

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

GIOVEDÌ 4 DICEMBRE 1969

(33^a seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente CASSIANI

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

Discussione e rinvio:

« Modificazione della legge 21 maggio 1956, n. 489, sulle applicazioni alla Corte di Cassazione e alla Procura generale presso la Corte di cassazione » (864):

PRESIDENTE	Pag. 452, 453, 457
COPPOLA	455, 456
DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	456, 457
FILETTI	454
FOLLIERI	456
GALANTE GARRONE	453, 454
LISI	457
LUGNANO	456
MONTINI, relatore	452
SALARI	456
TROPEANO	455
ZUCCALÀ	454, 457

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

Sono presenti i senatori: Bardi, Cassiani, Cerami, Coppola, Dal Falco, Filetti, Follieri, Galante Garrone, Lisi, Lugnano, Maris, Montini, Salari, Tomassini, Tropeano, Venturi Giovanni e Zuccalà.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Cifarelli, Di Benedetto, Fenoaltea e Finizzi, sono sostituiti rispettivamente dai senatori Pinto, Dindo, Iannuzzi e Veronesi.

Interviene il sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Dell'Andro.

TOMASSINI, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e rinvio del disegno di legge:

« **Modificazione della legge 21 maggio 1956, n. 489, sulle applicazioni alla Corte di cassazione e alla Procura generale presso la Corte di cassazione** » (864)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazione della legge 21 maggio 1956, n. 489, sulle applicazioni alla Corte di cassazione e alla Procura generale presso la Corte di cassazione ».

Dichiaro aperta la discussione generale sul disegno di legge di cui do lettura:

Articolo unico.

L'articolo unico della legge 21 maggio 1956, n. 489, è sostituito dal seguente:

« Alla Corte di cassazione e alla Procura generale presso la stessa Corte possono essere applicati, con il loro consenso, sentiti rispettivamente il primo Presidente ed il Procuratore generale, magistrati di Corte d'appello in numero non superiore al 32 per la Corte e a 11 per la Procura generale, e magistrati di tribunale in numero non superiore a 22 per la Corte e a 12 per la Procura generale, lasciando vacanti altrettante sedi ad essi riservate. Ai magistrati applicati non compete alcuna indennità.

Con decreto del primo Presidente della Corte di cassazione i magistrati applicati alla Corte sono destinati a prestare servizio presso l'Ufficio del massimario e del ruolo, e se sono magistrati di Corte di appello, possono essere autorizzati, per esigenze di servizio, ad esercitare le funzioni di Consigliere della Corte di cassazione. Parimenti con decreto del Procuratore generale, i magistrati di Corte di appello applicati alla Procura generale possono essere autorizzati, per esigenze di servizio, ad esercitare le funzioni di sostituto procuratore generale della Corte di cassazione.

L'applicazione non è ammessa e, se già avvenuta, deve essere revocata, nei riguardi dei magistrati di tribunale che siano stati

sottoposti con esito negativo al giudizio previsto dall'articolo 1 della legge 25 luglio 1966, n. 570, ai fini della nomina a magistrato di Corte di appello, nonchè nei riguardi dei magistrati di Corte di appello che nello scrutinio per la nomina a magistrato di Cassazione, siano stati dichiarati non idonei.

Oltre i casi previsti dalla presente legge, non sono ammesse altre applicazioni alla Corte di cassazione e alla Procura generale presso la Corte stessa ».

M O N T I N I , *relatore*. Per illustrare il disegno di legge in esame mi riferirò in modo pedissequo alla relazione che ne accompagna il testo, poichè si tratta di una relazione estremamente sintetica e nello stesso tempo esauriente.

Il disegno di legge riguarda la variazione del numero di magistrati, sia di appello che di tribunale, applicati alla Corte di cassazione ed alla Procura generale presso la Corte.

Con la legge n. 489 del 21 maggio 1956 si intese dare alla materia, che fino ad allora era stata disciplinata da norme incomplete e non ben coordinate tra loro, una regolamentazione organica. In particolare si fissò rispettivamente in 30 e 15 il numero dei magistrati d'appello e di tribunale applicati, con un rapporto di due ad uno. Perchè questo rapporto? Perchè si riteneva, come in effetti è poi avvenuto, che i magistrati d'appello avrebbero dovuto essere prevalentemente applicati alle funzioni giurisdizionali di Cassazione, allo scopo di sopperire, per quanto possibile, alla inadeguatezza dell'organico della Corte; d'altra parte si considerò che i magistrati di tribunale avrebbero dovuto essere adibiti esclusivamente ai servizi interni dell'Ufficio del ruolo e del massimario.

La situazione rispetto al 1956, cioè dopo oltre un decennio, è radicalmente mutata, perchè è intervenuta, come tutti voi saprete, la legge 4 gennaio 1963, n. 1, che ha incrementato di più di 100 unità l'organico dei Consiglieri di Cassazione; e ciò esige uno sforzo sempre crescente dell'Ufficio del ruolo e del massimario, il quale si deve adeguare

al più ampio volume degli affari della Corte, sia per quanto attiene alla preparazione delle relazioni preliminari sui ricorsi, sia per quanto riguarda l'attività di estrazione delle massime dalle sentenze.

Va notato che fin dall'entrata in vigore della legge del 1956, il numero di 15 unità dei magistrati di tribunale assegnati al Massimo si è rivelato inadeguato e che si è cercato di sopperire a questa carenza attraverso l'invio di un'altra decina di magistrati di tribunale applicati « per lettera ».

La cosa, sul piano strettamente giuridico, non era del tutto ortodossa. Il Consiglio superiore, pur disattendendo questo sistema, ha tollerato che i magistrati, eccedenti il limite numerico fissato dalla legge, fossero mantenuti in servizio fino a quando non venissero riassorbiti nel limite legale o non avessero trovato altra sistemazione, come in effetti è avvenuto.

Per le ragioni che sono state illustrate, il disegno di legge propone di portare da 30 a 32 il numero dei magistrati di appello e da 15 a 22 quelli da assegnare alla Corte.

Va anche osservato che i compiti dell'Ufficio di cui si è detto si vanno progressivamente ampliando, sia perchè è in corso una opera rivolta alla meccanizzazione dei sistemi di ricerca giurisprudenziale, sia perchè l'Ufficio stesso da circa tre anni cura anche una pubblicazione ufficiale delle massime della Corte suprema.

Per quanto riguarda la Procura generale, voi saprete che anche per essa la legge 4 gennaio 1963, n. 1, ha disposto un proporzionale aumento dell'organico dei magistrati. La stessa Procura, per far fronte al maggior numero di ricorsi trattati dalla Corte, ha dovuto incrementare le sezioni penali che, in luogo delle tre già esistenti, sono state portate a sei per far fronte alle necessità di udienza. Vi è dunque anche qui la necessità di un incremento: il disegno di legge propone di portare da 10 a 12 i magistrati di tribunale e da 10 a 11 i magistrati di Corte d'appello.

L'articolo unico del disegno di legge sottoposto al nostro esame prevede alcune altre modificazioni al testo della legge del 1956, che sono però di puro dettaglio e di

coordinamento. Esso comunque stabilisce che ai magistrati applicati non compete alcuna indennità.

Per le ragioni che sono state esposte, sarei favorevole al disegno di legge. Aggiungo che il provvedimento ha avuto il parere favorevole del Consiglio superiore della magistratura e che esso non comporta nessun nuovo onere per l'Erario.

Informo i colleghi che il senatore Cerami ha presentato un emendamento con il quale si vorrebbe portare il numero dei magistrati di Corte di appello da 32 a 35 per la Corte e da 11 a 12 per la Procura generale. Anche per quanto riguarda i magistrati di tribunale, l'emendamento prevede un numero diverso da quello proposto dal disegno di legge, e cioè 22 per quelli da assegnare alla Corte e 12 per quelli da assegnare alla Procura generale.

Sarei favorevole all'emendamento Cerami, perchè ritengo che elevare il numero dei magistrati in questione, lasciando al senso di responsabilità di coloro che sono preposti alla loro applicazione la possibilità di arrivare al massimo previsto, sarebbe un mezzo idoneo per evitare il ricorso al legislatore con una frequenza inopportuna e non adatta alla materia.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Montini.

G A L A N T E G A R R O N E . Io dichiaro subito la mia netta opposizione in linea generale al disegno di legge in esame. Ritengo, infatti, che il numero attuale dei magistrati di Corte di appello e di tribunale applicati rispettivamente alla Corte di cassazione e alla Procura generale sia più che sufficiente per il lavoro del nutrito manipolo dei Consiglieri della Corte di cassazione. L'onorevole Sottosegretario potrà dire con precisione quanti sono i magistrati giudicanti della Corte di cassazione: io penso che siano 200-300 circa. Comunque, si tratta di un numero cospicuo, se messo in relazione al numero delle sentenze, sia civili che penali, che alla fine di ogni anno sono emesse dai giudici della Corte di cassazione. Appare in modo chiaris-

simo, infatti, che il numero delle sentenze *pro capite* è basso. Quindi, a me sembra che questi magistrati della Corte di cassazione, che naturalmente devono essere aiutati dai giudici del Massimario, non abbiano bisogno di un aiuto supplementare qual è quello proposto nel disegno di legge in discussione. Essi possono benissimo, dato lo scarso lavoro, svolgere la necessaria attività di preparazione delle sentenze.

Bisogna tener presente che i magistrati applicati vengono sottratti ad un lavoro di magistratura di merito, che si trova in quella situazione che puntualmente ogni anno è illustrata con parole di lamento; ma non si fa nulla per migliorarla, e ci si limita a dire che la Corte di cassazione deve essere sempre efficiente per i giudizi di merito.

Espressa in linea generale la mia opposizione, desidero soffermarmi per un attimo sul secondo comma del disegno di legge, nel caso che si dovesse arrivare alla votazione del provvedimento. Salvo errore, c'è, secondo me, una grossa carenza nella regolamentazione.

Nel secondo comma, infatti, si dice che « con decreto del primo Presidente della Corte di cassazione i magistrati applicati alla Corte sono destinati a prestare servizio presso l'Ufficio del massimario e del ruolo, e se sono magistrati di Corte di appello, possono essere autorizzati, per esigenze di servizio, ad esercitare le funzioni di Consigliere della Corte di cassazione ». Fin qui è chiarissimo (tra parentesi, sappiamo tutti, per esperienza, che essere Consigliere di appello applicato alla Corte di cassazione rappresenta un'anticamera sicura per la promozione in Cassazione); ciò che non è chiaro è il contenuto della seconda parte del comma in questione, che recita: « Parimenti, con decreto del Procuratore generale, i magistrati di Corte di appello applicati alla Procura generale possono essere autorizzati, per esigenze di servizio, ad esercitare le funzioni di sostituto procuratore generale della Corte di cassazione ». Da quale norma è regolata la posizioni dei magistrati applicati alla Procura generale? Tanto per chiarire, e a costo di apparire pignolo, vorrei sapere come è regolata la funzione di questi magistrati. Essi

dovrebbero essere messi nell'Ufficio del massimario del ruolo. Ma chi lo dice? Dove è scritto?

Dico questo perchè non passi una legge così zoppicante.

Z U C C A L A' . Alla netta opposizione del collega Galante Garrone aggiungo qualche mia perplessità, derivante dalla conseguenza, prevista nel disegno di legge, di lasciare vacanti determinate sedi di tribunale e di Corte di appello per la necessità di applicare questi magistrati alla Corte di cassazione e alla Procura generale.

Ora io domando: possiamo noi varare un provvedimento del genere, senza cioè precisare quali dovranno essere le sedi da lasciare vacanti, col rischio che restino vacanti le sedi di grandi tribunali come quelli di Milano e Torino, dove già c'è carenza di magistrati e dove non si riesce più ad esplicare il lavoro con congrua sufficienza? Chi decide quali sono le sedi da lasciare vacanti per il prelievo di magistrati da rimettere alla Procura generale e alla Corte di cassazione?

Se fosse stabilito il criterio di sguarnire piccoli uffici giudiziari, nei quali ci sia abbondanza di magistrati, e se fossimo documentati sulle reali necessità dell'Ufficio del massimario, il provvedimento potrebbe apparire giusto; ma, dato che non siamo documentati sulle reali necessità dell'Ufficio in questione, io farei la proposta di accantonare per ora il disegno di legge, anche per poter avere in merito maggiori delucidazioni da parte del Governo.

F I L E T T I . Io aderisco alla richiesta del senatore Zuccalà. Mi sembra opportuno acquisire dei dati specifici, specialmente per quanto concerne il numero delle sentenze depositate, sia civili che penali, quanto meno nell'ultimo quinquennio, e il numero dei ricorsi espletati e pendenti in ciascuno di questi anni. Ciò dico anche in relazione al fatto che dovrebbe essere istituito presso la Corte di cassazione un centro elettronico che agevolerebbe l'estensione delle massime; il che porterebbe ad una celerità nell'espletamento delle funzioni e, in conseguenza,

alla non necessità di aumentare l'applicazione di magistrati.

T R O P E A N O . A parte le osservazioni che sono state già formulate dagli altri colleghi, in fondo, a me pare che l'istituto dell'applicazione dei magistrati sia diretto a soddisfare esigenze di carattere eccezionale che si vengano a determinare nell'ambito di un'attività dell'amministrazione della giustizia. Cioè, non è che possiamo considerare l'applicazione di magistrati come un istituto di carattere permanente, utilizzando il quale sia possibile attribuire alla Procura generale e alla Corte di cassazione un certo numero di magistrati al di là di quelle che sono le esigenze, che furono espresse nel momento in cui sono state enucleate le piante organiche di queste istanze giudiziarie.

Faccio questa considerazione, perchè mi pare che non si può andare avanti in questo modo, per cui ogni qualvolta si manifesta una certa esigenza, indipendentemente dalla considerazione dell'organico da attribuire a ciascuna delle istanze giudiziarie, si ricorre all'aumento del numero degli applicati.

Una seconda considerazione è che il disegno di legge prevede espressamente l'obbligo di lasciare vacanti i posti dei magistrati applicati alla Corte di cassazione e alla Procura generale presso la Corte stessa.

Ora, mi pare che anche il collega Zuccalà abbia rilevato come già ci siano Corti di merito, che non sono mai riuscite ad avere coperto il loro organico, organico che pure è oggi deficiente. Con questa disposizione noi creeremmo ulteriori vuoti in queste Corti di merito.

C O P P O L A . Di pochissime unità.

T R O P E A N O . Per esperienza diretta posso dire che vi sono tribunali che non hanno avuto la possibilità di costituire il loro collegio giudicante per mesi. Mi sono dovuto recare, ad esempio, ben tre volte al tribunale di Crotona per la celebrazione di un processo, in quanto per costituire il collegio si doveva ricorrere ad un vice pretore notaio, il quale non era mai disponibile a cau-

sa di altri impegni. Mi pare che si dovrebbero tener presenti queste incongruenze.

D'altra parte, se non abbiamo un quadro esatto della situazione che richiede l'adozione di questo provvedimento, che io considero eccezionale, noi non possiamo dare neanche un giudizio sereno. Il numero dei Consiglieri di Corte di cassazione, oltre tutto, a me pare che oggi possa essere più facilmente incrementato che per il passato. Dopo la promozione a Consigliere di appello di un gran numero di giudici di tribunale, non siamo più di fronte ad un numero ristretto di concorrenti alla promozione a Consiglieri di cassazione, ma abbiamo un numero enorme di magistrati che aspirano a tale promozione.

Dobbiamo altresì dire con estrema chiarezza che il ricorso all'applicazione può essere un modo per facilitare l'accesso ai gradi superiori di alcuni magistrati, un modo, a mio giudizio, discriminatorio e dannoso per altri magistrati, che forse hanno meriti e capacità anche maggiori.

Ecco i motivi per i quali convengo oggi con la richiesta del collega Zuccalà, perchè una maggiore riflessione ci potrà consentire di confortare questa opinione.

C O P P O L A . In linea di massima non ho difficoltà ad aderire alla richiesta formulata dal senatore Zuccalà e condivisa anche dal senatore Tropeano, che il provvedimento non sia approvato in questa seduta. Vorrei però suggerire di puntualizzare con maggiore precisione i nostri motivi di perplessità, perchè il Governo possa sapere bene quali elementi esso debba fornire alla Commissione per una discussione proficua.

Vorrei comunque soffermarmi un momento su una particolare considerazione fatta dal senatore Galante Garrone. Vi sarebbe, secondo il collega, una carenza nella formulazione dell'articolo unico: non sarebbe previsto, cioè, a chi spetta disporre l'assegnazione di magistrati di tribunale.

Mi pare che l'interpretazione, soprattutto letterale, del disegno di legge, non offra assolutamente alcun motivo di preoccupazione. Vi leggo infatti: « Con decreto del primo Presidente della Corte di cassazione i

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)33^a SEDUTA (4 dicembre 1969)

magistrati applicati alla Corte (quindi tutti i magistrati, sia quelli di Corte d'appello sia quelli di tribunale) sono destinati a prestare servizio presso l'Ufficio del massimario e del ruolo ».

È il primo Presidente della Corte di cassazione che procede dunque alla destinazione per tutti i magistrati. Leggo inoltre: « ... i magistrati di Corte di appello ... possono essere autorizzati ad esercitare le funzioni di sostituto Procuratore generale della Corte di cassazione ». Anche qui è sempre il primo Presidente della Corte di appello che provvede all'assegnazione. Quindi mi pare che non vi sia carenza nel disposto di legge.

LUGNANO. Il collega Galante Garrone si riferiva ai 12 magistrati di tribunale destinati alla Procura generale. Si riferiva cioè esclusivamente alla parte dell'articolo: « Parimenti, con decreto del Procuratore generale, i magistrati di Corte di appello applicati alla Procura generale possono essere autorizzati, per esigenze di servizio, ad esercitare le funzioni di sostituto procuratore generale della Corte di cassazione ». Poichè non vi sono solo magistrati di Corte d'appello applicati alla Procura generale, ma anche magistrati di tribunale, la collocazione di questi ultimi chi la decide?

COPPOLA. Il primo Presidente della Corte di cassazione.

LUGNANO. No, perchè con il decreto del Procuratore generale la fonte da cui proviene la destinazione verrebbe ad essere duplice.

Per quanto riguarda la sorte dei magistrati di tribunale, comunque, non è detto in modo esplicito dove verranno collocati. Può darsi che svolgeranno la funzione di procuratori generali d'udienza, ma questo il disegno di legge non lo dice.

COPPOLA. Il « Parimenti » si riferisce ai magistrati di Corte di appello.

LUGNANO. Secondo me, la legge non è chiara. Ad ogni modo, vorrei puntua-

lizzare le richieste che abbiamo fatto, comprese quelle formulate dal collega Galante Garrone.

Noi vorremmo conoscere quanti sono i magistrati giudicanti della Corte di cassazione e, se fosse possibile, per esempio, nel corso del 1969 o nell'ultimo quinquennio, come ha chiesto il collega Filetti.

FOLLIERI. Questa indagine dovrebbe essere fatta più opportunamente con riferimento agli ultimi tre anni. Si potrebbe così accertare se il numero delle sentenze negli ultimi tre anni è stato costante.

LUGNANO. Inoltre, un'altra richiesta desidero rivolgere, in modo confidenziale, all'onorevole rappresentante del Governo: di farci avere, se possibile, delle indicazioni circa il 1910 o il 1920, per sapere se il numero delle sentenze emesse in quegli anni, in rapporto ai magistrati di allora, sia maggiore o minore rispetto a quello di adesso, e vedere così se è vero quello che si dice, che cioè oggi i magistrati sono massacrati dal lavoro.

SALARI. Questo è stato sottolineato in molte occasioni.

LUGNANO. Bisognerebbe avere dei dati precisi per fare uno studio comparativo, poichè io sostengo che una volta le sentenze venivano emesse in numero maggiore.

DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Ma che significa questo? Le leggi erano più facili allora.

LUGNANO. Io sono un nostalgico del buon tempo antico e son convinto che una volta i magistrati lavoravano molto di più.

DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Non posso fare questa indagine storica. È chiaro che non è possibile.

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)33^a SEDUTA (4 dicembre 1969)

Z U C C A L A' . Io vorrei sapere quanti sono i magistrati attualmente addetti all'Ufficio del massimario e del ruolo e soprattutto quali sedi di tribunale sono sguarnite a seguito dell'applicazione di magistrati alla Corte di cassazione, cioè le sedi di origine dei magistrati applicati. Attualmente ci saranno venti magistrati prelevati dai tribunali.

L I S I . Io non condivido l'affermazione che le carenze di magistrati sarebbero maggiori nei grossi tribunali e nelle grosse Corti di appello. Per me è vero l'inverso, soprattutto dopo che il Presidente della Repubblica, nella sua qualità di presidente del Consiglio superiore della magistratura, fece una specie di reprimenda sui lavori dei grossi tribunali: allora ci fu un afflusso notevolissimo di magistrati presso le Corti di appello di Roma, Napoli e Milano. Ma vi sono dei tribunali, nei centri minori, che si trovano proprio al limite della funzionalità: spesso, per una malattia o altro motivo, manca il giudice.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Io non ho difficoltà a svolgere le indagini che sono state richieste, per quanto il Governo le ritenga nettamente superflue. In definitiva, il disegno di legge in esame non fa che modificare una precedente legge del 21 maggio 1956. Quindi, fino a che non si ritenga venuta meno la *ratio* di quella legge, ogni discussione in materia mi pare superflua.

Comunque, fornirò alla Commissione i dati richiestimi.

P R E S I D E N T E . Allora, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11,40.

UFFICIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ENRICO ALFONSI