

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore TOMASSINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 FEBBRAIO 1969

Soppressione dell'esame pratico per la nomina ad aggiunto giudiziario

ONOREVOLI SENATORI. — L'attuale ordinamento giudiziario prevede che la promozione ad aggiunti giudiziari avvenga, dopo un biennio dalla nomina di uditori, mediante esame pratico (articoli 132 e 133).

Tale disposizione aveva una funzione precisa nei periodi in cui l'uditore compiva un tirocinio che durava tutti e due gli anni precedenti l'esame, anni interamente dedicati allo studio ed alla pratica: solo dopo il superamento dell'esame ad aggiunto erano allora attribuite le funzioni giurisdizionali.

Oggi, invece, il periodo di tirocinio degli uditori è di soli sei mesi (legge 30 maggio 1965, n. 579), dopo i quali gli uditori possono essere destinati con funzioni, su parere motivato dei capi di Corte, nei tribunali, nelle preture e nelle procure. L'esame ad aggiunto ha perciò perso le caratteristiche di mezzo di controllo delle attitudini alle funzioni giurisdizionali ed è diventato uno strumento di verifica della preparazione teorica dei magistrati già in servizio, ai fini di determinare la loro idoneità alla prosecuzione della carriera.

In relazione a questo diverso significato che l'esame è venuto in pratica ad assu-

mere, sussiste un diffuso disagio, di cui si sono fatte eco anche le Associazioni che raccolgono i magistrati, attraverso la formulazione di concrete proposte relative al sistema di reclutamento e di preparazione dei magistrati stessi.

Va osservato, anzitutto, che la nomina ad aggiunto avviene oggi mediante un esame che la legge definisce (e quindi vorrebbe), pratico. In realtà, tale esame di pratico ha solo il nome: si tratta invece di una sostanziale duplicazione del concorso da uditore, e quindi di un esame in cui la preparazione di tipo nozionistico predomina su ogni altro elemento, come risulta dalle seguenti considerazioni:

a) le prove scritte ed orali che costituiscono l'esame ad aggiunto, pur essendo dirette a valutare l'idoneità, a « fare il giudice », non si svolgono nelle condizioni di lavoro tipiche di un giudice, determinando così, per ciò stesso, una incongruenza nei riguardi dello scopo proposto. Il magistrato normalmente utilizza codici commentati, manuali, repertori, ecc., ed è tanto più diligente quanto più si informa delle soluzioni della dottrina e della giurisprudenza circa

il problema che sta affrontando. Invece, l'esame ad aggiunto, nella prova scritta, può risolversi nell'improvvisare le soluzioni di casi che la giurisprudenza ha già risolto, mentre l'orale è incentrato sull'esposizione del contenuto di quei codici che il magistrato ha a disposizione in ogni momento della sua giornata.

Dote importante per il magistrato, inoltre, è senza dubbio quella di saper evincere dal complesso degli atti costituenti il fascicolo, e dai fatti spesso informi che vi sono rappresentati, ciò che veramente rileva sotto il profilo giuridico; al contrario, la redazione di una sentenza (come avviene nell'esame in oggetto) su di un tema ben « confezionato » — con tutti i dati, cioè, chiaramente esposti ed articolati — porta a saltare la fase suddetta, di interpretazione degli atti processuali e di organico coordinamento dei problemi giuridici che i fatti in discussione importano, con la conseguenza che la valutazione delle capacità del candidato può risultare, anche sotto questo profilo, incompleta;

b) le prove di esame non controllano che la preparazione nozionistica. Ora, tale tipo di preparazione non è la principale virtù del magistrato, e forse non la più importante: un magistrato vale anche per spirito di dedizione, probità, riservatezza, equilibrio personale, ecc. Dopo due anni dall'ingresso in magistratura sarebbe opportuno che si valutassero nell'uditore soprattutto queste doti scartando coloro che sono costituzionalmente inadatti all'alto compito del giudicare, o la cui condotta lascia a desiderare. Certo, una preparazione teorica di base è un requisito essenziale nel magistrato, ed impedisce di ridurre il medesimo ad un praticone che compia gli atti del suo ufficio per una sorta di inerzia intellettuale, senza valutarli criticamente. Tuttavia, non sembra che la necessità di evitare un simile inconveniente valga a giustificare l'esame da aggiunto così come oggi concepito; anzitutto, un controllo della preparazione teorica è già avvenuto in sede di esame per l'ingresso in Magistratura; in secondo luogo, il raggiungimento da parte del magistrato di una conoscenza tecnica

approfondita del diritto, non è certo merito dell'esame da aggiunto (che, il più delle volte, si prepara con un ripasso intensivo di alcuni mesi, per poi dimenticare in breve tempo), bensì sarà il frutto della diligenza dell'interessato (diligenza da accertarsi in altri modi) che approfondisca sul piano tecnico-giuridico i singoli problemi via via emergenti dalla pratica, nel corso della sua attività;

c) gli uditori giudiziari sono chiamati a sostenere l'esame da aggiunto dopo un brevissimo periodo di effettivo esercizio delle funzioni, e cioè dopo un periodo di tempo troppo breve per acquisire quella esperienza che l'esame « pratico » dovrebbe accertare ed evidenziare. In tale periodo, infatti, l'uditore riesce ad approfondire e risolvere alcune questioni, tralasciando — per necessità di lavoro — uno studio serio e completo delle altre materie giuridiche che non è chiamato ad applicare. Invero egli, svolgendo un compito preciso, cioè quello di sostituto, di pretore o di giudice di tribunale, opera nell'ambito del solo diritto civile o penale, e talora restringe la propria attività ad un settore ancora più specifico di uno dei suddetti rami (esecuzione civile, decreti penali, adozione speciale cause di lavoro, ecc.).

Altre obiezioni possono muoversi all'esame da aggiunto:

a) la prospettiva di un esame a breve scadenza, al cui esito è legata la futura sorte del candidato, fa sì che il lavoro dell'uditore con funzioni si svolga in condizioni meno serene di quanto sarebbe auspicabile. Da un lato l'uditore, teso nella consapevolezza della difficoltà del grave compito che gli tocca affrontare con il giudicare altri uomini, vorrebbe poter impegnare tutte le sue energie, senza distorsioni, al solo scopo di una retta amministrazione della giustizia. Dall'altro lato, una serie di motivi obbligano l'uditore a stornare una parte del tempo e dell'attenzione dal lavoro giurisdizionale, se non altro per il timore che nasce dalla possibilità di essere allontanati dalla carriera in caso di esito negativo, o, quanto meno, per la probabilità di classificarsi

molto in basso nella graduatoria. La presenza di un magistrato impegnato nel concorso rappresenta, per l'ufficio, un vero e proprio pregiudizio in termini di « produttività ». Alcuni colleghi più anziani assicurano che la riduzione del lavoro, negli ultimi mesi prima delle prove d'esame, può in media aggirarsi sul 40 per cento; parecchi si mettono in aspettativa; il lavoro più impegnativo viene accantonato sino al « dopo ». Considerata la scarsa funzionalità del concorso, così come strutturato, il suo « costo sociale » appare eccessivo, perchè, non v'è dubbio che la figura del magistrato « a mezzo servizio » è dannosa al giudice e ai cittadini;

b) va ricordata inoltre la situazione di disparità fra i candidati, a seconda che abbiano operato in un ufficio con molto lavoro, o in una sede dove il carico di procedimenti è modesto; e a seconda della misura dell'impegno personale che ciascuno ha profuso nel dovere quotidiano, con conseguente maggiore o minore tempo libero per lo studio (dove, quindi, chi ha lavorato con maggiore zelo rischia di essere « premiato » con peggiore graduatoria);

c) già si è detto che il magistrato deve, in ogni momento della sua vita, completare ed aggiornare le sue conoscenze di carattere giuridico. Nello stesso tempo, però, vi sono materie complementari (psicologia forense, tecnica bancaria, medicina legale, sociologia, ecc.) che è utile, se non necessario conoscere. Questa conoscenza (che l'Università non fornisce e che non può dirsi faccia parte del normale bagaglio culturale di un uomo) l'uditore deve procurarsele da solo; senonchè ogni possibilità al riguardo viene ad essergli tolta, ove il tempo libero dall'ufficio debba essere interamente occupato nella preparazione dell'esame da aggiunto così importante per il futuro dell'uditore da polarizzarne ogni energia, a scapito di una più razionale distribuzione del tempo dedicato allo studio di perfezionamento;

d) sul piano personale va considerato che il giovane uditore, il quale magari ha lasciato un altro impiego, non ha la sicurezza del posto. E, anzi, il permanere in

Magistratura è legato non già a fattori riconducibili alla sua volontà (laboriosità, impegno, condotta, ecc.), ma a fattore esame, dove l'aspetto casuale ha quantitativamente una parte importante.

Il presente disegno di legge ovvia a tutti gli inconvenienti sopra rilevati. In particolare:

1) conferendo le funzioni dopo due anni di continuo tirocinio, si elimina l'incongruenza di verificare l'idoneità all'esercizio delle funzioni giurisdizionali dopo che tali funzioni sono state già in concreto svolte, con tutti i loro effetti pratici. Ben potrebbe pertanto il cittadino dolersi di essere stato giudicato colpevole da un giudice che venga poi riconosciuto, in sede di verifica, idoneo a fare il giudice;

2) il sistema proposto elimina la grave disparità che si verifica attualmente tra gli uditori che esercitano le loro funzioni in uffici con pesante carico di lavoro (grandi uffici) e quelli che lavorano in uffici con carico di lavoro stabilmente minore e che pertanto hanno maggior tempo da dedicare alla preparazione di un esame teorico e nozionistico;

3) la sostituzione dell'esame per aggiunto con il sistema proposto elimina l'attuale, grave disservizio che periodicamente si rinnova negli uffici giudiziari, a causa del comprensibile ed inevitabile minor impegno che gli esaminandi dedicano ai loro compiti istituzionali, in vista della preparazione all'esame;

4) il sistema proposto consente un effettivo controllo della attitudine del magistrato all'esercizio concreto delle funzioni giurisdizionali, eliminando l'attuale duplicazione del concorso teorico per uditore giudiziario;

5) le norme proposte avviano, in attesa della riforma dell'ordinamento giudiziario, alla situazione di grave ed inutile disagio in cui sono coinvolti gli uditori giudiziari, i quali attualmente in numero di oltre 600, costituiscono almeno un decimo dell'intero corpo giudiziario e sono particolarmente numerosi negli uffici con grave carico

di lavoro. Il presente disegno di legge presenta carattere di urgenza in quanto la mancata soluzione dei problemi comuni ad un numero così consistente di magistrati renderebbe più grave il disagio che dall'attuale situazione deriva all'amministrazione della giustizia.

* * *

In linea generale si propone che la nomina ad aggiunto e l'attribuzione delle funzioni avvengano con delibera del Consiglio superiore della magistratura previo parere motivato del Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello del distretto in cui l'uditore ha svolto il tirocinio. Il giudizio del Consiglio giudiziario appare concreto, avendo esso riguardo non solo alla preparazione nozionistica ma anche alle doti di laboriosità, probità ed equilibrio ed alla capacità tecnica intesa nel senso più ampio, come attitudine ad applicare le proprie cognizioni teoriche all'attività pratica.

Il Consiglio giudiziario ha ampi poteri per una valutazione concreta e può sentire i dirigenti e gli altri membri degli uffici presso i quali l'uditore ha lavorato, nonché prendere in esame i provvedimenti da lui redatti e convocarlo per colloqui onde chia-

rare nel modo più ampio tutti gli aspetti della sua personalità.

Il parere del Consiglio giudiziario verrebbe espresso dopo due anni dall'ingresso in Magistratura. La nomina ad aggiunto, come nell'attuale sistema, decorrerebbe ad ogni effetto, anche economico dal compimento del secondo anno di uditorato.

Il suddetto parere e gli ulteriori elementi di giudizio che il Consiglio superiore ritenesse opportuno assumere, verrebbero portati a conoscenza dell'interessato per permettergli di porre in evidenza quanto ritenga idoneo a consentirgli una più equa valutazione.

Quanto proposto risponde all'esigenza di verificare le qualità del magistrato attraverso un oggetto non solo simile, ma identico al suo lavoro, coincidente con esso.

La disciplina particolare di cui all'articolo 9 è giustificata dall'attuale presenza di uditori cui sono state conferite le funzioni prima del compimento dei due anni di tirocinio ed ai quali pertanto non sarebbe applicabile la disciplina generale prevista dal presente disegno di legge.

Per concludere, si rileva che l'approvazione del provvedimento in esame non comporterà alcun onere finanziario al bilancio dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Fino alla modificazione delle norme sull'ammissione in Magistratura, l'esame pratico per la nomina ad aggiunto giudiziario è soppresso.

Art. 2.

Gli articoli 132, 133, 134, 135, 136, primo comma, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, l'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958,

n. 916, la legge 18 aprile 1962, n. 188 e l'articolo unico della legge 30 maggio 1965, n. 579, sono abrogati e sostituiti dagli articoli seguenti.

Art. 3.

La nomina ad aggiunto giudiziario e il conferimento delle funzioni giurisdizionali hanno luogo con delibera del Consiglio superiore della magistratura, previo esame del parere motivato del Consiglio giudiziario del distretto nel quale l'uditore ha svolto il tirocinio. Il parere è espresso dopo due anni dalla nomina ad uditore purchè il tirocinio sia stato effettivamente compiuto per non meno di un anno. La nomina ad aggiunto giudiziario ha comunque decorrenza, ad ogni effetto, dal compimento di due anni dalla nomina ad uditore.

Per gli uditori i quali non abbiano compiuto il tirocinio per motivi di leva, il parere viene espresso dopo un anno di tirocinio effettivo; tuttavia la nomina ad aggiunto decorre ad ogni effetto dal compimento di due anni dalla nomina ad uditore.

Art. 4.

Il parere del Consiglio giudiziario verte sulla laboriosità e sulle capacità dimostrate dall'uditore nel compimento delle attività a lui affidate ai sensi del decreto di cui all'articolo 129, ultimo comma, dell'ordinamento giudiziario, modificato dall'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916. Il Consiglio giudiziario tiene conto, nella sua valutazione, particolarmente delle doti di equilibrio, diligenza e preparazione dimostrate dall'uditore ai fini della individuazione di eventuali attitudini particolari.

Art. 5.

Il parere del Consiglio giudiziario con la sua motivazione è integralmente comunicato all'uditore e al Ministro di grazia e giustizia. Entro 30 giorni l'uditore può pre-

sentare osservazioni al Consiglio superiore della magistratura: altrettanto può fare il Ministro di grazia e giustizia, nello stesso termine, ai sensi dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195.

Art. 6.

Il Consiglio superiore della Magistratura ha facoltà di assumere, nelle forme e con le modalità ritenute idonee, rendendone edotto l'uditore, ogni ulteriore elemento di giudizio che reputi necessario per una più completa valutazione.

Art. 7.

Gli uditori per i quali il Consiglio superiore della magistratura ritenga con provvedimento motivato di non deliberare la promozione ad aggiunto giudiziario, sono sottoposti a nuova valutazione, con le stesse modalità della precedente, dopo un anno. In caso di esito favorevole di tale seconda valutazione la nomina ad aggiunto decorre, a tutti gli effetti, dal compimento del terzo anno della nomina ad uditore.

Art. 8.

L'uditore che per due volte sia stato valutato negativamente è dispensato dal servizio con provvedimento motivato.

Art. 9.

Per gli uditori ai quali alla data di entrata in vigore della presente legge siano state conferite le funzioni giurisdizionali ai sensi della legge 30 maggio 1965, n. 579, il Consiglio giudiziario esprime il parere di cui al precedente articolo 4 con il medesimo procedimento di cui agli articoli che precedono, tenendo particolarmente conto della laboriosità dell'uditore, della capacità, diligenza e preparazione dimostrate nello espletamento delle sue funzioni.

La nomina ad aggiunto decorre ad ogni effetto dal compimento di due anni dalla nomina ad uditore.