

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2056

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DEL CASTILLO, SGARLATA MARCELLO, LAFORGIA e URSO

Presentata il 5 febbraio 1965

Modificazioni alla legge 24 aprile 1958, n. 195, ed alla legge 4 gennaio 1963, n. 1, in materia di organici e di promozioni dei magistrati

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge n. 1 del 1963 (« Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e per le promozioni ») ha inteso ovviare ad una delle più serie e lunghe crisi di strutture, d'istituti e di sistemi che si siano verificate nell'Ordine giudiziario e nell'Amministrazione della giustizia dalla formazione dello Stato unitario fino ad oggi. Nessuno potrebbe affermare aprioristicamente che i tre criteri fondamentali cui si è ispirato il legislatore (aumento notevole degli organici in tutte le funzioni, soppressione dei concorsi per titoli, ed adozione dello scrutinio quale mezzo quasi esclusivo per la progressione alle funzioni di appello e di Cassazione, possibilità aperta a tutti i magistrati dichiarati promovibili a seguito di scrutinio di essere promossi ad ogni effetto in soprannumero alle funzioni superiori ove non possa, entro un congruo lasso di tempo, essere loro assegnato un posto di organico) siano di per sé idonei al raggiungimento di quello scopo. Tuttavia, a causa di alcuni difetti tecnici e di alcune lacune della legge, dovute prevalentemente alla forza delle cose e delle circostanze, che ne hanno ristretto l'elaborazione in un tempo eccezionalmente breve, si profila la minaccia che quello scopo possa rimanere frustrato e sul piano della funzionalità degli organi della giustizia, e sul piano psicologico dell'appagamento delle giuste aspirazioni della maggior parte dei Magistrati. Anche ad una sommaria

analisi, tre inconvenienti emergono, tra gli altri, in modo evidente: 1) l'aver attribuito alle Commissioni permanenti di scrutinio, come previste e strutturate, nella loro esigua composizione numerica, dalla legge istitutiva del Consiglio Superiore e dalle relative disposizioni di attuazione, compiti di gran lunga più gravosi, per la durata ed intensità, di quelli imposti dalle precedenti leggi; 2) l'aver subordinato l'effettiva promovibilità dei magistrati dichiarati promovibili a seguito di una data sessione di scrutinio, al totale espletamento delle operazioni da parte delle Commissioni, e del Consiglio Superiore, in sede di revisione; 3) il non aver predisposto, a favore dei magistrati di Cassazione, la possibilità dell'ulteriore progressione in soprannumero alle funzioni direttive superiori, secondo il sistema ormai acquisito per l'avanzamento alle funzioni d'appello e di Cassazione.

Sotto il primo profilo, occorre considerare che mentre, secondo il precedente sistema, gli scrutini rappresentavano soltanto uno dei mezzi concorrenti di promozione, erano banditi soltanto quando se ne manifestava la necessità (in media, ogni triennio) per un numero limitato di candidati riguardo a ciascuna sessione (non più di 150 per l'appello, non più di 75 per la Cassazione), oggi, invece, essi rappresentano praticamente l'unico vaglio predisposto per tutta la massa dei magistrati aspiranti alle funzioni superiori, hanno

frequenza annuale, e ad essi possono indistintamente partecipare tutti i magistrati che abbiano raggiunto o raggiungano nell'anno una determinata anzianità minima. Quindi, a parte l'eccezionale affollamento di candidati verificatosi nei scrutini banditi per la prima applicazione della legge, è da prevedere che anche per ciascuno degli anni successivi le Commissioni di scrutinio dovranno affrontare l'esame di centinaia e centinaia di candidati.

L'inevitabile prolungamento della durata delle operazioni che deriva da così gravoso compito affidato alle Commissioni di scrutinio, ed al Consiglio Superiore in sede di revisione, costituisce certo una remora e che i posti (di vecchia istituzione, o derivanti dall'aumento di organico) che si rendono via via vacanti, nelle Corti, siano tempestivamente coperti in conformità delle presenti esigenze di servizio. Tale inconveniente viene ingigantito dall'improvvida norma che, come si è detto, non permette la promozione di alcun magistrato dichiarato promovibile, prima che tutte le operazioni della sessione di scrutinio cui egli ha partecipato risultino definitivamente chiuse. Era questo, bensì, il sistema dell'ordinamento del 1941, ma ad esso il legislatore aveva, ben presto derogato stabilendo la possibilità di promozione immediata con riserva di anzianità (articolo 5, 2° comma del decreto legislativo luogotenenziale 30 aprile 1946, n. 356, confermato dall'articolo 1 del decreto legislativo 22 febbraio 1948, n. 313, ed, infine, dell'articolo 2 secondo comma, della legge 18 novembre 1952, n. 1794, le cui disposizioni pare opportuno riportare integralmente: « I magistrati dichiarati promovibili per scrutinio con classifica definitiva, possono essere promossi, con riserva di anzianità, prima che siano esauriti i lavori di revisione. Esauriti tali lavori, e forniti gli elenchi di tutti i magistrati dichiarati promovibili con la stessa qualifica, sono sciolte le riserve di anzianità, conservandosi a ciascun magistrato la promozione con la decorrenza giuridica corrispondente al posto occupato negli elenchi, ferme, tranne che agli effetti dell'anzianità, le promozioni già disposte ».

Ora, il non permettere la promozione immediata di alcun magistrato prima della chiusura di tutte le operazioni, oltre a contribuire a frustare l'intento che i posti disponibili in un determinato anno siano, per quanto possibile, coperti entro l'anno stesso, rappresenta tra l'altro un sistema antieconomico giacché avendo la legge fissato provvidamente, a tutela dei diritti degli interessi individuali, la decorrenza giuridica ed economica delle pro-

mozioni in data non posteriore al 31 dicembre di ciascun anno, l'Amministrazione finanziaria viene a sopportare un onere notevole di differenze di stipendio per funzionari superiori effettivamente non esercitate.

Sotto il terzo riflesso, occorre considerare che il disagio della magistratura ha trovato una delle sue cause principali nella sproporzione esistente tra il numero di posti in organico per le varie funzioni; le difficoltà di passaggio alle funzioni superiori ed il ristagno fino a tarda età nelle funzioni inferiori, con le ovvie conseguenze di ordine morale ed economico, danno luogo nella magistratura ad un sempre più scarso afflusso di buoni elementi, al frequente esodo di buoni magistrati e a spiacevoli rivalità in occasione del giudizio di promozione. I lamentati inconvenienti sono stati solo in parte eliminati dalla legge approvata, in quanto, nel nuovo organico, all'aumento di duecento posti di magistrato di Cassazione più un numero indeterminabile a priori di magistrati di Cassazione da promuoversi in soprannumero, corrisponde un aumento di soli 18 posti di magistrato di Cassazione con funzioni direttive, onde il vecchio rapporto di circa uno a tre è diventato di 1 a 5 e la cosiddetta piramide si è ancora più ristretta verso la cima. Deve, inoltre, essere osservato che, nell'intenzione del legislatore, l'aumento dei magistrati di Cassazione, in ruolo e in soprannumero, era essenzialmente diretto a consentire un aumento del lavoro della Corte Suprema. Ma tale risultato non è raggiungibile senza un contemporaneo e congruo aumento del numero dei Presidenti di Sezione e delle sezioni stesse, ognuna delle quali necessita, già con l'attuale forza numerica, di almeno quattro o cinque Presidenti, oltre al titolare. È chiaro che il troppo limitato aumento dei posti di Presidente di sezione ed equiparati non consente di fronteggiare la situazione. E questo, anche a prescindere dall'opportunità, ritenuta da molti, di comporre le sezioni unite con soli Presidenti di sezione e, inoltre, di poter disporre per l'imponente lavoro cui attendono le Commissioni di scrutinio e di esame per tutte le funzioni di un notevole numero di magistrati — Presidenti di sezione ed equiparati — liberi in tutto o in parte dall'ordinario lavoro delle udienze.

Infine, l'accresciuto numero delle sezioni civili e penali della Corte Suprema impone di prevedere l'esistenza non di un solo Presidente Aggiunto della Commissione, bensì di due, uno dei quali sempre sotto l'alta direzione del Primo Presidente della Cassazione stessa, provveda al coordinamento della giurispru-

denza civile, e l'altro a quello della giurisprudenza penale, oltre che, ove necessario, alla Presidenza rispettivamente delle Sezioni Unite civili e di quelle penali, quale naturale e permanentemente sostituto del Primo Presidente.

Partendosi da tali premesse, risulta chiara l'opportunità delle proposte legislative contenute nell'allegato testo. Con l'articolo 1 viene attuata una modificazione della legge del Consiglio superiore, nel senso che quando nell'anno il numero dei candidati scrutinandi superi un certo massimo, la Commissione permanente di scrutinio possa essere affiancata da una Commissione sussidiaria e temporanea (per la durata della sessione), analoga per il numero e per la qualità dei componenti a quella permanente, salvo che per la Presidenza, affidata, rispettivamente per la Cassazione e per l'appello, al Presidente Aggiunto più anziano della Cassazione e all'Avvocato Generale della Cassazione, anziché al Primo Presidente o al Procuratore Generale. Tale soluzione, comportante la divisione del lavoro tra due Commissioni formalmente distinte, è sembrata preferibile a quella, da più parti proposta, di conservare l'unità formale delle Commissioni permanenti, e di limitarsi ad aumentare il numero dei componenti titolari e supplenti. Con questo criterio si sarebbe potuto, bensì raggiungere in parte lo stesso scopo, con la possibilità di una maggiore frequenza alternata di relatori e di giudicanti, e si sarebbe potuto anche conseguire il vantaggio delle unità della Presidenza, ma non si sarebbe affatto alleviato il compito veramente gravoso imposto alla persona del Primo Presidente e del Procuratore Generale, che, anzi, dalla maggiore consistenza numerica delle Commissioni, tale compito sarebbe risultato ulteriormente ingigantito.

Con l'articolo 2 si provvede ad elevare da uno a due il numero dei posti di Presidente aggiunto di Cassazione.

Con l'articolo 3 si provvede a dare al Consiglio Superiore la potestà di deliberare, sulla premessa di determinate condizioni, la promozione immediata dei magistrati dichiarati promovibili con classifica definitiva, senza attendere l'esito di tutte le operazioni di scrutinio e di quelle del Consiglio Superiore in sede di revisione. Tuttavia, tale possibilità è stata ricondotta in limiti più ristretti di quelli previsti dalle citate leggi del 1946, del 1948 e 1952, in considerazione che, ove la situazione del magistrato promovendo non risulti definitivamente consolidata nell'organico di appello o di Cassazione per cui è stato designato, possono sorgere *ex post* problemi quasi inestricabili di inquadramento, per l'interferenza (ignota nel sistema precedente) tra promozioni in organico e promozioni in soprannumero e, per gli anni 1962-1963, anche tra promozioni per scrutini speciali e promozioni per scrutini ordinari.

Infine, con l'articolo 4 viene attuata la possibilità di promuovere i magistrati di Cassazione alle funzioni direttive superiori in soprannumero, con un sistema analogo a quello previsto dall'articolo 5 secondo e terzo comma della legge n. 1 del 1963 per le promozioni in soprannumero in appello e in Corte di Cassazione: giudizio di promovibilità a data fissa, promozione in soprannumero con decorrenza da altra data fissa successiva, ove entro l'anno in cui sia intervenuto il giudizio positivo, il designato non abbia potuto fruire di uno dei posti di organico disponibili. Da notare che l'attuazione di una simile disposizione importerebbe per le finanze dello Stato un onere relativamente modesto; giacché, secondo le attuali tabelle di stipendio, le retribuzioni normali di un magistrato di Cassazione con alcuni scatti biennali di stipendio raggiungono e superano lo stipendio iniziale del grado superiore.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Istituzione delle Commissioni sussidiarie di scrutinio)

All'articolo 13 della legge 24 marzo 1958, n. 195 sono aggiunti i commi seguenti:

« Qualora il numero dei magistrati che si presentano ad una singola sessione di scrutinio supera i centocinquanta, il Consiglio Superiore può nominare, per il periodo di durata della sessione stessa, una Commissione sussidiaria di scrutinio.

La Commissione sussidiaria di scrutinio per le promozioni in Corte di Cassazione è presieduta dal Presidente Aggiunto della Corte Suprema di Cassazione, avente maggiore anzianità nella funzione. La Commissione di scrutinio per la promozione di Corte d'Appello è presieduta dall'Avvocato Generale titolare presso la Corte Suprema di Cassazione.

Nell'articolo 45, secondo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, tra le parole « Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione » e le parole « che la presiede » sono iscritte le parole « ovvero, trattandosi della Commissione sussidiaria » del Presidente Aggiunto della Corte Suprema di Cassazione avente maggiore anzianità nella funzione ».

Nel terzo comma dello stesso articolo, tra le parole « Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione » e le parole « che la presiede », sono inserite le parole: « ovvero trattandosi della Commissione sussidiaria, dell'Avvocato Generale titolare presso la Corte Suprema di Cassazione ».

All'articolo 45 predetto è aggiunto il seguente ultimo comma: « Nel deliberare la costituzione della Commissione sussidiaria, il Consiglio Superiore determina da quale numero dell'Ordine d'iscrizione in ruolo dei Magistrati che partecipano allo scrutinio debbono avere inizio le operazioni della Commissione predetta ».

ART. 2.

(Istituzione di un secondo posto di Presidente Aggiunto della Corte Suprema di Cassazione)

Il ruolo organico della Magistratura è aumentato di un altro posto di Presidente Aggiunto della Corte Suprema di Cassazione.

La tabella *a*) allegata alla legge 4 gennaio 1963 numero 1 è sostituita dalla tabella allegata alla presente legge.

ART. 3.

*(Promozioni immediate
dei Magistrati scrutinati)*

L'articolo 25 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, è sostituito dal seguente:

« Le promozioni dei Magistrati dichiarati promovibili si effettuano non prima che siano esaminati i lavori di revisione dello scrutinio, secondo l'ordine dei relativi elenchi. Tuttavia, i Magistrati dichiarati promovibili con classifica definitiva, possono, per esigenza di servizio, essere promossi, indipendentemente dall'esaurimento degli scrutini medesimi, nell'ambito dei posti di organico disponibili, quando non siano preceduti da altri candidati nei cui confronti penda istanza di revisione.

Le disposizioni del comma precedente si applicano anche alle promozioni ai posti riservati agli scrutini speciali di cui all'articolo 3 della presente legge. Non si applicano ai magistrati che siano stati dichiarati promovibili per scrutinio ordinario, con qualifica definitiva, ma nei confronti dei quali penda istanza di revisione per il conseguimento della promozione a seguito di scrutinio speciale.

Il Magistrato che rinuncia al turno di promozione è promosso, nella quota riservata ai promovibili dell'anno successivo per la medesima classifica di scrutinio e così di seguito per non oltre tre anni.

La dichiarazione di rinuncia al turno di promozione deve essere fatta non oltre il 30° giorno dalla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del decreto di promozione e destinazione ».

ART. 4.

(Promozione in soprannumero alle promozioni direttive superiori)

Il secondo comma dell'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1 è sostituita dai tre seguenti:

« Il Ministro di grazia e giustizia entro il mese di giugno di ogni anno richiede al Consiglio Superiore della Magistratura la dichiarazione di cui al precedente comma per i Magistrati di Cassazione che nell'anno raggiungono sei anni di anzianità nelle funzioni ».

Ove tali Magistrati, dichiarati idonei, non possono nell'anno accedere alle funzioni di-

rettive per mancanza di posti disponibili in organico, ai Magistrati stessi sono conferite le funzioni direttive in soprannumero con decorrenza non posteriore al 31 dicembre dello stesso anno.

I Magistrati ai quali siano conferite le funzioni direttive a norma del comma precedente saranno chiamati ad esercitare, secondo le esigenze del servizio, le funzioni di Presidente di Sezione presso la Corte di Cassazione e di Avvocato Generale presso la Procura generale della stessa Corte ed anche quelle di Presidente di Corte d'Appello o di Procuratore Generale di Corte d'Appello, secondo la disponibilità dei posti. Il Ministro di grazia e giustizia indicherà nelle proposte l'Ufficio al quale ciascun Magistrato potrà essere assegnato.

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 — Presidenti Aggiunti della Corte di Cassazione — Presidente del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche	4
Presidente di Sezione della Corte di Cassazione ed equiparati	82
Consiglieri della Corte di Cassazione ed equiparati	493
Magistrati di Appello	1.780
Magistrati di Tribunale ed aggiunti giudiziari	4.173
Uditori giudiziari	350
	<hr/>
TOTALE	6.883
	<hr/> <hr/>