

(N. 587 A)

Urgenza

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori D'INCA', PAGE, PEZZINI, ZELIOLI, RUBINACCI, VACCARO, MACRELLI, PALERMO, SANNA RANDACCIO, GRAVA, LAMBERTI, DE LUCA, PASQUINI, CARBONI, BERLINGUER e MICELI PICARDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 1949

Comunicata alla Presidenza il 12 novembre 1949

Modifiche alla tabella F) allegata all'ordinamento giudiziario approvato con R. D. 30 gennaio 1941, n. 12.

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Per migliore intelligenza del progetto di legge che, dopo il voto favorevole della Commissione legislativa del Senato, è sottoposto alla vostra approvazione, giova richiamare la vostra attenzione sulle norme disciplinanti le promozioni a Consigliere di appello (articoli 145 e 147 dell'ordinamento giudiziario, in relazione al regio decreto-legge 3 maggio 1945, n. 233, ed all'articolo

3 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 28 novembre 1947, n. 1370).

Per il combinato disposto delle richiamate disposizioni legislative, le promozioni nel grado suddetto hanno luogo per *concorso* (per titoli) e per *scrutinio* (a turno di anzianità); più precisamente esse gravano:

a) sui posti che, all'atto in cui viene bandito il concorso o indetto lo scrutinio,

sono o si prevede che saranno vacanti nell'anno;

b) sulla ulteriore eccedenza di posti che di fatto, nell'anno, vengano a risultare disponibili nel grado, oltre quelli previsti e di cui alla lettera che precede.

Per i posti di cui alla lettera a), poi, le promozioni gravano, per i 4/10 sul concorso e per i 6/10 sullo scrutinio; per i posti di cui alla lettera b), invece, la metà sono devolute ai non vincitori del concorso, dichiarati idonei e secondo l'ordine della relativa graduatoria, e per l'altra metà ai promovibili a seguito di scrutinio a turno di anzianità.

In applicazione dei criteri anzi ricordati, in relazione ai posti che si presumevano complessivamente vacanti per il 1947 ed il 1948, sono stati indetti uno scrutinio per promozione a turno di anzianità, nonché un concorso per 64 posti di Consigliere di appello (decreto ministeriale 26 dicembre 1947). Lo scrutinio è ancora in via di espletamento, mentre il concorso è stato già definito ed i primi 64 della relativa graduatoria sono stati promossi.

Dovranno quindi, alla fine del corrente anno, effettuarsi, seguendo l'ordine della graduatoria stessa, le ulteriori promozioni sulla eccedenza dei posti che di fatto verranno a risultare disponibili per l'anno 1948 ed è a favore di tali promozioni che il presente progetto mira ad aumentare di fatto le vacanze.

Si chiarisce al riguardo che la disponibilità effettiva di tali posti non potrà essere stabilita prima della fine del corrente anno, in quanto, sino a tale epoca, non potranno essere esaurite le operazioni di scrutinio e non sarà quindi possibile stabilire quali dei magistrati, che, in conseguenza del posto di graduatoria del concorso, sono stati promossi con attribuzione sulle vacanze dell'anno 1948, potranno, in esito allo scrutinio, conseguire invece la promozione medesima sulle vacanze dell'anno 1947 ed avranno pertanto interesse ad optare per quest'ultima, lasciando, conseguentemente, scoperti altrettanti posti nella graduatoria del concorso.

* * *

Premesso quanto sopra, onorevoli Colleghi, e ritenuto quanto già specificato nella precedente relazione al progetto, va in particolare

richiamata la vostra attenzione sulla circostanza che la stessa Amministrazione (vedi gli emendamenti proposti dal Governo) ha posto in evidenza la necessità di ridurre sensibilmente l'organico dei primi pretori, il quale, da numerosi anni, è rimasto scoperto di 130 posti, e di aumentare correlativamente quello dei Consiglieri di appello, la cui insufficienza numerica è da tempo avvertita.

Ed è proprio da tale riconosciuta ed incontestabile necessità che prende le mosse il presente progetto.

Senonchè questo si distacca dal controprogetto proposto dal Governo, inquanto non ha ritenuto opportuno, contrariamente allo avviso del Ministero, attribuire ad un unico anno (1949) il sensibile aumento di cento posti di Consigliere di appello che, secondo il progetto governativo, si rende necessario prelevare dal ruolo pari grado dei primi pretori.

Le ragioni dell'orientamento del progetto in esame sono state già dette e giova ripeterle.

Se l'emendamento proposto dal Ministro di grazia e giustizia dovesse trovare accogliamento, nell'anno 1949 avrebbe luogo un numero eccezionalmente esorbitante di posti disponibili di Consigliere di appello. La dimostrazione di quanto affermato, è ben agevole.

È noto che con decreto ministeriale 6 marzo 1948 è stato bandito un concorso per 35 posti di consigliere di appello, per l'anno 1949, e che le ulteriori vacanze presumibili in detto anno, oltre a quelle menzionate, per la sola quota riservata al concorso, sono circa altre 15; cosicchè, in esito a detto concorso, conseguiranno la promozione circa cinquanta magistrati.

È noto parimenti — e già sopra è stato posto in rilievo — che, per il disposto dell'articolo 145 dell'ordinamento giudiziario, i posti devoluti al concorso devono essere i 4/10 dei complessivi che si prevedono disponibili, dei quali ultimi i 6/10 sono invece riservati ai promovibili in seguito a scrutinio per turno di anzianità.

È stato detto parimenti che le ulteriori eccedenze le quali si verificano nell'anno in cui il concorso è stato bandito, sono attribuite per metà al concorso stesso e, per l'altra metà, allo scrutinio (regio decreto-legge 3 maggio 1945, n. 233).

Da un semplice conteggio è pertanto agevolmente deducibile che le vacanze complessivamente prevedibili per il 1949 sono 117, delle quali:

87 per vacanze previste all'atto in cui il concorso è stato bandito (pari a $\frac{4}{10} = 35$). Delle predette 87 vacanze, 35 si riferiscono alla quota concorso (4/10) e 52 a quella riservata allo scrutinio (6/10);

30 per vacanze presumibili nell'anno, oltre le precedenti (di cui 15 devolvibili al concorso ed altrettante allo scrutinio).

Se ai predetti posti disponibili (117) dovessero aggiungersene altri cento, giusta quanto prevede il progetto proposto dal Ministro, avremo che, sempre per l'anno 1949, vi sarebbe un numero complessivo di 217 posti di consigliere di appello da ricoprire, su circa 400 concorrenti (complessivamente tra scrutinio e concorso). Tale cifra raggiunge in quanto, dal numero complessivo di coloro che hanno partecipato contemporaneamente al concorso bandito per gli anni 1947 e 1948, nonché allo scrutinio indetto, con unico decreto, complessivamente per gli anni 1947, 1948 e 1949, devono togliersi coloro che, o a mezzo scrutinio o a mezzo concorso, hanno conseguito la promozione (a Consiglieri di appello) sulle quote 1947 e 1948.

Pertanto, sempre se l'emendamento governativo dovesse trovare attuazione, avremmo che, per il 1949, le promozioni da attribuire sarebbero superiori al 50 per cento del numero dei concorrenti (217/400) mentre è ben noto che la media annua dei promossi al grado di Consigliere di appello è costituita appena da un quinto dei concorrenti ed, in particolare, che i promossi per concorso sono normalmente solo un decimo dei candidati.

Si rende pertanto manifesto che ciò non solo creerebbe una situazione iniqua nei confronti di altri magistrati che hanno partecipato o parteciperanno a concorsi o scrutini per il medesimo grado, ma importerebbe un sensibile pregiudizio all'Amministrazione, la quale ha peculiare interesse a che sia attuata una selezione improntata il più possibile a criteri costanti ed ispirati a giusta severità.

Da ciò consegue la necessità di ripartire i posti che, dal ruolo dei primi pretori vengono fatti confluire in quello di Consiglieri di appello, in due anni. E poichè, in tale ultimo ruolo, per l'anno 1950, è in previsione l'aumento di organico di circa cento unità, per le istituende Corti di assise di primo grado, consegue che la ripartizione di cui sopra è cenno, deve essere effettuata tra gli anni 1948 e 1949.

A tale criterio s'ispira il presente progetto che, all'articolo 1 dispone che solo 30 posti di primo pretore siano passati al ruolo dei Consiglieri di appello, per l'anno 1948.

Per garantire poi la migliore selezione di magistrati da promuovere con tale decorrenza, si è stabilito (articolo 2) che le promozioni, in riferimento a tale aumento di organico, siano attribuite ad elementi che offrono sicura garanzia di capacità, per avere già conseguito una votazione identica a quella riportata da altri loro colleghi che, in esito al medesimo concorso, hanno già ottenuta la promozione.

È poi evidente che il presente progetto lascia pienamente impregiudicata l'iniziativa da parte del Ministro competente di predisporre, ove lo creda, un provvedimento mediante il quale altri 30 posti, sempre per il 1948, siano distolti dal ruolo dei primi pretori e devoluti a quello di Consiglieri di appello, al fine di fare gravare su di essi altrettante promozioni da conferire per scrutinio a turno di anzianità; analogo provvedimento può essere adottato inoltre, sia per la quota riferibile al concorso e sia per quella attribuita allo scrutinio, anche per l'anno 1949.

Tali iniziative, anzi, non solo non sono ostacolate, ma trovano, al contrario, un logico presupposto nel progetto sottoposto al vostro esame.

Se poi volesse obiettarsi che il progetto stesso è disarmonico nei termini in cui è concepito, in quanto fa gravare promozioni riferentesi al 1948 su posti che solo nel 1949, dal ruolo dei primi pretori sono fatti confluire a quello dei Consiglieri di appello, è agevole rilevare:

a) che frequentissimi sono i provvedimenti in cui, in materia amministrativa, si dispone con effetto retroattivo;

b) che, nella speciale materia in esame, numerosi sono i precedenti legislativi emanati

in tale senso e da ultimi il decreto legislativo luogotenenziale 30 aprile 1946, n. 353 ed il decreto legislativo Presidenziale 28 giugno 1946, n. 52 (allegati alla prima relazione al progetto);

c) che i posti di cui trattasi, in effetto erano già vacanti nel 1948.

Sembra poi appena il caso di soffermarsi a rilevare la inconsistenza della preoccupazione che si adombra nella relazione che accompagna il controprogetto del Ministro in sede di Commissione legislativa, mediante la quale vorrebbe sostanzialmente riporre in discussione se sia meritato o meno il voto di 47/50 riportato da coloro che hanno partecipato al concorso in questione. È facile osservare, al riguardo, che una graduatoria, una volta approvata e registrata, non può essere disconosciuta per le votazioni riportate dagli idonei, come non può esserlo per le votazioni riportate da coloro che, in seguito ad essa, hanno conseguito la promozione.

Nè maggiore consistenza ha l'altro rilievo: che il presente progetto sconvolge i criteri dettati dal decreto-legge 3 maggio 1945, n. 233, secondo il quale le vacanze eccedenti le quote previste, per metà devono attribuirsi al concorso e, per la residua parte, allo scrutinio per turno di anzianità.

Si osserva al riguardo:

a) che i precedenti legislativi anzi richiamati (che hanno avuto attuazione dopo l'en-

trata in vigore del citato decreto-legge 3 maggio 1945, n. 233) già dimostrano in sé come la suddetta preoccupazione non solo non abbia e non possa avere carattere pregiudiziale, ma nemmeno debba essere considerata rilevante;

b) che, in ogni caso, giusta quanto è stato rilevato, nulla vieta che, con ulteriore provvedimento, sia disposto che altri trenta posti per l'anno 1948, siano distolti dal ruolo dei primi pretori e devoluti a quello dei Consiglieri di appello, al fine di fare gravare su di essi altrettante promozioni da attribuirsi allo scrutinio, e che analogamente sia disposto, per altri 60 posti, per l'anno 1949, affinché siano coperti per metà mediante concorso e per l'altra metà in seguito a scrutinio. Ciò evidentemente sarebbe in piena armonia con le disposizioni del più volte citato decreto-legge 3 maggio 1945, n. 233.

Per le argomentazioni tutte che precedono si ha ferma fiducia che voi, onorevoli colleghi, vogliate manifestare il vostro ambito consenso al progetto, confermando così il parere già autorevolmente espresso con sensibile maggioranza (13 favorevoli, tre contrari e cinque astenuti) dall'onorevole Commissione di questo Alto Consesso, tanto più che il Sottosegretario, presente alla discussione della Commissione, si rimise al parere di questa.

ADINOLFI, *relatore di maggioranza.*

RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — I motivi che hanno indotto i nostri egregi Colleghi D'Inca e altri a presentare il disegno di legge n. 587, per modificare la tabella *F* allegata all'ordinamento giudiziario, sono indubbiamente apprezzabili, se si considerano da un punto di vista sentimentale, ma non sembra che possano essere condivisi, se, come è doveroso, vengono profilati rigorosamente in vista degli interessi dell'Amministrazione della giustizia, la quale non può ammettere provvedimenti per persone determinate con danno, sia pure eventuale, per altre.

In tutti i concorsi, specialmente quando il numero dei concorrenti è molto superiore a quello dei posti messi a concorso, avviene spesso (almeno è avvenuto nei concorsi dei magistrati) che a vari gruppi di concorrenti, dichiarati idonei, la Commissione attribuisca una votazione uguale. La graduatoria dei concorrenti, considerati dalla Commissione di pari capacità tecnica, viene allora formata in base ai titoli di preferenza stabiliti dalla legge, cioè qualifiche di mutilato, reduce, ex combattente ecc. e, in caso di parità di titoli preferenziali, in base all'anzianità di servizio e, infine di età.

La graduatoria nel concorso per i posti vacanti di consigliere di Corte di appello, bandito con decreto ministeriale del 26 dicembre 1947, quale è pubblicata nel « Bollettino ufficiale » del Ministero della giustizia n. 13 del 16 luglio 1949, risulta formata nel modo anzidetto. Tale graduatoria non è stata impugnata da alcuno dei concorrenti ed è divenuta definitiva. Si è, perciò, verificato, come esattamente affermano i proponenti del disegno di legge in esame, che del gruppo di 64 concorrenti graduati tutti con la stessa votazione (47/50) soltanto i primi 34, per ora, hanno già trovato utile collocazione nei posti vacanti. Gli altri 30, rimasti fuori, dovrebbero — si chiarisce più avanti il condizionale — in conformità delle disposizioni vigenti, sottoporsi ad un nuovo

concorso. La maggioranza di essi, infatti, ritenta la prova; ma alcuni non hanno creduto di assoggettarvisi restando per loro sempre aperto lo scrutinio per la promozione a turno di anzianità.

Ora, nel disegno di legge proposto sono due gli articoli di carattere sostanziale.

Col primo si riducono di trenta unità i posti di primo pretore e si aumentano di altrettante unità quelli di consigliere di Corte di appello e parificati; col secondo i posti così aumentati vengono assegnati, s'intende con formula generica, ai trenta magistrati anzidetti.

Il primo articolo ha carattere obiettivo e può rispondere ad esigenze di servizio, il secondo ha carattere personale e, per quanto abbia un fondamento di equità nell'intenzione dei proponenti, non può essere accettato, a giudizio della minoranza della Commissione.

Si costituirebbe, infatti, accettandolo, un pericoloso precedente di riparare con provvedimento legislativo ai risultati di un concorso non riuscito soddisfacente.

Non risultano i motivi per cui furono emanati i decreti legislativi 30 aprile 1946, n. 353 e 28 giugno 1946, n. 52, e, comunque, l'emanazione di questi è avvenuta quando non funzionava ancora il Parlamento e ci si trovava in eccezionalissime condizioni.

Non sembra poi esatta l'osservazione fatta nella relazione del disegno di legge che, se i posti venissero aumentati e non si attribuissero senz'altro ai concorrenti sfortunati su indicati « dovranno conferirsi le promozioni anche a giudici e pretori di assai modesto valore ». La relazione prescinde da due dati di fatto essenziali: *a*) che i detti posti in conformità delle disposizioni vigenti, dovranno essere conferiti per concorso e per scrutinio; *b*) che la Commissione esaminatrice (se compirà il suo dovere, come si deve presumere) non mancherà di compierlo procedendo all'esame dei titoli e del complesso della carriera dei concorrenti con l'obiettività e la giusta severità, che la legge

stabilisce per determinare la selezione dei concorrenti.

Sembrano accettabili, invece, gli emendamenti proposti dal Ministro della giustizia.

Con quello all'articolo 1° si propone di ridurre di cento unità il numero dei posti di primo pretore e, correlativamente, di aumentare di cento unità i posti di consigliere d'appello e parificati.

I due testi dell'articolo 1 — cioè quello dei presentatori del disegno di legge e quello del Ministro — concordano nell'aumento, o, per essere più precisi, nella trasformazione dei posti. Tale trasformazione è giustificata dalla necessità di ristabilire la proporzione tra i posti di pretore e di quelli di primo pretore. E nulla può dirsi in contrario, poichè non vi è aumento di spesa e poichè si viene incontro, in pari tempo, alle esigenze del servizio e ai *legittimi interessi di tutto il personale e non di determinati gruppi di questo.*

L'emendamento, poi, all'articolo 2 rimette la situazione in stato di obiettività, in quanto prescrive che i posti aumentati siano attribuiti in conformità della legge vigente. In altri termini, questi posti *saranno a disposizione di tutti i magistrati* che risultino dal nuovo concorso e dallo scrutinio meritevoli di averli, in comparazione con gli altri concorrenti fra i quali sono tutti quelli dei trenta che si sono presentati alla nuova prova e che sarebbero,

invece, favoriti con esclusività *dall'articolo 2 del disegno di legge d'iniziativa parlamentare.*

Si tenga presente, infine, che, dato il numero notevole di vincitori del concorso, che hanno già dichiarato di optare per lo scrutinio ad essi favorevole, intervenuto nel frattempo e che dà loro il vantaggio di anticipo nella promozione, *il gruppo* dei ripetuti trenta, per i quali la legge è proposta, *si riduce a pochissime persone*, a quei concorrenti cioè che sono rimasti in coda al gruppo medesimo perchè sforniti dei titoli preferenziali, *su indicati.* E questi concorrenti, della sorte toccata ai primi colleghi, non possono dolersi se, *con un ritardo di pochi mesi* — quali vincitori del nuovo concorso o dello scrutinio — potranno anch'essi essere promossi.

Concludendo, la minoranza della Commissione è d'avviso che un provvedimento di eccezione, quale quello proposto — senza gli emendamenti del Governo — costituirebbe, come sopra si è accennato, un precedente grave, che sarebbe indubbiamente invocato in ogni simile prossima occasione (come oggi i proponenti invocano i decreti legislativi del 1946) e che non gioverebbe certamente nè a dare maggiore serenità alle Commissioni giudicatrici, nè ad attuare, in concreto, gli intendimenti di miglioramento qualitativo dei magistrati più volte conclamato da ogni parte del Senato.

AZARA, relatore di minoranza.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

I posti di primo pretore previsti nella tabella *F* allegata all'ordinamento giudiziario approvato con decreto-legge 30 gennaio 1941, n. 12, sono ridotti di trenta unità.

Correlativamente sono aumentati di altrettante unità i posti di consigliere di appello e sostituto procuratore generale previsti nella tabella stessa.

Art. 2.

I magistrati che nel concorso per 64 posti di consigliere di appello e gradi parificati indetto con decreto ministeriale 26 dicembre 1947 hanno riportato un voto non inferiore a 47 saranno promossi al grado superiore secondo l'ordine della graduatoria e con decorrenza, agli effetti giuridici, dal 1° gennaio 1948.

Le relative promozioni graveranno sulla quota di aumento di posti prevista nel comma 2° dell'articolo 1.

Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.