

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4745

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BUEMI, BOSELLI, INTINI, ALBERTINI, CEREMIGNA, DI GIOIA,  
GROTTO, PAPPATERRA, VILLETTI**

Delega al Governo in materia di formazione e aggiornamento delle professioni giudiziarie e di definizione dei ruoli, delle funzioni e delle carriere di giudici e pubblici ministeri

*Presentata il 25 febbraio 2004*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge affronta un tema delicato ma essenziale per lo sviluppo del nostro « sistema giustizia » e, di conseguenza, vitale per l'avanzamento del nostro sistema democratico. Come è noto su queste tematiche si è svolto un dibattito, spesso teso poiché influenzato dallo scontro politico attualmente esistente tra maggioranza ed opposizione, che ha investito sia i comuni cittadini che tutte le categorie interessate. È utile ribadire, sperando che l'appello non cada nel vuoto, che sarebbe essenziale, come in tutte le riforme che interessano l'intero Paese e non una sola parte di esso, che su questi temi si arrivasse ad un confronto il più ampio e sereno possibile, come avviene in tutte le liberaldemocrazie del mondo.

Di conseguenza, pur sapendo che sulla riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e su altri temi ad esso collegati, vi è attualmente in discussione, alla Camera dei deputati, un disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica, riteniamo indispensabile presentare la presente proposta di legge che, raccogliendo in parte il contributo importante della Giunta delle Camere penali, cerca, al di là del clima rovente che sta avvelenando il dibattito su queste materie, di arrivare a soluzioni che rendano il nostro « sistema giustizia » più avanzato e più vicino ai cittadini.

È incontestabile che l'attuale livello di fiducia sulla corretta amministrazione della giustizia sia praticamente inesistente, tali e tante sono le inefficienze ed i ritardi

con i quali si deve scontrare ogni persona che, come imputato o parte lesa, ha a che fare con « la giustizia ».

In questa situazione, nella quale pesano in modo determinante la mancanza di organici e l'inadeguatezza nella quale vengono lasciati i nostri uffici giudiziari, la strumentalizzazione della giustizia per fini politici sicuramente non favorisce la possibilità di arrivare alla riforma necessaria.

È necessario, quindi, ribadire che una magistratura forte, indipendente e autonoma è indispensabile per arrivare ad una giustizia forte, indipendente e autonoma. Va ristabilita la fiducia dei cittadini in una giustizia efficiente, con un giudice che non solo è ma anche appare imparziale, equidistante sia dal pubblico ministero che dall'avvocato.

Per questo con la presente proposta di legge, all'articolo 2, si propone l'istituzione di una Scuola superiore delle professioni giudiziarie che offra la possibilità, a tutti i laureati in giurisprudenza, di partecipare ad una seria formazione *post* universitaria, con un primo anno comune e un secondo mirato all'approfondimento di materie idonee a garantire un corretto esercizio delle professioni di giudice, di pubblico ministero e di avvocato.

In questo modo si consentirebbe a tutti i neolaureati di raggiungere una più elevata professionalità, partendo da una formazione comune per arrivare ad approfondire, nel secondo anno, le regole che disciplinano le rispettive professioni.

Nell'articolo 3 si prevede che l'accesso alle carriere di giudice e di pubblico ministero avvenga mediante concorsi separati e che la partecipazione ai relativi concorsi possa avvenire solo se si è in possesso della laurea in giurisprudenza e dell'attestato di idoneità conseguito presso la Scuola superiore delle professioni giudiziarie. Si prevedono, inoltre, i meccanismi attraverso i quali sia gli avvocati che i magistrati, già nell'esercizio delle loro funzioni, possano partecipare a concorsi banditi per l'accesso alla magistratura giudicante.

In questo modo si raggiungerebbe quanto previsto dal secondo comma del-

l'articolo 111 della Costituzione: « Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale ». La Costituzione prevede un giudice indipendente da ogni altro potere e cioè soggetto soltanto alla legge come detta l'articolo 101, imparziale, cioè indifferente rispetto all'esito del processo e terzo, cioè del tutto distinto ed equidistante dalle parti, pubblico ministero e avvocati, con le quali non deve avere nulla in comune. Il principio della terzietà del giudice rispetto alle parti non va quindi confuso con il principio dell'imparzialità, requisito implicito e connotato alla funzione giurisdizionale, ma ne esprime un aspetto ulteriore. Soltanto attraverso l'attuazione del principio della separazione delle carriere, tra pubblico ministero e giudice, il magistrato giudicante di ogni processo apparirà alle parti in causa, così come al cittadino, effettivamente al di sopra delle parti.

Non va dimenticato, tra l'altro, il pronunciamento di circa dieci milioni di cittadini che nel corso del *referendum*, promosso dai radicali, svoltosi nel luglio del 1999, si espressero in maniera netta a favore della separazione delle carriere.

Nell'articolo 4 si delineano i cambiamenti che, all'interno del Consiglio superiore della magistratura (CSM), risultano necessari e in un'ottica di adeguamento alla separazione delle carriere. Di qui l'articolazione in due sezioni, rispettivamente relative alla magistratura giudicante e a quella requirente, i cui membri vengono eletti sulla base di un sistema elettorale differenziato. Sulla previsione della divisione in due sezioni del CSM, merita di essere ricordata la sentenza della Cassazione civile sezioni unite n. 2203 del 31 luglio 1964, che ha affermato che non sussiste nella lettera e nello spirito delle disposizioni costituzionali una prescrizione secondo cui il CSM debba necessariamente espletare le sue funzioni nella sua integrale composizione e non possa, quindi, ripartirsi in sezioni con le garanzie stabilite con legge ordinaria.

Con gli stessi criteri che informano complessivamente questa proposta di legge

si prevede, all'articolo 5, che presso ogni corte di appello siano istituiti due distinti consigli giudiziari rispettivamente esercitanti la funzione giudicante e quella requirente. Membri di diritto, nonché presidenti dei su menzionati consigli, sono il procuratore generale della corte di appello, per ciò che concerne il consiglio requirente, e il primo presidente della corte di appello, per quanto riguarda il consiglio giudicante.

All'articolo 6 si prevedono norme atte a tutelare e garantire l'indipendenza e l'autonomia del pubblico ministero, nel con-

testo dei rapporti gerarchici interni alla procura.

Infine, l'articolo 7, disciplina il regime transitorio prevedendo la possibilità per i magistrati in servizio di optare fra la carriera giudicante e quella requirente.

La presente proposta di legge nasce dall'esigenza, ormai di schiacciante attualità, di riformare l'ordinamento giudiziario rendendolo finalmente coerente ai connotati essenziali di un moderno Stato di diritto, quale è quello ormai chiaramente delineato dalla nostra Carta costituzionale.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

(*Delega al Governo*).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7, uno o più decreti legislativi diretti a:

*a)* istituire la Scuola superiore delle professioni giudiziarie (SSPG) preposta all'attività di formazione, di tirocinio e di aggiornamento professionale di uditori giudiziari, giudici, pubblici ministeri ed avvocati;

*b)* modificare i criteri di accesso alle carriere di giudice e di pubblico ministero;

*c)* modificare i criteri di nomina e le competenze del Consiglio superiore della magistratura (CSM);

*d)* disciplinare la composizione, le competenze e la durata in carica del consiglio giudiziario giudicante e del consiglio giudiziario requirente;

*e)* stabilire le norme per il rispetto dei principi di indipendenza e di autonomia del pubblico ministero.

2. Le disposizioni contenute nei decreti legislativi adottati nell'esercizio della delega di cui al comma 1 divengono efficaci dal centottantesimo giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

3. Il Governo è delegato ad adottare, entro i centoventi giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 1, le norme necessarie al coordinamento delle disposizioni dei decreti legislativi adottati nell'esercizio della delega di cui al medesimo comma 1 con la normativa vigente in materia e la necessaria disciplina transitoria, prevedendo inoltre

l'abrogazione delle disposizioni con esse incompatibili. Le disposizioni dei decreti legislativi previsti dal presente comma divengono efficaci a decorrere dalla data indicata al comma 2.

4. Gli schemi dei decreti legislativi adottati nell'esercizio della delega di cui al comma 1 sono trasmessi al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, affinché sia espresso dalle competenti Commissioni parlamentari permanenti un parere entro il termine di due mesi dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza del parere.

5. Le disposizioni previste dal comma 4 si applicano anche per l'esercizio della delega di cui al comma 3, ma in tale caso il termine per l'espressione dei pareri stabilito dal medesimo comma 4 è ridotto alla metà.

6. Il Governo, con la procedura di cui al comma 4, entro due anni dalla data di acquisto di efficacia di ciascuno dei decreti legislativi adottati nell'esercizio della delega di cui al comma 1, può emanare disposizioni correttive nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui agli articoli 2, 3, 4, 5 e 6.

## ART. 2.

### *(Scuola superiore delle professioni giudiziarie).*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) prevedere che la SSPG sia una struttura didattica stabilmente organizzata dal CSM e dal consiglio nazionale forense (CNF), preposta all'attività di formazione, di tirocinio e di aggiornamento professionale di uditori giudiziari, giudici, pubblici ministeri e avvocati;

*b*) prevedere che la SSPG sia diretta da un comitato, della durata di quattro anni, composto da un giudice e da un

pubblico ministero che esercitano funzioni di legittimità nominati dal CSM, da due avvocati con almeno quindici anni di esercizio della professione nominati dal CNF e da tre professori universitari ordinari in materie giuridiche nominati dal Consiglio universitario nazionale;

*c)* prevedere che nell'ambito del comitato di cui alla lettera *b)* i membri nominano il presidente;

*d)* prevedere che i membri del comitato non siano immediatamente rinnovabili e non possano far parte della commissione di esame per l'ammissione alla SSPG;

*e)* prevedere che siano istituite almeno tre sedi della SSPG a competenza interregionale;

*f)* prevedere che a decorrere dalla data di entrata in funzione della SSPG annualmente siano svolte selezioni per la partecipazione ad un corso biennale di preparazione ai concorsi per l'ammissione alle carriere di giudice e di pubblico ministero nonché all'esame di idoneità alla professione di avvocato;

*g)* prevedere che il primo anno del corso di cui alla lettera *f)* sia comune e che il secondo anno sia mirato all'approfondimento delle materie che caratterizzano le singole professioni giudiziarie nonché alla formazione specifica degli aspiranti giudici, pubblici ministeri e avvocati;

*h)* prevedere che alla fine del primo anno del corso di cui alla lettera *f)* sia formulato un giudizio di idoneità e di ammissione al secondo anno;

*i)* prevedere che chi non supera la valutazione di idoneità al secondo anno possa ripetere, per non più di una volta, il primo anno di corso;

*l)* prevedere che alla fine del secondo anno di corso si consegua l'idoneità a partecipare ai concorsi di ammissione alle carriere di giudice o di pubblico ministero, nonché all'esame di abilitazione alla professione di avvocato;

*m)* prevedere la possibilità di ripetere per una sola volta il secondo anno di corso nel caso di valutazione finale negativa.

ART. 3.

*(Disciplina dei concorsi per l'accesso alle carriere di giudice e di pubblico ministero).*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b)*, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* prevedere che l'accesso alle carriere di giudice e di pubblico ministero avvenga mediante concorsi separati;

*b)* prevedere che siano ammessi ai concorsi per l'accesso alle carriere di giudice e di pubblico ministero coloro che hanno conseguito la laurea in giurisprudenza a seguito di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni e che hanno conseguito il relativo attestato di idoneità presso la SSPG;

*c)* prevedere che ai concorsi banditi per l'accesso alla magistratura giudicante e a quella requirente possano partecipare magistrati già nell'esercizio delle loro funzioni da almeno cinque anni e avvocati con almeno cinque anni di professione, previa frequentazione del corso di specializzazione relativo al secondo anno della SSPG e il conseguimento del diploma di idoneità;

*d)* disciplinare la composizione delle commissioni esaminatrici e le modalità di nomina dei componenti;

*e)* prevedere che il concorso possa essere sostenuto per non più di tre volte;

*f)* prevedere che nel caso in cui i pubblici ministeri dopo cinque anni di effettivo esercizio professionale vogliano passare alla carriera dei giudici possano farlo mediante il concorso di cui alla lettera *a)*, con l'obbligo di esercitare le relative funzioni nell'ambito di un distretto di corte di appello diverso da quello in cui hanno svolto le funzioni di

pubblico ministero, e che comunque non può coincidere con quello individuato ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale;

g) prevedere che nel caso in cui i giudici dopo cinque anni di effettivo esercizio professionale vogliano passare alla carriera dei pubblici ministeri possano farlo mediante il concorso di cui alla lettera a), con l'obbligo di esercitare le relative funzioni nell'ambito di un distretto di corte di appello diverso da quello in cui hanno svolto le funzioni di giudice, e che comunque non può coincidere con quello individuato ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale.

#### ART. 4.

*(Criteri di nomina e competenze del CSM).*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che la componente di magistrati ordinari di cui al quarto comma dell'articolo 104 della Costituzione sia eletta attraverso un sistema elettorale differenziato sulla base della distinzione delle carriere di giudice e di pubblico ministero;

b) prevedere che la quota di seggi spettante ai rappresentanti dei giudici e dei pubblici ministeri sia calcolata proporzionalmente sulla base della composizione numerica dei rispettivi ruoli;

c) prevedere che il CSM, al suo interno, sia articolato in due sezioni: la sezione giudicante e la sezione requirente. Delle due sezioni fanno parte, rispettivamente, i giudici e i pubblici ministeri eletti nonché i membri eletti dal Parlamento;

d) prevedere che le due sezioni di cui alla lettera c), siano, rispettivamente, competenti ad esprimere il parere di cui alla lettera g) in materia di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni dei giudici e dei pubblici ministeri;



e) prevedere che la sezione giudicante sia presieduta dal primo Presidente della Corte di cassazione e la sezione requirente sia presieduta dal Procuratore generale presso la medesima Corte;

f) prevedere che il Vice Presidente del CSM coordini e sovrintenda ai lavori delle due sezioni, vigilando sul rispetto delle norme dell'ordinamento giudiziario cui è tenuta l'attività delle sezioni;

g) prevedere che la decisione dei provvedimenti nelle materie di cui alla lettera d) spetti al *plenum* del CSM sulla base del parere obbligatorio espresso da ciascuna delle due sezioni.

#### ART. 5.

(Consiglio giudiziario giudicante e consiglio giudiziario requirente).

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che presso ogni corte di appello, ferme restando le competenze per materia già disciplinate dalla legislazione vigente in materia, siano istituiti il consiglio giudiziario giudicante e il consiglio giudiziario requirente;

b) prevedere che del consiglio giudiziario giudicante facciano parte il primo presidente della corte di appello, tre giudici in servizio presso il distretto di corte di appello e quattro componenti non togati, di cui due professori universitari ordinari in materie giuridiche e due avvocati con almeno quindici anni di effettivo esercizio della professione;

c) prevedere che del consiglio giudiziario requirente facciano parte il procuratore generale della corte di appello, tre pubblici ministeri in servizio presso il distretto di corte di appello, due professori universitari ordinari in materie giuridiche e due avvocati con almeno quindici anni di effettivo esercizio della professione;

d) prevedere che il presidente e il procuratore generale della corte di appello siano membri di diritto dei rispettivi consigli e ne rivestano la funzione di presidente;

e) prevedere che all'interno di ciascun consiglio i membri eleggano a scrutinio segreto, al loro interno, un vicepresidente scelto tra i componenti non togati e un segretario;

f) prevedere che l'elezione dei componenti togati avvenga con le stesse modalità di elezione previste per il CSM;

g) prevedere che i componenti avvocati e professori universitari siano nominati, rispettivamente, dal CNF ovvero dal Consiglio universitario nazionale, su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati e dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università del distretto di corte di appello o della regione;

h) prevedere che i due consigli di cui al presente articolo durino in carica quattro anni.

#### ART. 6.

*(Indipendenza e autonomia del pubblico ministero).*

1. Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera e), il Governo si attiene al seguente principio e criterio direttivo: prevedere che le norme dell'ordinamento giudiziario assicurino, anche all'interno del rapporto gerarchico tra capi degli uffici e magistrati del pubblico ministero che svolgono la funzione di sostituto procuratore della Repubblica, il rispetto dei principi di indipendenza e di autonomia del pubblico ministero.

#### ART. 7.

*(Norma transitoria).*

1. I magistrati in servizio alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui

all'articolo 1, comma 1, hanno facoltà di optare, entro sei mesi dalla medesima data, per una funzione giudiziaria diversa da quella svolta, con l'obbligo di cambiare distretto, che comunque non può coincidere con quello individuato ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale.

€ 0,30



\*14PDL0057320\*