

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1745

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BREGANZE, AMATUCCI, BONAITI, BOSISIO, DE LEONARDIS,  
MIGLIORI, PENNACCHINI, RUFFINI**

*Presentata il 16 ottobre 1964*

### Disposizioni sulla nomina a magistrato d'appello

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. — Tra i temi che maggiormente hanno richiamato la nostra attenzione, nell'annuale trattazione del bilancio della Giustizia, è quello dell'Ordinamento giudiziario. È un argomento, infatti, che — al di là di ogni affermazione di maniera — presenta fondamentale importanza: non soltanto ai fini dell'esercizio della funzione giudiziaria, in se stessa considerata, ma in quello più vasto ed essenziale delle garanzie che uno Stato di diritto deve assicurare.

La Costituzione della Repubblica, d'altra parte, ha dedicato alla Magistratura un consistente complesso di norme, talune delle quali esigono ancora — pel loro carattere primario — disposizioni di precisa applicazione.

Si attende, in particolare ed appunto, che venga emanato un nuovo ed organico « ordinamento giudiziario ». L'attuale disciplina è data, seppur occorra ricordarlo, dal « testo » approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e dalla serie di « successive modificazioni » (ci sia consentita quest'espressione, certo non brillante e di comodo) che sono in prosieguo di tempo intervenute.

2. — Di specialissimo rilievo è stata tra queste la legge 24 maggio 1951, n. 392 (detta « legge Piccioni », dal nome del Guardasigilli che la propose). Con essa si volle anzitutto attuare il dettato dell'articolo 117, 3° comma della Costituzione, in base al quale « i magi-

strati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni ». Con riferimento a ciò, si prevede la distinzione (articolo 1) in magistrati di Tribunale, di Corte d'appello, di Corte di cassazione. Vennero nel contempo identificate le funzioni di tali tre categorie (articoli 2 e 4); si segnarono altresì norme in ordine al conferimento degli uffici direttivi (articoli 5 e 6); si abolirono infine i vecchi ruoli dei pretori e dei vice pretori (articoli 8 e 9); vennero invece, e allo stato, fatte salve (pur con qualche modifica) le norme in vigore per quanto attiene all'ammissione in magistratura e alle promozioni (articolo 7): sia pure con la riserva risultante dalle parole « fino a nuove disposizioni », con cui il dettato della norma si apre.

3. — Si inserisce qui il discorso sulla « progressione nelle funzioni », e più esattamente sul metodo o sui metodi che debbano presiedervi.

È un tema, per vero, di sicura complessità: e ne è riprova il fatto che, dalla raggiunta Unità d'Italia (e quindi dall'Ordinamento del 1865) sino ad ora, si è susseguita una varietà di soluzioni, nella ricerca della via migliore: alternandosi e assommandosi il concorso per titoli, il concorso per esami, e lo scrutinio. In questo faticoso iter si inserisce pure la legge — dichiaratamente provvisoria — 4 gennaio 1963, n. 1: la quale ha pre-

visto, con le modalità ivi precisate, sia il concorso per esami (davvero limitato) sia lo scrutinio. — Anche questa legge ha dato luogo a critiche, ed a difficoltà di applicazione, per cui da più parti s'è invocata nuova modifica (pur sempre in attesa di quella organica disciplina dell'intera materia cui la stessa Carta costituzionale ci invita).

A ciò tende anche la presente proposta.

\* \* \*

4. — Prima di passare ad illustrarla, ci siano consentite due rapide premesse, e anzitutto questa: *a)* consapevoli della difficoltà del tema, i proponenti non pretendono certo di additare un testo per dir così assoluto, bensì di sottoporre una « base di studio », cui debbano poi volontariamente concorrere tutti i colleghi, specie quelli della Commissione giustizia, come più volte, — ed in sede di discussione di bilancio — si è auspicato; *b)* ci è parso poi di dover limitare qui la nostra attenzione alla progressione a magistrato di appello. I giudici rivestiti di tale qualifica costituiscono infatti — al di là degli specifici uffici per cui essa è necessaria, e assieme a quelli di tribunale — i « magistrati di merito ». Altra, è diversa, è di norma la posizione dei magistrati di cassazione, tipicamente « giudici di diritto »: seppur la qualifica di fatto sia richiesta anche per ricoprire determinati uffici nelle Corti di appello, oltretutto a dirigere taluni tribunali e procure.

\* \* \*

5. — Ciò premesso, e riconsiderando i metodi traverso i quali la progressione oggi si attua, sembra agevole notare come quello per dir così normale — vale a dire lo scrutinio — presenti non poche difficoltà e ragioni di disagio.

La citata legge n. 1 del 1963 ha cercato, per vero, di attuare alcune rettifiche; in particolare, ed in sede di sua elaborazione, ci si proponeva che i « titoli » (di norma identificabili con i lavori giudiziari) non avessero più quel carattere assolutamente determinante che aveva originato non poche né infondate censure.

Certo questi sono rimasti: e non è chi non veda come — pur costituendo certamente i meriti un'espressione di notevole valore — non possano tradurre appieno la personalità del singolo magistrato; questa si estrinseca infatti in un complesso di attività, come anche in doti di carattere, di attitudine al giudizio, di

capacità di sintesi, di laboriosità, di capacità ai rapporti umani (con le parti, con i difensori, con gli ausiliari, con gli stessi testi indotti a deporre), che i lavori giudiziari più brillanti non consentono sempre di valutare.

Si pensi poi a taluni meritori uffici — (giudice tutelare, giudice istruttore, di sorveglianza, fallimentare), che non consentono quasi mai manifestazioni giurisdizionali appariscenti, e che tuttavia sono di altissimo pregio, per i fini di giustizia.

Si pensi ancora al disagio che gli scrutini comportano, sia per chi vi si sottoponga, sia per chi è chiamato al compito di valutazione. Si consideri il rallentamento inevitabile che ciò determina nel lavoro d'istituto.

6. — A questo punto può presentarsi una proposta radicale: quella cioè di prevedere la progressione per dir così automatica: cioè per semplice anzianità, col decorso di un dato tempo dalla assunzione delle funzioni di Magistrato di tribunale.

Pensa taluno che ciò sarebbe logico — salvo soltanto l'impedimento eventuale dato da consistenti demeriti. In proposito si argomenta che, dopo gli esami severi per la nomina ad Uditore, c'è il vaglio ulteriore per la promozione ad Aggiunto giudiziario, e quindi la garanzia dall'esperienza di vari anni. Reputano altri che una valutazione attitudinale venga in qualche modo a limitare quell'indipendenza dei magistrati che è tra i presidii per la retta amministrazione della giustizia.

Pensano i proponenti che — nel risolvere un siffatto problema, degno della massima attenzione — non si possa dimenticare come occorra dare al cittadino, cui anche la giustizia è ordinata, la migliore garanzia in ordine alla seria valutazione e allo stesso perfezionamento delle qualità di chi è chiamato a giudicarlo. Pensano ancora che debba assicurarsi, in chi è chiamato in via normale ad essere giudice d'appello, il possesso di attitudini che diano ulteriore garanzia. È vero che — nell'attuale assetto della competenza per valore — anche il tribunale e lo stesso pretore possono essere giudici di appello: ma è certo che tale funzione compete tipicamente alla Corte; inoltre — e seppur occorra ricordarlo — magistrati d'appello devono essere i capi dei tribunali e delle procure e gli stessi presidenti di sezione dei tribunali ordinari.

Riteniamo, nel contempo, che — venendo attuata la valutazione da organi precostituiti della stessa Magistratura, e con le garanzie collegate, — non possa venir menomata quell'indipendenza alla cui importanza fermamente crediamo, e sul cui fondamento si è fer-

mata anche la recente notissima sentenza della Corte costituzionale (che si è pronunciata in ordine alla legge sul Consiglio superiore).

Il fatto della valutazione — sollevata da aspetti negativi, e dotata appunto delle debite garanzie si rivela nel contempo uno sprone all'affinamento e all'aggiornamento sempre più vigile.

\* \* \*

7. — Ciò posto — e anche qui senza alcuna pretesa di aver risolto così rapidamente temi così sostanziali — ritengono i proponenti che l'organo più adatto ad attuare la valutazione dei magistrati di tribunale sia il Consiglio giudiziario presso le Corti d'appello: e ciò per la sua composizione, e per quell'immediatezza che esso garantisce. Già ora, d'altro canto, molteplici sono i pareri a detto organo deferiti. La valutazione, da parte di tale consesso, dovrà ovviamente essere seria e documentata, e non confondersi con i rapporti personali dei capi degli uffici cui i singoli magistrati siano addetti.

Una tale attribuzione appare pienamente rispettosa — anche per quanto in appresso — dei principi costituzionali.

8. — Da queste considerazioni nuove l'articolo 1 della proposta: articolo che rende anzitutto necessaria la collegiale valutazione « favorevole » e « motivata » da parte del Consiglio stesso. Questa deve riflettere sia la « capacità » che la « attività svolta »; e a tale effetto ci sia consentito far richiamo a quanto più sopra si accennava. Trattasi quindi non di valutazione « negativa », ma di « positiva », cioè di accertamento concreto di attitudine.

9. — La norma parla anche di una data anzianità: elemento che, se non valido da solo, ha certo un suo peso, per l'esperienza certa che consente. In proposito ci pare che dieci anni (dalla promozione a magistrato di tribunale) rappresentino un periodo adeguato.

10. — A questa prima valutazione si prevede — nello stesso articolo primo — che segna, e non potrebbe essere altrimenti, la deliberazione del Consiglio superiore; questa pure si sancisce espressamente che debba essere « motivata » (e di qui la ripetizione del testo).

11. — Corollario di quanto precede è la previsione di nuova valutazione, per quei magistrati che non abbiano conseguito — in sede di primo esame, o di successivo — la nomina: a ciò sembra adeguato l'intervallo di un biennio.

12. — È evidente che un sistema siffatto potrebbe trovare ostacolo nell'attuale limite

numerico dato dal ruolo dei magistrati di appello. La proposta suggerisce però (come dalla tabella unita) l'unificazione dei ruoli « di merito »: tema questo che, di per se stesso, esige ampie ed attento esame. Ciò verrebbe, d'altra parte, ad eliminare l'istituto del « soprannumero », di cui pure si lamentano inconvenienti; e pure su ciò richiamiamo l'attenzione dei colleghi.

Quanto all'ordine di precedenza nella nomina, esso si collega al ruolo di anzianità.

\* \* \*

13. — Una volta attuata la nomina, si tratterà ovviamente di procedere alla assegnazione, da parte del Consiglio superiore, ai vari uffici. Sono questi quelli ormai tradizionali, e richiamati nell'articolo 2. Per il modo concreto di assegnazione alle singole sedi varranno le norme in vigore.

14. — Ovviamente occorrerà assicurare altresì la copertura degli uffici direttivi, così nei tribunali come nelle procure, come infine nelle preture che comportino la presenza di Consiglieri dirigenti. A ciò non si prevede più l'espressa attribuzione del cosiddetto « merito distinto »: bensì l'esistenza di motivato parere da parte dei Consigli giudiziari (articolo 3).

15. — Una novità della proposta è data dalla previsione (articolo 4) che i magistrati nominati possano continuare a prestar servizio presso gli uffici cui erano addetti prima della nomina. Una tale previsione è conseguenza di un dato di fatto: e cioè che gli uffici, la cui pianta prevede magistrati d'appello, sono in un dato numero; per converso e per essere aperto il ruolo, maggiore può essere il numero dei magistrati rivestiti di tale qualifica. È nota inoltre la carenza che potrà verificarsi presso i tribunali e le preture, a seguito delle molte progressioni previste.

Una tale permanenza nella vecchia sede dovrebbe però collegarsi ad un dato obiettivo: e cioè che non ci sia disponibilità di sedi, che prevedano la qualifica di magistrato d'appello. Quanto alla scelta concreta dei magistrati, nei cui confronti tale eventualità si verificherebbe, questa appare determinata dallo stesso ruolo di anzianità.

16. — Con norma transitoria (articolo 6) si provvede, nel contempo, a fissare la decorrenza delle nomine per i magistrati che — pur avendo maturata l'anzianità decennale di cui all'articolo 1, e in concorso ovviamente delle altre condizioni ivi segnate — non abbia-

no ancora conseguita la nomina: e ciò con lo scaglionamento ivi indicato.

La norma tende ad evitare non giustificate sperequazioni: specie in occasione della successiva progressione in Cassazione.

17. — La disposizione finale (articolo 7), abrogando le norme contrarie e incompatibili, lascia aperto il tema di generale revisione dell'Ordinamento giudiziario, più volte sopra ricordato.

Le tabelle, in calce alla proposta riportate, sono la semplice conseguenza dell'unificazione dei due ruoli di magistrato d'appello e di tribunale: lasciando impregiudicata sia la questione del loro numero (fissato con la pluricitata legge del 1963), sia quella dei magi-

strati addetti al Ministero di grazia e giustizia (più volte in Commissione trattata).

18. — Va da ultimo avvertito che l'onere finanziario, derivante dalla presente proposta è da considerarsi inesistente. Mentre si verrebbe, infatti, ad abolire il principio del soprannumero, previsto dalla citata legge 4 gennaio 1963, n. 1, le nomine a magistrato di appello avverrebbero sempre, sia pure con breve anticipazione — nell'ambito del totale dei posti segnato dall'attuale organico; ferma quindi restando la relativa previsione di spesa.

19. — Con queste rapide illustrazioni, affidiamo la proposta all'esame, alla trattazione, ed alla competente collaborazione dei colleghi.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

*(Attribuzione della qualifica di magistrato di Corte d'appello).*

I magistrati di tribunale, al compimento del decimo anno dalla promozione a tale qualifica, e previa motivata valutazione favorevole da parte del Consiglio giudiziario delle capacità e dell'attività svolta, sono nominati, con motivata deliberazione dal Consiglio superiore della magistratura, magistrati di Corte d'appello. La nomina produce effetti giuridici ed economici secondo l'ordine di precedenza, risultante dal ruolo di anzianità.

Il magistrato che, a sensi del comma precedente, non abbiano conseguito la nomina, sono sottoposti a nuova valutazione al compimento del biennio successivo.

### ART. 2.

*(Destinazione dei magistrati di Corte d'appello).*

I magistrati di Corte d'appello sono destinati ad esercitare le funzioni:

- 1) di Consigliere di Corte di appello e di Sostituto procuratore generale presso le Corti d'appello;
- 2) di Presidente di sezione di tribunale;
- 3) di Procuratore aggiunto nelle sedi in cui le funzioni di Procuratore della Repubblica sono esercitate da un magistrato di Corte di cassazione;
- 4) di Pretore nelle sedi in cui, ai sensi delle norme in vigore, sono previsti magistrati di Corte d'appello senza funzioni direttive.

### ART. 3.

*(Conferimento di uffici direttivi ai magistrati di Corte di appello).*

Possono essere conferiti ai magistrati di Corte d'appello gli uffici direttivi di:

- 1) Presidente dei tribunali e Procuratore della Repubblica presso i tribunali medesimi;
- 2) Pretore nelle preture alle quali sono assegnati magistrati di Corte d'appello, con funzioni direttive.

Per la destinazione alle predette funzioni direttive, il Consiglio superiore della magistratura richiede parere motivato ai Consigli giudiziari competenti.

ART. 4.

*(Magistrati di Corte d'appello non destinati ad uffici di Corte d'appello ed equiparati).*

I magistrati di Corte d'appello che, all'atto della nomina o successivamente, non siano stati destinati ad esercitare le funzioni di cui ai precedenti articoli 2 e 3, per carenza di sedi, continuano a prestare servizio presso gli uffici ai quali sono addetti.

ART. 5.

*(Ruolo organico dei magistrati di Corte d'appello e di tribunale).*

Le tabelle A e C annesse alla legge 4 gennaio 1963, n. 1 sono sostituite dalle tabelle A e C allegate alla presente.

ART. 6.

*(Disposizioni transitorie).*

Per i magistrati di tribunale che, alla data d'entrata in vigore della presente legge, abbiano già maturata l'anzianità di cui all'articolo 1 e non ancora conseguita la promozione a magistrato di Corte d'appello, la decorrenza della nomina a tale qualifica è stabilita come segue:

al 31 dicembre 1962 per i magistrati che abbiano maturata detta anzianità entro il 1958;

al 31 dicembre 1963 per i magistrati che l'abbiano maturata entro il 1962;

al 31 dicembre 1964 per i magistrati che l'abbiano maturata entro il 1963.

I predetti magistrati non possono, per alcun motivo, essere collocati nel ruolo organico prima di coloro che, alla data d'entrata in vigore della presente legge, siano già stati nominati magistrati di Corte d'appello in base alla precedente disciplina.

ART. 7.

*(Disposizione finale).*

È abrogata ogni disposizione contraria o incompatibile con la presente legge.

TABELLA A

RUOLO ORGANICO  
DELLA MAGISTRATURA

	Numero dei posti
Primo Presidente della Corte di cassazione . . . . .	1
Procuratore generale presso la Corte di cassazione - Presidente ag- giunto della Corte di cassazione - Presidente del Tribunale supe- riore delle acque pubbliche . .	3
Presidenti di sezione della Corte di cassazione ed equiparati . . . .	82
Consiglieri della Corte di cassazione ed equiparati . . . . .	493
Magistrati di Corte d'appello, Ma- gistrati di Tribunale ed aggiunti giudiziari . . . . .	5.953
Uditori giudiziari . . . . .	350
TOTALE . . . . .	<u>6.882</u>

TABELLA C

PERSONALE DEL MINISTERO  
DI GRAZIA E GIUSTIZIA

	Numero dei posti
Magistrati di Corte di cassazione con ufficio direttivo a norma dell'arti- colo 6, n. 3 della legge 24 maggio 1951, n. 392 . . . . .	1
Magistrati di Corte di cassazione con ufficio direttivo, a norma dell'arti- colo 6, n. 3 della legge 24 maggio 1951, n. 392, ovvero magistrati di Corte di cassazione . . . . .	5
Magistrati di Corte di cassazione . .	3
Magistrati di Corte d'appello, magi- strati di Tribunale e aggiunti giu- diziari . . . . .	108
TOTALE . . . . .	<u>117</u>