi è debito nostro, come Consiglio Superiore, di studiare e di attuare.

Mi riferisco ai poteri di iniziativa e consultivi che il penultimo comma dell'articolo 10 della legge del 1958 demanda al Consiglio Superiore. Essi riflettono essenzialmente l'organizzazione dei servizi dell'Amministrazione giudiziaria. Si tratta dunque di stabilire quali siano i problemi specifici di codesta organizzazione.

./.

Vi rientra indubbiamente il problema della migliore strutturazione delle sedi giudiziarie e della migliore utilizzazione dei giudici, al quale ho già accennato. Occorre cioè riconsiderare, e se occorre rivedere, la costellazione di queste sedi, accertando se ve ne siano di inutili, di troppo dotate di organico in rapporto ai concreti bisogni e, inversamente, di troppo neglette in rapporto agli stessi bisogni. Tutto ciò comporta la raccolta e la cernita di dati statistici sicuri, quanto dire che comporta uno studio vero e proprio, serio ed organico di questo problema. Similmente è per ciò che concerne la destinazione concreta dei magistrati a tali uffici, studiando anche qui quali siano le cause - e come si possa ad esse ovviare - che ostacolano gli spostamenti di sede e aggrovigliano il problema.

Vi rientrano del pari i problemi che abbiano per oggetto, in senso lato, la modernizzazione dei servizi.

Anche a questo riguardo io penso che si dovrebbe procedere ad un accertamento analitico della situazione esistente, al fine di stabilire dove, sempre in rapporto ai bisogni, più acute siano le carenze. E, fatto ciò, stabilire che cosa convenga fare, in quale misura, con quale spesa.

Certo, non vi possono essere rimedi immediati o soluzioni miracolistiche; ma io credo che talune misure, anche parziali, possano essere attuate subito e dare i loro frutti in un arco di tempo non troppo lungo.

Quanto alle esigenze dei magistrati, alle loro attese, alle loro speranze, non si creda che io le misconosca. Al contrario, mi sono fatto un dovere di documentarmi su di esse. Conosco le diverse istanze, ho sentito pareri, seguito i ri-

sultati di dibattiti, e così via. Non ignoro, dunque, i problemi, nè mi sfuggono le cause di certi disagi. E non mancherò di adoperarmi, affinchè, nell'osservanza della Costituzione, si possano realizzare risultati che soddisfino nel migliore dei modi alle varie istanze.

Ho finito. Premeva a me di rappresentarvi con la maggiore possibile chiarezza il mio pensiero in ordine al problema che tutti indistintamente ci deve preoccupare e che difatti ci preoccupa: il problema della giustizia, quale ho cercato di delinearvelo secondo le mie vedute, cioè nella sua prospettiva più ampia, non frammentaria e ristretta.

E questo problema reclama di essere risolto.

Spetta a noi, alla nostra responsabilità - ognuno nello ambito delle proprie competenze - adoperarci col massimo impegno per conseguire o, per lo meno, avvicinare quanto è possibile questa soluzione.

Il Vice Presidente, riferendosi all'argomento della distribuzione dei giudici nei vari uffici giudiziari, trattato tra l'altro dal Presidente nel suo discorso, informa che il Consiglio si è già preoccupato di tale importante problema e sta procedendo alla raccolta dei dati statistici rivelatori del carico di lavoro nei singoli uffici, al fine di una migliore distribuzione dei giudici in rapporto alle effettive esigenze degli uffici medesimi. Non appena la raccolta e lo studio di tali dati saranno ultimati, si potrà fissare un'apposita seduta per discutere il problema.

Il Vice Presidente accenna anche all'altro problema dell'autonomia contabile del Consiglio Superiore, ricordando che è stata già predisposta dalla Commissione all'uopo nominata, presieduta dal componente prof. ZINGALI, una relazione già approvata dal Consiglio.

IL PRESIDENTE prende atto delle informazioni fornite dal Vice Presidente e decide di rinviare la seduta ad altra data in modo che il Consiglio possa svolgere un approfondito esame sui delicati problemi prospettati nel Suo discorso.

La seduta è tolta alle ore 18,50.

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

IL PRESIDENTE

I SEGRETARI