

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GUALTIERI, COVI, COLETTA, DIPAOLO,
PERRICONE, VISENTINI e VALIANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 MAGGIO 1988

Norme sulla carriera dei magistrati ordinari

ONOREVOLI SENATORI. — È largamente consolidata l'opinione, condivisa del resto da settori molto larghi della magistratura, secondo la quale l'introduzione di un sistema di pura progressione per anzianità nell'ordinamento delle carriere dei magistrati, così come era accaduto in altri settori del pubblico impiego, ha determinato conseguenze fortemente negative.

Vogliamo qui brevemente richiamare le valutazioni che l'allora presidente della Commissione giustizia Oronzo Reale, astenendosi deliberatamente dal presiedere la riunione per avere maggior libertà di esprimere la sua opinione, fece allorchè (nel novembre 1973) la Camera affrontò appunto il progetto contenente nuove norme relative alla nomina a magi-

strato di cassazione e al conferimento degli uffici direttivi superiori.

L'onorevole Reale in quell'occasione disse che non condivideva nè l'accelerazione delle carriere, nè l'apertura dei ruoli, nè il maggior onere finanziario che tutto ciò avrebbe comportato. «L'apertura dei ruoli», disse Reale, «non si giustifica invocando il precedente della "legge Breganze". Prevedere la nomina di migliaia di magistrati di cassazione ed il conferimento degli uffici direttivi superiori a centinaia di magistrati non costituisce un adeguamento ai principi costituzionali, ma porta a discostarsi dal disposto del terzo comma dell'articolo 107 della Costituzione, secondo cui "i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni". Nella normativa in discussione, infatti, la

qualifica ed il trattamento economico verrebbero attribuiti a prescindere dalle funzioni effettivamente svolte».

Di nuovo nel 1978, in occasione del duro confronto fra magistrati da un lato e Governo dall'altro, avemmo modo di ribadire il principio secondo il quale, anche in seno all'ordine giudiziario, a funzioni diverse sarebbe opportuno corrispondesse un trattamento almeno in parte diverso: pur consapevoli dell'obiezione secondo cui ciò potrebbe incentivare una non desiderata eccessiva competizione.

Da sempre, dunque, i sottoscrittori della presente proposta hanno nutrito la convinzione dell'esigenza, pur nella più assoluta salvaguardia dell'indipendenza della magistratura e pur nell'inopportunità e nella confermata incostituzionalità di qualsiasi ipotesi che rischi di sottoporre gerarchicamente i magistrati dei gradi inferiori ai magistrati dirigenti, di reintrodurre anche nell'amministrazione della giustizia norme regolatrici delle carriere ispirate almeno in parte a criteri meritocratici.

Naturalmente siamo consapevoli che l'inversione di tendenza che ciò comporta è un processo lungo e difficile, il quale non può avere carattere traumatico, nè può correre il rischio di essere interpretato in senso anche solo lontanamente punitivo, tanto più nel momento in cui si introducono nuove e più larghe possibilità, per il cittadino che si ritenga danneggiato, di far valere la responsabilità civile dei magistrati.

Riteniamo però indispensabile dare alcuni concreti segnali d'inversione di tendenza rispetto agli ultimi venticinque anni. Di qui questa prima limitata proposta di legge, che i parlamentari repubblicani oggi presentano nella consapevolezza che una sua tempestiva approvazione sarebbe un prodromo rispetto a una più generale revisione delle carriere nell'ambito dell'amministrazione della giustizia.

La proposta consiste nel recuperare quelle disposizioni dell'ordinamento giudiziario (regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12) relative alla nomina ad «aggiunto giudiziario» (articoli dal 132 al 136 abrogati dalla legge n. 357 del 1970) previo adattamento alla legislazione vigente (legge n. 97 del 1979) che ha abolito la categoria degli «aggiunti», istituendo il passaggio diretto dalla categoria degli «uditori» a

quella dei «magistrati di tribunale» un biennio dopo la nomina.

Questo è parso il primo e più urgente punto d'intervento. Si tratta infatti di un passaggio fondamentale nello *status* del magistrato: è da quel momento, infatti, che al magistrato viene attribuita la guarentigia dell'inamovibilità (regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, articolo 2). Oggi la situazione è tale che il giovane uditore, una volta superato il concorso, non è più chiamato ad alcun esame vero e proprio. Sarebbe invece quanto mai opportuno sottoporlo a una verifica che sia cosa nettamente diversa dall'attuale concorso e si fondi, piuttosto, sull'effettiva conoscenza pratica del diritto positivo e della giurisprudenza, nonché su un approfondito accertamento a posteriori delle sue attitudini, capacità e condotta professionali: cioè sulla sua professionalità complessiva.

Questo riesame è indispensabile che avvenga prima che al giovane magistrato sia attribuita la guarentigia dell'inamovibilità e lo *status* definitivo di membro dell'ordine giudiziario.

L'articolo 1 del testo qui proposto conferma l'attuale criterio del passaggio dopo un biennio dalla nomina alla categoria di «uditore» (legge n. 97 del 1979), ma impegna il giovane magistrato allo studio attraverso il ripristino di un severo esame pratico al termine del quale egli può subire anche la dispensa dal servizio. Ciò è quanto accadeva fino al 1970: il fatto che casi del genere non si siano più verificati costituisce la dimostrazione indiretta del sostanziale fallimento del sistema attuale basato solo sulla valutazione senza esami. Di qui la proposta di ripristinare l'anello mancante del meccanismo. Si sono mantenute le disposizioni introdotte dalla legge n. 357 del 1970 e confermate nel 1979, relative ai pareri del consiglio giudiziario e del consiglio superiore, ma viene introdotto per la prima volta il *test* psicoattitudinale secondo uno schema che dovrà essere elaborato ed approvato dal Consiglio superiore della magistratura entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

L'articolo 2 disciplina la nomina e la composizione della commissione d'esame, nonché le modalità delle prove scritte ed orali, che sono identiche a quelle seguite prima dell'abolizione.

L'articolo 3 contiene una disposizione del tutto nuova rispetto alla tradizione. Essa muove dall'osservazione di una realtà sotto gli occhi di tutti: tutti i magistrati, prima o poi, finiscono per acquisire una specializzazione di tipo civilistico o di tipo penalistico. Sarebbe perciò un vero e proprio «spreco» di personale dispensare dal servizio come totalmente idonei coloro che invece, per preparazione o per attitudine o per entrambi, paiono idonei solo alle funzioni civilistiche o solo a quelle penali.

Peraltro una solida preparazione in diritto amministrativo è ritenuta indispensabile rispetto ad entrambe le funzioni e quindi fa da «perno» ad entrambe le prove.

Nello stesso tempo, tuttavia, è assicurata una migliore considerazione agli idonei *in utroque iure*, dal momento che inevitabilmente la collocazione nella graduatoria generale (e non solo in quella speciale) costituirà un vantaggio nello sviluppo della carriera, agendo in tal modo da incentivo per l'uditore.

Un secondo incentivo è rappresentato dalla

riproposizione della speciale dichiarazione di merito che è prevista dall'articolo 4 del progetto: essa può comportare un utile tirocinio professionale presso l'ufficio del massimario della Corte di cassazione quando il magistrato è giovane, e poi la preferenza ai fini del conferimento delle funzioni una volta conseguita l'idoneità, indipendentemente dall'anzianità.

L'articolo 5 prevede l'istituto della «dispensa dal servizio» per quegli uditori che non si siano sottoposti dopo tre anni dalla nomina all'esame pratico per magistrato previsto dall'articolo 1, ovvero per coloro che siano stati due volte dichiarati «non idonei». Il periodo di uditorato, per costoro, è comunque riconosciuto come pratica forense ai fini dell'ammissione all'esame di procuratore legale.

In conclusione, anche se non si sono volute stravolgere le scelte compiute in passato, si è ritenuto, tuttavia, di assicurare meglio il prestigio della magistratura attraverso l'introduzione di un «filtro» serio all'ingresso in carriera e un sia pur limitato premio ai giovani magistrati maggiormente meritevoli.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Nomina degli uditori giudiziari a magistrato di tribunale)

1. La nomina degli uditori giudiziari a magistrato di tribunale ha luogo a seguito di esame pratico al quale l'uditore è ammesso dopo due anni dalla nomina, previo parere favorevole motivato del consiglio giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura.

2. Ai pareri di cui al comma 1 si applicano le disposizioni degli articoli 2, 3 e 4 della legge 2 aprile 1979, n. 97.

Art. 2.

(Esame pratico per la nomina a magistrato di tribunale)

1. L'esame pratico per la nomina a magistrato di tribunale ha luogo in Roma entro il mese di febbraio di ogni anno.

2. La commissione esaminatrice è nominata dal Consiglio superiore della magistratura ed è costituita da un presidente di sezione o da un avvocato generale della corte di cassazione, che la presiede, e da quattro consiglieri o sostituti procuratori generali della corte di cassazione. Il Consiglio superiore della magistratura nomina altresì i componenti supplenti con funzioni e in numero eguali a quelli dei componenti effettivi. Le funzioni di segretario sono esercitate da magistrati addetti al Consiglio superiore della magistratura o al Ministero di grazia e giustizia.

3. Le prove di esame sono scritte ed orali. Le prove scritte consistono nella trattazione in forma di sentenza o di requisitoria di tre casi, uno di diritto e procedura civile, uno di diritto e procedura penale, una di diritto amministrativo. Esse sono valutate separatamente nell'assoluto anonimato. Le tre prove orali sulle stesse materie sono dirette ad accertare la conoscenza del diritto positivo e della giurisprudenza.

Art. 3.

(Formazione della graduatoria)

1. Gli esami di cui all'articolo 2 devono concludersi entro l'anno solare in cui hanno avuto inizio. La Commissione forma una graduatoria dei candidati che hanno riportato in ciascuna prova almeno sei decimi e una media non inferiore a sette decimi nell'insieme, secondo un criterio complessivo desunto:

- a) dai punti conseguiti nell'esame;
- b) dalla graduatoria ottenuta nel concorso per uditore giudiziario;
- c) dai titoli presentati e dai pareri di cui all'articolo 1 con particolare riferimento alle attitudini alle funzioni giudiziarie, alla capacità e alla condotta professionali dell'uditore nel corso del biennio.

2. L'inserimento nella graduatoria è subordinato all'esito favorevole di un *test* psico-attitudinale elaborato ed approvato dal Consiglio superiore della magistratura entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

3. I candidati risultati idonei all'esame sono nominati magistrati di tribunale con decorrenza dal biennio dalla nomina ad uditore e hanno diritto al rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno sostenute per l'esame secondo le norme fissate dalla legge per le missioni.

4. I candidati che hanno superato soltanto le prove di diritto amministrativo e di diritto e procedura civile, ovvero di diritto amministrativo e diritto e procedura penale, sono inseriti in due graduatorie separate e dichiarati idonei alla nomina di magistrato di tribunale limitatamente all'esercizio di funzioni giurisdizionali civili o penali.

Art. 4.

(Speciale dichiarazione di merito)

1. Agli auditori che conseguono una media non inferiore a otto decimi nelle tre prove e sono classificati tra i primi venti, la Commissione aggiunge una speciale dichiarazione di merito, della quale è fatta menzione nel processo verbale.

2. I magistrati di tribunale che hanno riportato la dichiarazione di merito possono essere addetti, a domanda, per non oltre un anno, all'ufficio del massimario e del ruolo presso la Corte di cassazione, anche in soprannumero sull'organico. In tal caso si lasciano scoperti altrettanti posti di pianta organica negli uffici giudiziari purchè non si superi il numero di venti.

3. I magistrati di tribunale che hanno trascorso presso l'ufficio del massimario l'anno di cui al comma 2, una volta conseguita l'idoneità ad essere valutati per la nomina, sono preferiti, indipendentemente dall'anzianità, a qualsiasi altro nel conferimento delle funzioni di consigliere o di sostituto procuratore generale della Corte di cassazione, ovvero nel conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi per i quali abbiano fatto domanda.

Art. 5.

*(Dispensa dal servizio degli uditori
non idonei)*

1. Gli uditori che al termine di tre anni dalla nomina non si sono presentati all'esame pratico per magistrato di tribunale o che sono stati dichiarati per due volte non idonei ovvero se dichiarati una volta non idonei, non si sono presentati all'esame immediatamente successivo, sono dispensati dal servizio.

2. Il periodo di uditorato è valido come pratica forense agli effetti dell'ammissione all'esame per l'esercizio della professione di procuratore legale.