

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1258

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore COSSIGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 MARZO 2002

—————

Delega al Governo in materia di giudici e pubblici ministeri:
ruoli, funzioni, carriere

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Presento, a mio nome e sotto la mia responsabilità, uno dei disegni di legge già elaborati da apposita commissione del partito di Forza Italia e poi non presentati dalla Casa delle Libertà.

La piena indipendenza nell'esercizio dell'azione penale, ampiamente discrezionale, e la effettiva direzione della polizia per la conduzione delle indagini, hanno portato nella sostanza il pubblico ministero ad acquisire il ruolo di un vero e proprio poliziotto che opera in assoluta indipendenza, una figura atipica in un sistema democratico.

Questa funzione anomala rende diversa la caratteristica del pubblico ministero italiano da quella degli altri ordinamenti europei e non solo europei.

I nostri pubblici ministeri appartengono alla stessa categoria dei giudici: entrambi vengono infatti reclutati con lo stesso concorso e possono passare da una funzione all'altra, anche più volte, nel corso dei quaranta-quarantacinque anni della loro carriera.

L'unico paese dell'Unione europea che ha tali caratteristiche è la Francia ove però, a differenza dell'Italia, il pubblico ministero è sottoposto alla supervisione gerarchica del Ministro della giustizia.

In nessuno dei paesi con sistema processuale accusatorio il pubblico ministero appartiene allo stesso corpo dei giudici. Nei paesi di *common law* l'appartenenza di pubblico ministero e giudici allo stesso corpo verrebbe considerata come una violazione del principio della divisione dei poteri.

Prima di procedere ad individuare le disfunzioni che derivano, nel nostro sistema giudiziario, dall'appartenenza di giudici e pubblici ministeri allo stesso corpo è opportuno ricordare alcuni degli aspetti dell'evoluzione dello *status* del pubblico ministero an-

che al di là di quelli derivanti dalla abolizione della figura del giudice istruttore ed alla adozione di un sistema «tendenzialmente» accusatorio.

Fino alla prima metà degli anni '60 i passaggi dalla funzione del pubblico ministero a quella del giudice e viceversa erano rari (fino alla attribuzione delle funzioni di magistrato di cassazione - poichè a questo livello della carriera la percentuale delle funzioni attribuibili ai pubblici ministeri si riduceva - ed i pubblici ministeri promossi in eccedenza dei posti disponibili venivano destinati alle sezioni penali della Corte di cassazione).

A rendere difficile il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa contribuiva una precisa norma dell'ordinamento giudiziario e cioè l'articolo 190, quarto comma, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, il quale prevedeva che «durante la permanenza nel medesimo grado, il passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti è consentito soltanto per ragioni di salute debitamente accertate o, in via eccezionale, per gravi e giustificati motivi; ed il passaggio dalle funzioni giudicanti alle requirenti è ammesso soltanto a favore di chi ha speciali attitudini alle funzioni di pubblico ministero».

Il passaggio da una funzione all'altra era inoltre reso poco conveniente dal sistema delle promozioni.

Le decisioni sulle promozioni per la carriera, basate sulla valutazione dei titoli, finivano per privilegiare i giudici autori di sentenze civili complesse da cui emergesse la capacità di ragionare in termini «di puro diritto» (Di Federico, *La carriera dei magistrati prima delle così dette leggi Breganze e Breganzone: contesto organizzativo e modalità di selezione*, 1987).

Poiché i pubblici ministeri raramente potevano produrre titoli di questo genere, di fatto le commissioni riservavano ai magistrati che da anni svolgevano funzioni di pubblico ministero un certo numero di promozioni, onde non penalizzare l'esercizio delle funzioni inquirenti. Dopo il periodo iniziale della carriera era quindi ben poco conveniente per un pubblico ministero chiedere il trasferimento alla giudicante.

A partire dalla istituzione del CSM, e soprattutto dalla metà degli anni '60, che videro la modifica del sistema delle promozioni con la eliminazione di fatto delle valutazioni della professionalità, l'articolo 190 dell'ordinamento giudiziario venne disapplicato, anche per soddisfare le aspettative dei magistrati di trasferirsi in sedi più gradite prescindendo dalle funzioni di origine.

Nel 1977 il CSM, seguendo anche il suo più generale orientamento a eliminare ogni possibile differenziazione tra lo *status* del giudice e quello del pubblico ministero, decise infine che le limitazioni previste dall'articolo 190 dell'ordinamento giudiziario per il passaggio dalle funzioni giudicanti alle requirenti e viceversa dovessero ritenersi comunque abrogate in virtù di una legge di ben ventisei anni prima, e cioè la legge 24 maggio 1951, n. 392.

La nuova formulazione dell'articolo 190 disposta dall'articolo 29 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 449, non ha di fatto introdotto nessun effettivo ostacolo al passaggio da una funzione all'altra.

Le ragioni che esigono la separazione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri anche nel nostro sistema giudiziario sono molteplici.

Partono innanzitutto dalle direttive europee, dalle indicazioni del terzo pilastro del Trattato di Maastricht il quale impegna gli Stati dell'Unione europea a promuovere una convergenza dei loro assetti giudiziari.

In un momento di aspre polemiche che si riferiscono proprio ai modelli ed alle diret-

tive europee che noi tutti abbiamo naturalmente in grande considerazione, non si può non tenere conto di quello che dall'Europa ci viene detto.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha approvato un documento che fissa in 37 punti i principi fondamentali ai quali tutti i pubblici ministeri d'Europa dovrebbero adeguarsi.

«L'indipendenza della Giustizia – recita il documento al punto 58 dal titolo: *Il diritto davanti alla giustizia* – è uno dei pilastri dello Stato di diritto ed il fondamento stesso di una protezione efficace dei diritti e delle libertà fondamentali di tutti ed in particolare delle persone che devono comparire in giudizio... quella indipendenza che deve garantire egualmente l'imparzialità del giudice, separando la carriera del giudice dell'indagine da quella del magistrato... al fine di preservare l'equità del processo.

I pubblici ministeri – continua la direttiva – devono rendere conto, periodicamente e pubblicamente, dell'insieme della loro attività. Non devono interferire nelle competenze del potere legislativo e del potere esecutivo. Non possono criticare i giudici e devono astenersi da ogni discriminazione fondata su opinioni politiche o di altro tipo».

Questa direttiva è del 1997 e per costruire lo spazio giuridico europeo ed una cooperazione valida al suo interno è necessario, sia pure con tanto ritardo, adeguarsi. In tal modo potremo con più facilità trovare accordi con gli altri Stati europei che hanno ordinamenti giudiziari in linea con quel principio! Se da una parte, infatti, ai pubblici ministeri viene salvaguardata l'autonomia, dall'altra si impedisce che compiano invasioni di campo.

È opportuno riportare alcune acute osservazioni fatte dal professore Giuseppe Di Federico, che giustamente rileva: «Tra i paesi di *civil law* con un sistema democratico consolidato, l'Italia è senza dubbio quello in cui l'indipendenza della magistratura ha ricevuto i più elevati riconoscimenti, sia con riferi-

mento alla molteplicità delle norme formalmente intese a tutelarla, sia per il modo in cui tali norme sono state interpretate. Ma il caso italiano - aggiunge Di Federico - mostra che il valore dell'indipendenza della magistratura viene perseguito come fine a se stesso mentre sono trascurati tanti altri importanti valori quali la responsabilità e le garanzie di competenza professionale che incidono sul funzionamento dell'apparato giudiziario. Questo risulta dannoso per la stessa indipendenza dei magistrati».

L'Italia è dunque l'unico paese a consolidata democrazia dove i pubblici ministeri godono delle stesse garanzie di indipendenza dei giudici. Il ruolo del Ministro della giustizia di conseguenza è molto più debole di quello dei suoi colleghi di altri paesi dell'Europa continentale ed occidentale.

L'esigenza più forte che l'Italia ha è quella di garantire l'immagine di imparzialità del giudice, immagine di imparzialità che nei sistemi democratici costituisce un elemento fondamentale della legittimazione del suo ruolo.

Se consideriamo gli organi più direttamente investiti del compito di assicurare un'efficace repressione dei fenomeni criminali - e cioè polizia, pubblico ministero e giudice - e analizziamo la natura delle attività da loro svolte, possiamo infatti vedere che l'unica linea di demarcazione netta tra esse è quella che intercorre tra le attività della polizia e del pubblico ministero da una parte e quelle del giudice dall'altra. Nella fase delle indagini le attività della polizia giudiziaria e del pubblico ministero non sono facilmente distinguibili, soprattutto in un sistema come il nostro, che pone la polizia alle dipendenze del pubblico ministero e consente al pubblico ministero un ampio potere di iniziativa nella ricerca stessa dei reati. Si tratta in entrambi i casi di ruoli attivi e la linea di confine tra cosa fa l'uno e cosa fa l'altro non può essere tracciata a priori, ma solo descritta a posteriori ricostruendo lo svolgersi dei fatti processuali.

Entrambi i ruoli, quello del pubblico ministero e quello della polizia giudiziaria, sono comunque ruoli attivi.

Quello del giudice è, e deve essere caratterizzato in un sistema democratico, come ruolo passivo cui le parti in conflitto si rivolgono perché, non essendo direttamente coinvolto nelle vicende della controversia, giudichi imparzialmente. Tenere il ruolo del giudice penale visibilmente separato dal pubblico ministero, che svolge attività di indagine e dirige la polizia giudiziaria, serve a sottolineare agli occhi del cittadino l'imparzialità del giudice, a renderla pienamente credibile, e quindi, in ultima analisi, ad accrescere la legittimazione del suo ruolo.

Una più sostanziale conseguenza negativa dell'appartenenza di giudici e pubblici ministeri allo stesso corpo riguarda l'efficacia dei pesi e contrappesi processuali che formalmente sono previsti a garanzia della libertà e dignità del cittadino nell'ambito processuale. I nostri giudici e pubblici ministeri non solo vengono reclutati con lo stesso concorso e possono spostarsi da una funzione all'altra, ma svolgono anche le loro funzioni negli stessi palazzi, hanno una quotidiana dimestichezza di rapporti di lavoro e anche sociali, appartengono alla stessa associazione sindacale e alle stesse correnti associative, eleggono congiuntamente, per il tramite di organizzate campagne elettorali, i loro rappresentanti al CSM.

Tutto ciò non poteva non creare diffuse solidarietà di corpo, innumerevoli, quotidiane occasioni in cui pubblici ministeri e giudici si comunicano le reciproche difficoltà di lavoro e le reciproche aspettative anche riguardo ai singoli casi che stanno trattando.

È un fenomeno diffuso che è particolarmente evidente nei rapporti tra pubblico ministero e giudice per le indagini preliminari.

Della esistenza di tali reciproche aspettative e del peso che esse assumono sul piano processuale, delle improprie «collaborazioni» tra pubblico ministero ed il suo collega giudice delle indagini preliminari si trovano a

volte tracce ed indicazioni inquietanti persino nei fascicoli processuali.

In altri paesi, è appena il caso di rilevarlo, qualsiasi rapporto tra pubblico ministero e giudici sui casi di cui sono investiti, che avvenga in assenza dell'avvocato difensore, viene duramente sanzionato come un grave *vulnus* ai diritti della difesa e del cittadino indagato. In Italia di fatto vengono persino tollerati i casi in cui un pubblico ministero, dopo un'udienza, «aggredisca verbalmente» il collega giudice che non ha accolto le sue richieste di detenzione preventiva e finisca di fatto anche per ottenere che quel giudice non giudichi più sulle sue richieste in casi simili (A. Viviani, *La degenerazione del processo penale in Italia*, 1988, pagg. 78-80).

In una rilevazione effettuata alcuni anni fa su un campione di mille avvocati penalisti ben il 65 per cento di loro ha affermato di aver constatato, nel corso della propria esperienza professionale, il frequente verificarsi di rapporti informali tra pubblici ministeri e giudici delle indagini preliminari (o dell'udienza preliminare) con riferimento a casi di cui erano entrambi investiti (G. Di Federico *Codice di procedura penale e diritti della difesa*, 1996, pagg. 87-88, p. 185).

Difficile dire se questa possa considerarsi una realistica rappresentazione della dimensione del fenomeno o se invece la sua frequenza sia inferiore a quella, elevatissima, indicata dagli avvocati.

Trattandosi di questioni relative alla effettiva protezione di valori quali la libertà e la dignità del cittadino, la necessità o meno di rimuovere le condizioni ordinamentali che favoriscono quei fenomeni non può certo essere collegata alle dimensioni più o meno ampie del fenomeno.

È sufficiente rilevare che lo favoriscono.

Una recente indagine su un campione di mille avvocati penalisti, condotta congiuntamente dall'Istituto di ricerca sui sistemi giudiziari del CNR e dal Centro studi e ricerche sull'ordinamento giudiziario dell'Università di Bologna, rivela come la stragrande mag-

gioranza di loro ritenga che senza la divisione delle carriere non vi possa essere parità tra accusa e difesa, che non vi possa essere una effettiva terzietà del giudice, che non vi possa quindi essere una adeguata tutela dei diritti e della dignità del cittadino nell'ambito processuale penale. Si tratta di una valutazione che, come si è detto, viene sostenuta autorevolmente dal Parlamento europeo che, in una delibera relativa al rispetto dei diritti umani nell'Unione europea, afferma, tra l'altro, che «è anche necessario garantire l'imparzialità dei giudici distinguendo tra la carriera dei magistrati che svolgono attività di indagine (*examining magistrates*) e quella del giudice al fine di assicurare un processo giusto (*fair trial*)» (A4 - 0112/1997).

La tesi secondo cui nell'attuale ordinamento il pubblico ministero sarebbe, come il giudice, un operatore imparziale, partecipe della cultura della giurisdizione, è inconsistente e non plausibile in linea di principio, per il tipo stesso, si ribadisce, di processo che si celebra, ma non è corroborata da alcuna indicazione che la renda credibile.

Nessuno è in grado di spiegarsi perché l'appartenenza allo stesso corpo dei giudici e dei pubblici ministeri porterebbe assiomaticamente questi ultimi, che dirigono attività di polizia, ad assumere sui singoli casi orientamenti di imparzialità del tutto simili a quelli dei giudici; in verità dovrebbe invece prevalere ed essere credibile, come prevale ed è credibile, la tendenza opposta, che cioè i giudici, privilegiando le tesi accusatorie dei loro colleghi pubblici ministeri, finiscano per condividere con essi orientamenti di tipo colpevolista e poliziesco.

La previsione normativa del codice di procedura penale che più direttamente era intesa a garantire un orientamento non accusatorio del nostro pubblico ministero, e cioè quella in cui si prevede che egli debba ricercare anche le prove a discolorpa dell'imputato, è del tutto inefficace sul piano operativo. Nella pratica, cioè, avviene solo molto raramente

che il pubblico ministero si impegni in quella ricerca.

Ma c'è di più e di più consistente ed è che nel nostro sistema non viene sanzionato neppure disciplinarmente il pubblico ministero che nasconda al giudice le prove a discarico di un imputato in detenzione preventiva che poi verrà scarcerato solo otto mesi dopo. Un comportamento del genere verrebbe invece severamente punito, e non solo disciplinarmente, proprio in quei paesi ove il pubblico ministero non solo fa parte di un corpo a sé stante, ma ha anche sotto il profilo formale un ruolo marcatamente accusatorio.

Sulla necessità di tenere separato il reclutamento dei pubblici ministeri da quello dei giudici esistono poi altre ragioni di grande rilievo. È utile segnalarne le più significative, che derivano dalla evoluzione che si è verificata nel ruolo del pubblico ministero negli ultimi decenni.

Una prima riguarda specificamente il nostro paese. Ancora quaranta anni fa la stragrande maggioranza dei nostri magistrati aspirava a svolgere le funzioni del giudice civile. Le ricerche sulle motivazioni dei magistrati appena reclutati mostrano come col passare degli anni si siano venute accentuando fortemente le preferenze per lo svolgimento delle funzioni del pubblico ministero, cioè di un ruolo attivo volto alla individuazione dei reati e dei rei.

Nell'ultima rilevazione effettuata, su 381 uditori assunti nel periodo 1992-93 è risultato che una consistente maggioranza esprimeva la preferenza per la giurisdizione penale e che tra essi ben il 51,6 per cento degli uditori e il 32,5 per cento delle uditrici desiderava svolgere le funzioni di pubblico ministero (Di Federico, *Il pubblico ministero: indipendenza, responsabilità, carriera «separata»*, 1995, pagg. 430-35).

Non può meravigliare dunque che proprio i magistrati con poteri investigativi divenissero il più visibile modello del magistrato di successo, il punto di riferimento delle nuove generazioni di magistrati. Proprio per

la loro attività di promozione, direzione, conduzione delle indagini di polizia, numerosi magistrati inquirenti hanno, negli ultimi trenta anni, acquisito fama nazionale diventando simboli positivi ed acclamati della lotta al terrorismo, della lotta alla criminalità organizzata della lotta alla corruzione politica e amministrativa. Sono divenuti, ed a ragione, visibili e determinati agenti del radicale cambiamento degli assetti partitici ed istituzionali, come è avvenuto nella prima metà degli anni '90.

La funzione del magistrato che lotta nella società diventa più gratificante perché acquista un significato politico; più gratificante, ma fortemente anomalo e pericoloso. Il pubblico ministero Gherardo Colombo già nel lontano 1983 riconosceva che «quando si parla di opposizione politica svolta dalla magistratura, ci si riferisce esclusivamente all'attività di controllo politico perché altre forme di controllo politico sono carenti e perché attraverso l'imposizione di attività di supplenza il controllo giurisdizionale si è trasformato anche in controllo politico».

Essendo l'analisi di Colombo puntuale ed esatta perché questo fenomeno si è verificato e si è confermato in questi anni, è necessario un intervento organico e radicale per evitare queste deviazioni che incrinano l'equilibrio democratico ed il corretto rapporto tra i poteri dello Stato.

La sfrenata indipendenza che rende il pubblico ministero irresponsabile delle sue azioni e della sua funzione comunque svolta è un privilegio personale comodo che gli interessati vogliono disperatamente difendere, ma non è funzionale agli interessi dei cittadini ed alle tutele della sua libertà e dei suoi diritti.

I giovani sono dunque attratti da questa funzione ma la maggior parte di quelli che entrano in magistratura con quelle motivazioni debbono poi essere di necessità destinati a svolgere le funzioni di giudice (la percentuale di posti per le funzioni di pubblico ministero non supera il 20 per cento del to-

tale), e questo determina qualche problema in più! Questi giovani vengono destinati, cioè, a svolgere un ruolo che è invece per sua natura passivo, di terzo imparziale tra le parti, comunque non coinvolto o influenzato dalle passioni che agitano la società.

Ciascuno porta nel proprio lavoro le motivazioni, i valori, gli orientamenti che lo caratterizzano e che poi in vario modo e misura orientano i suoi comportamenti e le sue azioni nel lavoro.

Le ricerche sui processi di selezione mostrano come sia buona regola per il reclutamento di qualsiasi corpo, soprattutto di quelli cui si richiedono comportamenti professionali ispirati non solo a «scienza» ma anche a «coscienza», che gestiscono spazi discrezionali di grande rilievo per il cittadino, cercare di attrarre ed acquisire, con adeguati strumenti di selezione, persone che abbiano motivazioni congruenti con le caratteristiche del ruolo lavorativo da svolgere.

La separazione del processo di selezione e socializzazione professionale dei pubblici ministeri da quello dei giudici diviene quindi un elemento importante anche per assicurare, in prospettiva, che almeno i giudici abbiano sin dall'inizio e mantengano nel tempo quei valori di terzietà, passività e distacco che sono tipici della «cultura della giurisdizione».

Una seconda ragione che consiglia di tenere separato il ruolo del pubblico ministero da quello del giudice riguarda l'evoluzione del ruolo del pubblico ministero avvenuta in tutti i paesi democratici, soprattutto in quelli in cui il pubblico ministero ha un ruolo, più o meno pregnante, nella direzione delle indagini. Si tratta da un canto della evoluzione e della maggiore complessità dei fenomeni criminali e del loro accresciuto ambito di azione (terrorismo, criminalità organizzata e riciclaggio di denaro sporco, reati finanziari, reati informatici, ecc.) e dall'altro della evoluzione delle tecniche e tecnologie di indagine.

Entrambi questi aspetti della evoluzione del ruolo del pubblico ministero rendono sempre più essenziale una specifica preparazione professionale distinta da quella del giudice.

Ci sembra significativo ricordare come tutte le diverse ragioni fin qui fornite per illustrare l'esigenza di separare la carriera dei pubblici ministeri siano finalizzate a proteggere più fortemente i diritti civili dei cittadini nell'ambito processuale e a dare maggiore funzionalità ed efficacia al ruolo del pubblico ministero.

Queste ragioni sono state rappresentate in mirabile sintesi dal magistrato inquirente italiano più noto nel mondo per la sua elevata professionalità e cioè Giovanni Falcone che tredici anni fa ebbe a scrivere: «Comincia a farsi strada faticosamente la consapevolezza che la regolamentazione delle funzioni e della stessa carriera dei magistrati del pubblico ministero non può essere identica a quella dei magistrati giudicanti, diverse essendo le funzioni e, quindi, le attitudini, l'*habitus* mentale, le capacità professionali richieste per l'espletamento di compiti così diversi: investigatore a tutti gli effetti il pubblico ministero, arbitro della controversia il giudice.

Su questa direttrice bisogna muoversi, accantonando lo spauracchio della dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo e della discrezionalità dell'azione penale che viene puntualmente sbandierato tutte le volte in cui si parla di differenziazione delle carriere.

Disconoscere la specificità delle funzioni requirenti rispetto a quelle giudicanti, nell'anacronistico tentativo di continuare a considerare la magistratura unitariamente, equivale paradossalmente a garantire meno la stessa indipendenza ed autonomia della magistratura» (G. Falcone, *Interviste e proposte*, p. 179).

Per ovviare alle disfunzioni sin qui indicate, per garantire al contempo una maggiore protezione dei diritti civili nel processo ed una maggiore efficienza del pubblico mi-

nistero, appare necessario prevedere che l'accesso alle due carriere di giudice e pubblico ministero avvenga mediante concorsi separati.

Questa modifica può tuttavia essere organica, coerente ed efficace solo se adottata in connessione con quelle che riguardano la definizione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale.

Alcuni attribuiscono infatti alla divisione del ruolo e delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri un'efficacia che di per sé non può avere se non viene accompagnata da innovazioni volte a responsabilizzare e rendere trasparenti le attività del pubblico ministero, vincolandole a precisi criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale e nell'uso dei mezzi d'indagine. Deve essere molto chiaro che senza queste modifiche la divisione delle carriere ha effetto poco più che simbolico. In questi anni un superficiale ed approssimativo approccio a questo problema ha portato a ritenere che una divisione del ruolo tra il giudice ed il pubblico ministero, indicata nella formula magica «divisione delle carriere», potesse di per sé risolvere il problema della funzionalità della giustizia.

Naturalmente non è così. E sono necessari un disegno ed una strategia organica per determinare una nuova e moderna funzionalità della magistratura.

Se si procedesse solo a queste riforme i pubblici ministeri potrebbero continuare ad

operare con tutte le libertà e discrezionalità di un poliziotto; pubblici ministeri e giudici seguirebbero, comunque, ad eleggere lo stesso CSM, ad operare congiuntamente nelle stesse associazioni e correnti sindacali, a svolgere le loro attività negli stessi palazzi.

Si può realisticamente immaginare infatti che i circa 7 mila magistrati che attualmente esercitano funzioni giudicanti non percepirebbero più come colleghi meritevoli di particolare considerazione i circa 2 mila pubblici ministeri che rimarrebbero a svolgere funzioni requirenti solo perché a partire da un certo momento i pubblici ministeri sarebbero reclutati diversamente e non potrebbero più passare da una funzione all'altra?

Per quanto elevato possa essere il valore simbolico della divisione delle carriere, dunque, sul piano operativo non potrebbe produrre rilevanti innovazioni sul piano dei comportamenti e degli effettivi pesi e contrappesi processuali.

Per queste precise ragioni, bisogna chiarire una volta per sempre che la riforma in questione è presupposto e conseguenza di altre riforme capaci di configurare una convincente strategia.

Ciò premesso e tenendo anche conto dell'esigenza di consentire l'accesso alle funzioni giudiziarie di professionalità formatesi anche all'esterno dell'ordine giudiziario, nel presente disegno di legge delega si indicano i criteri da seguire per ottenere una reale ed efficace diversificazione di ruoli e funzioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di ruoli, funzioni e carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, nel rispetto dei seguenti principi e interi direttivi:

a) prevedere che l'accesso alle professioni di giudice e pubblico ministero avvenga mediante concorsi separati, da esplicarsi in modo da garantire una selezione attitudinale e professionale in relazione alle specifiche esigenze delle funzioni da svolgere;

b) prevedere che il 90 per cento delle vacanze annuali nel ruolo dei giudici sia coperto con concorsi basati su prove scritte ed orali riservate ai laureati in giurisprudenza in possesso del diploma di specializzazione di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398;

c) prevedere che il 90 per cento delle vacanze annuali nel ruolo dei pubblici ministeri sia coperto con concorsi basati su prove scritte ed orali riservate ai laureati in giurisprudenza in possesso del diploma di specializzazione di cui alla lettera *b)*;

d) prevedere che il 10 per cento delle vacanze annuali nel ruolo dei giudici sia coperto con concorsi riservati ad avvocati con almeno cinque anni di effettiva pratica forense. Tali concorsi dovranno basarsi su prove scritte ed orali di carattere prevalentemente pratico. I posti che eventualmente non dovessero coprirsi con questi concorsi verranno coperti con gli idonei in eccedenza dei concorsi di cui alla lettera *b)*;

e) prevedere che il 10 per cento delle vacanze annuali nel ruolo dei pubblici ministeri sia coperto con concorsi riservati ad avvocati con almeno cinque anni di effettiva pratica forense ed ai componenti della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di finanza con almeno cinque anni di esperienza nelle funzioni di polizia giudiziaria. I posti che eventualmente non dovessero coprirsi con questi concorsi verranno coperti con gli idonei in eccedenza dei concorsi di cui alla lettera c);

f) prevedere che gli uditori reclutati con i concorsi di cui alle lettere b) e c) svolgano un periodo di formazione professionale, prevalentemente pratica, organizzato dalla Scuola superiore delle professioni legali, della durata minima di due anni;

g) prevedere che le varie esperienze formative seguite nel corso del periodo di formazione vengano valutate anche con riferimento alle attitudini a svolgere le funzioni peculiari per le quali i candidati sono stati reclutati;

h) prevedere che al termine del periodo di formazione iniziale gli uditori vengano scelti sia sulla base di esami scritti ed orali di tipo pratico sia tenendo conto delle valutazioni ottenute nel corso delle varie fasi del periodo di formazione;

i) prevedere che gli uditori reclutati con i concorsi di cui alle lettere d) ed e) svolgano un periodo di formazione non inferiore ai sei mesi e che al termine vengano valutati con modalità simili a quelle indicate alla lettera h);

l) prevedere che nel caso i pubblici ministeri dopo cinque anni di effettivo esercizio professionale vogliano passare al ruolo di giudici possano farlo con il concorso previsto alla lettera d);

m) prevedere che nel caso i giudici dopo cinque anni di effettivo servizio vogliano passare al ruolo di pubblici ministeri possano farlo partecipando al concorso di cui alla lettera e).

