

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1849

## PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato BRUNETTA

Modifiche all’articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, e all’articolo 192 dell’ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, in materia di separazione delle carriere dei magistrati

*Presentata il 25 novembre 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Principio fondamentale della presente proposta di legge è il riconoscimento della diversità delle funzioni giudiziarie e la conseguente separazione in senso proprio delle carriere dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero, secondo i modelli di ordinamento giudiziario attualmente operanti in molti Paesi europei.

La separazione delle carriere costituisce il naturale esito di un percorso segnato dal dibattito e dalle scelte dell’Assemblea costituente, le quali dimostrano che l’assetto del pubblico ministero, a differenza di quello del giudice, non è una conseguenza necessitata della funzione, non è

regolato, cioè, da princìpi ontologici, ma da fattori storicamente determinati. Infatti, nell’Assemblea costituente erano emerse due tendenze opposte, riconducibili ai progetti di Calamandrei e di Leone.

La prima riconosceva nel pubblico ministero un organo sì indipendente, ma facente capo a un Procuratore generale commissario della giustizia, responsabile di fronte alle Camere; la seconda, invece, un organo del potere esecutivo.

Prevalse, alla fine, una tesi intermedia, secondo la quale, a differenza dei giudici « soggetti soltanto alla legge » (articolo 101, secondo comma, della Costituzione vigente), il pubblico ministero doveva godere

« delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario » (articolo 107, quarto comma, della Costituzione vigente); affermazione che evidenziava, allora come oggi, la diversa natura delle prerogative dei giudici e dei pubblici ministeri. La scelta di rinviare alle norme sull'ordinamento giudiziario e, quindi, alla legge ordinaria fu, del resto, dovuta alla consapevolezza che il nodo delle garanzie non potesse interamente sciogliersi senza una preliminare chiarificazione sulle funzioni e sul ruolo del pubblico ministero.

In seguito, la legislazione repubblicana ha valorizzato al massimo l'indipendenza della magistratura e l'obbligatorietà dell'azione penale per favorire una progressiva assimilazione delle figure del giudice e del pubblico ministero, che rappresenta la più marcata differenza tra il sistema giudiziario italiano e quello degli altri Paesi.

Tuttavia, con il codice di procedura penale del 1989, il modello di pubblico ministero scelto dai costituenti è entrato in conflitto con il nuovo ruolo assegnatogli nel processo accusatorio. Per questo motivo, nel corso dei lavori della Commissione bicamerale si affermò, tra rappresentanti di forze politiche diverse, l'idea di separare le funzioni dei giudici e dei pubblici ministeri (senatore Pellegrino e senatore Polena, Gruppo della Sinistra democratica – L'Ulivo, senatore Loiero, Gruppo della federazione cristiano democratica – CCD) e, in alcuni casi, di separare anche le loro carriere (senatore Pera e onorevole Parenti, Gruppo di Forza Italia). La necessità di una chiara distinzione fu ben evidenziata dal Presidente del Comitato sul sistema delle garanzie, onorevole Boato (Gruppo Misto – Verdi), il quale sottolineò che « il ruolo del pubblico ministero, anche in relazione all'esercizio dell'azione penale, è stato ridisegnato con l'introduzione del processo accusatorio, sicché dovrebbe (tendenzialmente) presentarsi come organo di ricerca (non di istruzione), di richiesta (non di decisione), di azione (e non di giudizio) ».

Infine, la legge costituzionale 3 novembre 1999, n. 2, ha introdotto il giusto

processo, anche in attuazione delle convenzioni internazionali, rendendo così indifferibile la separazione tra l'ordine dei giudici e l'ufficio del pubblico ministero.

Soltanto tale separazione consente, infatti, di realizzare un'effettiva terzietà dell'organo giudicante – vale a dire, la sua equidistanza dalle parti e la parità sul piano processuale dell'accusa e della difesa – offrendo al cittadino un processo effettivamente giusto. Non è un caso, quindi, che il Consiglio d'Europa abbia espressamente invitato gli Stati membri ad agire « affinché lo *status* giuridico, la competenza ed il ruolo procedurale dei Pubblici ministeri siano stabiliti dalla legge in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici », evidenziando lo stretto rapporto tra il ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale e l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici (raccomandazione REC (2000) 19, adottata dal Comitato dei Ministri il 6 ottobre 2000, paragrafo 17).

Il tema è stato riproposto anche nella scorsa legislatura, all'interno del disegno di legge costituzionale atto Camera 4275, presentato dal Governo Berlusconi, che proponeva una complessiva riforma del titolo IV della parte II della Costituzione, relativo alla magistratura, e il cui esame è stato avviato dalle Commissioni Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei deputati nel maggio 2011.

Va rilevato inoltre che il 27 marzo scorso la Commissione europea, ritenendo che le riforme nazionali dei sistemi giudiziari siano una componente strutturale essenziale della strategia economica dell'Unione, ha presentato un nuovo strumento comparativo destinato a promuovere l'efficacia dei sistemi giudiziari nell'Unione europea e quindi a rafforzare la crescita economica. Il Quadro di valutazione europeo della giustizia dovrà fornire dati oggettivi, affidabili e comparabili sul funzionamento dei sistemi giudiziari nei 27 Stati membri dell'Unione europea. Si ricorda, a tale proposito che il miglioramento della qualità, dell'indipendenza e dell'efficienza dei sistemi giudiziari rientra

già nel processo di coordinamento della politica economica dell'Unione nell'ambito del semestre europeo, finalizzato a gettare le basi per un ritorno alla crescita e alla creazione di posti di lavoro. Le carenze dei sistemi giudiziari nazionali, quindi, non solo sono un problema per lo Stato membro interessato, ma possono anche influire sul funzionamento del mercato unico europeo e sull'attuazione dei relativi strumenti fondati sul riconoscimento reciproco e la cooperazione, mettendo a repentaglio la tutela che i cittadini e le imprese si aspettano dall'esercizio dei loro diritti sanciti a livello dell'Unione europea. È comunque importante ribadire che la

circostanza che l'efficacia dei sistemi giudiziari sia fondamentale per la crescita economica dei Paesi non deve però mettere in secondo piano la valenza democratica che l'amministrazione della giustizia riveste per ogni ordinamento statale: nello Stato di diritto i giudici nazionali svolgono un ruolo essenziale nel garantire il rispetto della legge.

Con la presente proposta di legge si propone quindi di abrogare una serie di disposizioni normative, così da rendere effettiva la separazione e proponendosi di garantire, in questo modo, i principi costituzionali del giusto processo elencati nell'articolo 111 della Costituzione.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

1. All'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1, le parole: « il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, » sono soppresse;

*b)* al comma 3, le parole da: « all'interno dello stesso distretto » fino alla fine del comma, sono soppresse;

*c)* i commi 4, 5 e 6 sono abrogati.

2. Al sesto comma dell'articolo 192 dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, le parole: « , salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del consiglio superiore della magistratura » sono soppresse.

