(N. 33-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONI DELLA 2ª COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(Relatori: Papalia, per la maggioranza; de Pietro, per la minoranza)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori PAPALIA, PICCHIOTTI, ANGELINI Nicola, SAMMARTINO e LEONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 AGOSTO 1953

Comunicate alla Presidenza il 17 dicembre 1953

Modifica alle disposizioni per le promozioni a magistrato di Corte di appello ed a magistrato di Corte di cassazione.

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

Onorevoli Senatori. — Per ben comprendere le ragioni che giustificano la proposta di legge approvata dalla seconda Commissione per la grazia e la giustizia, si devono premettere alcune considerazioni di carattere generale.

L'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, prevedendo per le promozioni a magistrato di appello ed a magistrato di cassazione il sistema del concorso per titoli, in concorrenza con quello dello scrutinio, disponeva che al concorso sarebbe stata assegnata una quota delle vacanze per limiti di età dell'anno successivo a quello della indizione del concorso (vacanze previste), mentre allo scrutinio (disposto dal Ministro di grazia e giustizia secondo il bisogno) sarebbe stata attribuita non soltanto l'altra quota delle vacanze previste, ma anche le così dette vacanze impreviste, cioè i posti eventualmente vacanti sino alla fine dell'anno per dimissioni, decessi, collocamenti anticipati a riposo ecc.

E poichè era, espressamente disposto che la quota dei posti da conferire ai vincitori del concorso dovesse restare invariata anche nel caso di maggiore disponibilità di posti nel corso dell'anno (articoli 147, secondo comma, e 178, primo comma, dell'ordinamento giudiziario), veniva ribadito il concetto che il concorso per titoli rappresentava una forma anticipata e prescelta di promozione, mentre lo scrutinio costituiva la comune maniera che, secondo il turno di anzianità, dava la possibilità di accedere ai gradi superiori.

Ma intervenne il decreto legislativo luogotenenziale del 3 maggio 1945 che, innovando sul sistema delle promozioni, dispose che le vacanze impreviste fossero ripartite, in parti uguali, tra magistrati compresi nella graduatoria del concorso e tra quelli promovibili in seguito allo scrutinio.

La innovazione fu dettata dalla necessità di affrettare, con la promozione degli idonei del concorso non riusciti vincitori, la copertura dei numerosissimi posti rimasti vacanti a causa della sospensione delle promozioni per tutto il periodo della guerra.

Era inevitabile quindi che nei primi anni della sua applicazione questa innovazione traesse seco la promozione di un numero di magistrati di gran lunga superiore a quello dei posti messi a concorso.

Ma, una volta verificatasi la copertura dei larghissimi vuoti del tempo di guerra, e quando ormai gli effetti della innovazione dell'attribuzione di una quota delle vacanze impreviste al concorso non potevano più rivelare l'inconveniente del rapido conseguimento della promozione di un numero sproporzionato di magistrati, si sarebbe potuto agevolmente mantenere il sistema introdotto dal decreto legislativo luogotenenziale, oppure si sarebbe dovuto fare ritorno alle norme dell'ordinamento giudiziario mediante l'abrogazione del citato decreto legislativo luogotenenziale. Viceversa, fu disposto dal Governo un sistema di promozione assolutamente nuovo, per cui, ferma rimanendo l'attribuzione di una quota delle vacanze impreviste al concorso per titoli, le vacanze da attribuirsi annualmente ai vincitori del concorso ed ai promovibili in seguito allo scrutinio dovevano essere di indizione del concorso e, addirittura, quelle impreviste dell'anno precedente.

Tale disegno governativo, nonostante la intempestività, le sperequazioni e gli altri inconvenienti segnalati in sede di discussione presso i due rami del Parlamento, venne approvato e costituisce la legge che disciplina attualmente

le promozioni a magistrato di Corte di appello ed a magistrato di Corte di cassazione.

Ora, tralasciando ogni altra considerazione, non si può non rilevare che il fatto dell'attribuzione ai concorsi delle vacanze impreviste dell'anno precedente importa che dette vacanze debbano rimanere scoprete per un periodo di tempo non inferiore ad un anno ed in pratica aggirantesi sui due anni ed oltre.

Il che si riflette dannosamente sul buon andamento dell'Amministrazione della giustizia.

Tale inconveniente gravissimo non fu minimamente considerato durante la discussione parlamentare della legge vigente.

Ad evitare quindi che il sistema attuale possa produrre le suindicate conseguenze dannose per l'esercizio della funzione giurisdizionale ed al fine di salvaguardare l'imprescindibile necessità della pubblica amministrazione di provvedere con tempestività e continuità alle deficienze dell'organico, che man mane si verificano, la maggioranza della Commissione di giustizia vi invita, onorevoli senatori, ad approvare la proposta di legge in esame.

Nè vale obiettare che questa modifica contrasterebbe con il principio informatore della legge 18 novembre 1952, n. 1794, perchè è agevole replicare che la affermata esigenza della preventiva determinazione dei posti attribuibili ad un concorso non può costituire intralcio al regolare funzionamento dell'attività giurisdizionale.

D'altra parte, volendosi mantenere il criterio della ripartizione delle vacanze impreviste tra i magistrati partecipanti al concorso per titoli e quelli promovibili in seguito allo scrutinio e permanendo la modifica dell'originario sistema delle promozioni, è inevitabile che il concorso per titoli non possa più rimanere nei limiti fissi ed inalterabili dell'attribuzione delle quote corrispondenti alle sole vacanze previste.

Altrimenti dovrebbe tornarsi al sistema dell'Ordinamento giudiziario per cui, essendo attribuite allo scrutinio tutte le vacanze impreviste, non si profilava l'eventualità della promozione di un numero di magistrati di gran lunga superiore a quello dei posti messi a concorso.

Peraltro, non va dimenticato che l'inconveniente del così detto fenomeno inflazionistico delle promozioni, assunto a giustificazione del vigente criterio di attribuzione delle vacanze impreviste, si verificava in passato per le circostanze straordinarie e contingenti della guerra; attualmente, invece, il numero delle vacanze impreviste si mantiene nei limiti del normale calcolo delle probabilità.

Nè sarebbe comunque giustificabile il dichiarato intento di volere ritardare le promozioni per non sguarnire i ruoli inferiori giacchè, ad esempio, tale intento appare in netto contrasto logico con la circostanza che è stata proprio la legge, di cui si chiede attualmente una limitata modifica, a ridurre, di fronte al precedente sistema, di un anno il periodo minimo di servizio per poter partecipare al concorso per la promozione a magistrato di Corte di appello.

Onorevoli senatori, in considerazione delle ragioni innanzi esposte e nell'interesse del buon andamento della Amministrazione della giustizia, la maggioranza della vostra Commissione permanente per la grazia e la giustizia, vi prega di approvare la proposta di legge costituita dall'articolo che segue.

Papali, relatore per la maggioranza.

RELAZIONE DELLA MINORANZA

Onorevoli Senatori. — Nel presentare il disegno di legge che diede luogo, con taluni emendamenti alla legge 18 novembre 1952, n. 1794, il Ministro proponente, premetteva un richiamo dei precedenti della legge: richiamo che giova riprodurre anche in questa sede.

« L'ordinamento giudiziario vigente (regio decreto 30 gennaio 1941) in ordine alle promozioni disponeva che « le promozioni alla Corte di appello e alla Corte di cassazione si effettuano mediante concorsi e scrutini a turno di anzianità; che i concorsi sono indetti nel primo trimestre di ogni anno per un numero di posti pari ad una quota (quattro decimi per l'appello, due terzi per la cassazione) delle vacanze che si verificano nell'anno successivo per collocamenti a riposo per limiti di età (vacanze previste); e che agli scrutini che il Ministro per la grazia e giustizia richiede quando ne ravvisa il bisogno, è attribuita la restante quota dei posti (sei decimi per l'appello, un terzo per la cassazione). Circa gli altri posti eventualmente vacanti fino alla fine dell'anno, per cause diverse dal collocamento a riposo per limiti di età (vacanze impreviste), secondo lo stesso ordinamento, erano attribuiti ai magistrati promovibili per scrutinio, mentre restava invariabile il numero dei posti attribuiti al concorso; di guisa che gli idonei non potevano ottenere la promozione per tale titolo».

« Alla disposizione su accennata derogò, nell'immediato dopoguerra, l'articolo 2 del decreto legislativo luogotenenziale 3 maggio 1945, n. 233, tuttora in vigore stabilendo che le vacanze impreviste sono ripartite, in parti uguali, tra concorso e scrutinio. Il provvedimento aveva lo scopo di coprire, con le promozioni degli idonei, i numerosi vuoti formatisi allora negli alti gradi della magistratura, e di evitare che, dalla disposizione dell'ordinamento

del 1941, traessero vantaggio soltanto i promovibili per scrutinio, con evidente e notevole sperequazione rispetto ai vincitori dei concorsi, che, di regola, per lo stesso ordinamento del 1941, dovevano avere la prevalenza sugli scrutini ».

« Non si può tuttavia disconoscere che, se la disposizione del decreto del 1945 potè ovviare a situazioni eccezionali e contingenti, in definitiva riprodusse lo stesso inconveniente che l'ordinamento del 1941 aveva eliminato; l'incertezza cioè (che permane fino al 31 dicembre di ogni anno) circa il numero delle promozioni da conferire agli idonei dei concorsi in base alle vacanze impreviste. Incertezza che si ripercuote necessariamente e sensibilmente sull'esito dei concorsi stessi, poichè spesso la promozione è conferita a candidati che, pur essendo classificati fra gli idonei di un concorso, non sono stati ritenuti tuttavia, per varie ragioni, meritevoli di raggiungere, almeno in quel concorso, la promozione alla categoria superiore ».

« In questi ultimi anni poi l'inconveniente accennato si è acutizzato, dato il numero delle vacanze impreviste in dipendenza anche dell'aumento di 100 posti nel ruolo dei consiglieri di Corte di appello di cui alla legge 13 dicembre 1949, n. 887 ».

«È così accaduto che nel concorso per 64 posti di consigliere di Corte di appello indetto nel 1946, sono stati promossi 164 magistrati tra vincitori e idonei; in quello pure per 64 posti indetto nel 1947, sono stati promossi 121 magistrati (cioè quasi altrettanti idonei quanti i vincitori; in quello per 34 posti, indetto nel 1948, sono stati promissi 117 magistrati (83 idonei, su 34 vincitori); e in quello per 26 posti indetto con decreto ministeriale 25 marzo 1949, hanno conseguito la promozione 94 magistrati (68 idoeni su 26 vincitori).

Per quanto riguarda i concorsi per la cassazione, 61 magistrati sono stati promossi in seguito al concorso per 31 posti indetto nel 1946; 21 magistrati hanno ottenuto la promozione nel concorso per 16 posti indetto pure nel 1946; 29 in quello per 18 posti indetto nel 1947; 28 in quello per 19 posti indetto nel 1948; e 19 in quello per 15 posti indetto nel 1949 ».

Ad ovviare a questi inconvenienti, e ad altri che avremo occasione di segnalare, il Ministro presentava il disegno di legge (n. 27176 della Camera dei deputati) col quale si ritornava, per quanto attiene al concorso, al sistema del 1941, eliminandosi però il vantaggio — ingiustificato — che tale ordinamento dava alle promozioni per scrutinio; si stabiliva perciò che le promozioni di un anno non si estendessero alle vacanze impreviste, ma si limitassero alle vacanze che fin dal primo dell'anno si potevano considerare certe, e cioè quelle per posti già residuati alla fine dell'anno precedente; nonchè a quelle che certamente si sarebbero verificate nell'anno che si iniziava per raggiungimento di limite di età, escluse cioè quelle ulteriori che sarebbero dipese da eventi non prevedibili come morte e dimissioni.

Tale proposta che veniva a toccare taluni interessi personali e che — effettivamente — contrastava alle aspettative dei magistrati già presentatisi al concorso del 1952 fu alla Camera dei deputati ampiamente discussa, e fu approvata con un emendamento che favoriva tali aspettative, facendo decorrere gli effetti della legge non dal 1º gennaio 1952, come era proposto, ma dal momento della sua entrata in vigore.

Ampia fu anche la discussione al Senato, principalmente sur una particolare disposizione, l'abrogazione dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 febbraio 1947, che aveva creato per un gruppo di magistrati una particolare situazione di privilegio.

Sul criterio fondamentale che consisteva nel ridare al concorso il suo proprio carattere, la Commissione di giustizia fu in grande maggioranza favorevole, e favorevole fu il Senato.

È da aggiungre che il disegno di legge stesso era stato approvato generalmente anche dai magistrati, dei quali si era fatto eco l'Associazione dei magistrati nel suo periodico, « La Magistratura », solo segnalandosi la opportunità di quei correttivi transitori che la Camera apportò ed il Senato approvò.

Col disegno di legge dei Senatori Papalia e Leone, si vorrebbe riportare la situazione a quella che era prima della legge del 18 novembre 1952.

Valgono contro questo disegno di legge tutti i rilievi già fatti, e che trovarono ampio sviluppo nella Relazione presentata durante la legislatura precedente dal Senatore Rizzo; e precipuamente i seguenti:

- 1. Che con la promozione degli idonei, oltrechè dei vincitori, in eccedenza ai posti messi a concorso, questo perde la sua caratteristica. In sostanza diventerebbe un concorso per un numero di posti indeterminato, ignoto alla Commissione; con l'inconveniente che mentre vi è la certezza che la Commissione abbia scrupolosamente vagliato i concorrenti nei limiti dei posti messi a concorso o per un numero di posti leggermente superiore, non vi è nessuna sicurezza di pari scrupolo per quanto attiene all'ordine della graduatoria degli idonei prevista come non influente. Il che vale particolarmente per i concorsi di questo anno, banditi in base alla legge del novembre 1952, che bloccava de promozioni nei limiti del concorso; con questa certezza le Commissioni mentre erano tenute ad un approfondito esame per l'attribuzione dei posti a concorso, non erano tenute a pari esame per gli altri concorrenti per i quali la possibilità della promozione era esclusa.
- 2. Che non ha pregio l'osservazione che in sostanza si tratta di magistrati ritenuti meritevoli di promozione. Ciò vale per tutti i concorsi di qualsiasi specie senza che da ciò in nessun altro caso derivi che siano considerati vincitori di concorso coloro che non sono iscritti nella graduatoria fino alla concorrenza del numero dei posti messi a concorso.

Nè vale la obiezione fatta da un autorevole membro della Commissione col richiamo del sistema dei concorsi universitari che è completamente diverso perchè ivi si forma una terna di vincitori, ma non si va oltre, sicchè non è ammissibile che un non compreso fra i tre vincitori consegua il posto, e perchè il compreso nella terna non ha un diritto alla

nomina in caso di altre vacanze, ma solo una possibilità di essere chiamato a coprire uno dei posti non messi a concorso o già vacanti o resisi vacanti.

3. Che è completamente erroneo affermare che col promuovere anche gli idonei si giova al servizio: chè anzi si verifica l'opposto.

Proprio per la celerità delle promozioni avutasi per il passato, con l'aumento dell'organico, e col sistema che la legge del novembre 1952 volle eliminare, si sono verificati i gravi vuoti nei Tribunali e nelle Preture. E col ripristinare il sistema abolito dalla legge del novembre 1952 si perpetuerebbe l'inconveniente, in linea generale e si confermerebbe in particolare nel momento attuale.

Si perpetuerebbe in linea generale perchè — procedendosi alle immediate promozioni in ragione dei posti resisi imprevedibilmente vacanti nell'anno — con ogni rapida copertura di un posto in cassazione o in appello, si determina una vacanza nei Tribunali o nelle Preture, a coprire la quale, imprevista, sarà necessario attendere i risultati di un nuovo concorso, con tutto il tempo che per questo occorre.

Si confermerebbe, con gravi riflessi, nel momento attuale, perchè, come è risultato in sede di discussione del bilancio della giustizia e come è di comune conoscenza, le più numerose e preoccupanti vacanze sono fra i magistrati di Tribunale (cioè in Tribunale e nelle Preture) e non negli uffici superiori. Tale situazione si aggraverebbe ove in aggiunta ai 20 posti messi a concorso per l'Appello si promovessero altri 40 idoeni, e il parallelismo colle promozioni per scrutinio, altri per anzianità, elevandosi così i posti vacanti di Tribunale e Pretura a 707.

4. E così esattamente contrario alla realtà è che il disegno di legge mira a soddisfare legittime aspettative.

Nessuna aspettativa potevano per vero avere coloro che hanno chiesto di essere ammessi al concorso per l'anno 1953: essi sapevano per contro che la loro possibilità di promozione era limitata al numero dei posti messi a concorso. Rendere possibile oggi la promozione costituisce non quindi soddisfacimento di una aspettativa, ma dono veramente inaspettato.

5. Al che è da aggiungere in via di opportunità che applicando la legge ai concorsi di quest'anno già chiusi e colle graduatorie già definitivamente formate, si vengono colla legge stessa ad avvantaggiare persone già individuate ed individuabili e delle quali potrebbe, volendosi, allegare alla legge l'elenco, avendosi così ancora una volta un caso delle cosidette promozioni per legge ed un'altra non commendevole ipotesi di una legge che viene a favorire persone determinate, individuabili e solo esse (perchè i concorrenti del 1954 perderebbero le vacanze impreviste del 1954 ma avrebbero le impreviste del 1953, attribuite però per concorso) le quali persone oltre tutto furono già avvantaggiate — sia pure in scarsa misura -- delle vacanze impreviste verificatesi nel 1952 e non coperte in base alla legge di allora, e, goduti i vantaggi della nuova legge, verrebbero a non subirne le conseguenze non favorevoli.

Per queste considerazioni a nome della parte della Commissione rimasta nella seduta del 3 dicembre 1953 in minoranza si chiede che il Senato voglia non approvare il disegno di legge dei senatori Papalia ed altri.

DE PIETRO, relatore per la minoranza.

DISEGNO DI LEGGE TESTO DEI PROPONENTI

Articolo unico.

L'articolo 1 della legge 18 novembre 1952, n. 1794, è così modificato:

« Le promozioni a magistrato di Corte di appello ed a magistrato di Corte di cassazione sono conferite per il numero dei posti, da attribuire rispettivamente alle dette categorie, corrispondente alle vacanze previste nell'anno in cui sono indetti i concorsi.

Per le promozioni a magistrato di Corte di appello i posti sono ripartiti:

- a) per quattro decimi ai vincitori del concorso;
- b) per quattro decimi ai magistrati promovibili per merito distinto in seguito allo scrutinio;
- c) per due decimi ai magistrati promovibili per merito, parimenti in seguito allo scrutinio.

Per le promozioni a magistrato di Corte di cassazione i posti sono attribuiti per due terzi aj vincitori del concorso e per un terzo ai magistrati promovibili in seguito allo scrutinio nelle promozioni in Corte di appello ed in Corte di cassazione, la eventuale maggiore disponibilità di posti, che si verifichi durante l'anno, è attribuita, in deroga al disposto degli articoli 147, secondo comma, e 178, primo comma, dell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 maggio 1941, n. 12, per cinque decimi ai magistrati compresi nella graduatoria del concorso e per cinque decimi a quelli promovibili a seguito scrutinio. Tale disposizione si applica anche per le vacanze che si verificano entro il 1953 ».

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DELLA MAGGIORANZA DELLA COMMISSIONE

Articolo unico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

Per le promozioni a magistrato di Cassazione i posti sono attributi per due terzi ai vincitori del concorso e per un terzo ai magistrati promovibili in seguito allo scrutinio.

Nelle promozioni in Corte di appello ed in Corte di cassazione, la eventuale maggiore disponibilità di posti, che si verifichi durante l'anno, è attribuita, in deroga al disposto degli articoli 147, secondo comma, e 178, primo comma, dell'Ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per cinque decimi ai magistrati compresi nella graduatoria del concorso e per cinque decimi a quelli promovibili a seguito di scrutinio.

La disposizione si applica anche per le vacanze impreviste verificatesi entro il 31 dicembre 1953.