

(N. 623)

Urgenza

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

(DE PIETRO)

di concerto col Ministro del Tesoro

(GAVA)

NELLA SEDUTA DEL 2 LUGLIO 1954

### Disposizioni per il personale della Magistratura.

ONOREVOLI SENATORI. — 1. Come è noto, la legge 18 novembre 1952, n. 1794, ha in più punti modificato il sistema delle promozioni in Corte d'appello e in Corte di cassazione. L'attuale sistema si differenzia da quello precedente soprattutto perchè il numero delle promozioni da effettuare ogni anno è esattamente determinato in precedenza, e perchè l'ordine con il quale le promozioni devono essere conferite è stabilito, in modo tassativo, con precedenza dei vincitori del concorso sui promossi per merito distinto, e di questi sui promossi per merito.

È opportuno premettere brevemente alcuni chiarimenti in ordine al funzionamento dell'attuale sistema. Al principio di ogni anno si determina il numero delle promozioni da effettuare, in base al numero dei posti che si renderanno vacanti nell'anno in dipendenza di

collocamenti a riposo per limiti di età (cosiddette vacanze previste) e di quelli che, nell'anno precedente, sono rimasti vacanti per altre cause (cosiddette vacanze impreviste). Così determinato il numero complessivo delle promozioni da conferire per ciascuna delle categorie di magistrati di appello e di magistrati di cassazione, vengono determinate le quote dei posti spettanti rispettivamente ai vincitori dei concorsi e ai promovibili per scrutinio, nelle misure seguenti: per l'appello, quattro decimi al concorso, quattro decimi ai promovibili per merito distinto e due decimi ai promovibili per merito; per la cassazione, due terzi al concorso e un terzo allo scrutinio. Effettuati questi calcoli preliminari, si provvede — entro il 15 gennaio — ad indire i concorsi per il numero dei posti corrispondenti alle quote sopra indicate.

I concorsi sono normalmente espletati verso la fine di ogni anno; pertanto, di regola, solo alla fine di ogni anno è possibile effettuare le promozioni, sia dei vincitori dei concorsi, sia dei promovibili per scrutinio, che nel ruolo generale della Magistratura devono essere collocati dopo i vincitori dei concorsi. Come è ovvio, anche se gli elenchi dei promovibili per scrutinio sono già stati formati, pur conoscendosi esattamente il numero delle promozioni per scrutinio da effettuare, non è possibile provvedere alle promozioni stesse prima che sia espletato il concorso, perchè, altrimenti, i promossi per scrutinio verrebbero ad ottenere un'anzianità maggiore dei vincitori del concorso.

Da tali premesse consegue che tutte le promozioni in appello e in cassazione da conferirsi in un determinato anno, vengono, praticamente effettuate solo alla fine dell'anno medesimo. Ciò, da un lato, offre il vantaggio non irrilevante di effettuare tutte le promozioni annuali con contemporaneità, con conseguente possibilità di attribuire le sedi migliori ai magistrati che hanno la precedenza nel ruolo di anzianità, il che è conforme, oltre che ai criteri di equità, anche ai principi stabiliti nell'Ordinamento (articolo 193); dall'altro, però, comporta l'inconveniente che le vacanze imprevedute, verificatesi nell'anno precedente, non possono essere coperte se non dopo più di un anno; e parimenti debbono essere lasciati scoperti per alcuni mesi i posti derivanti dalle vacanze previste effettuate nei primi mesi dell'anno.

Tale situazione ha conseguenze particolarmente rilevanti rispetto a taluni uffici direttivi (presidenti di Tribunali, procuratori della Repubblica, presidenti di Corte di assise) posti in sedi disagiate, i quali, mentre per il loro stesso carattere esigerebbero la destinazione del titolare con particolare urgenza, difficilmente possono essere coperti con normali provvedimenti di tramutamento, per mancanza di magistrati che vi aspirino, e sono quindi, di regola, coperti solo in occasione delle promozioni alla categoria superiore. In relazione particolarmente a queste sedi, l'impossibilità di provvedere prima della fine di ogni anno rappresenta pertanto un inconveniente al quale è urgente trovare un rimedio.

A tale scopo è diretto l'unito disegno di legge con il quale si propone un triplice ordine di provvedimenti, che riguardano: a) la possibilità di promuovere con riserva di anzianità, i promovibili per scrutinio, nel corso dell'anno e prima dei vincitori del concorso; b) la possibilità di disporre applicazioni oltre l'ambito di singoli distretti di Corte d'appello; c) l'acceleramento delle operazioni del concorso per l'appello.

2. Passando all'esame del primo dei singoli provvedimenti occorre ricordare che il secondo comma dell'articolo 2 della citata legge n. 1794, riproducendo sostanzialmente la norma già prevista dall'articolo 5 del decreto legislativo luogotenenziale 30 aprile 1946, numero 352, ha confermato la facoltà del Ministro di promuovere, con riserva di anzianità, i promovibili per scrutinio prima della revisione e della formazione dell'elenco definitivo dei promovibili; senza peraltro turbare l'ordine definitivo delle promozioni, stabilito dal primo comma dello stesso articolo 2, perchè, sciolta la riserva, i promossi per scrutinio sono collocati nel ruolo generale dopo i vincitori del concorso. La predetta facoltà, come si evince dal testo della norma, e come del resto fu applicata dall'Amministrazione anche sotto il vigore del decreto legislativo luogotenenziale 30 aprile 1946, n. 352, è limitata all'ipotesi che siano esauriti i lavori dello scrutinio da parte della competente sezione del Consiglio superiore della Magistratura, e che sia in corso, da parte delle sezioni unite del Consiglio, la revisione. Solo in questo periodo intermedio tra la formazione del cosiddetto elenco provvisorio (classifiche attribuite dalla sezione semplice) e quella dell'elenco definitivo, un promovibile con classifica definitiva può conseguire la promozione con riserva di anzianità, e così essere destinato ad uno di quei posti ai quali si è accennato sopra, non altrimenti copribili. Ma, esauriti i lavori di revisione, cessa la facoltà di promuovere con riserva di anzianità, e le ulteriori promozioni non possono essere conferite se non a data corrente, e quindi dopo i vincitori del concorso, a fine d'anno.

In quest'ultima ipotesi l'Amministrazione, dunque, pur essendo in possesso di elenchi de-

finitivi di promovibili; pur essendo in grado di determinare, in astratto, quali magistrati entro l'anno conseguiranno la promozione per scrutinio; è costretta tuttavia a tenere inutilizzati gli elenchi fino a quando le commissioni giudicatrici dei concorsi non abbiano formato le graduatorie dei vincitori.

A questa situazione si può facilmente trovare rimedio, con l'estendere la facoltà di promuovere con riserva di anzianità i promovibili per scrutinio, la cui classifica sia definitiva, non solo prima della revisione, ma anche dopo: in tal modo, se occorre provvedere d'urgenza a qualche sede resasi vacante, può esservi destinato, in qualsiasi periodo dell'anno e indipendentemente dallo stato dei lavori del concorso, un promovibile per scrutinio. I magistrati così promossi, all'atto dello scioglimento della riserva di anzianità, prenderanno posto nel ruolo generale dopo i vincitori del concorso, e, nei confronti degli altri promovibili per scrutinio, secondo il posto da loro occupato nell'elenco. Essi avranno beneficiato, per il periodo intercorrente tra la data di assunzione di possesso e quella dell'anzianità loro attribuita, dello stipendio della categoria superiore (vantaggio che potrà indurli ad accettare le sedi loro offerte); l'ordine generale delle promozioni non avrà subito danno; e l'Amministrazione avrà raggiunto lo scopo di provvedere a quegli uffici che ne hanno maggiormente bisogno.

In relazione a queste considerazioni, è stato appunto predisposto l'articolo 1 del presente disegno di legge, che consente di evitare gli inconvenienti sopra accennati, senza menomamente incidere sul sistema generale delle promozioni.

3. Può però verificarsi, che non sia possibile provvedere ai posti vacanti con le promozioni con riserva di anzianità di cui si è ora trattato, o perchè non vi sono promovibili per scrutinio, oppure perchè nessuno dei promovibili accetti la sede offertagli. In tale situazione, l'unico modo di provvedere ai posti vacanti consiste nell'applicazione di magistrati appartenenti ad altri uffici. Senonchè le norme attualmente vigenti in materia non rispondono in pieno allo scopo, perchè attribuiscono soltanto ai capi di Corte, entro l'ambito dei

rispettivi distretti di Corte di appello, limitati poteri di disporre applicazioni.

Si ritiene pertanto opportuno ripristinare, in ristretti limiti, la facoltà di disporre applicazioni che già era consentita al Ministro per la grazia e giustizia dall'articolo 223 dell'Ordinamento giudiziario e, dopo l'abrogazione di tale norma, in linea transitoria, dall'articolo 42 della legge sulle guarentigie della Magistratura (regio decreto 31 maggio 1946, n. 511).

Il motivo per il quale tale facoltà non fu conservata è da ricercarsi in una questione di principio: la necessità di impedire che con la facoltà di applicazione si venga ad incidere, sia pure limitatamente, sulla inamovibilità del magistrato, in contrasto quindi con il sistema attuato con la legge n. 511 del 1946, e con i principi affermati successivamente dalla Costituzione.

Questo ostacolo, nella disposizione ora predisposta (articolo 2 del disegno di legge), è stato eliminato, ed è stato fatto salvo il principio della inamovibilità, prevedendosi che la applicazione può essere disposta solo con il consenso del magistrato. Tale limitazione indubbiamente restringe la efficacia pratica della norma, ma non ne esclude la utilità in quanto la durata limitata della applicazione, e il trattamento economico connesso potranno indurre il magistrato a consentire all'applicazione anche in una sede nella quale non accetterebbe di essere destinato stabilmente.

Ad evitare poi inconvenienti di carattere pratico, si è disposto che l'applicazione possa aver luogo solo quando vi sia un posto vacante, e non anche, come era previsto nell'articolo 42 della legge sulle guarentigie, quando sia occupato solo nominalmente, cioè da magistrati che per qualsiasi motivo non prestino effettivo servizio.

Il carattere eccezionale della norma, della quale non dovrà essere fatta applicazione se non nei casi di reale assoluta necessità, è posto in maggior rilievo dalla durata della applicazione limitata a sei mesi, rinnovabile al massimo per un uguale periodo; è da ritenere che in tale spazio di tempo sia possibile provvedere alla sede vacante con i modi ordinari.

Sono stati esclusi dalla facoltà di applicazione i magistrati di Corte di cassazione con

funzioni direttive e cioè i magistrati di Cassazione cui sono conferiti gli uffici direttivi di primo presidente della Corte di cassazione, di procuratore generale presso la stessa Corte, di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche, di presidente di sezione della Corte di cassazione, di avvocato generale presso la stessa Corte, di presidente delle Corti di appello, di procuratore generale presso le stesse Corti e di presidente di Tribunale nelle sedi maggiori (articoli 6, legge 24 maggio 1951, n. 392).

I motivi della esclusione sono evidenti: la possibilità di applicazione neppure è ipotizzabile rispetto ai capi della Corte di cassazione ed al presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche; e relativamente agli altri magistrati di cassazione con funzioni direttive si può escludere *a priori* che in altri uffici possano sussistere esigenze di servizio prevalenti rispetto a quelle degli uffici cui i suddetti magistrati sono addetti.

4. Le disposizioni precedenti costituiscono mezzi di carattere eccezionale di cui l'Amministrazione dovrà avvalersi quando non potrà provvedere altrimenti; l'articolo 3 del disegno di legge, invece, ha lo scopo di accelerare lo svolgimento del concorso in appello per consentire che normalmente le promozioni possano essere disposte in ciascun anno al più presto.

Come si è accennato la legge 18 novembre 1952, n. 1794, dispone che i concorsi per le promozioni, sia a magistrato di appello che di cassazione, siano indetti non oltre il 15 gennaio di ciascun anno, e al tempo stesso che le promozioni siano in ogni caso conferite con decorrenza, agli effetti giuridici ed economici, non posteriore al 31 dicembre dell'anno in cui il concorso è indetto.

Il concorso dovrebbe quindi normalmente essere espletato entro l'anno, pur facendosi salvo, in ogni caso, per la ipotesi che di fatto tale termine sia oltrepassato, il diritto dei vincitori a conseguire la promozione con decorrenza non posteriore al termine predetto.

Secondo tale sistema il tempo intercorrente tra la data del bando ed il termine previsto per il conferimento delle promozioni, tempo durante il quale si debbono svolgere le opera-

zioni del concorso, è notevolmente ridotto rispetto alle disposizioni anteriori.

Infatti a norma degli articoli 152 e 179 dell'Ordinamento giudiziario i concorsi per le promozioni in appello e in cassazione erano indetti bensì, entro il primo trimestre di ciascun anno (e non entro il 15 gennaio), ma si riferivano alle vacanze che si sarebbero verificate nell'anno successivo, sia previste (articoli 152 e 179 predetti), sia imprevedute (articolo 2 decreto legislativo luogotenenziale 3 maggio 1945, n. 233), con la conseguenza che tra il bando del concorso e il termine massimo per il conferimento delle promozioni intercedeva un periodo variabile da 21 a 23 mesi (a seconda della data del bando).

Attualmente, invece, tale periodo, dovendo le promozioni aver luogo nello stesso anno in cui il concorso è indetto, è limitato a circa 11 mesi, che di fatto si riducono ulteriormente se si tiene conto del periodo feriale.

Gli effetti di tale situazione incidono più gravemente nel concorso per le promozioni in appello che in quello per le promozioni in cassazione, sia per il maggior numero di concorrenti, sia perchè il procedimento del concorso in appello presenta particolarità che lo rendono più lungo.

L'ammissione al concorso infatti è disposta con deliberazione del Consiglio giudiziario (arti. 152, 3° comma dell'Ordinamento) ed ai candidati è concesso un mese dalla data di pubblicazioni nel Bollettino ufficiale del decreto che indice il concorso per la presentazione della domanda, due mesi dalla stessa data per la esibizione dei lavori giudiziari relativi al periodo prescritto, ed infine un altro mese, a decorrere dalla comunicazione di ammissione al concorso deliberata dal Consiglio giudiziario, per la presentazione dei lavori facoltativi e degli altri eventuali titoli.

La concessione di un diverso termine per la presentazione dei lavori obbligatori e di quelli facoltativi fa ritardare l'inizio dell'esame dei lavori da parte delle Commissioni giudicatrici di un periodo notevolmente superiore ad un mese, in relazione alla maggiore o minore sollecitudine con cui può venire comunicata ai candidati l'ammissione al concorso da parte delle segreterie dei Consigli giudiziari. Gli inconvenienti che derivano

delle ristrettezze del tempo concesso alle Commissioni sarebbero anche più sensibili nei prossimi anni, nei quali i concorsi si prevedono più numerosi, compiendo l'anzianità necessaria per parteciparvi, un rilevante numero di magistrati; quelli cioè entrati in carriera nel 1939 (300), nel 1940 (175), nel 1941 (153), nel 1942 (278), nel 1943 (100), che potranno partecipare rispettivamente ai concorsi che saranno indetti tra il 1955 e il 1959. Più numerosi ancora saranno poi i concorrenti quando avranno raggiunta l'anzianità necessaria i magistrati entrati in carriera negli anni successivi alla fine della guerra che in conseguenza della precedente interruzione dei concorsi, furono in numero cospicuo.

Palese pertanto è la esigenza di fare in modo che le Commissioni giudicatrici abbiano un maggior periodo di tempo per l'espletamento dei loro lavori, eliminando una formalità che costituisce causa di ritardo, e che d'altra parte nel procedimento del concorso non trova un'apprezzabile ragione di essere.

A tale fine è diretta la disposizione dell'articolo 3 del disegno di legge, con la quale, in deroga all'articolo 158 dell'Ordinamento giudiziario, per il concorso relativo alle promozioni in appello, si dispone (analogamente a quanto è previsto dall'articolo 180 in ordine al concorso per la cassazione) che sia i lavori

del periodo obbligatorio che quelli facoltativi debbano essere presentati nel termine unico di due mesi dalla pubblicazione del bando.

Tale innovazione consentirà alle Commissioni di iniziare i lavori approssimativamente verso la fine di marzo o i principi di aprile di ciascun anno, pur tenendo conto del tempo necessario per la deliberazione dei Consigli giudiziari e la trasmissione degli atti al Ministero in quanto entro il 15 marzo i candidati dovranno presentare oltre la domanda tutti i titoli.

D'altra parte la modificazione proposta non arreca alcun pregiudizio ai candidati e la esibizione dei titoli facoltativi è rimessa alla loro libera scelta, ed essi possono predisporli tempestivamente prima, o quanto meno contemporaneamente, a quelli del periodo prescritto.

Il doppio termine non ha ora altro scopo che quello di evitare a coloro che non vengono ammessi al concorso la inutile preparazione dei lavori facoltativi, ora se si tien conto che minimo è il numero dei magistrati non ammessi ai concorsi, e che i lavori facoltativi possono essere da essi utilizzati in ulteriori prove, è palese che non vi è una ragione apprezzabile per mantenere in vita una disposizione, che secondo si è detto, ritarda notevolmente i lavori del concorso.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

*(Ordine delle promozioni a magistrato di appello e di cassazione).*

Il secondo comma dell'articolo 2 della legge 18 novembre 1952, n. 1794 è modificato come segue:

« Quando ricorrono speciali esigenze di servizio, i magistrati dichiarati promovibili per scrutinio con classifica definitiva possono essere promossi con riserva di anzianità prima dei vincitori del concorso ed anche se non sono esauriti i lavori di revisione. Dopo il conferimento delle promozioni per concorso, ed esauriti i lavori di revisione dello scrutinio, sono sciolte le riserve di anzianità, e per ciascuno dei magistrati promossi per scrutinio la decorrenza giuridica della promozione è determinata in relazione al posto spettantegli nel ruolo di anzianità ai sensi del comma precedente, osservato l'ordine degli elenchi, ferme, tranne che agli effetti dell'anzianità, le promozioni già disposte ».

## Art. 2.

*(Applicazioni).*

Il Ministro per la grazia e giustizia ha facoltà di disporre, per esigenze di servizio, l'applicazione, con il loro consenso, di magistrati di ogni categoria, esclusi i magistrati di cassazione con funzioni direttive, a posti vacanti ai quali non sia possibile provvedere diversamente.

Per tali applicazioni, che non possono avere durata superiore a sei mesi e possono essere rinnovate per egual periodo, è necessaria la proposta, anche non nominativa, del capo di Corte alla cui dipendenza il magistrato deve prestare servizio durante l'applicazione.

## Art. 3.

*(Concorso a magistrato di appello).*

L'ultimo comma dell'articolo 158 dell'Ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è così modificato:

« I concorrenti possono altresì inviare entro lo stesso termine di cui al primo comma lavori giudiziari di loro libera scelta in numero non superiore a dieci ed altri titoli ».