CAMERA DEI DEPUTATI N. 2025-C

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

(RELATORI: **DANTE**, *per la maggioranza;*
KUNTZE, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella seduta del 23 marzo 1961

MODIFICATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 5 luglio 1961 (*Stampato n.* ***1500***)

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GONELLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO *AD INTERIM* DEL TESORO
(TAMBRONI)

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 7 luglio 1961

—

Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura

Presentata alla Presidenza il 9 novembre 1961

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il disegno di legge contenente disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura, già approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 23 marzo 1961, ritorna al nostro esame in conseguenza di modifiche apportate dal Senato nella seduta del 5 luglio 1961.

Tali modifiche si riferiscono tanto all'articolo 1 che, come è noto, prevede i posti in aumento nel ruolo organico della Magistra-

tura, quanto all'articolo 2, che stabilisce lo scaglionamento, in cinque anni, di tali aumenti, ed agli ultimi due commi aggiunti, che prevedevano l'attribuzione di una aliquota dei posti in aumento ai concorsi espletati.

La Commissione della Giustizia ha esaminato in due distinte sedute tali modifiche pervenendo alla decisione, presa a maggioranza, di proporre alla Camera che il disegno di legge venga approvato nel testo emendato dal Senato. Le modifiche arrecate all'articolo 1 consistono nell'aumento da 10 a 12 dei posti di magistrati di Corte di cassazione con ufficio direttivo di presidente di Corte di appello ed equiparati, e nella soppressione dei due posti di magistrati di Corte di cassazione con ufficio direttivo di presidente aggiunto della Corte di cassazione (equiparati al procuratore generale presso la stessa Corte ed al presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche).

Mentre di poco rilievo è l'aumento di due posti di magistrati di Cassazione con ufficio direttivo di presidente di Corte di appello, più impegnativo si presenta l'emendamento soppressivo, approvato dal Senato, dei due « ex grado secondo ».

Il vostro relatore ha già manifestato, in sede di discussione generale, i motivi della opportunità della istituzione di tali due posti, motivi che ritiene ancora validi anche se le esigenze affiorate davanti all'altro ramo del Parlamento riguardanti le magistrature speciali – che reclamano posti di eguale livello – giustificano la opportunità che tale problema – che rimane aperto – venga considerato stralciato per essere trattato autonomamente.

In tal senso deve essere intesa l'eventuale approvazione, da parte della Camera, delle modifiche arrecate dal Senato, sulla soppressione del penultimo comma dell'articolo 1 del disegno di legge.

Le modifiche dell'articolo 2 prevedono un diverso scaglionamento, nel quinquennio, dei posti in aumento sia come conseguenza delle modifiche arrecate all'articolo 1, sia per effetto della decisione, presa dal Senato, di conferire, con una norma a carattere transitorio, una maggiore aliquota di posti ai concorsi di magistrati di Corte di appello e per magistrati di Corte di cassazione.

Mentre la Camera aveva ritenuto opportuno conferire 35 posti di magistrati di Cassazione e 115 posti di magistrati di Corte di appello ai concorsi del 1959, il Senato ha ritenuto opportuno aumentare tali posti portandoli, rispettivamente, a 76 e 119 unità dando mandato al Consiglio superiore della Magistratura, di formare una nuova graduatoria, stabilendo modalità e preferenze per l'ordine della graduatoria.

In definitiva, pertanto, le modifiche apportate dal Senato non sono sostanziali rispetto al testo approvato dalla Camera, perché sui principî informatori, che stanno a base del disegno di legge, i due rami del Parlamento sono stati concordi.

Ciò premesso, ritengo che sia doveroso esporre brevemente i motivi che hanno indotto la Commissione di Giustizia a proporre alla Camera l'approvazione del testo emendato dal Senato respingendo nuove modifiche che sono state prospettate soprattutto dal settore di estrema sinistra.

Sulla improrogabile necessità di aumentare l'organico della Magistratura, la Commissione è stata unanime. Giova a questo proposito, però, ricordare, che dopo l'approvazione del disegno di legge da parte del Senato, il congresso dei magistrati promosso dall'Associazione nazionale dei magistrati, tenuto a Palermo agli inizi dell'ottobre 1961, ha auspicato, nella mozione conclusiva « *che l'aumento venga contenuto nei limiti a suo tempo proposti dal Consiglio superiore della Magistratura, raccomandando che le nuove immissioni avvengano con immutati criteri di severa selezione* ».

Il Parlamento, a suo tempo, non fu insensibile alle proposte del Consiglio superiore e ritenne di diminuire l'organico, nei primi posti, di ben 200 unità, portando da 1000 a 800 i posti di nuova istituzione all'inizio della carriera, mentre per i posti di magistrati di Appello e di Cassazione, il testo emendato ed approvato dalla Camera e dal Senato, rispecchia, pressoché fedelmente, le proposte del Consiglio stesso.

Il Parlamento fa propria la raccomandazione dell'Associazione magistrati relativa alla necessità di una severa selezione di coloro che sono chiamati alle delicate funzioni di giudice ed è lieto di poter constatare che, sino ad oggi, i concorsi in Magistratura sono stati sempre ispirati a criteri selettivi di estremo rigore; salvo immissioni verificatesi, in un periodo di estrema urgenza e necessità, senza la garanzia di veri e propri concorsi; tuttavia si deve riconoscere che anche quei magistrati, reclutati in una forma non consueta, a contatto con un ambiente particolarmente selezionato, quale è quello dei magistrati, hanno saputo porsi a livello dei propri colleghi.

Di tale raccomandazione il Parlamento ritiene destinataria la stessa magistratura dato

che la Commissione esaminatrice dei concorsi per magistrati è presieduta da un alto magistrato, mentre gli esaminatori sono magistrati o docenti universitari.

IL CONFERIMENTO DI POSTI A CONCORSI ESPLETATI.

Più viva è stata la polemica relativa al conferimento di un'aliquota dei posti in aumento all'ultimo concorso, o – secondo l'emendamento approvato dal Senato – ai concorsi espletati dagli anni 1957, 1958 e 1959. Deve essere respinta l'affermazione apparsa in una pubblicazione della Associazione dei magistrati – sezione distrettuale di Roma – secondo la quale « *il voto della Camera* (su questo emendamento) *è frutto di un non compiuto approfondimento della questione in tutti i suoi aspetti oltre che della notoria, incontenibile pressione degli interessati* ».

Per smentire queste incaute affermazioni, basta seguire, brevemente, le varie fasi di questo emendamento. Quando ancora i concorsi non erano stati espletati e, di conseguenza, non era neppure prevedibile la relativa graduatoria, da tutti i settori dello schieramento parlamentare, dall'estrema sinistra all'estrema destra, furono presentati numerosi emendamenti tutti intesi ad aumentare i posti del concorso utilizzando, in questo senso, un'aliquota dei posti in aumento dell'organico.

L'emendamento, quindi, porta i segni dell'imparzialità e della impersonalità rispetto al tempo in cui l'esigenza è stata prospettata al Parlamento il quale, nella sua iniziativa, non poteva obbedire ad « incontenibili pressioni » per l'evidente motivo che non si conoscevano né i vincitori né gli idonei.

Il tempo intercorso tra l'approvazione dell'articolo 1 del disegno di legge (novembre 1960) e l'articolo 2 (marzo 1961) è stato utilizzato dal Comitato ristretto, integrato da tutti i presentatori di emendamenti, dalla Commissione di Giustizia e dalla Camera, alla ricerca di una soluzione che potesse assicurare alla norma il maggiore carattere della generalità. Tale soluzione può essere non condivisa ma ricondurre l'eventuale insoddisfazione a mancanza di approfondimento di studio della questione o peggio ad incontenibili pressioni degli interessati, costituisce una ingenerosa ed offensiva affermazione che il relatore deve sottolineare, non fosse altro, per respingerla.

Vero è che, quando si approdò ad una prima conclusione, nella scelta di un emendamento concordato (al quale fu erroneamente dato il nome di « *emendamento Dante* » perché si trattava di un emendamento prescelto da un Comitato ristretto poi fatto proprio dalla maggioranza della Commissione), la graduatoria era stata di già licenziata, ma il criterio adottato dalla Camera voleva rendere testimonianza di fiducia verso l'obiettività delle Commissioni, le quali avevano emesso un giudizio comparativo che era (ed è logico pensare lo fosse effettivamente) ispirato ai reali meriti dei concorrenti.

Se tale emendamento, la cui giustificazione va ricercata nella scarsezza quantitativa dei quadri della Magistratura, come meglio in seguito sarà chiarito, soddisfa anche le esigenze umane, di sviluppo di carriera, alle quali il Parlamento avrebbe potuto restare insensibile, tali esigenze non debbono essere abbassate al livello di un favore prestato o di un vantaggio conseguito da questo o da quell'altro magistrato; se tali esigenze vogliono essere valutate sotto il profilo umano e misurate nella loro reale entità, esse debbono essere giudicate per quello che ha scritto, nella sua relazione, la Commissione esaminatrice dei candidati al concorso di consigliere di Cassazione: la detta Commissione dopo aver esposti i criteri in base ai quali aveva graduato i vari concorrenti, e dopo aver espresso il proprio compiacimento per l'alto grado di cultura, di preparazione professionale e di dedizione al dovere riscontrate non solo nei vincitori, ma anche nei candidati che per la mancanza di posti disponibili non poterono rientrare nella rosa dei vincitori, ha concluso affermando che « *un provvedimento con cui, in vista del progettato aumento del numero dei magistrati di Cassazione, si stabilisse di apportare un aumento anche al numero dei posti da coprire col presente concorso, troverebbe opportuna ed appropriata applicazione, ammettendo alla promozione magistrati che già ne risultano ben degni sotto ogni aspetto e ne sarebbero altrimenti esclusi solo per la ristrettezza dei posti messi a concorso* ».

Trattasi di un accorato messaggio (che torna ad onore della Magistratura italiana, perché evidenzia la difficoltà di una selezione qualitativa fra magistrati meritevoli di promozione) rivolto al Parlamento e che tuttavia il Parlamento avrebbe probabilmente disatteso se non vi fossero state preminenti esigenze di carattere obiettivo, dettate dalla necessità di garantire il normale funzionamento della Giustizia. Il provvedimento in effetti

mira ad assicurare l'immediata disponibilità di magistrati di Cassazione e di Appello, utilizzando un contingente dei posti in aumento, per necessità delle quali mai, come ora, si era avvertita l'urgenza data l'assoluta deficienza dei ruoli.

È stato un continuo motivo di doglianza, nei congressi di avvocati e magistrati, nelle relazioni dei procuratori generali, negli interventi, di deputati e senatori, nel Parlamento che una delle cause della lentezza delle procedure dipende dallo scarso numero di magistrati in relazione alla mole degli affari. Per eliminare tali difficoltà si è finalmente ritenuto di dover provvedere, col disegno di legge in discussione, a più massiccio aumento di organici che si ricordi. Esso supera il pur coraggioso aumento di 580 unità attuato dalla legge Piccioni, nella quale fu inserita una disposizione transitoria di analoga natura all'attuale. Se si considera infine che dopo il 1959 non si sono più banditi i concorsi e che i candidati ottimamente classificati nei concorsi di detto anno e ritenuti meritevoli della promozione, ma non potuti promuovere soltanto per la ristrettezza dei posti, avrebbero potuto partecipare con certezza di successo; si deve pervenire alla conclusione che sotto aspetto umano il provvedimento non si presenta con il crisma del favore, ma con l'altro di un atto di giustizia.

Sembra inconferente ed ultronea, al relatore, un'indagine sui motivi per i quali i concorsi non sono stati banditi o di ricercare le ragioni per le quali il disegno di legge sui nuovi sistemi di promozione, che il Governo, sollecito alla richiesta del Consiglio superiore della Magistratura, ha presentato al Parlamento, ha avuto un *iter* particolarmente travagliato. Certo è che nel 1960 e nel 1961 non sono stati banditi i concorsi né si prevede che possano essere banditi quelli del 1962. Di fronte alla constatazione che la pubblica amministrazione considera caduca una legge ed il tempo necessario perché il Parlamento ne approvi un'altra che soddisfi alle esigenze di fermenti radicalmente innovatori, c'è la situazione delle vacanze, nei posti dell'organico della Magistratura, in appello ed in Cassazione, che è insostenibile.

La sua gravità è evidenziata dal seguente prospetto, limitatamente ai ruoli di magistrati di Cassazione e di magistrati di Corte di appello, nel quale si tiene conto sia delle vacanze che avrebbero dovuto essere coperte con i concorsi del 1960 e 1961, sia delle vacanze che, in tali anni, si formano, a seguito dell'aumento dell'organico, secondo l'originario scaglionamento degli aumenti fatto dal Ministro Guardasigilli proponente per gli anni 1960-61 e senza tener conto degli ulteriori aumenti di posti per magistrati di Cassazione e per magistrati di Corte d'appello conseguenti all'approvazione dell'emendamento Dante all'articolo 1.

In seguito a tale ulteriore aumento i posti di magistrati di Cassazione sono stati portati da 100 a 150 mentre quelli di consigliere di Corte di appello sono stati aumentati da 300 a 325.

SITUAZIONE DELLE VACANZE NEL RUOLO (ORIGINARIO E AUMENTATO) DEI MAGISTRATI DI CASSAZIONE E DEI MAGISTRATI DI APPELLO DOPO LA ASSEGNAZIONE AGLI ULTIMI CONCORSI RISPETTIVAMENTE DI 76 E DI 119 POSTI.

Magistrati di Corte di cassazione.

(Posti di ruolo 293 aumentati a 443).

Vacanze impreviste verificatesi nel 1959, destinate al 1960	N.	10
Vacanze previste nel 1960	»	14
Vacanze impreviste verificatesi nel 1960, destinate al 1961	»	4
Vacanze previste nel 1961	»	22
Vacanze per aumento di organico nel 1960	»	40
Vacanze per aumento di organico nel 1961	»	25
Totale posti destinati al 1960 ed al 1961	N.	115

Magistrati di Corte d'appello.

(Posti di ruolo 1.380 aumentati a 1.705).

Vacanze impreviste verificatesi nel 1959, destinate al 1960	N.	30
Vacanze previste nel 1960	»	43
Vacanze impreviste verificatesi nel 1960, destinate al 1961	»	18
Vacanze previste nel 1961	»	42
Vacanze per aumento di organico nel 1960	»	90
Vacanze per aumento di organico nel 1961	»	80
Totale posti destinati al 1960 ed al 1961	N.	303

Si sono inoltre già formate, nel 1961, 4 vacanze impreviste nel ruolo dei magistrati di Cassazione e 27 vacanze impreviste nel ruolo dei magistrati di Appello che, con le

altre che si potranno formare sino al 31 dicembre prossimo venturo, sono destinate al 1962.

Sinora sono state coperte per scrutinio appena 8 delle vacanze destinate nel 1960 al ruolo della Cassazione e 44 delle vacanze destinate per lo stesso anno al ruolo delle Corti di appello. Alla copertura degli altri posti si potrà provvedere soltanto fra alcuni anni, qualunque possa essere il sistema che regolerà le promozioni, essendo evidente che l'espletamento di altri concorsi o scrutini richiederà necessariamente un congruo lasso di tempo, mentre l'attribuzione di 76 nuovi posti di magistrato di Cassazione e di 119 posti nuovi di magistrato di Appello agli ultimi concorsi assicura l'immediata copertura dei medesimi e, quindi, un sollievo della grave situazione degli uffici giudiziari, pur residuando un elevato numero di posti da coprire con i normali sistemi. Pertanto il Parlamento – assistito dal potere di legiferare sulla materia e confortato da molteplici precedenti legislativi, ha individuato, nella presente, una occasione favorevole ed opportuna per rimuovere sollecitamente un ostacolo che intralcia il normale funzionamento della Giustizia.

CRITICHE DI INCOSTITUZIONALITÀ DELL'EMENDAMENTO E LORO INATTENDIBILITÀ.

La disposizione elaborata dalla Camera e successivamente ampliata dal Senato, è stata sottoposta a severe critiche nel Parlamento e fuori, critiche espresse sotto forma della enunciazione di principî di ordine costituzionale dei quali si denuncia la violazione e che è opportuno esaminare, perché nessun dubbio rimanga sulla compiutezza dell'indagine.

Si è sostenuto che tale norma:

a) intaccherebbe il principio dell'indipendenza della Magistratura;

b) realizzerebbe una forma di eccesso di potere legislativo, in quanto il Parlamento avrebbe inteso rivestire, con la forma della legge, un provvedimento con sostanza di atto amministrativo;

c) offenderebbe il principio di generalità che deve assistere e caratterizzare ogni norma legislativa.

In relazione alla prima obiezione va osservato, che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, secondo l'articolo 104, primo comma, della Costituzione, riguardano l'Ordine giudiziario ed il conseguente esercizio del potere giurisdizionale nei rapporti con il potere esecutivo ed il potere legislativo; ma non riguardano l'organizzazione della Magistratura che rimane riservata al Parlamento cui spetta, in virtù dell'articolo 108 della stessa Costituzione, il potere normativo sull'ordinamento giudiziario.

La disposizione in esame approvata dalla Camera prima, e dal Senato poi, è espressione concreta dell'esercizio di tale sovrano ed esclusivo potere, e conseguentemente, la pretesa lesione del principio di indipendenza della Magistratura sotto questo profilo appare manifestamente insussistente.

Parimenti è da escludersi che possa trovare applicazione al caso in esame il dettato dell'articolo 106, primo comma, della Costituzione che si riferisce, con tutta evidenza, alle sole assunzioni in carriera di magistrati.

Eppure a questo proposito giova ricordare che nella seduta del 17 gennaio 1951 l'allora deputato onorevole Capalozza, oggi senatore, sostenne, con robustezza di argomentazioni – facendo sue le osservazioni dell'onorevole Giovanni Leone – che fosse legittima attraverso un successivo aumento di posti messi a concorso, l'immissione in carriera di magistrati dichiarati idonei.

Neppure sotto il profilo di una lesione delle prerogative che, in materia di promozioni, la Costituzione, a norma dell'articolo 105, attribuisce al Consiglio superiore della magistratura, può essere sostenuta la violazione del precetto costituzionale; tesi questa prospettata, in sede di Commissione, dall'onorevole Kuntze.

Secondo il disposto dell'articolo 105 della Costituzione il Consiglio superiore della magistratura provvede alle promozioni secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, Il che significa che il legislatore fissa i criteri, i modi ed il tempo in base ai quali dette promozioni debbono essere effettuate; sicché la attività meramente esecutiva del Consiglio superiore rimane vincolata alla rigorosa applicazione delle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non v'è dubbio che una legge, la quale aumenti gli organici della Magistratura, è appunto una legge modificativa dell'ordinamento giudiziario, ed una disposizione in essa contenuta, relativa al conferimento di un'aliquota di posti in aumento agli ultimi concorsi espletati, costituisce una norma transitoria dettata da una particolare contingente situazione.

Con siffatta norma transitoria il legislatore si limita a fissare criteri e modalità in base ai quali un certo numero di posti derivanti dall'aumento dei ruoli, dovrà essere attribuito; mentre il conseguente atto, con

l'accertamento dell'aderenza del caso alla norma, deve essere compiuto dal Consiglio Superiore, in ossequio al precetto costituzionale.

Non è, quindi, la legge che promuove, ma è il Consiglio Superiore che delibera l'avanzamento, dando esecuzione alla norma approntata dal Parlamento.

Il legislatore, quindi, nell'attribuire il maggior numero di posti ai concorsi già espletati non si sostituisce al Consiglio Superiore nell'esercizio delle sue prerogative costituzionali, in tema di promozioni e tanto meno comprime tale sua sfera di competenza, al contrario l'attivizza consentendo a detto organo di utilizzare, in misura più ampia, le graduatorie e di spiegare, quindi, in una misura maggiore le sue prerogative nel promuovere un maggior numero di magistrati alle funzioni superiori.

Dalle suesposte considerazioni consegue che le prerogative riconosciute dalla Costituzione all'Organo di autogoverno della Magistratura, non sono, in alcun modo, vulnerate, né sotto l'aspetto formale, né tanto meno sotto l'aspetto sostanziale.

Occorre ora esaminare le critiche relative ad un preteso eccesso di potere (legislativo) secondo il quale il Parlamento avrebbe rivestito della forma della legge, un atto amministrativo elevando a dignità di norma il contenuto di esso, per essersi esso stesso sostituito alle commissioni giudicatrici del concorso dettando norme particolari per determinate persone.

È vero che nella elaborazione della norma il legislatore ha tenuto presente l'esistenza di provvedimenti amministrativi (graduatorie di idonei di concorsi); ma tali provvedimenti non sono stati assunti nella norma per riempirla di contenuto, ma di essa costituiscono solo il presupposto.

Forse giova ricordare che nella nostra Costituzione mentre sono elencate numerose materie riservate alla competenza del potere legislativo, manca una disposizione che delimiti la competenza del potere esecutivo; per cui l'attività amministrativa è costantemente in funzione della legge dalla quale riceve impulso, disciplina e limiti.

Ciò risulta più chiaro sia con riferimento alla fonte della sovranità popolare che, in regime di democrazia parlamentare, risiede esclusivamente nel Parlamento, sia in aderenza al sistema della nostra Carta costituzionale nella quale si è omesso (ed a ragione veduta) di definire la funzione amministrativa, mentre sono state esplicitamente chiarite le altre della giurisdizione e della legislazione.

Così, nella pratica legislativa, non sono infrequenti i casi di provvedimenti del potere legislativo aventi contenuto di atti amministrativi. Basterà a riguardo citare i decreti presidenziali di scorporo, emanati in attuazione della riforma agraria che sono formalmente leggi delegate e sostanzialmente atti amministrativi.

Queste considerazioni, tuttavia, si rivelano estranee alla disposizione in esame che ha carattere puramente normativo, in quanto tende a dettare i criteri ai quali il Consiglio Superiore della Magistratura dovrà uniformarsi nell'emanazione dei singoli provvedimenti amministrativi di promozione. Tale norma, infatti si limita a stabilire che un determinato numero di posti di nuova istituzione siano conferiti a candidati per i quali le commissioni giudicatrici di concorso hanno accertato i requisiti di idoneità formulando graduatorie di merito.

Tali graduatorie hanno una funzione strumentale perché, col concorso di altri requisiti, consentono la promozione del magistrato.

Né può dirsi che tali graduatorie sono prive di validità giuridica che sarebbe venuta meno con l'esaurirsi di singoli concorsi. Le commissioni giudicatrici, nei concorsi di promozione, esauriscono la loro funzione nella formazione della graduatoria degli idonei, accertando e graduando i requisiti di capacità professionale. La nomina dei graduati è fatta dalla pubblica amministrazione (nella specie, dal Consiglio Superiore della Magistratura) la quale utilizza la graduatoria nei limiti dei posti che può conferire in base al bando di concorso, o allargati per effetto del potere discrezionale esercitato in virtù di leggi, che ne consentono, in determinate misure, l'aumento.

La validità della graduatoria non si esaurisce con le nomine dei posti messi a concorso, tanto più che, in pratica, il numero di coloro che ottengono la nomina è quasi, in ogni concorso, superiore al numero dei posti messi a concorso.

A prescindere, quindi, dalle inequivocabili funzioni di accertamento della idoneità alla promozione, le graduatorie sotto il profilo storico, assumono la funzione di *certazione* di tale idoneità.

Se le graduatorie non avessero l'attitudine a protrarre nel tempo la loro utilizzazione, non sarebbe possibile avere neppure la così detta graduatoria aperta che consente a tutti coloro che sono compresi nella graduatoria

degli idonei di essere considerati, in potenza, promovibili.

Chi è incluso in una graduatoria, quindi, ha già la qualificazione giuridica a coprire il posto messo a concorso, e se la nomina non si verifica ciò dipende dalla limitatezza dei posti conferibili, non già da difetto di capacità.

Pertanto, ritiene il relatore che non sia censurabile, per nessun verso, un atto legislativo che rimuova l'ostacolo di tale limitatezza e conferisca all'organo esecutivo competente (Consiglio Superiore della Magistratura), la possibilità di fare diventare operante quell'idoneità graduata secondo un criterio obiettivo di valutazione meritoria delle capacità dei concorrenti.

Anche se il sistema, sotto il profilo della opportunità, può suggerire al legislatore il procedere con cautela, va ricordato che il presente provvedimento è assistito da numerosi precedenti attraverso i quali è stata conferita efficacia a graduatorie di concorso al di là dei limiti temporali per cui erano state create.

In dottrina, il fondamento di questa pratica si individua nel principio dell'economia degli atti giuridici, nel senso che quando un organo tecnico ha emesso un giudizio di capacità, tale giudizio può e deve essere utilizzato quanto più ampiamente possibile.

PRECEDENTI LEGISLATIVI.

Non è forse inopportuno ricordare i precedenti legislativi che confortano la legittimità del provvedimento in esame.

Tra detti precedenti, emanati dopo il 27 dicembre 1947 (data in cui venne emanata la Costituzione repubblicana) vanno ricordati:

1°) La legge 4 maggio 1951, n. 383, che assegnò una parte dei posti in aumento nei ruoli dei magistrati di Appello e di Cassazione all'anno 1951 (articolo 2) considerando detti posti quali vacanze previste e tenendo conto altresì – come spiega la relazione alla Camera dei Deputati del Ministro proponente onorevole Piccioni – della speciale posizione dei concorrenti per l'Appello e per la Cassazione nel detto anno.

2°) La legge 13 dicembre 1949, n. 887, al fine di garantire una equa ripartizione dei posti in aumento, ne attribuì una parte ai magistrati che nel concorso per 64 posti di magistrato di Appello indetto con decreto ministeriale 26 dicembre 1947, avevano riportato un voto non inferiore a 47 (articolo 2).

Anche prima della promulgazione della Costituzione (senza la favorevole ed opportuna occasione di aumenti di organico) furono emanati analoghi provvedimenti legislativi ritenuti pienamente regolari ed opportuni.

3°) Il decreto legislativo luogotenenziale 30 aprile 1946, n. 353, attribuì facoltà al Ministro di promuovere, secondo la graduatoria dei concorsi per consiglieri di Cassazione, i primi cinque idonei del concorso bandito con decreto ministeriale 10 maggio 1943 e cioè ben tre anni prima.

4°) Il regio decreto del 30 giugno 1938, che rese possibile la promozione a consigliere di Appello dei magistrati che avessero riportato non meno di 46 voti.

5°) Il regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, riformando l'ordinamento giudiziario, consentì che le promozioni a consigliere di Cassazione, per tutti i posti che si fossero resi vacanti durante l'anno 1942, fossero conferite, secondo l'ordine della graduatoria, ai magistrati dichiarati idonei nel concorso indetto con decreto ministeriale 10 dicembre 1940 (articolo 264, primo comma).

Tali precedenti servono a dissipare le residue perplessità per il fatto che provvedimenti del genere siano stati, in altre occasioni, respinti dal Senato per i notai, per i cancellieri e, nel 1958, della Camera, per gli stessi magistrati.

Il richiamo ai cancellieri ed ai notai è, invero, inconferente in quanto, per i predetti, le proposte di aumento dei posti messi a concorso non furono fatte in occasione di aumento di piante o di organici.

Quella relativa all'aumento dei posti per l'ammissione in carriera di uditori giudiziari, nel 1958, fu respinta, sia perché non vi era allora alcun aumento di organico, sia perché era già imminente il bando del concorso del 1959.

Pertanto, trattasi di situazioni profondamente diverse che non infirmano di contraddittorietà il concreto esercizio discrezionale del Parlamento.

Dell'esercizio di tale potere la giustificazione va ricercata in un dato obiettivo ed incontrovertibile, relativo alla necessità dei servizi: l'attuale pendenza, innanzi alla Corte Suprema, risulta alla data odierna di 34.537 ricorsi penali e 7.937 ricorsi civili, che non possono essere decisi senza un immediato incremento di magistrati.

Le pendenze innanzi alle Corti di appello, non sono certo meno preoccupanti. Non ritiene il vostro relatore che per eliminare tali giacenze si debba ricorrere alla spugna di un ennesimo provvedimento di amnistia. Il Par-

lamento è sovrano nel suo potere di deliberare un nuovo provvedimento di clemenza, ma esso non può essere certamente emanato sotto l'assillo di giacenze di arretrato. Per colmare, sia pure in parte, le numerose vacanze che si sono già verificate e che si potranno ancora verificare non vi era, e non vi è allo stato, altro modo che quello di aumentare i posti dei concorsi espletati utilizzando graduatorie di più concorsi al fine di consentire un maggior ambito di applicazione della norma.

A proposito di tale allargamento, operato dal Senato, consistente nell'ammettere alla promozione magistrati che anche in passato abbiano conseguito il punteggio ritenuto utile per conseguirla, i precedenti legislativi non mancano.

Basterà ricordare la cosiddetta legge delega (testo unico 10 gennaio 1959, n. 3) che dispose la formazione di una graduatoria supplementare per gli impiegati della carriera diplomatico-consolare avendo riguardo al « massimo punteggio » fra quelli riportati in vari concorsi.

La legge 20 ottobre 1960, n. 1264, che ammise gli insegnanti a nuove graduatorie tra vari concorsi, formate in base al « punteggio migliore ».

Analogamente fu disposto con legge 13 marzo 1958, n. 225, e 3 aprile 1961, n. 285, per i direttori didattici nonché, con legge 12 novembre 1955, n. 1117, per gli ufficiali delle Forze armate e con legge 10 dicembre 1960, n. 1595, per il personale delle ferrovie dello Stato.

Tale provvedimento si presenta, quindi, legittimo, equo, opportuno e necessario.

Legittimo perché in piena armonia con il precetto costituzionale.

Equo perché ripara in parte al danno prodotto a causa del mancato bando dei concorsi per il 1960 e 1961: al principio di equità – secondo la illustrazione data dal presentatore, onorevole Zotta – ubbidisce l'emendamento approvato dal Senato che autorizza il Consiglio Superiore della Magistratura ad utilizzare non una, ma tre graduatorie.

Opportuno perché consente di distribuire, nel tempo l'aumento degli organici evitando che un numero eccessivo di posti da conferire venga a convogliarsi nella prima fase di attuazione del nuovo sistema delle promozioni ancora all'esame del Parlamento.

Necessario, perché soltanto con esso si può ovviare, come si è già detto, alle pressanti esigenze dell'Amministrazione della Giustizia assicurando un'immediata utilizzazione di magistrati altamente qualificati che saranno immessi nei ruoli della Corte di cassazione e delle Corti di appello, divenuti deficitari a causa dell'inerzia dell'amministrazione.

Per le considerazioni che precedono, si propone l'approvazione del disegno di legge nel testo emendato dal Senato.

DANTE, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Ritorna all'esame della Camera dei Deputati, col parere favorevole della IV Commissione, il disegno di legge n. 2025-*B* portante disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura, a seguito delle modifiche apportate dal Senato della Repubblica al testo già approvato dalla Camera.

A nome della minoranza, mi permetto sottoporre all'attenzione vostra le seguenti brevi osservazioni che, a giudizio di chi scrive, stanno a dimostrare, oltre che l'incostituzionalità degli emendamenti, introdotti nel disegno di legge originario prima dalla Camera e poi dal Senato, anche la manifesta inopportunità di essi.

Vuol qui prescindersi da ogni considerazione, pur pertinente, circa la legittimità del criterio d'introdurre, in un provvedimento legislativo destinato all'ampliamento degli organici, disposizioni relative alle promozioni dei magistrati, per giunta di carattere particolare e transitorio.

Interessa, qui, soltanto porre in rilievo la manifesta incostituzionalità sia dell'emendamento Dante, approvato a suo tempo dalla Camera, sia ed ancor più di quello Zotta, peggiorativo del primo, approvato dal Senato della Repubblica.

Entrambi gli emendamenti, anche a non voler tener conto della violazione del principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, sancito dall'articolo 3 della Costituzione, ne violano certamente le seguenti norme:

a) l'articolo 102, che stabilisce: La funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari istituiti e *regolati* dalle norme dell'ordinamento giudiziario.

Ora, sono ben note, e non vanno qui richiamate, le norme vigenti che regolano le promozioni dei magistrati di Cassazione e di Appello. Tali norme sono apertamente violate e calpestate dagli emendamenti apportati al testo originario.

Ora, non si vuol qui sostenere che il Parlamento, nella sua attività legislativa sovrana, non possa modificare le norme sull'Ordinamento giudiziario, abrogarle e sostituirle con altre.

Ma l'incostituzionalità degli emendamenti in questione sta nel fatto che essi non hanno abrogato le norme vigenti dell'ordinamento giudiziario relative alle promozioni, sostituendo ad esse altre norme di carattere generale, ma hanno creduto di derogare, rispettivamente per un anno solo e per tre anni, alla legge del 1952, n. 1794, tuttora in vigore.

Ne consegue anche la violazione della VII disposizione transitoria e finale della Costituzione, che, dichiarando che le norme vigenti continuano ad osservarsi fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'Ordinamento giudiziario, ha certamente inteso dire che tutte le eventuali modifiche debbano avere carattere generale ed *erga omnes* – nei confronti cioè di tutti i magistrati – e non deroghe particolari nei confronti di una parte, ben individuata, di essi;

b) l'articolo 105, che attribuisce al Consiglio Superiore della Magistratura, fra l'altro, le promozioni dei magistrati.

La incostituzionalità, manifesta nell'emendamento Dante, non è eliminata affatto – ma sotto certo aspetto è resa più evidente – dall'emendamento Zotta, che attribuisce al Consiglio Superiore la formazione di una graduatoria con criteri vincolati, e con criteri puramente meccanici, che non lasciano al Consiglio neanche un minimo di discrezionalità, *con nomi di promovendi già noti e già scelti*. Dire che il Consiglio Superiore provvederà, in tal modo, alle promozioni e che il precetto costituzionale è, conseguentemente, rispettato, è ricorrere a un giuoco di parole, peraltro manifestamente lesivo delle prerogative di quel Supremo Consesso. Basterà osservare che il Consiglio Superiore non potrà depennare un solo nome fra quelli prescelti, ma dovrà limitarsi a spostarli più in alto o più in basso nella graduatoria, per accorgersi che il potere conferito, con l'emendamento Zotta, al Consiglio Superiore della Magistratura, ha carattere puramente illusorio ed apparente.

Ma, senza falsi infingimenti, va purtroppo amaramente riconosciuto che l'aver introdotto

nel disegno di legge un principio che vìola le condizioni di uguaglianza fra i magistrati, oltre a creare nella Magistratura tutta sentimenti di disagio, di allarme e di rinnovato carrierismo, costituisce, oltre che un pericoloso precedente, un'aperta violazione dell'autonomia della Magistratura, non potendo disconoscersi, senza chiudere gli occhi davanti alla realtà, che il provvedimento, se approvato nel testo del Senato, creerà una schiera di favoriti, che non potranno non esser grati ai parlamentari da essi sollecitati all'approvazione del testo stesso, ed una massa di diseredati che nutriranno invece sentimenti opposti, con tutta la serie di inevitabili strascichi di rancori, di odi, di invidia e di astio che ne deriveranno, a tutto discapito dell'altissima funzione che i magistrati sono chiamati ad esercitare !

L'emendamento Zotta, poi, richiamando in vita, con strano potere taumaturgico, le graduatorie dei precedenti concorsi, comprende tra i favoriti persone che, nei successivi concorsi, hanno riportato una punteggiatura inferiore a quella riportata da altri concorrenti che invece non sarebbero promossi, e vi comprende finanche un magistrato che, ai sensi dell'articolo 1 della legge sul Consiglio Superiore della Magistratura, non potrebbe partecipare a concorsi o scrutini se non dopo un anno dalla cessazione dalla carica.

Il che porta, inevitabilmente, ad osservare che la legge proposta avrebbe molteplici effetti retroattivi, sempre da evitarsi in una legge, e tanto più gravi perché non diretti ad una generalità, ma solo a determinate persone bene individuate nel nome e nel cognome !

Si avrebbe così una legge *ad personam*, o, se più piace, *ad personas*, una legge *abnorme*, una legge in *privos lata*, che non farebbe certamente onore al Parlamento italiano e al suo prestigio.

Infine, va osservato che i pretesi motivi della esigenza di servizio non sembrano sussistere. Se ben si riflette, non potrà disconoscersi che i processi s'impantanano e stagnano avanti le magistrature di merito, e particolarmente avanti quelle inferiori: creare in queste dei larghi vuoti non contribuirebbe certo allo snellimento e al buon funzionamento della Giustizia !

Contro l'emendamento in questione si sono pronunziati, oltre il Governo, anche il Consiglio Superiore della Magistratura e l'Associazione nazionale magistrati, che ribadiva il suo punto di vista, pur di recente, in data 25 settembre 1961, di aperto dissenso da ogni proposta tendente a coprire le vacanze mediante l'attribuzione dei posti disponibili agli idonei dei concorsi già espletati e definiti.

Per le considerazioni suesposte, si confida, onorevoli colleghi, che vogliate respingere ogni e qualsiasi emendamento, dando il vostro consenso al testo originario del disegno di legge.

KUNTZE, *Relatore di minoranza.*

TESTO
APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

—

ART. 1.

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

800 magistrati di tribunale e aggiunti giudiziari;
325 magistrati di Corte di appello;
150 magistrati di Corte di cassazione;
12 magistrati di Corte di cassazione con ufficio direttivo di presidente di Corte di appello 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:

6 posti di presidente di Corte di appello ed equiparati;
21 posti di magistrato di Corte di cassazione;
61 posti di magistrato di Corte di appello;
220 posti di magistrato di tribunale.

Nel 1961:

3 posti di presidente di Corte di appello ed equiparati;
20 posti di magistrato di Corte di cassazione;
55 posti di magistrato di Corte di appello;
200 posti di magistrato di tribunale.

Nel 1962:

3 posti di presidente di Corte di appello ed equiparati;
15 posti di magistrato di Corte di cassazione;
35 posti di magistrato di Corte di appello;
150 posti di magistrato di tribunale.

Nel 1963:

10 posti di magistrato di Corte di cassazione;
30 posti di magistrato di Corte di appello;
130 posti di magistrato di tribunale.

Nel 1964:

8 posti di magistrato di Corte di cassazione;
25 posti di magistrato di Corte di appello;
100 posti di magistrato di tribunale.

TESTO
DELLA COMMISSIONE

—

ART. 1.

Identico.

ART. 2.

Identico.

A copertura delle altre vacanze risultanti dall'aumento del ruolo a norma dell'articolo 1, il numero dei posti messi a concorso negli anni 1957, 1958 e 1959, per la nomina a magistrato di Corte di cassazione e a magistrato di Corte d'appello è elevato rispettivamente di 76 e di 119 unità.

Il Consiglio superiore della Magistratura, nel termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, formerà, relativamente a ciascuna delle funzioni e sino al numero dei posti indicati, una graduatoria suppletiva in base al voto più elevato che il magistrato abbia conseguito nei concorsi di cui al comma precedente ai quali abbia partecipato, ovvero, nel caso di partecipazione ad un solo concorso, in base al voto in esso riportato, tenendo conto degli eventuali titoli di preferenza e, a parità di condizioni, della maggiore anzianità, ed escludendo coloro che comunque abbiano conseguito la promozione con decorrenza anteriore al 1° luglio 1960. Approvate le graduatorie, lo stesso Consiglio dichiarerà vincitori i concorrenti classificati e provvederà, secondo l'ordine di classifica e con decorrenza dalla data anzidetta, alle relative promozioni.

Per i magistrati compresi nella predetta graduatoria suppletiva, promossi per scrutinio con decorrenza posteriore al 1° luglio 1960, la promozione deve intendersi conferita, a tutti gli effetti, in base alla medesima graduatoria. I posti che, conseguentemente, rimarranno vacanti nelle quote ordinarie dello scrutinio per l'anno 1960, saranno attribuiti ad altrettanti magistrati compresi negli elenchi dei promovibili per scrutinio.

ART. 3.

Il numero dei magistrati che possono essere destinati al Ministero a norma dell'articolo 196 dell'Ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è stabilito dalla tabella *B* annessa alla presente legge, che sostituisce la tabella *N* annessa al detto Ordinamento.

ART. 4.

Il Governo è delegato a procedere, entro sei 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.

Identico.

ART. 5.	ART. 5.
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.	*Identico.*
ART. 6.	ART. 6.
La presente legge ha effetto dal 1° luglio 1960.	*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.	76
Consiglieri della Corte di cassazione ed equiparati	443
Magistrati di appello.	1.705
Magistrati di Tribunale ed aggiunti giudiziari	4.413
Uditori giudiziari	350
Totale . . .	6.990

TABELLA *A*.

Identica.

TABELLA *B*.

PERSONALE DEL MINISTERO
DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Magistrati	Numero dei posti
Magistrati di Corte di cassazione con ufficio direttivo a norma dell'articolo 6, n. 3, della legge 24 maggio 1951, n. 392, ovvero magistrati di Corte di cassazione	4
Magistrati di Corte di cassazione . . .	2
Magistrati di Corte di appello	21
Magistrati di Corte di appello ovvero magistrati di tribunale	14
Magistrati di tribunale	63
Magistrati di tribunale ovvero aggiunti giudiziari	10
Totale . . .	114

TABELLA *B*.

Identica.