COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

27.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 APRILE 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCALOSSI

INDICE

PAG.

Congedi:

PRESIDENTE 341

Proposte di legge (*Seguito della discussione*):

BODRATO ed altri: Disposizione sulla nomina ad aggiunto giudiziario (931);

CERVONE e LETTIERI: Disposizioni sulla nomina ad aggiunto giudiziario (1067) . 341

PRESIDENTE 341, 342, 345, 346

GUIDI 342, 345

MANCO 345

REALE, *Ministro di grazia e giustizia* . . 344, 345

VALIANTE, *Relatore* 343

VASSALLI 341

La seduta comincia alle 11,5.

RE GIUSEPPINA, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che i deputati Cottoni, De Poli, Marchetti e Spadola sono in congedo.

Seguito della discussione delle proposte di legge Bodrato ed altri n. 931 e Cervone e Lettieri n. 1067, concernenti disposizioni sulla nomina ad aggiunto giudiziario.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Bodrato ed altri e Cervone e Lettieri, concernenti disposizioni sulla nomina ad aggiunto giudiziario.

Come la Commissione ricorda, nella seduta precedente è stata svolta la relazione ed è iniziata la discussione generale.

VASSALLI. Vorrei sapere se si è stabilito di discutere congiuntamente le due proposte di legge, oppure se si è già scelto un testo base.

PRESIDENTE. No, la Commissione non ha ancora prescelto un testo base per la discussione.

VASSALLI. Anch'io ho manifestato delle perplessità su queste due proposte di legge. Nella relazione dei proponenti si legge che esse rispondono ai voti formulati da qualificate rappresentanze della magistratura, ma ho saputo che rispondono soprattutto a elementi di giudizio acquisiti dal Consiglio superiore della magistratura, il quale insiste nel mettere in evidenza la situazione veramente

grave in cui si trova l'amministrazione della giustizia per quanto concerne la disponibilità di magistrati, in attesa che siano varate leggi di riforma generale. Si insiste perciò sulla carenza di magistrati – circa un decimo dell'intero organico della magistratura è tutt'ora da coprire – che comporta per i giudici un grave volume di lavoro, e si aggiunge che l'attuale esame per aggiunto giudiziario è assolutamente fuori luogo, perché, oltre a rappresentare una prova meramente teorica, non è conforme allo svolgimento effettivo delle impegnative funzioni giudiziarie che gli uditori sono chiamati ad esercitare prima della nomina ad aggiunto giudiziario.

Ho potuto constatare, quindi, che il Consiglio superiore della magistratura concorda pienamente con le considerazioni espresse dal relatore in appoggio alle due proposte di legge. La mia perplessità concerne peraltro questo continuo procedere all'abolizione di esami e di prove, che sembra riecheggiare, nel campo dell'amministrazione della giustizia, quello che sta succedendo in pratica nelle università. Ciò non può non preoccuparci. Tuttavia si tratta di una preoccupazione che risponde a una nostra comune intuizione, ma non alla realtà dei fatti, che mi sembra essere quella prospettata nelle relazioni degli autori delle proposte di legge in discussione, che vengono rappresentate come assolutamente necessarie e dettate da senso di concretezza.

Si sono esaminati anche dei profili di costituzionalità in relazione alla esigenza di inamovibilità, e si sono considerati altri aspetti della questione, particolarmente il fatto che questi uditori svolgono già delle funzioni estremamente impegnative. Mi pare che gli argomenti prospettati inducano ad approvare queste due proposte di legge.

Mi riservo tuttavia di presentare degli emendamenti, a titolo personale, in ordine all'elevazione del periodo minimo di svolgimento delle funzioni giurisdizionali prima della nomina ad aggiunto giudiziario, che le due proposte di legge fissano in dieci mesi, l'una, e in dodici, l'altra: mi sembrerebbe invece opportuno stabilire che detto termine fosse di un biennio.

Ugualmente, riterrei preferibile stabilire che la nomina ad aggiunto non possa essere effettuata prima che siano decorsi tre anni, anziché due anni, dall'ingresso in magistratura.

Si è parlato, infatti, della idoneità dei giovani magistrati. Certamente, il fatto di esprimere un giudizio definitivo di idoneità troppo presto preoccupa. Tutti abbiamo una certa esperienza di uditori veramente immaturi, ma che poi, con il tempo, maturano; non possiamo, quindi, elevando appunto il termine già fissato in due anni, far sì che questi « inidonei » non vengano abbandonati, proprio nel momento in cui stanno diventando utili alla giustizia ?

GUIDI. Riconosciamo tutti che le due proposte di legge in discussione rispondono ad una effettiva necessità. Perciò diamo su di esse un giudizio favorevole in linea di massima. Tuttavia l'articolo 3 della proposta di legge Bodrato ci lascia perplessi in relazione all'attuale situazione.

Noi riteniamo che sia opportuno determinare il passaggio ad aggiunto giudiziario in termini di automaticità. Riconosciamo che, nell'attuale situazione, una normativa in tal senso potrebbe presentare alcuni pericoli; ma non possiamo dimenticare che giovani magistrati, che hanno dato un grande esempio di attaccamento alla Costituzione, si sono scontrati con i loro colleghi più anziani. Abbiamo anche assistito, negli ambienti giudiziari romani, a prese di posizione di giudici che hanno rifiutato ogni intromissione di un altro magistrato.

Dobbiamo quindi considerare con preoccupazione la possibilità di affidare al consiglio giudiziario una valutazione che dovrebbe basarsi, tra l'altro, sull'« equilibrio » dell'uditore: si tratta di un concetto del quale varie possono essere le interpretazioni, con le conseguenze che è facile immaginare.

È dunque una norma non utile, e persino pericolosa, quella con la quale si vorrebbe demandare al consiglio giudiziario un giudizio di tale natura. È meglio, invece, stabilire un criterio di automaticità, in base al quale il Consiglio superiore proceda direttamente alla nomina, prescindendo così da una complessa valutazione affidata in primo luogo al consiglio giudiziario. La formulazione più pericolosa è comunque quella della proposta di legge Bodrato, che vorrebbe si tenesse conto di tutta una serie di qualità dimostrate dall'uditore, come la laboriosità, la capacità, l'equilibrio, la diligenza, e così via.

Con queste riserve, esprimo comunque il parere favorevole del mio gruppo all'accoglimento delle proposte di legge in discussione.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

VALIANTE, *Relatore*. Quando ho svolto la mia relazione ho detto molto chiaramente che quello in discussione è un provvedimento provvisorio, sollecitato dalla difficoltà dell'attuale situazione, ma che dovrebbe essere inquadrato in una organica sistemazione di tutti i problemi della magistratura. In effetti – come ha ricordato il collega Vassalli – questo provvedimento di soppressione dell'esame per aggiunto giudiziario – ed anzi, più largamente, della qualifica di aggiunto giudiziario – mentre è imposto dalla realtà odierna (il periodo di tirocinio oggi non è più effettuato senza espletamento di funzioni giurisdizionali; prima dunque si giustificava un controllo della maturità acquisita dal giovane uditore dopo aver frequentato gli uffici giudiziari ed aver perfezionato la sua preparazione, attualmente invece no), si inquadra però in un più vasto provvedimento che il Ministero della giustizia ed il Consiglio superiore della magistratura hanno già predisposto, fissando le nuove norme per l'ammissione in magistratura.

Tale provvedimento – vi accenno a grandi linee – prevede una « accademia della magistratura », a cui dovrebbero essere ammessi gli aspiranti all'attività giudiziaria; si tratterebbe di corsi di preparazione teorico-pratica, della durata di tre anni, al termine dei quali un esame approfondito dovrebbe finalmente dimostrare la maturità di questi giovani. Dopo tre anni di tirocinio, e dopo un esame per stabilire la loro idoneità a svolgere funzioni giudiziarie, verrebbero immediatamente attribuite ai giovani magistrati le funzioni giudiziarie. Costoro diventerebbero così giudici *pleno iure*, verrebbero loro attribuite tutte le prerogative caratteristiche dello *status* di magistrato, e non sarebbe più necessario sottoporli a prove pratiche.

In questa organica sistemazione dell'ingresso in magistratura, ovviamente, non avrà più posto né l'esame di aggiunto giudiziario, né la relativa qualifica.

Oggi si chiede di anticipare questa soluzione per coloro che sono già uditori giudiziari. In primo luogo, infatti, la situazione di fatto è tale che costoro già svolgono funzioni giudiziarie, di solito dopo sei mesi, cosicché l'esame pratico diventa superfluo, dal momento che questi giovani sono giudicati dai fatti, prima che dagli esaminatori. Secondariamente si può correre il rischio che, dopo essere stati dichiarati non idonei all'esame pratico di aggiunto giudiziario, in effetti costoro continuino almeno per un altro anno a svolgere funzioni giudiziarie: è una grave contraddizione, che a volte, purtroppo, si verifica.

Questo provvedimento, come dicevo, è sollecitato soprattutto da una situazione di fatto: la mancanza di ben 600 elementi (si parla anzi di 700 vacanze), che non è poca cosa, su poco meno di 6 mila magistrati; circa un decimo del totale dei posti. La mancanza di 600 unità nell'organico della magistratura porta il Consiglio superiore a non coprire moltissimi uffici giudiziari, con le difficoltà che da anni, continuamente, andiamo denunciando.

Si ritiene inoltre che non sia opportuno distogliere dalle loro funzioni un certo numero di uditori per consentire loro di prepararsi all'esame di aggiunto giudiziario. È ovvio, d'altra parte, che tale preparazione venga fatta scrupolosamente; in primo luogo perché si tratta di una prova alla quale questi giovani devono sottoporsi; ma vi è anche un altro motivo: poiché, in conseguenza della legge del 1966 sulla nomina a magistrato di corte d'appello, manca una successiva selezione, avviene che la graduatoria dell'esame di aggiunto resti l'unica graduatoria valida, e sia quindi determinante per tutto lo sviluppo di carriera. L'uditore ha quindi tutto l'interesse a prepararsi con cura a sostenere questo esame.

Di qui l'urgenza di approvare il provvedimento in discussione. Io non mi nascondo gli inconvenienti che possono verificarsi. Soprattutto ricordo bene che quando, nel 1966, abbiamo discusso la famosa « legge Breganze » abbiamo dato per acquisita la serietà dell'esame di aggiunto giudiziario, in particolare della prova pratica. Oggi, invece, viene meno una parte di quella selezione. Mi auguro, tuttavia – ed in questo senso formulo un voto al Governo – che il provvedimento definitivo sul reclutamento dei magistrati e sull'ammissione in magistratura possa essere presentato all'esame del Parlamento quanto prima, riproponendo quelle garanzie che, sia pure in parte, oggi vengono a mancare, con la soppressione dell'esame di aggiunto giudiziario.

Restano da esaminare i due rilievi formulati questa mattina dai colleghi Vassalli e Guidi.

L'onorevole Vassalli chiede perché le funzioni giurisdizionali debbano essere state esercitate dall'aggiunto per dieci o dodici mesi, e non invece per due anni. Il fatto è che l'ordinamento vigente consente – facoltativamente – l'attribuzione delle funzioni dopo sei mesi dall'acquisizione della qualifi-

ca di « uditore giudiziario », il che significa che non si potrebbero comunque mai avere due anni interi di effettivo servizio, ma soltanto diciotto mesi. Ma è possibile che, in assenza di esigenze locali (oggi, è vero, tale assenza può concepirsi soltanto sul piano teorico), o in mancanza del parere del consiglio giudiziario, le funzioni non vengano attribuite dopo sei mesi, ma dopo un anno. Poiché la regola è che tutti coloro che hanno partecipato insieme al concorso di uditore e che sostengono l'esame di aggiunto giudiziario conseguano la nomina con uguale decorrenza (due anni dalla nomina ad uditore, precisa la legge del 1962), si vogliono dunque mettere tutti gli uditori nelle medesime condizioni.

Sono tuttavia del parere che sia opportuno stabilire un periodo di dodici mesi, anziché di dieci: mi pare che questo sia un minimo indispensabile. Comunque questo punto, come quello connesso dell'elevazione a tre anni del periodo di permanenza nella qualifica di uditore giudiziario, potranno essere approfonditi nel corso dell'esame dei singoli articoli.

Quanto alla questione sollevata dall'onorevole Guidi, mi sembra che stabilire il criterio di automaticità di cui egli parlava sia pericoloso. Un parere sulla capacità di questi individui lo dobbiamo comunque acquisire. Sarebbe strano richiedere un parere per la nomina a consigliere di corte d'appello, dopo quindici anni dall'ingresso in magistratura, e non chiederlo, invece, per coloro che vi sono da appena due anni, e per i quali non vi è stata alcuna selezione, ad eccezione di quella costituita dal limitato esercizio delle funzioni giudiziarie, e sui quali, infine, a rigore, potrebbe anche essere espresso un giudizio di inidoneità.

D'altra parte, poiché la regola è che gli uditori giudiziari non svolgano autonomamente le funzioni giudiziarie, ma vengano affidati alla sorveglianza di alcuni magistrati, che li devono consigliare, istradare, controllare (e questo è richiesto proprio dall'ordinamento vigente), non possiamo fare a meno del parere di questi magistrati e di quello del consiglio giudiziario, composto di rappresentanti liberamente eletti da tutti i magistrati, che è meglio in grado di pronunciarsi, per la vicinanza agli uditori stessi.

D'altra parte, tutto ciò rientra perfettamente nelle regole: la nomina spetta al Consiglio superiore, ma questi, non conoscendo il magistrato, deve sentire ovviamente il parere di un altro organo. Il consiglio giudiziario, proprio perché è l'organo più vicino al magistrato e perché è composto dai rappresentanti delle varie categorie dei magistrati, risulta il più qualificato a questo riguardo.

Vorrei soltanto soffermarmi su un problema che il collega Manco ha sollevato nella scorsa seduta e che io ritengo sia particolarmente rilevante. Si tratta del problema di coloro che si rivelano inidonei all'esercizio delle funzioni giurisdizionali; è necessario arrivare alla esclusione di quanti, dopo gli accertamenti dovuti, risultano non essere in grado di esplicare le funzioni giudiziarie. Auspico che proprio in questa sede – cioè in occasione del passaggio alla qualifica di aggiunto – si abbia il coraggio di rinviare il giudizio favorevole per coloro che dimostrano di non possedere tutti i titoli e i requisiti necessari per svolgere le funzioni giudiziarie; e, quando questo giudizio negativo si ripeta, deve essere trovato il coraggio di privarli di queste funzioni così importanti.

Confermo perciò il mio parere favorevole, e, a parte la questione sorta sul periodo minimo di esercizio delle funzioni giurisdizionali (10 o 12 mesi), pur avendo constatato che le due proposte sono sostanzialmente uguali, chiedo che la Commissione assuma come testo base la proposta di legge Bodrato n. 931.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Sarò brevissimo, anche perché le mie perplessità di ordine generale – che ho sentito ripetere anche da altri colleghi – ho avuto modo di esporre la volta scorsa, in sede informale.

Ho accettato questo provvedimento, in quanto esso è stato suggerito da uno stato di necessità, stati di necessità che troppo spesso si creano; quindi, pur accettando il provvedimento nella sua sostanza, le mie perplessità rimangono. Ma tutto questo mi porta ad intrattenermi su due argomenti specifici, argomenti che ritorneranno anche al momento dell'esame degli articoli.

Il primo di questi argomenti è stato sollevato e ripreso dal collega Vassalli, il quale ha testè preannunciato un emendamento in merito. Debbo dire che sono tendenzialmente favorevole a questo emendamento (anche se non ancora presentato ufficialmente) concernente l'elevazione del periodo minimo di esercizio delle funzioni giurisdizionali da parte dell'uditore giudiziario, periodo che la proposta di legge Bodrato fissa in dieci mesi.

Sono, peraltro, contrario all'emendamento preannunciato dal collega Guidi, ed anzi sono portatore di un emendamento che tende a dare un più preciso contenuto al parere del consiglio giudiziario. Non bisogna, infatti, dimenticare che tutte le volte che è sorta una discussione circa la carriera dei magistrati e dei relativi esami la risposta è stata sempre la stessa, e cioè che i magistrati non debbono essere distratti dal loro lavoro per prepararsi all'esame e che è necessario che i magistrati stessi siano bravi sin dallo inizio e non soltanto quando vanno in tribunale; se sono inidonei, dal punto di vista della maturità professionale, ad assolvere queste funzioni delicate ed importanti, bisogna eliminarli: un pretore, che non sia maturo, può fare più danni di un magistrato di Cassazione.

Si sosteneva allora la necessità di rendere difficile l'accesso alle funzioni giudiziarie; fino ad oggi questa difficoltà è stata realizzata attraverso l'esame per uditore giudiziario e inoltre mediante l'esame per il passaggio da uditore ad aggiunto. Adesso, per uno stato di necessità, aboliamo questa selezione; ricordo, però, che quando approvammo la « legge Breganze » stabilimmo che la selezione non dovesse essere abolita. Ricordo che al Senato lo stesso gruppo comunista si dichiarò contrario alla abolizione delle selezioni; e allora bisogna che deferiamo il compito di effettuare tale selezione ai consigli giudiziari.

Preannuncio perciò la presentazione di un emendamento all'articolo 3, relativamente al contenuto del parere del consiglio giudiziario, allo scopo di rendere questo parere meglio articolato sul piano sostanziale. Su altri emendamenti formali mi intratterrò quando si esamineranno i singoli articoli.

Per tutte queste ragioni sono favorevole alle proposte di legge in discussione.

GUIDI. Se il Presidente lo consente, vorrei fare una brevissima precisazione. Dico subito all'onorevole Valiante e al signor ministro che, se non esistesse una situazione eccezionale, i loro argomenti sarebbero persuasivi; io stesso ho avuto occasione di sostenerli due anni or sono. Attualmente, invece, è in corso un'aspra lotta all'interno della magistratura. Una parte dei magistrati, richiamandosi a una specie di « blocco d'ordine », applica alla lettera le leggi – ho presente in questo momento la situazione verificatasi presso la corte d'appello di Firenze – mentre l'altra parte le interpreta, coraggiosamente, alla luce della Costituzione. Questa lotta si risolve, talvolta, in veri e propri atti di persecuzione. Si è giunti, in taluni casi, ad applicare il principio della responsabilità collettiva. Cosa accadrà, per esempio, alla corte d'appello di Firenze, con una normativa che sul piano dei princìpi è giusta, ma che in realtà può produrre serie conseguenze? Per questo ritengo che si debba eliminare l'intervento del consiglio giudiziario.

MANCO. Vorrei pregare l'onorevole ministro di fornirci delle indicazioni e dei chiarimenti, perché si disse nella scorsa seduta che il Consiglio superiore della magistratura sarebbe d'accordo in ordine a questa nuova normativa. Si accennò anche ad un parere dell'Associazione nazionale magistrati...

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Per quanto riguarda il Consiglio superiore della magistratura posso dire che quest'organo ha espresso il suo parere raccomandando la rapida approvazione di queste proposte di legge.

Però in altra occasione fu detto, con molta eloquenza e con molto impeto, che non si doveva dare comunicazione del parere del Consiglio superiore della magistratura al Parlamento, ma al Governo, il quale può utilizzare questo parere come meglio crede. Il Parlamento non deve essere influenzato dal parere del Consiglio superiore della magistratura.

PRESIDENTE. È pervenuta alla Presidenza una lettera da parte del Consiglio superiore, in cui si dà notizia di un'ulteriore conferma del precedente parere, sollecitandosi l'intervento del ministro per l'approvazione delle proposte di legge in discussione.

VALIANTE, *Relatore*. Non trattandosi di un disegno di legge, il Consiglio superiore della magistratura non è del resto tenuto ad esprimere il suo parere.

MANCO. Non c'è un disegno di legge, ma due proposte di legge e il Consiglio superiore della magistratura non è tenuto ad esprimere un parere. Nulla vieta tuttavia che la Commissione, tramite il Governo, acquisisca un motivato e dettagliato parere del Consiglio superiore della magistratura sulle proposte di legge in discussione.

Ora, che il Consiglio superiore della magistratura abbia inviato al Presidente della

Commissione una lettera con cui si sollecita l'approvazione delle suddette proposte di legge non significa che tale parere sia stato reso.

Torno quindi ad invitare il ministro Reale a farsi interprete di tale richiesta presso il Consiglio superiore.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, ritengo possa restare stabilito che la proposta di legge Bodrato ed altri n. 931 è adottata come testo base per l'esame degli articoli.

(*Così rimane stabilito*).

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO