

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 287)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **COPPOLA, FOLLIERI e BARTOLOMEI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 AGOSTO 1972

Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione e modifiche all'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1

ONOREVOLI SENATORI. — Il testo che si propone è la risultante della unificazione di due disegni di legge, d'iniziativa parlamentare, presentati nella scorsa legislatura dai senatori Pieraccini, Iannelli ed altri (numero 1961) e dal senatore Montini ed altri (n. 1962), recanti entrambi « Nuove disposizioni sulla nomina a magistrato di Cassazione ».

La 2^a Commissione giustizia, che li discusse in sede redigente, elaborò il testo unificato senza difficoltà, per la quasi identità di contenuto dei due disegni di legge originari, accogliendo altresì la modifica dell'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, riguardante la « nomina agli uffici direttivi superiori », unico elemento sostanziale e differenziale tra i due, previsto dal solo disegno di legge n. 1962 del senatore Montini.

In attesa della ormai indilazionabile riforma dell'ordinamento giudiziario, da tutti auspicata ed il cui ritardo viene anche in questa sede rilevato come fattore non secondario della crisi della giustizia, i due disegni di legge miravano sostanzialmente ad adeguare alcune norme dell'ordinamento giudiziario ai precetti costituzionali. In questo senso e con

tale finalità le due proposte furono prese in considerazione dalla Commissione, respingendo ogni significazione di rivendicazione settoriale o di categoria. Come è noto, la nostra Costituzione si occupa della Magistratura nel titolo quarto, sezione prima, mentre la sua attività è disciplinata dalla sezione seconda dello stesso titolo. L'articolo 101 sancisce che i giudici sono soggetti « soltanto » alla legge; l'espressione è generica ma completa, tale da escludere la dipendenza da qualsiasi organo, sia interno che esterno. L'articolo 104 stabilisce che « la Magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni potere » e prevede il Consiglio superiore della magistratura come organo di autogoverno, in parte elettivo. L'articolo 107 inerisce più specificamente sull'oggetto del disegno di legge al nostro esame. Esso sancisce che i magistrati si distinguono fra loro « soltanto per diversità di funzioni ». Il significato e la portata di questa norma sta proprio nell'avverbio « soltanto », giacchè senza di esso non avrebbe ragione di esistere. La distinzione per diversità di funzioni è insita nella stessa attività giurisdizionale che si articola nelle diverse forme corrispondenti alle varie fasi

e gradi del processo, all'accusa e al giudizio. È per questo che i più autorevoli interpreti della Costituzione hanno attribuito all'avverbio « soltanto » un significato tale da escludere qualsiasi altra distinzione, come, ad esempio, quella gerarchica, e sancire conseguentemente il principio che alla diversità delle funzioni non può comunque corrispondere una distinzione gerarchicamente preordinata. Dalle stesse norme costituzionali la Commissione ha fatto discendere l'affermazione di due chiari principi che consistono:

- a) nella negazione di qualsiasi tipo di carriere all'interno della Magistratura;
- b) nell'arbitrarietà della dicotomia tra funzioni di merito e funzioni di legittimità.

Con queste premesse è stato quindi esaminato criticamente e ritenuto non adeguato l'attuale sistema selettivo per il passaggio dei magistrati di Appello alla qualifica di magistrati di Cassazione. Come è noto, in forza della legge 4 gennaio 1963, n. 1, modificata successivamente dalla legge 6 agosto 1967, n. 867, la progressione dei magistrati dall'Appello alla Cassazione avviene oggi con criteri che risentono di una concezione, diremo, burocratica, tipica certamente di altre carriere che si sviluppano negli altri rami dell'Amministrazione dello Stato, ma che è estranea, per il dettato costituzionale, all'ordine della Magistratura. Allo stato attuale, infatti, una modestissima aliquota di magistrati di Appello perviene alla Cassazione mediante concorso per esami: si tratta di poche persone diligentissime, con spiccata preparazione dottrinale, che si cimentano in questi concorsi difficili e di grande e prolungato impegno.

Per la maggior parte dei casi, invece, la selezione, cioè il passaggio alla qualifica di magistrato di Cassazione, avviene secondo uno scrutinio effettuato da una commissione di altissimi magistrati che giudica, essenzialmente e prescindendo dalla personalità del magistrato, i lavori giudiziari appositamente prodotti, ampiamente elaborati sul piano dottrinario, complessi ed estremamente curati, che, come emerge anche dalle indicazioni della relazione al disegno di legge n. 1961, raramente possono preparare, ad esempio,

magistrati appartenenti ad uffici particolarmente oberati di lavoro.

Con la riforma che si intende attuare i criteri selettivi, invece, sono notevolmente modificati, in senso democratico, con l'abolizione di gradi e promozioni, ponendo i giudici al riparo così dalle spinte, suggestioni o condizionamenti determinati da ambizioni carrieristiche, come dai timori e dalle soggezioni che la carriera stessa determina.

Condizione e presupposto per l'attribuzione della qualifica di magistrato di Cassazione è non solo il compimento dei sette anni nella qualifica di magistrato di Corte d'appello, ma una valutazione seria, effettuata dal Consiglio superiore della magistratura, previo esame del parere del Consiglio giudiziario, effettuata con riferimento ai precedenti relativi al servizio prestato dal magistrato nelle diverse funzioni, alla sua capacità tecnico-professionale ed alla diligenza dimostrata nell'espletamento di dette funzioni. Tale valutazione inoltre non solo deve essere motivata, ma può essere sorretta e confortata da ogni ulteriore elemento di giudizio che il Consiglio superiore ha facoltà di assumere, nelle forme e con le modalità più idonee, in contraddittorio con l'interessato. Si tratta, come è evidente, di un combinato disposto, che assicura non solo un giudizio globale sulla personalità completa del magistrato, ma garantisce le scelte in maniera più organica e democratica. È stato evitato ogni giudizio di valutazione in riferimento alle attitudini del magistrato alle future funzioni, eliminando così criteri selettivi basati su valutazioni soggettive e come tali suscettibili di eventuali discriminazioni od arbitri. Una precisa disciplina è dettata anche per quanto riguarda l'utilizzazione effettiva dei giudici nella Cassazione, evitando ogni preoccupazione o pericolo di affollamento, e per quanto concerne la decorrenza delle nomine precedenti, ferma restando, ad ogni effetto, la collocazione nel ruolo di anzianità della Magistratura all'entrata in vigore della legge. È stata riconosciuta in Commissione particolarmente opportuna ed equa la disposizione che, innovando l'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, provvede alla nomina agli uffici

direttivi superiori. La *ratio* di questa norma va ricercata nella considerazione che l'attribuzione di un incarico direttivo, nell'ambito della stessa qualifica, non costituisce autonoma funzione e non giustifica la permanenza di un ruolo chiuso.

Onorevoli senatori, le linee riformatrici esposte innanzi, in forma succinta ed essenziale, rispondono ad effettive esigenze funzionali nel settore della giustizia e preludono ad una fase di assestamento, largamente avvertita dagli organi associativi di categoria, in vista dell'obiettivo finale che è rappresentato dalla riforma organica dell'ordinamento giudiziario. Questa legge non solo non pregiudica i principi cui essa dovrà ispirarsi nel senso democratico voluto dalla Costituzione, ma conferma e consolida una

linea di tendenza, già manifestata dal legislatore con leggi precedenti, come quella del 25 luglio 1966, n. 570, che ha disciplinato l'accesso dei magistrati alle Corti d'appello e quella, più recente, del 13 ottobre 1969, n. 691, relativa all'ordinamento dei magistrati della Corte dei conti. Essa, quindi, costituisce anche un adeguamento per la Magistratura ordinaria rispetto alle altre Magistrature (Consiglio di Stato e Corti dei conti). Si confida pertanto che il Senato, prima, e l'altro ramo del Parlamento, poi, approvino le nuove disposizioni e rendano giustizia ai magistrati ordinari dopo le lunghe attese e le inesplicabili incertezze registrate, esprimendo con ciò un atto di consapevole fiducia nei confronti dell'ordine giudiziario e della sua insostituibile funzione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Attribuzione della qualifica
di magistrato di Cassazione)*

I magistrati di Corte d'appello, compiuti sette anni dalla nomina a tale qualifica, sono sottoposti a valutazione ai fini della nomina a magistrato di Cassazione.

Il Consiglio superiore della magistratura, preso in esame il parere del Consiglio giudiziario e valutati gli elementi di cui al successivo articolo 2, procede alla nomina, che produce effetti giuridici ed economici, secondo l'ordine di precedenza risultante dal ruolo di anzianità, con decorrenza dal giorno in cui il magistrato ha compiuto l'anzianità di cui al primo comma.

Per i magistrati addetti al Ministero di grazia e giustizia con funzioni amministrative, il parere di cui al secondo comma è espresso dal Consiglio di amministrazione, previo rapporto informativo dei capi degli uffici ai quali i magistrati appartengono. Per esprimere tale parere, detto Consiglio è composto, oltre che dal presidente, dai soli membri che rivestono la qualifica di magistrato.

Per gli altri magistrati, non addetti agli uffici giudiziari, e per quelli in servizio all'estero, il parere è emesso dal Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello di Roma previo rapporto informativo dei capi degli uffici ai quali i magistrati sono addetti.

Art. 2.

(Elementi di valutazione)

Il parere del Consiglio giudiziario o del Consiglio di amministrazione e la valutazione del Consiglio superiore della magistratura debbono essere motivati e debbono essere effettuati con riferimento ai precedenti relativi al servizio prestato nelle diverse funzioni, alla capacità tecnico-professionale, alla

laboriosità ed alla diligenza dimostrate dal magistrato nell'espletamento delle diverse funzioni.

Il Consiglio superiore ha facoltà di assumere, nelle forme e con le modalità più idonee, in contraddittorio con l'interessato, ogni ulteriore elemento di giudizio che reputi necessario per la migliore valutazione del magistrato.

Art. 3.

(Nuova valutazione)

I magistrati che non siano stati valutati favorevolmente sono sottoposti a nuova valutazione dopo un triennio.

La nomina ha effetto dalla data di compimento del triennio che precede la valutazione favorevole.

Art. 4.

(Requisiti per la nomina)

La nomina a magistrato di Cassazione non può, comunque, essere conferita a coloro che non abbiano compiuto almeno dieci anni di attività negli uffici giudiziari, anche se non ininterrottamente.

Tale disposizione non si applica fino alla entrata in vigore del nuovo ordinamento giudiziario e, in ogni caso, per un periodo non superiore a cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

(Deduzioni dell'interessato ed osservazioni del Ministro di grazia e giustizia)

Il parere del Consiglio giudiziario è comunicato integralmente all'interessato ed al Ministero di grazia e giustizia dal Consiglio superiore della magistratura; quello del Consiglio di amministrazione è comunicato all'interessato dallo stesso Consiglio superiore della magistratura.

Entro trenta giorni dalla comunicazione il magistrato può presentare deduzioni al Consiglio superiore della magistratura.

Il Ministro può formulare osservazioni ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195.

Art. 6.

(Destinazione dei magistrati di Cassazione)

Fino a quando non siano destinati ad un ufficio corrispondente alle loro funzioni, i magistrati di Cassazione continuano ad esercitare le funzioni precedenti.

Art. 7.

(Rinunzia alla nomina)

La dichiarazione di rinunzia alla nomina a magistrato di Cassazione, a norma dell'articolo 25 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, deve essere fatta non oltre il trentesimo giorno dalla data di pubblicazione del decreto di nomina nel Bollettino ufficiale del Ministero di grazia e giustizia. In tal caso la nuova nomina è conferita con decorrenza dal compimento dell'anno successivo, e così di seguito per non oltre tre anni.

Trascorso il triennio, il magistrato deve essere sottoposto a nuova valutazione.

Art. 8.

(Concorso per esami)

Il concorso per esami per la nomina a magistrato di Cassazione, previsto dalla legge 4 gennaio 1963, n. 1, sarà indetto, dopo l'entrata in vigore della presente legge, per due anni.

Il concorso di cui al comma precedente è indetto nei primi quindici giorni del mese di gennaio successivo all'entrata in vigore della presente legge.

Al concorso potranno partecipare i magistrati che, al 31 dicembre dell'anno precedente, abbiano maturato un'anzianità di almeno tre anni nella qualifica di magistrato di Appello ed ottenuto il parere favorevole degli organi collegiali previsti dall'articolo 1.

All'esame di cui al presente articolo si applicano le disposizioni contenute negli articoli 12 e 13 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, in quanto compatibili.

Le nomine a seguito di concorso per esame, di cui al presente articolo, sono conferite dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è indetto il concorso.

In caso di pari anzianità, i vincitori del concorso per esame sono collocati nel ruolo prima dei magistrati che conseguono la nomina ai sensi dell'articolo 1 della presente legge.

L'idoneità conseguita nei concorsi per esami a posto di magistrato di Cassazione, indetti a norma della legge 4 gennaio 1963, n. 1, è equiparata alla valutazione favorevole del Consiglio superiore della magistratura prevista dall'articolo 1.

Art. 9.

(Scrutini in corso)

Dalla data di entrata in vigore della presente legge, cessa l'espletamento degli scrutini non ancora completati per la nomina a magistrato di Cassazione; continua, invece, l'espletamento delle revisioni in corso.

Il giudizio favorevole riportato dai magistrati in sede di scrutinio già definito o in corso alla data di entrata in vigore della presente legge è equiparato alla valutazione del Consiglio superiore della magistratura prevista dall'articolo 1.

I magistrati il cui scrutinio non sia stato completato sono sottoposti alla valutazione di cui al precedente articolo 1.

I magistrati scrutinati favorevolmente e quelli che conseguono il giudizio favorevole di cui ai commi precedenti sono nominati magistrati di Cassazione, agli effetti giuridici, dal compimento dell'anzianità prevista dall'articolo 1 ed agli effetti economici dall'entrata in vigore della presente legge, sempre che non abbiano diritto ad una decorrenza economica anteriore per effetto della legge 4 gennaio 1963, n. 1.

Art. 10.

(Magistrati non scrutinati precedentemente)

I magistrati che per qualsiasi motivo non abbiano partecipato ad alcuno scrutinio per la nomina a magistrato di Cassazione, pur

avendo l'anzianità necessaria, e coloro che abbiano riportato in sede di scrutinio giudizio sfavorevole, sono sottoposti alla valutazione di cui all'articolo 2.

Art. 11.

(Decorrenza delle nomine precedenti)

Le nomine a magistrato di Cassazione conferite ai sensi delle disposizioni di cui alla legge 4 gennaio 1963, n. 1, sono anticipate ai soli effetti giuridici, fino ad un massimo di quattro anni e sei mesi e, comunque, non oltre il 1° gennaio 1960, ferma restando, ad ogni effetto, la collocazione nel ruolo di anzianità della magistratura all'entrata in vigore della presente legge.

Art. 12.

(Collocazione in ruolo)

Rimangono ferme, ad ogni effetto, le collocazioni nel ruolo di anzianità della magistratura in atto al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

In nessun caso coloro che hanno conseguito la nomina a magistrato di Cassazione per effetto delle disposizioni contenute nella presente legge possono essere collocati nel ruolo di anzianità prima dei magistrati che abbiano conseguito la nomina in Cassazione anteriormente all'entrata in vigore della presente legge.

Art. 13.

(Nomina agli uffici direttivi superiori)

L'articolo 31 della legge 4 gennaio 1963, n. 1, è sostituito dal seguente:

« La proposta di cui all'ultimo comma dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, numero 195, per il conferimento degli uffici direttivi di cui all'articolo 6, n. 3), della legge 24 maggio 1951, n. 392, è preceduta dalla dichiarazione di idoneità alle funzioni superiori da parte del Consiglio superiore della magistratura.

Il Consiglio superiore della magistratura, nel primo quadrimestre di ogni anno, prende in esame, ai fini della dichiarazione di cui al precedente comma, i magistrati di Cassazione che raggiungono nell'anno stesso un'anzianità di otto anni dalla nomina a tale categoria e quelli che nel ruolo di anzianità li precedono, indipendentemente dall'anzianità predetta.

I magistrati dichiarati idonei che, per difetto di vacanze, non possono entro l'anno accedere alle funzioni direttive superiori, conseguono la relativa nomina con decorrenza dal 1° gennaio successivo per ogni effetto giuridico ed economico.

I magistrati, cui sia stata conferita la nomina a norma del precedente comma, sono trattenuti ad esercitare temporaneamente le precedenti funzioni sino a quando non vi sia possibilità di conferimento dell'ufficio direttivo superiore ».

Art. 14.

(Onere economico)

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 338 milioni per l'anno finanziario 1971, si fa fronte mediante corrispondente riduzione del capitolo 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.