CAMERA DEI DEPUTATI N. 2025-A

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORE **BREGANZE**)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(GONELLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO *AD INTERIM* DEL TESORO

(TAMBRONI)

nella seduta del 16 febbraio 1960

—

Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura

Presentata alla Presidenza il 24 giugno 1960

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

INDICE

1. – Sintesi del provvedimento . . . *Pag.* 2

2. – Consistenza dell'organico della Magistratura . . . . . » 2

3. – Gli Uffici giudiziari – Altri incarichi dei Magistrati – Posizioni particolari . . . . . » 3

4. – Stato di copertura delle piante e dei concorsi . . . . . » 4

5. – Considerazioni generali sul provvedimento . . . . . » 4

6. – Obiezioni prospettate . . . . . » 6

7. – Considerazioni conclusive . . . . » 8

1. — Sintesi del provvedimento.

Onorevoli Colleghi ! — Il provvedimento che viene al nostro esame si propone di ovviare a gravi carenze, riscontrate nella Amministrazione della Giustizia, mediante l'aumento del ruolo organico del personale della Magistratura per complessive 1.400 unità: di cui

1000 magistrati di tribunale e aggiunti giudiziari;

300 magistrati d'appello;

100 magistrati di cassazione.

Non sono invece previsti nuovi posti di ex grado 3° o di uditore-vice pretore.

La relazione parte appunto dalla premessa d'una concreta esigenza di servizio, ripetutamente rilevata – sia dal Parlamento sia dagli Ordini forensi, così dall'opinione pubblica come dalla stessa Magistratura – e dichiara l'intenzione di rimuover con ciò una tra le principali cause del lento procedere della Giustizia.

Si prevede che l'aumento stesso si attui non unitariamente, ma in un quinquennio, a partire dal 1° luglio 1960: e ciò al duplice fine di meglio selezionare il personale, e di graduare nel tempo l'onere finanziario.

Com'è naturale consuetudine in provvedimenti siffatti, è apparso anche qui più pratico delegare al Governo la concreta distribuzione dei posti, così aumentati, tra le piante organiche dei singoli Uffici.

A ciò è previsto il termine di tre mesi, ed è fissato il criterio dell'esigenza degli Uffici stessi, sulla base del numero di giudici attualmente a ciascuno di essi attribuito, e degli affari trattati.

Quanto alla copertura dell'onere, vi si provvederà per l'esercizio 1960-61 mediante riduzione del fondo globale stanziato nel bilancio del Ministero del tesoro. Va avvertito che, sotto tale profilo di sua competenza, la nostra Commissione Bilancio ha manifestato il proprio parere favorevole.

2. — Consistenza dell'organico della magistratura.

Così rapidamente ricordate le finalità e la portata del disegno, ritiene il vosto relatore di dover anzitutto aver sott'occhio le *cifre in cui l'organico della Magistratura si è successivamente articolato.* Potrebbe essere interessante a tale proposito risalire addirittura al primo Ordinamento giudiziario approvato dopo la costituzione della Stato unitario, cioè alla legge 6 dicembre 1865, n. 2626, e al conseguente regio decreto n. 2636 di quel lontano 14 dicembre (si avevano allora, senza le Tre Venezie e il Lazio, 4031 magistrati). Ma, limitando al non breve tratto dell'*ultimo cinquantennio,* troveremmo successivamente e seguendo le tappe principali (legge 14 luglio 1907, n. 511, legge 19 dicembre 1912, n. 1311, legge 3 maggio 1923, immediatamente anteriore al secondo Ordinamento – regio decreto-legge 30 novembre 1924, n. 1962, di poco successivo – regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12, che ha attuato il terzo Ordinamento: legge Piccioni 4 maggio 1951, n. 383, con la conseguente variazione alle piante di cui al decreto presidenziale 30 agosto 1951, n. 757; legge Moro 27 dicembre 1956, n. 1444; e attuale disegno Gonella), troveremmo – dicevo – i dati di cui in appresso: nella ricerca e prospettazione dei quali m'è sembrato di dover collegare anche gradi diversamente valutati nei singoli ordinamenti, se rapportabili ad analoga odierna funzione.

MAGISTRATI	1907	1912	1923	1924	1941	1951	1956	1960
Primo Presidente di Cassazione	10	10	1	1	1	1	1	1
Procuratore Generale (e Presidente Tribunale Acque)			1	1	1	2	2	2
Presidenti Sezione Cassazione – ed equiparati	44	48	35	217	48	64	64	64
Consiglieri di Cassazione – ed equiparati	142	180	176		250	283	293	393
Consiglieri di Appello – ed equiparati	880	832	827	881	1.264	1.360	1.380	1.680
Migistrati di Tribunale – equiparati ed Aggiunti	2.960	2.850	2.350	2.504	3 041	3.493	3 613	4.613
Uditori	500	500	500	500	350	350	350	350
	4.536	4.320	3.890	4.104	4.955	5.553	5.703	7.103

N. B. — Ai Magistrati di cui alle Tabelle vanno aggiunti quelli, certo anche fuori organico, previsti da disposizioni particolari. In base agli Annuari del Ministero risultano così, alla fine degli anni seguenti, questi dati complessivi: 1907: n. 4901; 1912: n. 4771; 1923: n. 4127; 1924: n. 4234. Sino al 1941 anche il numero degli Uditori è fissato da norme separate.

3. — Gli uffici giudiziari – Altri incarichi dei magistrati (Posizioni particolari).

Mi sembra – d'altra parte – non inutile richiamare, per la più concreta valutazione delle accennate esigenze di servizio – *quanti e quali siano gli uffici giudiziari* (a prescindere da quelli di conciliazione).

In proposito, e come più volte ricordato in sede di relazione al bilancio della Giustizia, basterà tener presenti le seguenti cifre scheletriche: Preture 980 (di cui 37 divise in Sezioni, con 107 Magistrati d'Appello addetti e con 328 sedi distaccate); Tribunali 154, Corti d'appello 23 (con una sezione staccata: quella di Reggio Calabria); 3 Sezioni civili e 4 penali (oltre alle Sezioni Unite civili e penali) di Cassazione. Inoltre: 91 Circoli di Corte d'assise di primo grado e 31 d'appello, 23 Tribunali dei minorenni (con le relative sezioni di Corte), 8 Tribunali delle Acque pubbliche (col Tribunale Superiore).

Quanto agli *incarichi diversi*, commessi a magistrati ordinari, possiamo intanto ricordare come 70 posti siano attribuiti a magistrati compresi nell'organico (di essi 15 sono addetti alla Corte Costituzionale, 7 a funzioni giudiziarie in Somalia, 2 al Ministero degli esteri, 1 al Segretariato generale del C. N. E. L., e 45 – quali vice commissari o assessori – ai Commissariati degli usi civici: questi ultimi però, oltre a svolgervi pure attività giurisdizionale, prestano altresì la loro opera negli Uffici cui sono incardinati). Può altresì ricordarsi come magistrati della Suprema Corte concorrono a formare il Collegio del Tribunale Supremo militare: istituto, ricordo tra parentesi, che la nostra Commissione dovrà necessariamente esaminare nel quadro delle norme costituzionali.

Fuori organico invece – per disposizioni di legge diverse, e oltre ai magistrati del Ministero – sono: 10 commissari e commissari aggiunti agli usi civici, 4 magistrati addetti ad Uffici di coordinamento tributario legislativo dell'Amministrazione delle finanze, 1 alla Presidenza del Consiglio: oltre ben inteso, a quelli divenuti parlamentari e – pure *quoad munus* – a quelli eletti componenti della Corte Costituzionale.

Quanto ai 28 magistrati, pei quali è consentita la posizione di fuori organico dall'articolo 210 dell'Ordinamento giudiziario,

tre sono ora addetti al Ministero (ispettore e vice ispettore generali – capo dell'Ufficio legislativo) e uno alla Presidenza del Consiglio: mentre tutti gli altri svolgono normali funzioni giudiziarie.

Tornando ai magistrati *addetti al Ministero*, questi sono previsti in 87 dall'articolo 196 del predetto ordinamento del 1941; di essi 4 possono essere degli allora gradi III o IV, 2 del IV, 14 del V, 14 dei gradi dal V all'VIII, 47 dal VI all'VIII, e 6 dal VI al IX. Di fatto, e come emerge dall'allegato 2 al bilancio ora in corso d'esame, sono destinati al Ministero per incarichi amministrativi anche altri 14 magistrati; tale posizione, e con riferimento pure alle esigenze di servizio, si prevede a breve scadenza di definire.

Possiamo infine rammentare come, in virtù di disposizioni diverse, sia prevista la partecipazione di magistrati – quali presidenti – alle *Commissioni* tributarie (altro organo, come ben noto, da rivedere) e a quelle elettorali, nonché alle Commissioni di assegnazione alloggi I. N. C. I. S. e a varie Commissioni di disciplina: indubbiamente per quella garanzia ed esperienza giuridica che la loro presenza assicura.

Sotto tutt'altro aspetto va notato che a capo di 12 Tribunali, e delle parallele Procure della Repubblica, sono posti magistrati di cassazione; nelle stesse sedi, come è noto, si hanno un consigliere istruttore e un procuratore aggiunto, scelti tra i magistrati d'appello (vedi *tabella L* dell'ordinamento giudiziario del 1941). Per converso va rammentato come siano ora *applicati* alla Corte di cassazione 45 magistrati d'appello (30 alle Sezioni giudicanti, e con partecipazione alle stesse – 15 alla Procura) e 20 magistrati di Tribunale (addetti all'Ufficio massimario).

Nel contempo va tenuta presente la *partecipazione di magistrati non di carriera, e di altri cittadini*, all'Amministrazione della Giustizia. Tra questi – oltre cioè ai componenti non togati delle Corti d'assise, dei Tribunali delle acque pubbliche, delle Sezioni specializzate agrarie, dei Tribunali e Sezioni d'appello per i minorenni – specialmente notevole la posizione dei ben 1.226 vice pretori onorari, che taluno vorrebbe sostituiti con magistrati professionali.

4. — Stato di copertura delle piante e dei concorsi.

Quanto allo *stato di copertura delle piante*, ricorderò che – alla data del 15 maggio, e come fatto presente nella relazione Cornaggia Medici al Senato – risultano le seguenti vacanze: 4 dell'ex grado III, 48 del IV, 130 del V, 200 tra i magistrati di Tribunale e gli aggiunti; quanto agli uditori (267 dei quali, alla predetta data, erano ancora – e ormai per breve tempo – « senza funzioni »), si avevano invece 67 unità in soprannumero.

Deve aggiungersi che sono in corso d'espletamento vari *concorsi:* a 34 posti di consigliere di cassazione e a 46 di consigliere di appello (mentre 69 saranno gli scrutinati: di cui 46 per merito distinto e 23 per merito semplice). Per uditori giudiziari, trovasi ora al Consiglio Superiore, per la definitiva conclusione, la graduatoria del concorso a 100 posti bandito con decreto ministeriale 11 gennaio 1958: mentre sono state esperite le prove scritte per l'altro, a 157 posti, bandito con decreto ministeriale 20 febbraio 1959; di un terzo concorso, prevedibilmente a 150-160 posti, è stata rivolta richiesta al medesimo Consiglio Superiore.

Qui – ancora tra parentisi: e salva ogni discussione sul sistema delle promozioni – par non inutile suggerire che si studi la possibilità di prevedere i futuri concorsi con riferimento non solo alle vacanze in atto e a quelle prevedibili del semestre successivo (come oggi nel settore della Magistratura attuato), ma a quelle prevedibili di 18 mesi: tale essendo normalmente il lasso di tempo calcolabile per l'espletamento dei concorsi.

Aggiungiamo, da ultimo, che le *vacanze impreviste* del 1959 — come tali non messe a concorso – sono, rispettivamente per gli ex gradi IV e V, n. 10 e 30; e che le vacanze del 1° semestre 1960 risultano, con riferimento agli stessi gradi, rispettivamente: previste 10 e 9 impreviste 1 e 12.

5. — Considerazioni generali sul provvedimento.

Tutto ciò prospettato – e non me ne vorranno i colleghi per la forse diffusa premessa, e d'altra parte per la sua incompletezza inevitabile – possiamo rilevare come *massiccio si presenti lo sforzo di aumento* prospettato dal disegno in esame: il più massiccio anzi a far tempo dal primo Ordinamento di carattere nazionale, e ben maggiore di quello pur coraggioso di 580 unità attuato dalla legge Piccioni dianzi ricordata.

L'entità anzi di tale aumento ha suscitato talune *perplessità*: chiedendosi alcuni (e radicalmente) se occorra davvero far luogo ad integrazione dell'organico, altri prospettando la difficoltà del reclutamento, altri ancora

suggerendo soluzioni diverse al problema della Giustizia, altri infine proponendo una differente ripartizione tra i gradi (mi si perdoni questo termine non più tecnico, ma certo assai più immediato).

In proposito la relazione ministeriale fa sostanzialmente presente come l'*inadeguatezza degli organici* – con tanta intensità lamentata – già lo si accennava – sia *una tra le principali cause della lentezza nel corso della giustizia*: fenomeno così largamente e giustamente deprecato, e che certo non concorre a quell'intima coscienza dello Stato di diritto che, al di là di vane espressioni di maniera, dev'essere una tra le mete fondamentali d'una reale democrazia.

Se di ciò si è convinti, non si può che *plaudire allo spirito che ha suscitato il provvedimento*, e all'atto di fede che esso quindi rappresenta: come è giusto dare atto al Ministro del tesoro della sensibilità manifestata.

Una tale valutazione *non vuol essere preclusiva* – seppur occorra dirlo – *di suggerimenti concorrenti, o di rettifiche al provvedimento:* bensì il riconoscimento d'un suo intrinseco e sicuro pregio. Ed è perciò che la IV Commissione, pur manifestando talune indicazioni e riservandosi i singoli Commissari la proposizione di emendamenti, ha espresso il proprio favorevole parere.

Possiamo ancora aggiungere come il Consiglio Superiore della Magistratura – nel parere che è stato portato a nostra conoscenza – pure esprimendo l'avviso che siano da ridurre nell'entità complessiva i magistrati di Tribunale (che propone di contenere in 500 unità) e per converso che siano da potenziare in certa misura le cifre previste pei magistrati d'Appello e di Cassazione, si è manifestato largamente favorevole allo spirito del provvedimento, sottolineandone il pregio e il rilievo.

Ove, d'altra parte, si volesse – anche sulla base di quell'esperienza professionale che è propria a molti colleghi – considera partitamente i vari settori cui l'aumento è destinato, troveremmo conferma alla sua opportunità: anche se, per avventura, avessimo noi pure a ritenere che diversa potesse esserne l'entità e mutata la proporzione di riparto tra i magistrati delle varie funzioni.

Si pensi – in particolare – ai *giudici di 1° grado* – È qui – in Pretura, e più ancora in Tribunale – che si manifestano ritardi e intasamenti talora altamente preoccupanti. Si pensi ai Tribunali maggiori, dove molti *giudici istruttori civili* hanno parecchie centinaia di cause « in trattazione »; ed anche ai Tribunali medi, dove pure il numero dei procedimenti assegnati è quanto mai numeroso.

È vero, – e ne sono sempre stato convinto – che occorre por mente non tanto al numero delle pendenze in se stesso, bensì alle sopravvenienze; è vero che possono coesistere varie altre ragioni alle quali in prosieguo pur farò cenno. Ma è certo che, con la situazione attuale (che non è contingente, ma data da molti anni, e che non appare facilmente modificabile), le cose non vanno; è certo, in particolare, che la famosa funzione del « giudice istruttore » (della quale – al di là di lodi eccessive, come di esperienza limitatamente probante – rimango persuaso), resta gravemente mortificata, e molte volte ridotta a registrazione di successivi rinvii, chiesti per ragioni di cui il giudice « dà atto », limitandosi a fissarvi « una data », desunta dal suo intasato calendario.

L'esperienza di quelle udienze è altamente indicativa.

Si pensi ancora alle cause in molte Preture urbane; si rifletta al modo d'assunzione di molte istruttorie; si pensi alle condizioni cui è spesso contenuta la così raccomandata funzione conciliativa; si pensi quindi alla funzione di guida del giudice fallimentare, alla preziosa opera che dovrebbe poter svolgere il giudice tutelare – alla sollecitudine che molte esecuzioni dovrebbero poter avere.

Che se passassimo al *campo penale*, vedremmo la selva di processi spesso a lungo protraentisi: con qual'efficacia pel valore emendativo e satisfattivo della pena, con quale valore d'esempio, con quale agevolezza per la memoria dei testi, è facile immaginare. Si rifletta ancora alla posizione di molti Uffici di istruzione; oppure a quanto di bene potrebbe fare un giudice di sorveglianza.

Per ovviare a ciò, o comunque per facilitare la esplicazione di tali compiti, il poter assegnare maggior numero di giudici sarebbe certo di concreta utilità.

Con ciò *non si vuol dire* – in via assoluta – *che stia qui la panacea universale:* molte altre potendo essere, congiuntamente con questa, le vie. Si vuol soltanto sottolineare l'importanza del tema.

Se dai giudici di 1° grado passassimo poi ai *magistrati d'appello*, pur qui un aumento si rivelerebbe opportuno. Per vero qui il lavoro è assai meno intasato. È certo tuttavia che si presentano talune esigenze non soddisfatte; in particolare, e oltre al ritocco delle piante di talune Corti, l'opportunità di assegnare ai Tribunali dei minorenni (e alle Pro-

cure presso i medesimi costituite) magistrati investiti solo di queste così importanti mansioni; quella di preporre a maggior numero di Preture, appunto un magistrato di appello; quella d'assicurare ai Tribunali con varie Sezioni almeno uno a qualche presidente di Sezione in più: così da consentire più larga attuazione di quelle funzioni direttive che possono e devono essere di concreta non dimenticata inportanza: e che tanto più saranno urgenti con l'aumento dell'organico.

Il discorso ci par valido anche per i *magistrati di Cassazione*. È vero che il recente provvedimento di clemenza avrà pur l'efficacia di ridurre quel numero di circa 50.000 ricorsi penali cui col 1959 si era pervenuti: ma sarà una flessione temporanea, come si è visto in occasione di precedenti amnistie (seppur possa ritenersi che l'attesa dell'attuale possa aver apportato un incremento oltre le media). Potranno quindi studiarsi del rimedi per veder di contenere e alleggerire i troppo frequenti ricorsi; così, in materia civile, l'aumento del deposito pel caso di soccombenza e della carta bollata, e la decadenza di quei ricorsi pei quali non si sia chiesta in dato termine la fissazione d'udienza; così, in materia, penale, la trasformazione in sanzioni amministrative e il contenimento della marea d'ipotesi contravvenzionali. Ma è certo che qui il lavoro è davvero pesante, né consente quel respiro di discussione e quelle elaborate sentenze che sarebbero spesso desiderabili.

Opportuno quindi un ritocco delle piante, e probabilmente la istituzione ancor d'un altra Sezione penale. Desiderabile altresì la sostituzione con magistrati di Cassazione dei pur benemeriti magistrati di Appello oggi applicati.

Si è poi, e da più parti, giustamente raccomandato che si ripristini presso le Corti la figura dello « avvocato generale », per varie di esse in passato prevista: anzi che la si preveda per tutte le Corti. Ciò non per appensantire l'apparato: ma per garantire la continuità (anche di fronte al troppo frequente avvicendarsi dei capi delle Corti), e anzi (cioè pur nell'auspicata maggior loro permanenza) per assicurare un collaboratore di alto prestigio e di veste qualificata: il che sarebbe, ancora una volta, garanzia di guida, di indirizzo, di stimolo.

In definitiva l'aumento previsto – nella sua varia articolazione – può ben consentire un concreto miglioramento nella vita della Giustizia –; il Paese, ad avviso del vostro relatore, ha diritto di attendersela. E la vostra Commissione non dubita che i magistrati sapranno renderla operante e reale.

6. — Obiezioni prospettate.

Pur apprezzando, dunque, le finalità del disegno e le possibilità che ben possono derivarne, la Commissione non si nasconde però che varie obiezioni sono state prospettate: talune intese a proporre modifiche, talaltre a suggerire provvidenze complementari; altre infine a negare efficacia e possibilità al provvedimento.

Vediamone, rapidamente, alcune:

a) Si dice che, in pratica, non sarà possibile tradurre in realtà l'aumento voluto: in quanto ben difficile si dimostrerà *il reclutamento*. Si invocano, al riguardo, i precedenti concorsi; e si esprime grave perplessità sulla preparazione dei giovani.

La vostra Commissione non vuol ignorare il fenomeno. Pensa tuttavia che errato sarebbe, oltreché ingiusto, attribuire minore attitudine ai giovani d'oggi che non a quelli del passato, cedendo alla lusinga d'esser *laudatores temporis acti;* è anzi da confidare che, allontanandosi dal disorientante periodo bellico, le prospettive vadano migliorando. Reputa ancora che lo scaglionamento in cinque anni possa concretamente attenuare le difficoltà reali: senza dire (e non vuol essere una risposta di comodo) che, se proprio (e non lo crediamo) si dovessero incontrare molti non idonei, si avrà un ulteriore scaglionamento di fatto: senza cioè che sia necessario, per coprire presto e ad ogni costo tutti i posti, declassare le prove d'esame. La cosa verrà ulteriormente attenuata se accederemo all'idea di trasferire parte dei posti dei giudici di Tribunale a quelli superiori.

E un ulteriore vantaggio probabilmente potrà aversi, ove si abbia cura in prosieguo, e come pare esser intendimento dell'Amministrazione, di far coincidere i concorsi con le leve di laurea.

Né, d'altra parte, è certo da escludere una non lontana partecipazione delle donne, già ammesse per l'Assise e nei Tribunali pei minorenni.

b) Più grave e amara la critica – emersa anzi su di un periodico di categoria – secondo cui questa dell'aumento sarebbe in fondo la strada più comoda, e denuncerebbe la incapacità di assurgere alla visione generale dei problemi della giustizia.

Il rilievo non appare giustificato: anche se ci si voglia riferire alla nota – e auspicata –

proposta intesa a *revisione delle circoscrizioni giudiziarie e delle piante dei singoli Uffici.* In proposito non occorre qui ricordare la legge 27 dicembre 1956, n. 1446, con cui venne accordata delega triennale al Governo: anche perché assai di recente, sul finire del 1959, se ne è riparlato in Aula, in sede d'esame del disegno inteso a proroga di quella facoltà.

Il vostro relatore ha la ventura (con altri cinque egregi colleghi, con sei senatori e sei magistrati) di far parte della Commissione consultiva in allora creata; e ancora una volta conferma il convincimento che esista una serie d'Uffici che ben potrebbero – per scarsità di lavoro, non compensate da adeguate ragioni logistiche e civiche – venir concentrati, o almeno ridimensionati nelle piante. È stato quindi con sopresa che ho letto d'una proposta intesa a veder nella depressione economica d'alcune zone – in se stessa considerata – un elemento impeditivo ad eventuali soppressioni: non riuscendo a ravvisare il nesso tra le due situazioni.

Pur convinto che ogni singolo caso vada – ovviamente – esaminato con particolare cura, mi auguro perciò che una concreta revisione possa a non lunga scadenza attuarsi: nella collaborazione di tutti i Parlamentari (e non solo di essi), e seppur sarà necessaria (come avevamo previsto) una proroga ulteriore.

È certo però che sarà pressocché impossibile attuare una rilevante riduzione: tanto essendo le ragioni anche valide che consigliano speciale avvedutezza. Di conseguenza limitato è prevedibile sia il numero di magistrati reimpiegabili in altre sedi. Del resto la delega attuale riguarda solo le Preture.

Difatti le Preture minori – che si debbano conservare per valide ragioni – e gli stessi Tribunali minori, hanno quasi sempre un organo irriducibile, per la sua esigenza.

Certamente potranno anche attuarsi degli spostamenti – da piante rivelatesi sovrabbondanti ad altre deficitarie; ma neppur qui sembra possano attendersi risultati sufficienti e sostituitivi dell'aumento d'organico.

Il che non toglie che l'azione vada perseguita; come, e ancor di più, occorrerà resistere a tentazioni, intese addirittura a costituzione di nuovi Uffici.

c) Si caldeggia, altresì, e al fine predetto, la *riduzione del numero dei componenti i Collegi giudicanti.* Qui, seppur non mi senta d'accedere (e spero non sia per pigrizia mentale) alla tesi del giudice unico (convinto, invece, che sia auspicabile far funzionare i Collegi), non avrei che a confermare quanto scritto, nello stesso senso, nelle relazioni al bilancio che ho avuto l'onore di svolgere nel 1956 e 1959. Anche qui però non posso nascondermi la difficoltà d'attuazione: pur avendo notato che, secondo la legge del 1912, le Corti di merito giudicavano con tre componenti, e con cinque la Cassazione.

d) Si prospetta, ancora, l'*aumento della competenza dei conciliatori e pretori.*

Qui potrei ricordare, come già da alcuni mesi sia stata svolta, avanti la nostra Commissione, relazione favorevole all'aumento; e l'oggetto, sospeso per sentir i pareri dei Consigli forensi, verrà al più presto ripreso. Certo non mi nascondo la difficoltà del problema dei conciliatori, per le sedi foranee: problema sentito largamente, come emerge dai larghi studi raccolti nel volume preliminare alla riforma del Codice di procedura civile, edito nel 1956 dal Ministero; la soluzione valida potrebbe probabilmente essere quella del conciliatore consorziale. Non mi sentirei perciò, e pur vivamente apprezzando le attente considerazioni del collega Rocchetti (che mi rallegro di veder bene estimato), nella sua ben nota relazione al bilancio del 1957, di risolvere il tema portando a 100.000 la competenza conciliatoria.

d) Si raccomanda altresì un *miglior trattamento economico* dei magistrati. Auguro che ciò possa tradursi in realtà: pur sottolineando i vari passi doverosamente fatti in argomento. E ciò per un più alto prestigio; e massime con riferimento ai Magistrati di Appello: funzione che per molti è di fatto il lodevolissimo apice della carriera. E altresì ad incoraggiamento ai giovani aspiranti.

e) Farei torto a me stesso se non auspicassi poi il *potenziamento dei servizi:* pur ricordando a noi tutti che – oltre alla provvida legge n. 26 del 1957: purtroppo non abbastanza nota – s'è pur previsto di destinare alla Giustizia, e sui proventi del prestito 1959, la somma di 15 miliardi (12 per l'edilizia carceraria, e 3 per la giudiziaria).

f) E non posso che raccogliere l'augurio autorevolmente manifestato dal Procuratore generale di Cassazione, nel discorso inaugurale dell'anno giudiziario – che presto possa esser completata l'elaborazione del *nuovo ordinamento giudiziario.* Ma da solo non potrebbe certo bastare.

Riassumendo, la vostra Commissione non nega l'efficacia che l'attuazione dei vari elementi sopraccennati può presentare; pensa anzi che sia opportuno approfondirne la trattazione in sede di discussione del Bilancio.

Reputo tuttavia, e non solo per quell'animo di avvocato cui non so rinunciare, che

la loro complessità renda non facile, e comunque non vicina e sufficiente, una loro attuazione: mentre non ci è dato ulteriormente e a lungo differire un mezzo che appare positivo per avviare concretamente i problemi della Giustizia.

Io non sono, infatti, un feticista del dato popolazione in sé stesso; è certo, però, che – mentre questa è largamente aumentata – sono intensamente cresciuti pure gli affari; mentre assai più largo è il settore di intervento dello Stato. Non così s'è verificato per gli organici, cresciuti in misura ben minore.

Le critiche e i rilievi vanno quindi – a mio avviso – considerati non come preclusivi ad un adeguamento: bensì come incitamento a vedere i vari temi nella loro unitarietà: tutti ben potendo concorrere, se suffragati dalla comune operante volontà (dei parlamentari – governo – giudici – avvocati), a portare nel posto che le compete questa nostra Giustizia.

7. — Considerazioni finali

Giunti a questo punto, e sulla scorta delle osservazioni sin qui avanzate dai colleghi – anche in sede di « Comitato dei nove » – e comunque prospettate, penso possono formularsi alcuni suggerimenti e indicazioni: pur con riserva di quella miglior valutazione – di questi e d'altri temi – che la discussione in Aula, e le precisazioni del Ministro proponente, saranno per consigliare.

Più precisamente:

A) per quanto concerne i *Magistrati di Cassazione:*

a) Pare intanto non inutile far presenti le cifre in cui oggi si concretizza il *lavoro del Supremo Collegio.* Alla data del 31 maggio, adunque, si aveva una pendenza di 31.017 ricorsi penali e 6.296 civili. A miglior considerazione sulla portata di tali cifre, potremmo ricordare – che mentre pel settore civile si avevano a 1° gennaio 6.278 pendenze e che le sopravvenienze dell'anno risultano in 1. 827 – pel settore penale lo *status* a 1° gennaio era di 42.767, e le sopravvenienze di questi 5 mesi (quando i ricorsi non potevano più esser suggeriti dall'attesa applicazione d'amnistia) sono state di 10.152.

Può ancora aggiungersi – sempre nel settore penale – che la posizione alla fine degli anni immediatamente precedenti al 1960, fu - in linea arrotondata – la seguente: 1956: 20.000; 1957; 25.000; 1958:34.000; 1959: 45.000.

Deve ancora notarsi come sia prevedibile che, in base al nuovo Codice della strada, perverranno in seguito ben numerosi ricorsi; di questi non s'è notata sin qui l'incidenza, dato che l'entrata in vigore se ne ebbe di recente, e poco prima del provvedimento d'amnistia.

b) Circa il lavoro specifico delle *Sezioni Unite*, può rilevarsi che - sempre alla data del 31 maggio – vi pendevano 31 ricorsi civili e 7 penali. Che se considerassimo l'intero anno 1959, troveremmo: *b-a*) in materia civile: pendenza iniziale 369, sopravvenienze 296. definizioni 425; *b-b*) in materia penale: pendenza iniziale 14, sopravvenienze 28, definizioni 29.

c) Circa la *consistenza attuale dell'organico di Cassazione*, questo attualemente comprende:

c-a) alle Sezioni giudicanti, e oltre il Primo presidente, n. 17 magistrati di grado III e 128 di grado IV; va notato, tuttavia, che vi prestano altresì la loro opera altri 17 magistrati di grado III, compresi nei suaccennati 28 di cui all'articolo 210 dell'Ordinamento giudiziario: oltre ai pure ricordati 30 Magistrati d'Appello applicati;

c-b) alla Procura – e oltre il Procuratore generale – un avvocato generale (grado III), e 23 sostituti; danno pure la loro opera 3 avvocati generali in soprannumero: nonché i 20 magistrati applicati (10 d'Appello e 10 di Tribunale).

d) Su queste premesse, la *prevedibile necessità di adeguamento pel Supremo Collegio* sembra possa così calcolarsi.

d-a) anzitutto deve ritenersi che l'organico adeguato di una Sezione si può calcolar costituito da 5 presidenti e 25 consiglieri; quindi, essendo 7 le Sezioni, complessivamente da 35 magistrati di grado III e da 175 di grado IV;

d-b) conseguentemente, e oltre alla sostituzione con altrettanti magistrati di Cassazione dei 30 consiglieri d'Appello più volte nominati, si renderebbe auspicabile l'assegnazione di altri 17 consiglieri; oltre, si intende, alla copertura delle 24 vacanze ora esistenti.

Quanto ai presidenti di Sezione, e sempreché rimangano assegnati alla Suprema Corte i 17 fuori ruolo di cui sopra è cenno, apparirebbe opportuna – sulla base dei conteggi di cui sopra – l'aggiunta di una unità.

Se si volesse poi istituire una V Sezione penale, – a parte la grande difficoltà per i locali – occorrerebbero altri 25 consiglieri e 5 presidenti di Sezione;

d-c) parrebbe altresì utile prevedere l'assegnazione di due altri magistrati di grado III, particolarmente per collaborare col Primo Presidente nelle funzioni direttive delle Sezioni Unite. Una tale soluzione sembrerebbe al vostro relatore più opportuna che non quella, pur degna di considerazione, di creare due nuovi posti di grado II, che da qualche collega è stata ventilata; e ciò per la posizione di preminenza e di prestigio dello stesso Primo presidente e del Procuratore generale, oltre che per la maggior possibilità di far presiedere ai detti due magistrati anche sezioni singole. Quanto alla funzione – certo preziosa – di concreta assegnazione dei ricorsi alle Sezioni, può ricordarsi che queste hanno intanto segnata una loro competenza per materia in base a decreto del primo presidente; e che vi provvede, normalmente, il presidente del Massimario, per i ricorsi civili, e un consigliere delegato per i penali: salva l'assegnazione alle Sezioni unite che sia proposta al primo presidente dagli stessi due magistrati, dalle Sezioni singole assegnatarie o dalle parti;

d-d) circa l'Ufficio Massimario – che ora ha per presidente un magistrato di grado III e per vice un consigliere d'Appello – parrebbe opportuno che l'organico di Cassazione espressamente prevedesse l'assegnazione d'un dato numero di magistrati di Tribunale: che sembrerebbe conveniente fosse di 25, in base all'entità del servizio (di raccolta precedenti per il civile, e di redazione massime pel civile e pel penale);

d-e) circa la Procura generale, la consistenza del lavoro suggerisce la presenza – oltre che del Procuratore generale e dell'avvocato generale – di almeno 40 sostituti: quindi la istituzione di 7 nuovi posti, oltre alla sostituzione dei 10 consiglieri d'Appello.

e) Quanto ai magistrati di Cassazione da destinarsi a *funzioni giudiziarie in sede periferica*, sembra – in particolare – opportuno (già lo si accennava) ripristinare i 7 avvocati generali presso le Corti che in passato l'avevano (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Venezia, Trieste), e istituirla nelle 11 che non l'avevano neanche in passato, oltre che nella Sezione di Reggio Calabria: in totale 19.

Vedrà la Camera, sentite altresì le indicazioni del Ministro, quanti altri posti torni opportuno istituire: allo scopo di aumentare il numero dei presidenti di Sezione d'Appello, ed eventualmente allo scopo di elevare al grado di consigliere di Cassazione i presidenti e procuratori di tutti i Tribunali sedi di Corte d'appello, oltre cioè ai giudici attualmente previsti, come suggerito dal Consiglio Superiore.

Certo – per lo stesso prestigio della funzione, e per la selezione indispensabile – sembra che, massime per i consiglieri di Cassazione, e tanto più per il grado III, sia opportuna ogni oculatezza e contenimento.

B) Per quanto riflette i *Magistrati d'Appello*, già ho accennato – parlandone più sopra – a talune esigenze che particolarmente si manifestano: e segnatamente a quelle dei Tribunali dei minorenni (23 presidenti e 23 procuratori, a ciò solo assegnati), e dell'istituendo Ufficio del consigliere di sorveglianza (altri 23). Quanto alla prima funzione, non occorre spender parola per segnalarne il rilievo: specie in un tempo in cui – così vivamente e giustamente – l'attenzione anche della Camera è richiamata sul problema dei minori. Si renderebbe anzi quanto mai opportuna una concreta specializzazione dei magistrati per questa che, al di là delle parole rese fruste dall'uso e dall'abuso, può ben definirsi una missione.

E quanto al prospettato ufficio del consigliere di sorveglianza, pur in attesa di conoscerne la struttura nel quadro dell'auspicato nuovo ordinamento penitenziario, non è chi non veda come possa essere preziosa al riguardo l'opera di un magistrato di grado elevato, che coordini – come penso debba essere – l'opera dei giudici del distretto, e svolga attività diretta e personale. Ritengo che molte esigenze ne saranno evidenziate: cooperandosi a quel carattere rieducativo della pena che non deve essere – e il Ministro ne è ben consapevole – solo norma programmatica o un precetto a commozione.

Non dovrebbe creare invece problemi di organico la creazione dei posti di consigliere istruttore e di procuratore aggiunto nei tribunali sedi di Corti d'appello: in quanto si renderebbero disponibili i magistrati di pari grado che ora rivestono in quelle sedi le qualifiche di presidente e di procuratore della Repubblica.

Sarebbero, d'altro lato, resi disponibili – ove s'accolga il suggerimento prospettato in tema di magistrati di Cassazione – i ben noti consiglieri d'appello ora ivi applicati.

Per converso davvero opportuno il prevedere qualche eccedenza di presidenti di sezione di tribunale, nelle piante dei singoli uffici. Ciò potrebbe altresì assicurare la Presidenza nelle Assise di primo grado, senza che durante quelle sessioni si rallenti l'attività dei Tribunali, e così pure la più autorevole

Presidenza nelle varie udienze penali, nonché in quelle del lavoro, come da più parti auspicata.

Sempre in tema di magistrati d'appello, sembra debba prevedersi il passaggio alla posizione di fuori ruolo dei 15 consiglieri addetti alla Corte Costituzionale.

Taluni colleghi hanno poi prospettata una esigenza di miglior proporzione nel quadro dell'aumento d'organico. In proposito può ricordarsi come, di norma, il rapporto tra le varie funzioni segua la regola – se così può chiamarsi – del « tre a uno-tre a uno »: nel senso che, di norma, gli ordinamenti han previsto che, a ogni tre magistrati di Tribunale, ne corrisponda uno d'Appello; e che, ad ogni tre d'appello, ne corrisponda uno di Cassazione. Un tale rapporto, anche oggi in sostanza sussistente, si osserva che sarebbe in qualche parte modificato, a danno dei consiglieri d'Appello: posto che la cifra di 300 è leggermente inferiore ad un terzo dei 1000 posti indicati pei magistrati di Tribunale.

È un criterio che penso possa venir continuato, ove sempre non vi ostino esigenze di servizio: in quanto una retta progressione di carriera costituisce aspetto certo apprezzabile, anche ai fini dell'ingresso dei giovani.

Non penso d'altra parte che, nemmeno secondo l'intendimento del Governo, le cifre indicate abbiano carattere di rigidezza: importante invece essendo che, osservate le concrete necessità del lavoro giudiziario, si conservi quella sostanziale struttura « a piamide », che è garanzia di selezione, dir perfezionamento e di stimolo: e quindi di miglior attuazione della funzione giudiziaria.

C) Venendo quindi ai *Magistrati di Tribunale* – sull'entità del cui aumento maggiormente si appuntano le perplessità – possiamo, notare, in aggiunta a quanto si diceva all'inizio, che oggettivamente il lavoro è di non poco aumentato.

Lo confermano i dati rilevati dall'*Annuario di statistica giudiziaria*, con riferimento al periodo dal 1900 al 956 (pei civili) e al 1954 (pel penale – in questo settore fermandoci a tale anno, in quanto sino ad allora si calcolavano sempre i reati denunciati, ed ora – più giustamente – i processi pervenuti: sicché mancherebbe il raffronto); e ciò avvertendo che, a quanto risulta, negli anni successivi sia la litigiosità che la criminalità non si sono sostanzialemte differenziati, nel loro rispettivo andamento.

Troviamo adunque che nel 1900 gli affari civili (escluso il conciliatore) erano 345.888, i reati denunciati 814.518; nel 1954 rispettivamente: 417.740 e 1.718.123; nel 1956, e pel civile, risultano 482.249 affari. In definitiva, e pel 1954, appare un indice d'aumento dell'84 per cento (di cui 39 per cento in materia civile e 110 per cento in materia penale). Quanto al lavoro penale, può notarsi che – se è vera la notevolissima incidenza delle contravvenzioni – tuttavia anche per i delitti denunciati appare un sensibile aumento: che risulta del 57 per cento tra il 1900 e il 1954.

Ora l'incremento dell'organico è stato di gran lunga minore.

Qui il vostro relatore non dimentica come ancora il collega Rocchetti – nella sua relazione più sopra citata – ricordasse la ben maggior proporzione che all'inizio del secolo il conciliatore rappresentava nel quadro del lavoro civile: se la memoria non mi tradisce, addirittura l'80 per 100. Senonché, e a parte il penale, già si è accennato – e il tema è ben presente all'attenzione dei colleghi della IV – la posizione del conciliatore è quella che è: se pur, già lo dicevo, sia per tale ufficio che pel pretore un aumento di competenza si imponga per ragione di celerità e di spesa (e quindi di giustizia).

A diversa considerazione non sembra debba giungersi sotto il profilo del numero delle sentenze civili, che – come è stato rilevato – non denuncia un aumento massiccio col volger dei decenni. Infatti non può dimenticarsi come, secondo l'ordinamento processuale anteriore al Codice 1942, esistesse l'istituto della sentenza interlocutoria, per la semplice ammissione delle prove; sicché il numero delle sentenze ante 1942 – se valutato col metro attuale – dovrebbe, in linea di media e pensiamo prudenziale, ridursi di circa la metà.

Dell'aumento di lavoro, del resto, si ha riprova ove si consideri l'attuale incidenza delle cause del lavoro (quasi inesistenti col Codice civile del 1865), di quelle locatizie (il primo regime vincolistico è successivo alla prima guerra mondiale), di quelle in tema di circolazione (la cui prima legge è del 1928), delle agrarie, delle previdenziali (prima affidate a Commissioni paritetiche), e delle infortunistiche.

In materia penale potremmo ancora ricordare il tema dell'infrazioni tributarie (di cui la legge 7 gennaio 1929, n. 4), il vasto campo delle contravvenzioni anche municipali e specie del lavoro, e quelle già esistenti e che maggiormente si evidenzieranno in tema appunto di circolazione stradale.

Da tutto ciò, ci pare – e senza menomamente negare la convenienza di altre provvidenze – l'opportunità di un concreto aumento di organico.

D) È appena il caso di notare che – ove si accedesse alla proposta, da taluno ventilata, di elevare il numero dei magistrati di Cassazione d'appello: ma senza proporzionalmente ridurre quello dei Giudici di Tribunale – sorgerebbe *il problema della copertura finanziaria.*

E) Un cenno – per quanto del caso – al fatto che, da parte di taluni colleghi e con varietà di formulazione, è stato prospettato emendamento aggiuntivo, sostanziamente inteso a *riserva di parte dei posti previsti pel primo anno*, quale allargamento dei posti previsti, rispettivamente per l'Appello e la Cassazione, dai concorsi banditi nel 1959.

Salva miglior valutazione, in sede di concreto esame del testo, sembra che – nel considerare l'emendamento – debbano tenersi presenti da un lato i principî generali in tema di concorsi, dall'altro la situazione delle vacanze (previste e impreviste), in relazione pure al disegno (d'iniziativa dello stesso Ministro – stampato n. 1888) inteso a prorogare al 31 luglio il termine per indire i concorsi 1960.

F) Quanto alla *delega al Governo*, per la ripartizione dell'aumento delle piante dei singoli Uffici, essa si presenta – oltre che tecnicamente logica – rituale ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione: apparendo fissati il termine (tre mesi) l'oggetto (attribuzione dei posti alle singole piante), e i criteri (numero dei magistrati attualmente addetti – numero degli uffici).

La limitata ampiezza di tale termine, se opportuna per accelerare l'attuazione della legge, fa sorgere tuttavia qualche perplessità: con riferimento alla conciliazione dello stesso con quello che sarà per esser fissato in sede di nuova proroga dell'altra delega, prevista per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e delle piante (e più sopra pure ricordata): pur nella contenuta efficacia che la revisione stessa sia in ipotesi per avere. Sembra del pari debba tenersi conto dei nuovi limiti per valore fissandi pel pretore, in base alla legge in corso d'esame. Tali considerazioni potrebbero suggerire un prolungamento dell'anzidetto termine: dai tre mesi ad almeno sei.

G) Chiudendo la presente relazione, è appena il caso di notare come l'aumento dell'organico non si dissocia dall'obiettivo di attuare *il perfezionamento qualitativo e la miglior preparazione professionale* dei Giudici. Di questo proposito, che non può se non essere condiviso, è chiara indicazione nel discorso tenuto dal Guardasigilli al Senato, a conclusione del dibattito sul bilancio, che noi pure abbiamo iniziato ad esaminare. Sotto tal profilo vanno ricordati i corsi teorici e pratici che hanno integrato negli ultimi anni il tirocinio degli Uditori. E va sin d'ora additata la proposta Accademia della Magistratura, giustamente sottolineata dall'Associazione Magistrati, e intesa alla formazione – sia tecnico professionale che morale e del carattere – dei vincitori dei concorsi, mediante un anno di corso particolare, concludentesi con dettagliato rapporto informativo. Il tema merita certamente, e in sede opportuna, d'essere approfondito: pur sembrando doveroso farne qui rapido cenno.

Ciò tutto premesso, e con le considerazioni di cui sopra, si sottopone il disegno all'esame e approvazione dell'Assemblea.

BREGANZE, *Relatore.*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ART. 1.

Il ruolo organico della magistratura è aumentato di millequattrocento posti così ripartiti:

1.000 magistrati di tribunale e aggiunti giudiziari;

300 magistrati di appello;

100 consiglieri della Corte di cassazione ed equiparati.

La tabella *A* annessa alla presente legge sostituisce la tabella *A* annessa alla legge 27 dicembre 1956, n. 1444.

ART. 2.

L'aumento dei posti nel ruolo predetto sarà effettuato durante il quinquennio 1960-1964, aumentandosi:

Nel 1960:

40 posti di magistrato di corte di cassazione;

90 posti di magistrato di Corte di appello;

350 posti di magitrato di tribunale.

Nel 1961:

25 posti di magistrato di Corte di cassazione;

80 posti di magistrato di Corte di appello;

300 posti di magistrato di tribunale.

Nel 1962:

20 posti di magistrato di Corte di cassazione;

60 posti di magistrato di Corte di appello;

200 posti di magistrato di tribunale;

Nel 1963:

10 posti di magistrato di Corte di cassazione;

40 posti di magistrato di Corte di appello;

100 posti di magistrato di tribunale;

Nel 1964:

5 posti di magistrato di Corte di cassazione;

30 posti di magistrato di Corte di appello;

50 posti di magistrato di tribunale.

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

ART. 3.

Il Governo è delegato a procedere, entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, alla attribuzione alle piante organiche degli uffici giudiziari dei posti aumentati nel ruolo della magistratura, tenuto conto delle esigenze dei vari uffici in relazione al numero dei magistrati che vi sono attualmente addetti e al numero degli affari.

ART. 3.

Identico.

ART. 4.

All'onere di lire 1.300.000.000 derivante dall'applicazione della presente legge per l'esercizio 1960-61 si provvede con corrispondente riduzione del fondo concernente provvedimenti legislativi in corso dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere, con proprio decreto, alle occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 4.

Identico.

ART. 5.

La presente legge ha effetto dal 1° luglio 1960.

ART. 5.

Identico.

TABELLA *A*.

RUOLO ORGANICO
DELLA MAGISTRATURA

	Numero dei posti
Magistrati di Cassazione:	
Primo Presidente della Corte di cassazione	1
Procuratore generale presso la Corte di cassazione – Presidente del tribunale Superiore delle acque pubbliche.	2
Presidente di sezione della Corte di cassazione ed equiparati	64
Consiglieri della Corte di cassazione ed equiparati	393
Magistrati di appello	1.680
Magistrati di tribunale ed aggiunti giudiziari.	4.613
Uditori giudiziari	350
Totale . . .	7.103