

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PICCHIOTTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 DICEMBRE 1964

Norme sullo stato giuridico dei magistrati

ONOREVOLI SENATORI. — Lo scopo essenziale della legge 24 maggio 1951, n. 392, sulla distinzione dei Magistrati secondo le funzioni e sul trattamento economico della Magistratura, fu di adeguare l'ordinamento giudiziario ai nuovi principi costituzionali e, in particolare, al principio stabilito nell'articolo 107 — terzo comma — della Costituzione, secondo il quale « i Magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni ».

Ma tale legge, se ha avuto il merito di riconoscere che le funzioni pretorili sono sostanzialmente funzioni della Magistratura di merito e di collocare i Pretori nello stesso ruolo dei Magistrati di Tribunale, non ha saputo, tuttavia, applicare compiutamente il principio costituzionale ed ha lasciato in una categoria ed in un ruolo separati (quasi a costituire un grado gerarchico) i Magistrati di Appello, pure essendo essi indubbiamente Magistrati di merito come i Pretori ed i Magistrati di Tribunale. Infatti, in Pretura, in Tribunale ed in Corte d'appello si esercita la medesima funzione del giudizio di merito, che può riguardare anche il secondo grado del giudizio, sia nella Pretura (rispetto alle sentenze del Giudice conciliatore),

sia nei Tribunali (rispetto alle sentenze del Pretore).

Non vi è, dunque, alcuna differenza che separi i Pretori dai Magistrati di Tribunale e questi e quelli dai Magistrati di Appello. Lo stesso salto che vi è tra le funzioni giurisdizionali pretorili e quelle di Tribunale, corre tra le funzioni giurisdizionali esercitate in Tribunale e quelle esercitate in Appello.

La divisione dei Magistrati di merito nelle due distinte categorie e nei due distinti ruoli attualmente pone il problema di una assurda « promozione » dei Magistrati di Tribunale a Magistrati di Appello, il che è fonte, tra l'altro, di numerosi e gravi inconvenienti, come risulta anche dalle molte e fondate critiche espresse dai Congressi e dalle Assemblee dei Magistrati, dagli organi dirigenti e rappresentativi dell'Associazione nazionale magistrati, dai membri del Parlamento e dai Ministri della giustizia.

È vero che uno dei maggiori inconvenienti era costituito, fino alla legge 4 gennaio 1963, n. 1, dall'aberrante sistema di promozione mediante concorso per titoli, che, tra l'altro, con l'assillante preoccupazione di redigere sentenze-titolo, spingeva i Magi-

strati a dedicare particolare cura alla trattazione degli affari giudiziari che presentavano migliori possibilità per la formazione dei titoli ed a trascurare le altre controversie non aventi analoga idoneità e pur rappresentanti interessi, talvolta notevoli, dei cittadini. Ma anche il sistema di promozione mediante scrutinio non consente un'eliminazione, sia pure parziale, dei gravi inconvenienti lamentati in ordine al concorso per titoli. Questi inconvenienti non vengono, infatti, meno — e la esperienza in corso lo sta dimostrando in pieno — e il timore di rimanere relegati nel limbo del « merito semplice » provoca, come era già agevole prevedere e come era stato puntualmente previsto, una vera e propria rissa dei Magistrati per essere collocati nella categoria preferenziale del « merito distinto », con indecorose interferenze di ogni genere e senza esclusione di colpi, analogamente a quanto avveniva per il concorso per titoli.

D'altra parte, la legge non definisce i concetti del resto veramente burocratici, di « merito distinto » e « merito semplice » (o « merito » propriamente detto) ed è chiaro che si tratta di qualifiche discrezionali, rimesse alla volontà delle singole Commissioni, i cui criteri si rivelano spesso ispirati alla stessa mentalità per la quale i concorsi per titoli erano considerati l'*optimum* unitamente alla « gerarchia » ed alla « carriera ». Per non dire delle disparità di valutazione più volte manifestatesi nell'attribuzione delle qualifiche suaccennate tra Commissioni e Commissioni e tra Commissioni e Consiglio superiore della Magistratura in sede di revisione.

A tutto ciò si aggiunge la sfiducia e l'avvilimento di coloro che, pur meritandolo, non hanno potuto ottenere la migliore qualifica per la « promozione », sfiducia ed avvilimento assolutamente dannoso e causati, in ogni caso, senza nessuna effettiva utilità per l'amministrazione della Giustizia, in quanto quei Magistrati — a parte ogni altra considerazione — dovranno svolgere le identiche funzioni dei loro colleghi che hanno conseguito migliore qualifica.

Quanto ai concorsi per esami, valgono sostanzialmente le stesse considerazioni svol-

te a proposito dei concorsi per titoli e degli scrutini, con l'ovvia specificazione che i Magistrati, per partecipare a tali concorsi, sono portati naturalmente a trascurare il lavoro giudiziario, con grave danno per la loro collettività, onde potere completare, approfondire ed affinare la loro preparazione teorica. Neppure gli esami, d'altra parte, essenzialmente teorici anche se formalmente teorico-pratici, possono testimoniare un'effettiva superiorità dell'un Magistrato sull'altro, d'altronde non necessaria ed anzi dannosa in sé, per la sostanziale uguaglianza delle diverse funzioni giudiziarie, nè, tanto meno, nell'esercizio delle funzioni di Tribunale e Pretura ed Appello, tutte egualmente funzioni di merito.

Da tali premesse consegue che l'attribuzione delle funzioni proprie attualmente dei Magistrati di appello non debba essere effettuata a seguito del risultato aleatorio di complicate procedure, concorsuali o meno (che in teoria dovrebbero assicurare la precedenza dei più preparati e, perciò, dei più meritevoli, ma in realtà, attesa la speciale natura della funzione giurisdizionale, che rende impossibile una simile graduazione, si prestano soltanto a realizzare un gioco di preferenze), ma può bene avvenire dopo un congruo periodo di tempo che assicuri, da parte del Magistrato, la possibilità di esercitare anche le funzioni di Appello, comprese nella Magistratura di merito, della quale, d'altronde, egli già fa parte. Inopportuno, dannoso e superfluo si rivela, dunque, lo sbarramento tra la qualifica di Magistrato di Tribunale e quella di Magistrato di Appello.

Non è, poi, infatti, da sottovalutare la delicatezza, talvolta determinante delle funzioni del Pretore e del Giudice di Tribunale. Assai spesso il Pretore si trova nella necessità di dovere affrontare e risolvere con tutta sollecitudine, e talvolta addirittura *ad horas* e senza neppure l'ausilio dei difensori delle parti, questioni di fatto e di diritto assai gravi ed impegnative. Parimenti e soprattutto nella fase istruttoria, il Giudice di merito, sia in Pretura che in Tribunale, è proprio colui che dà l'impostazione — qualche volta definitiva — al procedi-

mento, in modo da rendere possibile ed agevole non solo il giudizio di primo grado, ma anche quello successivo in grado di Appello.

Di questa esperienza e di questa affinatezza del Magistrato di merito, è certamente garanzia l'esercizio di funzioni giudiziarie svolte dal Magistrato in diversi uffici, specialmente se si tiene conto che la nomina a Magistrato di Tribunale è preceduta da un periodo, non inferiore ad anni 5, destinato alla selezione, accurata e rigorosa, dei Magistrati. Alle prove del concorso per uditore giudiziario, particolarmente difficili (il numero dei vincitori non è spesso sufficiente a coprire i posti messi a concorso), seguono: un periodo di tirocinio pratico presso gli Uffici giudiziari, con un successivo conferimento delle funzioni giurisdizionali; un esame teorico-pratico per la nomina ad aggiunto giudiziario (che vari uditori non riescono a superare e che può essere ripetuto per una sola volta, dopo di che, in caso di esito negativo, si ha obbligatoriamente la dispensa dal servizio); infine, un giudizio di idoneità per la nomina a Magistrato di Tribunale, che non può davvero considerarsi una formalità, anche perchè non tutti gli aggiunti giudiziari conseguono la relativa dichiarazione di promovibilità. Tale triplice severo vaglio impone al Magistrato fin dall'inizio l'approfondimento delle discipline giuridiche e lo studio dell'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale, sicchè il superamento di queste prove rigorose e l'applicazione sistematica allo studio ed all'esercizio delle funzioni giurisdizionali danno garanzia della maturazione morale del giovane Magistrato.

Se, poi, si tiene presente che la maturazione del Magistrato ha ricevuto in più un definitivo completamento con l'esercizio nei successivi otto anni delle funzioni giurisdizionali di merito (ripetiamo, in primo e secondo grado), si deve concludere che è inopportuno ed inconsequente ogni ulteriore esame di idoneità (sotto qualunque forma possa essere realizzato) per l'attribuzione e l'esercizio delle stesse funzioni di merito, poichè sarebbe allora, tra l'altro, ragionevole il dubbio che il Magistrato da sottoporre al nuovo giudizio potrebbe essere idoneo non solo ad esercitare le funzioni di Appello ma anche quelle in atto esercitate.

Alla luce di tali considerazioni, dunque, un periodo complessivo non inferiore a tredici anni dall'ingresso nella Magistratura risulta più che adeguato per l'attribuzione delle funzioni di Appello, dopo l'attività svolta per lunghi anni in quelle funzioni giudiziarie che sono, si ripete, sostanzialmente non diverse dalle funzioni di Appello.

Deriva, poi, logicamente dalla sostanziale identità tra le due funzioni la « reversibilità » in concreto delle medesime, nel senso che in ogni caso i Magistrati cui siano state attribuite le funzioni di Appello possono continuare ad esercitare, col loro consenso; le funzioni di Tribunale precedentemente esercitate (articolo 3, primo capoverso del presente disegno di legge).

Altra importante innovazione è prevista nell'articolo 3, secondo capoverso, con la abolizione del principio che le funzioni di Pretore possono essere esercitate in determinate sedi solo da Magistrati aventi la qualifica di Magistrato di Appello. Trattasi della logica e necessaria conseguenza della abolizione della distinzione tra le qualifiche di Magistrato di Tribunale e di Magistrato d'Appello, a maggior ragione applicabile nell'esercizio delle stesse funzioni pretorie. Appare anche strettamente conseguente ai principi ed alle norme suindicati che ai Magistrati di merito, dopo tredici anni dalla entrata in servizio quali uditori giudiziari, venga attribuito in ogni caso lo stipendio previsto per i Magistrati di Appello dalle leggi vigenti (compresi assegni o indennità aggiuntivi, perequativi, integrativi, eccetera, per qualsiasi motivo ed a qualsiasi titolo corrisposti).

Il principio fondamentale di cui al presente disegno di legge può essere anche posto in relazione con la legge 19 ottobre 1959, numero 929, che ha istituito i « ruoli aperti » con riferimento ad alcune categorie di funzionari direttivi dello Stato, comprendendo nel beneficio sostanziale di tale sistema la promozione al grado V di Ispettore generale; è bene sottolineare che quest'ultimo costituisce il penultimo grado al vertice della carriera di funzionario statale, e soprattutto comporta l'esercizio di un funzione sostanzialmente diversa e preminente rispetto ai gradi inferiori. Lo stesso principio, inoltre,

è già stato codificato, per quanto riguarda i Magistrati della Corte dei conti, con legge 21 marzo 1953, n. 161, che ha stabilito la progressione automatica all'ex grado V (primo referendario; corrispondente all'attuale categoria di Magistrati di appello nella Magistratura ordinaria). Recentemente, infine, con la legge 20 ottobre 1961, n. 1345 (articolo 10) la promozione a primo referendario della Corte dei conti (equiparato al Magistrato di appello) è stata stabilita dopo solo sei anni di servizio quale referendario e la promozione a consigliere V. Procuratore Generale della Corte dei conti (equiparato ai Magistrati di Cassazione) dopo altri sei anni, ossia dopo appena dodici anni dalla entrata in servizio!

Non si vede, dunque, anche in relazione agli esempi probanti surriferiti, perchè solo la Magistratura ordinaria, che costituisce un potere autonomo e indipendente da ogni altro potere e possiede oltre tutto, un personale altamente scelto e selezionato, debba essere indebitamente sacrificata e mortificata di fronte ad una sia pure importante Ma-

gistratura amministrativa quale la Corte dei conti (alla quale, d'altronde, può accedersi, anche per semplice « chiamata » governativa) ed a certe categorie di alti funzionari dello Stato, sia pure esplicanti importanti servizi amministrativi e di indubbia rilevanza per la collettività nazionale.

In conclusione il sistema che si propone costituisce una riforma ormai matura ed indilazionabile in seno alla Magistratura, resa necessaria del disposto dell'articolo 107 — terzo comma — della Costituzione (« i Giudici si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni ») e dalla essenza unitaria delle funzioni giudiziarie di merito, ormai chiara, anche alla coscienza popolare. Tale urgente riforma garantisce nel contempo il supremo interesse di una più serena e funzionale amministrazione della giustizia, che si riverbera necessariamente tra i cittadini.

Per tutti questi motivi, raccomandiamo la sollecita approvazione del presente disegno di legge ed il proponente richiederà all'Assemblea che sia adottata la procedura di urgenza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Ruolo dei Magistrati di merito

I posti distintamente previsti nel vigente ruolo organico per i Magistrati di Appello e per i Magistrati di Tribunale sono unificati nel ruolo dei Magistrati di merito, fermo restando l'attuale ordine di anzianità.

La promozione a Magistrato di merito viene conseguita dagli Aggiunti giudiziari con le modalità e secondo le disposizioni previste dall'articolo 139 del vigente ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni.

Art. 2.

Funzioni dei Magistrati di merito

I Magistrati di merito sono destinati ad esercitare le funzioni di Giudice di Tribunale, di Sostituto procuratore della Repubblica presso i Tribunali e di Pretore.

Ad esercitare le predette funzioni possono essere destinati gli Aggiunti giudiziari e gli Uditori giudiziari dopo un anno di tirocinio.

Art. 3.

Ai Magistrati di merito, dopo tredici anni dall'entrata in servizio quali uditori, possono essere attribuite le funzioni di Magistrato di Corte di appello, di Sostituto procuratore generale di Corte di appello, di Presidente di Tribunale e di Sezione di Tribunale, di Procuratore della Repubblica e di Pretore (salva, per gli incarichi direttivi, l'eventuale elettività).

In ogni caso i Magistrati cui siano state attribuite le funzioni di cui alla prima parte del presente articolo possono continuare ad esercitare in concreto, col loro consenso, le funzioni precedentemente esercitate e di cui alla prima parte del precedente articolo.

Le funzioni di Pretore di cui alla prima parte del presente articolo ed alla prima parte dell'articolo 2 possono essere esercitate in ogni sede di Pretura.

Per l'attribuzione ai Magistrati di merito delle suindicate funzioni direttive, il Consiglio superiore della Magistratura (salva la eventuale elettività delle medesime) deve richiedere il parere motivato ai Consigli giudiziari competenti.

Art. 4.

Ai Magistrati di merito, dopo tredici anni dall'entrata in servizio quali uditori, è attribuito in ogni caso lo stipendio previsto per i Magistrati d'Appello dalle leggi vigenti (compresi assegni o indennità aggiuntivi, perequativi, integrativi, eccetera, per qualsiasi motivo ed a qualsiasi titolo corrisposti).

Art. 5.

Ogni altra forma di attribuzione delle funzioni di Appello (in particolare: scrutini ed esami) è abolita.

Sono abrogate tutte le disposizioni della legge 4 gennaio 1963, n. 1, concernenti le promozioni in appello.

È abrogata, altresì, ogni disposizione contraria e incompatibile con la presente legge.