

UNA PROPOSTA DI LEGGE PER LA RIFORMA DEL SISTEMA DI AVANZAMENTO DEI MAGISTRATI

Due anni fa la nostra Rivista si è occupata del problema del passaggio dei magistrati dalla « funzione » di giudice di Tribunale a quelle di giudice di Corte d'appello e di Corte di cassazione, soprattutto in relazione con il problema, ancora più importante, della garanzia dell'indipendenza dei singoli magistrati all'interno della Magistratura (1).

In tale occasione abbiamo sottolineato che quel « passaggio », in base all'art. 107³ della nostra Costituzione (che recita: « I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni »), non deve venir considerato alla stregua delle « promozioni » dei funzionari che hanno luogo in seno alla Pubblica Amministrazione. Allora abbiamo anche insistito sulla necessità che nella nostra legislazione in materia di passaggio dei giudici dall'una all'altra funzione della giurisdizione venga finalmente adottato un sistema che abolisca la c.d. « carriera »: e ciò, « perché la carriera mal si concilia con la natura della « missione » del giudice, e, creando una « subordinazione gerarchica » tra i magistrati, toglie a costoro quella libertà di spirito che è indispensabile perché essi possano fare sempre e completamente giustizia, senza che il timore di offendere con la loro indipendenza di giudizio i superiori, o la speranza di ottenere dei vantaggi con il loro comportamento ossequioso, influiscano sulle loro decisioni ». Ci siamo infine espressi contro il sistema di avanzamento dei magistrati finora in vigore, che ricorre, per la reintegrazione dei « quadri » della Magistratura, al « concorso per titoli », facendo notare come tale « concorso » sembri sia una delle principali cause del « carriereismo » tra i giudici.

Il 2 marzo scorso il Senato ha approvato, dopo lunghe discussioni, un disegno di legge governativo dal titolo « Norme sulle promozioni a magistrato di Corte d'appello e di Corte di cassazione » (Atti Sen. Rep., III legisl., Doc. n. 1138). Il disegno è stato trasmesso alla Camera dei Deputati, la quale dovrebbe affrontarne prossimamente l'esame. Le nuove norme eliminano dal sistema il « concorso per titoli »: e questo è indubbiamente un fatto molto positivo. Esse però non sembrano adeguarsi sufficientemente al dettato costituzionale, specialmente perché, in ciò che si riferisce alla disciplina del metodo di assegnazione dei giudici alle diverse « funzioni » in seno alla stessa « Magistratura di merito », sembrano ancora fondarsi sull'errato presupposto che i passaggi dall'una all'altra funzione siano vere e proprie « promozioni », e non invece sul principio che i magistrati devono venir destinati alle diverse « funzioni »

(1) L. ROSA, *Indipendenza dei magistrati e libertà della giustizia*, in *Aggiornamenti Sociali*, (agosto-settembre) 1959, pp. 465-482 (rubr. 135).

unicamente in base alle loro capacità e attitudini, indipendentemente dal loro tornaconto personale (2).

Il vice-segretario del P.L.I., il deputato on. Bozzi, che è anche presidente di sezione del Consiglio di Stato, in data 4 febbraio 1961 ha presentato alla Camera una proposta di legge intitolata « Norme sulle promozioni dei magistrati » (Atti Cam. Dep., III legisl., Doc. n. 2797), nella quale si nota la sincera preoccupazione di trasformare l'attuale ordinamento nel senso voluto dalla nostra Carta fondamentale. Abbiamo pensato di far cosa utile ai nostri lettori, pubblicando la maggior parte della « relazione » che accompagna detta proposta. Ci auguriamo che i principali suggerimenti in essa contenuti vengano presi in considerazione e dal Parlamento e dal Governo.

RELAZIONE DELL'ON. BOZZI

ONOREVOLI COLLEGHI! — Quando fu approvata la legge 24 maggio 1951, n. 392, sulla distinzione dei magistrati secondo le funzioni e sul trattamento economico della Magistratura, l'intento del legislatore fu soprattutto quello di adeguare l'ordinamento della Magistratura ai nuovi principi democratici e costituzionali e, in special modo, al principio sancito nell'articolo 107, 3° comma, della Costituzione della Repubblica italiana, secondo il quale « i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni ».

Oggi, sulla base dell'esperienza di due lustri di attuazione della legge, si può constatare che questa ha indubbiamente costituito un progresso rispetto al precedente sistema legislativo, ma non ha davvero conseguito né un assetto definitivo né un adeguamento costituzionale, per certi aspetti, soddisfacente della distinzione dei magistrati secondo le funzioni.

Infatti, la legge del 1951 ha avuto il merito di riconoscere che le funzioni pretorili sono sostanzialmente funzioni della magistratura di merito e quindi ha collocato i pretori nello stesso ruolo dei magistrati di tribunali, ma non ha saputo applicare compiutamente il principio costituzionale e ha lasciato in una categoria e in ruolo separati (quasi a costituirne un grado gerarchico) i magistrati che esercitano le funzioni presso le Corti di appello, pure essendo questi indubbiamente magistrati di merito così come i pretori e i magistrati di tribunale. Infatti in pretura, in tribunale ed in Corte di appello si esercita la medesima funzione del giudizio di merito, che può riguardare anche il secondo grado del giudizio sia nelle preture (rispetto alle sentenze del giudice conciliatore) sia nei tribunali (rispetto alle sentenze del pretore). Qual'è dunque, la differenza che separa 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

(2) Il disegno di legge approvato dal Senato inoltre ripristina, anche per le « promozioni » a magistrato di Corte d'appello, il « concorso per esami », da molto tempo soppresso nel nostro ordinamento, e riserva un quinto dei posti annualmente disponibili nei ruoli ai vincitori di tale concorso (art. 1). Con ciò esso fa ritornare in vita un metodo, il quale, se sembra giovare alla selezione dei migliori, di fatto, data anche la facilità delle prove stabilite per gli esami, rappresenta molti dei gravi inconvenienti che portava con sé l'abolito « concorso per titoli ».

tribunale, corre fra le funzioni giurisdizionali esercitate in tribunale e quelle esercitate in Corte di appello.

Se, poi, in relazione ai principi suesposti, si viene a considerare la situazione pratica che l'inidoneo e incompiuto adeguamento costituzionale attuato dalla legge 24 maggio 1951, n. 392, ha causato, si possono constatare gravissimi pregiudizi non solo per i magistrati interessati, ma soprattutto per l'amministrazione della Giustizia. Infatti, l'attuale divisione dei magistrati di merito nelle due distinte categorie e nei due distinti ruoli pone necessariamente il problema non dell'esercizio delle funzioni negli uffici di Corte di appello ed equiparati ma di una vera e propria promozione dei magistrati di tribunale a magistrati di appello; il che è fonte di numerosi inconvenienti, come risulta anche dalle molte critiche espresse in questi ultimi anni dai partecipanti ai congressi dei magistrati, dagli organi rappresentativi dell'Associazione nazionale dei magistrati, dai membri del Parlamento e dagli stessi Ministri Guardasigilli.

L'inconveniente più grave riguarda il sistema di promozione mediante concorso per titoli; l'assillante preoccupazione di redigere sentenze-titoli spinge i magistrati a dedicare particolare cura alla trattazione degli affari giudiziari che presentano migliori possibilità per la formazione dei titoli e a trascurare le controversie che non hanno analoga idoneità e che pur rappresentano interessi, talvolta notevoli, dei cittadini. La medesima necessità di predisporre i titoli li costringe, inoltre, a sollecitare l'assegnazione in uffici ove si offrano maggiori possibilità di trattare questioni giuridiche meritevoli di speciale valutazione (molte volte, però, la sede e l'ufficio, così ottenuti, non corrispondono alla vocazione e alla specifica preparazione del magistrato e ai suoi effettivi interessi privati). Questi inconvenienti, dunque, causano preoccupazioni di varia natura (personale, familiare, professionale) e impediscono ai magistrati di esercitare, con calma e serenità di spirito, le delicate funzioni giurisdizionali che sono loro affidate.

In secondo luogo, anche il sistema esclusivo di promozione mediante scrutinio non consentirebbe una eliminazione, sia pur parziale, dei gravi inconvenienti lamentati in ordine al concorso per titoli; infatti, non verrebbero meno né la spinta al careerismo, né le preoccupazioni su accennate, in quanto il timore di rimanere relegati nel limbo del « merito semplice » provocherebbe una rissa dei magistrati per il collocamento nella categoria preferenziale del « merito distinto », con indecose interferenze di ogni genere e senza esclusione di colpi, così come avviene per il concorso per titoli.

A tali inconvenienti, che si riferiscono a tutta la vita giudiziaria del magistrato di tribunale, sono da aggiungere quelli derivanti dalla sfiducia e dall'avvilimento di coloro che, pur meritandolo, non hanno potuto ottenere la migliore qualifica per la promozione; sfiducia e avvilimento dannosi e causati senza effettiva utilità per l'amministrazione della Giustizia, in quanto quei magistrati dovranno svolgere le identiche funzioni dei loro colleghi che hanno conseguito migliore qualifica.

1. Da tali premesse consegue che l'esercizio delle funzioni attualmente esercitate dai magistrati di appello non debba essere conferito 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 sif-

fatta graduazione, si prestano soltanto a realizzare un gioco di preferenze); ma può ben essere conferita dopo un congruo periodo di tempo che assicuri, da parte del magistrato, l'acquisizione della esperienza giuridica che gli consenta di esercitare anche nelle Corti di appello le funzioni della magistratura di merito, della quale egli già fa parte.

La modifica che [...] si propone è, pertanto, basata sul criterio che **inopportuno e superfluo è lo sbarramento tra la qualifica di magistrato di Tribunale e quella di magistrato di appello**. D'altra parte, anche ammesso che all'esame delle Corti di appello siano in genere devolute controversie di maggior rilievo, è agevole osservare che la eventuale maggiore rilevanza delle controversie è certamente compensata sia dal maggior numero dei componenti il collegio delle Corti di appello, sia da una più lunga ed affinata esperienza dei magistrati addetti alle Corti medesime.

Non è poi da sottovalutare la delicatezza, talvolta determinante, delle funzioni del pretore e del giudice di tribunale; assai spesso il pretore si trova nella necessità di dover affrontare e risolvere con tutta la sollecitudine e talvolta addirittura « ad horas », e senza neppure l'ausilio dei difensori delle parti, questioni di fatto e di diritto assai gravi e impegnative; parimenti e soprattutto nella fase istruttoria, il giudice di merito sia in Pretura sia in Tribunale è proprio colui che dà l'impostazione - qualche volta definitiva - al procedimento, 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, dunque, 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 cinque, destinato alla selezione, accurata e rigorosa, dei magistrati; selezione che non soltanto è già attuale, ma, come è nei voti, sarà resa ancor più severa con la istituzione di una accademia della magistratura. Alle prove per concorso per uditore, particolarmente difficili (il numero dei vincitori non è sempre sufficiente a coprire i posti messi a concorso), seguono: un periodo di tirocinio pratico presso gli uffici giudiziari, con successivo conferimento delle funzioni giurisdizionali; un esame teorico-pratico per la nomina ad aggiunto giudiziario (che non tutti gli uditori riescono a superare); infine, un giudizio di idoneità per la nomina a magistrato di Tribunale, che non può considerarsi davvero una formalità, dal momento che non tutti gli aggiunti 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 sicché il superamento di queste prove rigorose e l'applicazione sistematica allo studio e 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'esperienza dei successivi dieci anni di esercizio di funzioni giurisdizionali di merito (ripetiamo, di primo e secondo grado), si deve concludere che è inopportuno e inconseguente ogni ulteriore esame di idoneità per la progressione nelle stesse funzioni di merito, dappoiché sarebbe allora ragionevole il dubbio che il magistrato da sottoporre al nuovo giudizio

potrebbe essere idoneo non solo ad esercitare le funzioni di magistrato di appello, ma anche quelle in atto esercitate.

Alla luce di tali considerazioni, un periodo complessivo non inferiore a quindici anni dall'ingresso nella Magistratura risulta più che adeguato per il conferimento dell'esercizio delle funzioni presso le Corti di appello; in tal modo il magistrato otterrà il giusto riconoscimento per l'attività svolta durante lunghi anni in quelle funzioni giudiziarie che, si ripete ancora una volta, sono sostanzialmente non diverse dalle funzioni esercitate presso le Corti di appello.

Tale principio, peraltro, è già stato codificato, per quanto riguarda i magistrati della Corte dei conti, con la legge 21 marzo 1953, n. 161, che ha stabilito la progressione automatica all'ex grado V di primo referendario (corrispondente all'attuale categoria di consigliere di appello nella Magistratura ordinaria). [...].

In conclusione, il sistema che si propone assicura la certezza della progressione nelle funzioni, almeno limitatamente al periodo in cui il magistrato esercita la giurisdizione di merito e, nel contempo, garantisce il supremo interesse di una più serena amministrazione della giustizia.

2. Il problema dell'attribuzione ai magistrati delle funzioni giudiziarie di mero diritto, invece, deve essere riguardato sotto un aspetto diverso, in considerazione della peculiarità e specificità della funzione di legittimità, che richiede attitudini e qualità particolari fondate soprattutto su una profonda e affinata cultura giuridica.

Infatti, mentre nei due gradi del giudizio di merito le questioni vanno trattate in fatto e in diritto, nel giudizio di legittimità la valutazione delle circostanze di fatto è ormai definitiva e, pertanto, l'indagine del magistrato è volta esclusivamente ad accertare l'esatta interpretazione delle norme di legge. Ed è per questo che il magistrato di diritto oltre alle doti di cultura giuridica, di rettitudine, di comprensione e di umanità che sono peculiari del magistrato di merito, deve possedere speciale attitudine all'esame e alla risoluzione delle questioni di mero diritto.

La peculiarità e specialità delle funzioni di magistrato di Cassazione è riconosciuta anche dalla Carta costituzionale, quando prevede che - unica eccezione per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali ordinarie - all'Ufficio di consigliere di Cassazione « possono essere chiamati, per meriti insigni, professori ordinari di Università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni di esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori » (articolo 106, comma 3°).

Risulta, dunque, dalle suesposte considerazioni che per la attribuzione delle funzioni di legittimità della Corte di cassazione occorre un sistema di progressione apposito e speciale, che tenga conto delle specifiche qualità ed attitudini di cui si è parlato.

D'altra parte, occorre tenere presente che per la progressione alla Magistratura di Cassazione non si può e non si deve fare ricorso a sistemi, i quali non sempre o non completamente corrispondono ai meriti effettivi dei singoli o, ancor peggio, si dimostrano anche di pregiudizio a un retto esercizio delle funzioni giudiziarie.

In effetti, i sistemi di selezione attualmente vigenti o proposti per la progressione alle funzioni di Cassazione presentano molte e notevoli lacune; in primo luogo, non danno sufficienti garanzie di idoneità allo scopo; in secondo luogo, non hanno la necessaria funzio-

nalità e speditezza, sicché quando i magistrati pervengono alla Suprema Corte, sono ormai troppo anziani per espletare con le migliori energie le gravose funzioni della magistratura di diritto.

Il solo sistema adeguato allo scopo è, perciò, quello basato sul criterio di una selezione dei magistrati avuto riguardo alla specifica natura delle funzioni di legittimità, e, quindi, alle specifiche attitudini che quelle funzioni richiedono.

In applicazione di tale criterio, la promozione a magistrato di Cassazione deve avvenire mediante apposito concorso per esami, almeno per una parte dei posti annualmente disponibili; per il rimanente dei posti può utilmente conservarsi il vigente sistema dello scrutinio, debitamente aggiornato ed adeguato allo scopo.

Il sistema del concorso per esame, infatti, apporterebbe il grande vantaggio, di ordine generale, di selezionare un numeroso gruppo di giovani magistrati (già al 16° anno della carriera) per le funzioni e il lavoro presso la Corte Suprema di cassazione; funzioni e lavoro che diventano sempre più gravosi e tali da non poter essere sopportati soltanto da magistrati anziani, come avverrebbe invece con l'adozione dell'esclusivo sistema dello scrutinio.

L'esame-concorso, inoltre, porrebbe termine anche al continuo esodo di giovani magistrati con vasta cultura giuridica verso altre carriere (specie, Consiglio di Stato); inconveniente che non sarebbe eliminato da un eventuale esame-concorso per la progressione in Corte di appello, in quanto, al risultato di pervenire in anticipo alle funzioni di appello, seguirebbe una lunga, spesso inutile e scoraggiante attesa per lo scrutinio per la Corte di cassazione (attesa che non si verifica, per esempio, per la promozione a consigliere di Stato), che potrebbe determinare in molti giovani magistrati un sensibile raffreddamento dell'amore e della vocazione per gli studi di puro diritto.

Si può, pertanto, concludere che uno sbarramento posto proprio tra la Magistratura di merito e la Magistratura di legittimità della Corte di cassazione, basato su sistemi di promozione mediante esame-concorso e scrutinio, porterebbe la Magistratura ordinaria non solo sul piano del vigente ordinamento forense, come sopra accennato, ma anche sul piano degli ordinamenti delle altre Magistrature. [...]

3. Per quanto riguarda la **progressione economica dei magistrati di merito**, si [ritiene] di adottare un criterio analogo a quello sancito per i magistrati della Corte dei conti con la legge già citata (articolo 14, legge 21 marzo 1953, n. 161).

Secondo il sistema proposto, il magistrato potrà fruire del trattamento economico previsto per gli attuali magistrati di appello (stipendio iniziale e successivi scatti quadriennali) solo dopo che avrà compiuto il decimo anno dalla data della nomina nella magistratura di merito (cioè, in effetti, dopo non meno di 15 anni dalla data d'ingresso nella magistratura, considerato che l'auditato e l'aggiuntato comportano un periodo non inferiore a 5 anni).

E' [...] anche previsto, fra le disposizioni finali e con riferimento ad entrambi i rami della magistratura, che i magistrati raggiunti dai limiti di età possano essere trattenuti in servizio, su domanda, per un altro biennio.

Una tale disposizione torna soprattutto a vantaggio della Giustizia che, potendo avvalersi, se necessario, più a lungo di magistrati già in possesso di piena esperienza, avrà un mezzo per far fronte alle ricorrenti deficienze numeriche di magistrati. [...]