



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI TRIESTE

**IL PUBBLICO  
MINISTERO**





**Raccomandazione (2000) 19 sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale: § 1**  
Per «Pubblico ministero» s'intende l'autorità pubblica che, a nome della società e nell'interesse generale, assicura l'applicazione della legge nel caso in cui la sua violazione determini l'applicazione di una sanzione penale, tenendo conto, da un lato, dei diritti degli individui e, d'altro lato, della necessaria effettività dell'ordinamento penale.

3 modelli

PM come **rappresentante della società**



PM come **rappresentante del potere esecutivo presso il potere giudiziario**

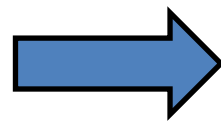


PM come **rappresentante della legge**



1

PM come **rappresentante della società**



modello  
seguito in  
molti Stati  
americani



idea di **Togliatti** in assemblea Costituente:  
“solo quando sarà stabilito un contatto diretto tra il popolo depositario della sovranità e il magistrato, questo potrà sentirsi partecipe di un potere effettivo e quindi godere della fiducia completa del popolo nella società democratica”  
(11.3.1947)



# 2

PM come **rappresentante del potere esecutivo**  
presso il potere giudiziario

## modello burocratico napoleonico

Francia → art. 30 c.p.p.: il Ministro della Giustizia **conduce la politica in materia di azione penale determinata dal governo** e garantisce la coerenza della sua applicazione sul territorio della Repubblica, a tal fine indirizza i magistrati del pubblico ministero istruzioni generali in materia di azione penale → Belgio, Germania, Slovenia

Italia liberale e nel nuovo ord. giud. del 1941 → art. 69 → sotto la *direzione* del Ministro di giustizia



Proposta di **Leone** → “il p.m. rappresenta, per quanto attiene alla sua funzione di promuovere l’azione penale e di vigilanza nel processo, lo Stato nel suo diritto soggettivo di punire con poteri che sono talvolta superiori a quelli dello stesso giudice..Il Pubblico ministero può servire proprio da tramite o organo di collegamento tra potere esecutivo e potere giudiziario: in quanto promotore dell’azione penale ... il pubblico ministero rappresenta presso il potere giudiziario l’organo di iniziativa e di controllo dello Stato” (5.12.1946)



# 3

PM come **rappresentante della legge** indipendente dal potere politico

modello adottato in vari Paesi dopo esperienze autoritarie: es. Brasile, Portogallo



Soluzione prospettata da **Piero Calamandrei** (che si poneva però il problema del raccordo con il potere politico → proponeva l'istituzione di un **Procuratore generale commissario della giustizia** → scelto tra i procuratori generali, nominato dal Presidente della Repubblica e capo degli uffici dell'accusa (5.12.1946)







# Il p.m. prima della Costituzione

## Ferrea dipendenza dal potere esecutivo

Leggi  
ordinamento  
giudiziario  
1865 e 1923



«Il pubblico ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria» ed «esercita la sue funzioni sotto la direzione del Ministro della Giustizia»

Art. 69, r.d. 30.1.1941,  
n. 12  
(versione originaria)

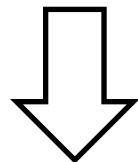


«Il pubblico ministero esercita la sue funzioni sotto la direzione del Ministro della Giustizia»

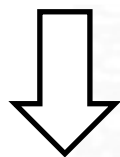




## Esercizio azione penale discrezionale



Pur avendo acquisito una notizia di reato fondata, p.m. poteva anche non esercitare l'azione penale, se riteneva la persecuzione di quel reato o del suo autore **non rispondente all'interesse pubblico**



Processo penale rischiava di essere uno strumento in mano al volere del potere esecutivo





# Qual è la scelta effettuata dall'Assemblea Costituente?

2 NORME DECISIVE

1

**Art. 107, c. 4 → riserva di legge: Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'**ordinamento giudiziario****

Tesi minoritaria: **Delega in bianco** al legislatore (potrebbe anche escludere l'indipendenza esterna del p.m.)

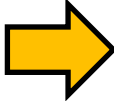
Tesi maggioritaria: delega al legislatore con il **limite della tutela dell'indipendenza esterna** (art. 104; arg. *a fortiori* ex art. 108, c. 2) → non sarebbe possibile assoggettarlo a un altro potere → per il PM si **potrebbe ridurre l'indipendenza interna**



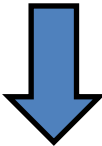


2

Art. 112: **obbligatorietà dell'azione penale** → il p.m. ha l'obbligo di esercitare l'azione penale



Nucleo duro: nel momento in cui sussistono gli elementi costitutivi del reato il PM *non può non esercitare l'azione penale*



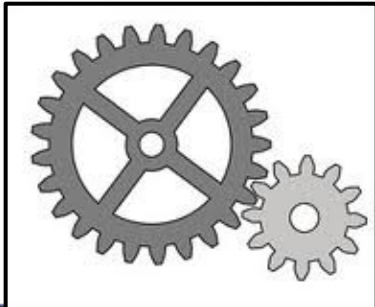
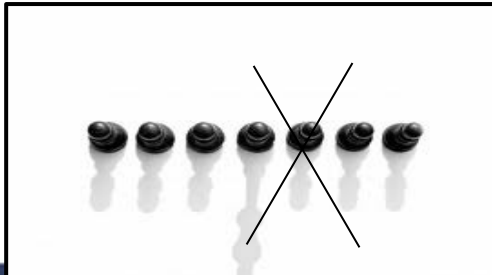
punto di convergenza di principi basilari (corte cost. 88/1991)

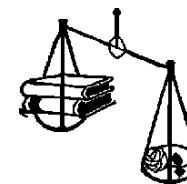
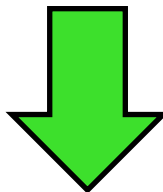
non vi è alcuno spazio per valutazioni di **opportunità politica o processuale** (costi del processo)

**Eguaglianza dei cittadini davanti alla legge (art. 3)**

**Principio di legalità (art. 25)**

**indipendenza funzionale del PM**





ORDINAMENTO ITALIANO HA ACCOLTO IL III  
MODELLO → PM COME RAPPRESENTANTE DELLA  
LEGGE

**ordinamento giudiziario riformato dopo la  
Costituzione**

PM gode di indipendenza esterna assoluta +  
indipendenza interna relativa (riconosciuta  
all'organo e non al singolo magistrato del PM  
→ gerarchia all'interno dell'ufficio)





Chi svolge le funzioni di pubblico ministero nel corso del procedimento?

(art. 51 c.p.p.)

Magistrati della **Procura della Repubblica** presso il Tribunale



indagini preliminari e primo grado  
(anche per i reati competenza della Corte d'assise e del g.d.p.)

Magistrati della **Procura generale** presso la Corte d'appello



grado di appello

Magistrati della **Procura generale** presso la Corte di cassazione



giudizio in Cassazione



Qual è la Procura della Repubblica legittimata a svolgere le indagini in relazione al singolo fatto?

P.m. ricava la propria legittimazione da quella del giudice

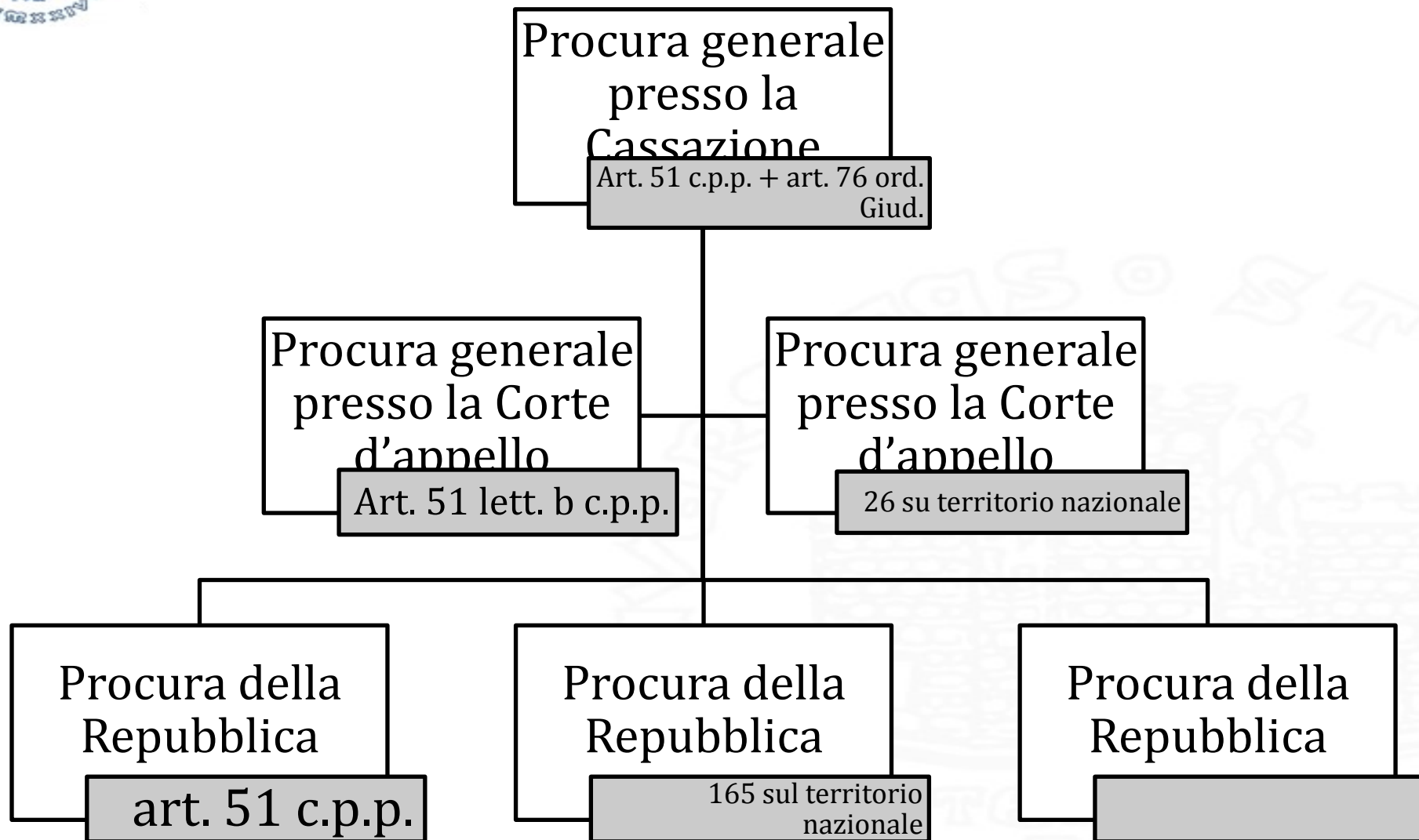


Si occupa del singolo caso l'ufficio della Procura della Repubblica incardinato presso il giudice territorialmente competente a norma degli artt. 8-11 *bis*.





## Rapporti tra i diversi uffici

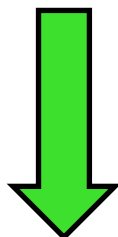




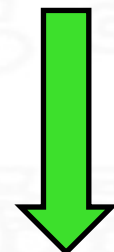
## Esiste un rapporto di gerarchia?

No: «non può correttamente parlarsi di vincoli gerarchici tra i diversi uffici del pubblico ministero» (Corte cost. 462/1993)

No poteri di direzione del Procuratore generale sui singoli Procuratori della Repubblica, ma:



**Poteri di avocazione** (artt. 412 + 372 + 371-*bis* c. 3 lett. h, 421-*bis*) → previsti per garantire l'effettività e la completezza degli adempimenti connessi all'esercizio delle funzioni devolute all'organo inquirente (Corte cost. 88/1991)



**Potere di risoluzione dei contrasti positivi o negativi** tra PM (artt. 54-*bis* e 54-*ter*)

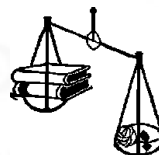
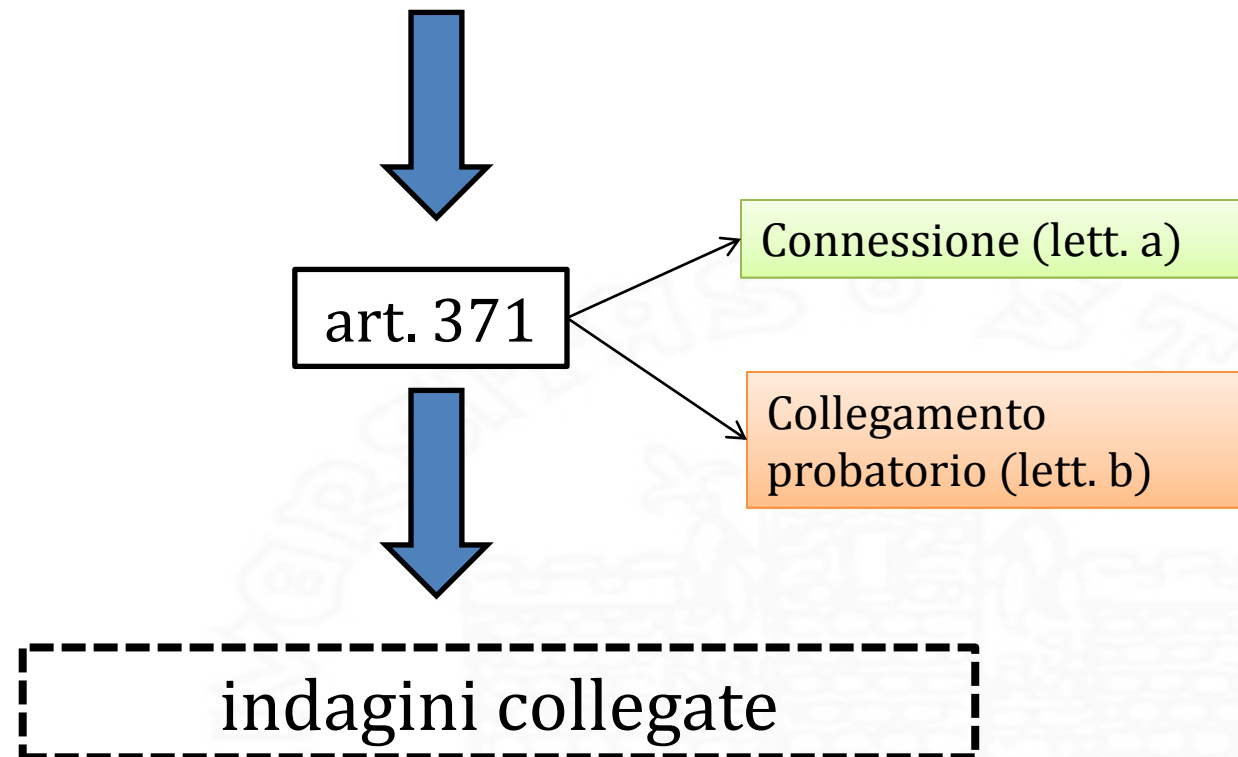






## PROBLEMA

### Collegamento tra le procure e i p.m.

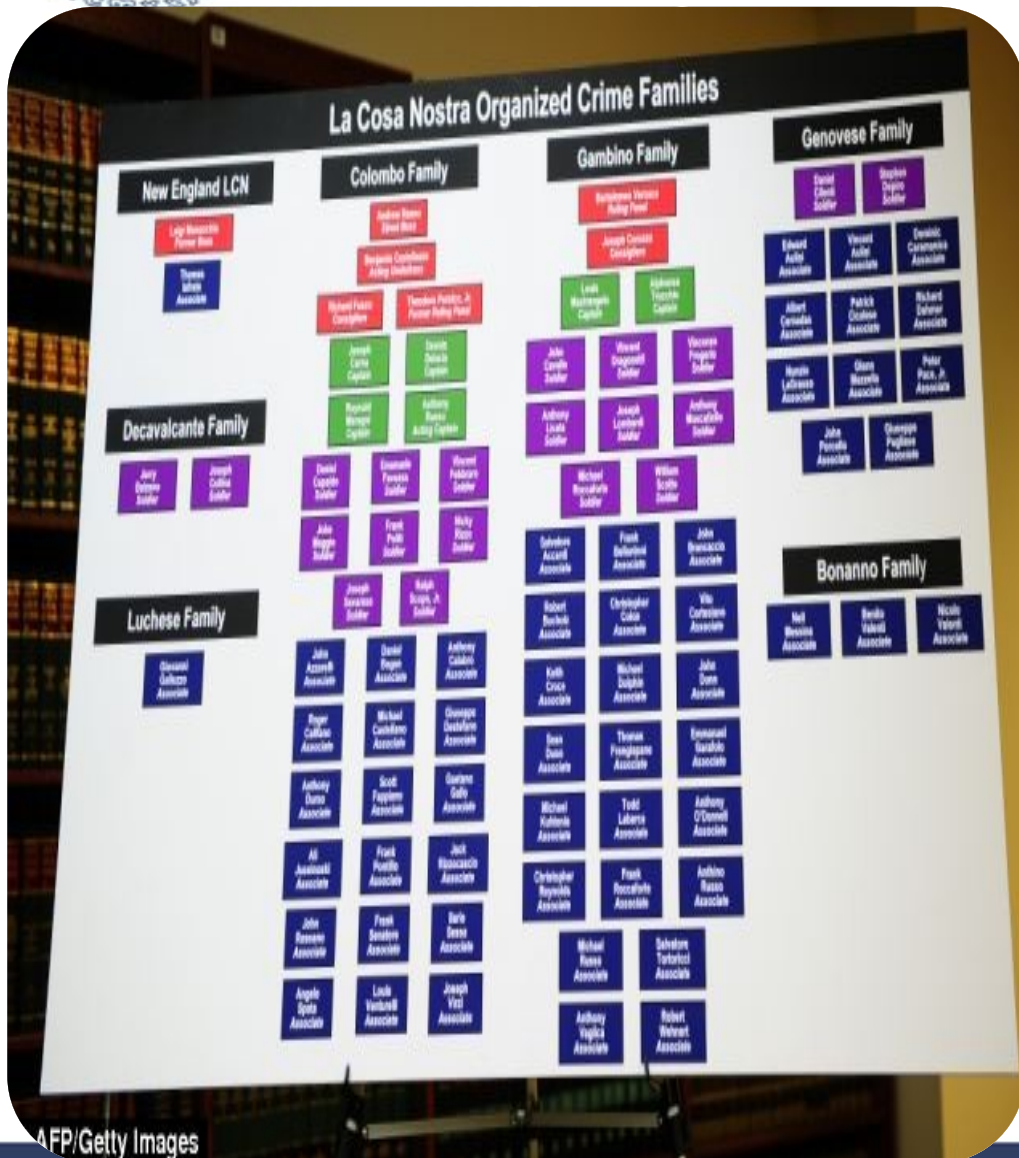




# Problema del coordinamento investigativo

Art. 371

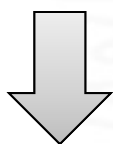
Gli uffici diversi del pubblico ministero che procedono a **indagini collegate**, si coordinano tra loro per la speditezza, economia ed efficacia delle indagini medesime. A tali fini provvedono allo **scambio di atti e di informazioni** nonché alla comunicazione delle direttive rispettivamente impartite alla polizia giudiziaria. Possono altresì **procedere, congiuntamente, al compimento di specifici atti.**



Coordinamento affidato alle buone intenzioni dei procuratori → Per combattere forme di criminalità organizzata sempre più complesse, erano necessarie **forme di coordinamento più strette**

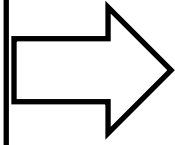


Nel 1990 diceva a un Convegno: “sono profondamente convinto che questi aspetti non meno importanti del coordinamento investigativo siano stati **affrontati dal nuovo codice di procedura penale in modo non soddisfacente**. Non è possibile che indagini complesse e difficili, che spesso trascendono di gran lunga i ristretti limiti delle singole circoscrizioni giudiziarie, siano affidate al coordinamento meramente eventuale dei vari uffici del pubblico ministero... Di fronte alle resistenze esistenti nella magistratura rispetto a forme più razionali di coordinamento, credo si debba dar ragione a quel magistrato statunitense che non molto tempo fa mi ha detto che **noi italiani combattiamo la criminalità organizzata in maniera disorganizzata**”.

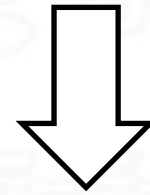


Da direttore degli affari penali del ministero della Giustizia Giovanni Falcone ha contribuito a tracciare una nuova **architettura dell'antimafia**

“io credo che il procuratore nazionale antimafia abbia il compito principale di **rendere effettivo il coordinamento delle indagini**, di garantire la funzionalità della polizia giudiziaria e di assicurare la completezza e la tempestività delle investigazioni. Ritengo che questo dovrebbe essere un **organismo di supporto e di sostegno per l'attività investigativa che va svolta esclusivamente dalle procure distrettuali antimafia**".  
(Audizione di Giovanni Falcone al Consiglio Superiore della Magistratura - Palazzo dei Marescialli del 22 marzo 1992 - resoconto della seduta pubblicato dal settimanale "L'Espresso" (7 giugno 1992))



Due idee fondamentali:  
- **concentrare** il numero delle Procure legittimate a occuparsi dei reati legati alla criminalità organizzata  
- **creare** una nuova struttura di coordinamento



d.l., 20.11.1991, n. 367,  
conv. in l., 20.1.1992, n. 8

**Creazione Procure distrettuali e  
Direzione nazionale antimafia**





## Procura distrettuale

È la Procura della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello



Si occupa delle indagini e dei procedimenti di primo grado per i reati di...

1. Criminalità organizzata e assimilati

Art. 51, c. 3 *bis*

2. Delitti «con finalità di terrorismo»

Art. 51, c. 3 *quater*

3. Delitti in materia di pedopornografia, reati informatici, intercettazione abusiva

Art. 51, c. 3 *quater*

Anche g.i.p. e g.u.p. sono quelli del tribunale del capoluogo (art. 328, c. 1 *bis* e 1 *quater*), mentre restano ferme le normali regole sulla competenza relative alla fase del giudizio





## Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (art. 371 *bis*)

Ufficio con sede a Roma, composto di venti magistrati del pubblico ministero, retto dal **Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo**

Opera in relazione ai reati di cui all'art. 51, c. 3 *bis* e 3 *quater*



«Il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo esercita **funzioni di impulso** nei confronti dei procuratori distrettuali al fine di rendere effettivo il **coordinamento** delle attività di indagine, di garantire la funzionalità dell'impiego della polizia giudiziaria nelle sue diverse articolazioni e di assicurare la completezza e tempestività delle investigazioni»





## Potere di **avocazione** del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo

Art. 371 *bis*, c. 3, lett. h

«dispone con decreto motivato, reclamabile al procuratore generale presso la corte di cassazione, l'avocazione delle indagini preliminari relative a taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, c. 3 *bis*, e c. 3, *quater*, quando non hanno dato esito le riunioni disposte al fine di **promuovere o rendere effettivo il coordinamento** e questo non è stato possibile a causa della:

- 1) perdurante e ingiustificata inerzia nella attività di indagine;
- 2) ingiustificata e reiterata violazione dei doveri previsti dall'articolo 371 ai fini del coordinamento delle indagini».





# DOPPIO BINARIO

PER I REATI DI CUI ALL'ART.  
51 c. 3-*bis* → associazione  
mafiosa e assimilati →  
processo speciale meno  
garantito

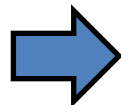


Art. 190-*bis*  
Art. 275 c. 3  
art. 13 dl. 152/1991  
(presupposti per le  
intercettazioni)  
Art. 303,  
Art. 335,  
art-. 444 c. 1-*bis*



## Organizzazione interna della Procura

d.lgs. 106 del 2006 (l. 150/2005 di riforma dell'ordinamento giudiziario)



ha rafforzato significativamente la gerarchia nei rapporti interni alla Procura → *ratio*: per garantire la funzionalità dell'organo dell'accusa

Art. 1 → procuratore della Repubblica è ***titolare esclusivo dell'azione penale***

La esercita personalmente o tramite *assegnazione (non più designazione)* a un sostituto secondo criteri automatici o **sulla base di una sua scelta** + fissa i criteri ai quali il magistrato deve attenersi (art. 2)

il Procuratore della Repubblica:  
- Delega a uno o più aggiunti la cura di **specifici settori d'affari** (c. 4)  
- determina i criteri di organizzazione dell'ufficio e i criteri di assegnazione (c. 6)  
(es.: Linee guida della Procura della repubblica di Torino)





l. 23 giugno 2017, n. 103

modifica degli artt. 1, comma 2, e 6, comma 1, del d.l. 20 febbraio 2006, n. 106, si è voluto assegnare, rispettivamente, al Procuratore della Repubblica e al Procuratore generale presso la Corte d'appello, il compito di verificare, fra l'altro, anche **«l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato»**.







## Piena autonomia del p.m. in udienza (art. 53 c.p.p.)

può ricevere solo  
direttive in ordine alle  
premesse dell'udienza



Necessità di adattarsi a  
imprevedibili svolgimenti udienza

- sostituibile solo per:
- grave impedimento
  - ragioni di servizio
  - suo consenso





In quanto parte, il p.m. non è stato  
ritenuto ricusabile



Prevista facoltà di astensione  
(art. 52 c.p.p.)

«Il magistrato del pubblico ministero ha la facoltà di  
astenersi quando esistono gravi ragioni di convenienza»

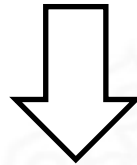
MA



**Il capo ufficio deve però provvedere alla sostituzione del p.m. che  
versi nelle situazioni *ex art. 36, c. 1, lett. a, b, d, e.***

Per l'udienza  
(art. 53 c. 2 e 3)

Per le indagini  
(art. 372 c. 1 lett. b)



**In caso di inerzia del Capo ufficio**

**Sostituzione/avocazione da parte del P.G. presso  
la Corte d'appello**

# 2

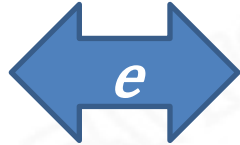
## PROFILO FUNZIONALE

Posizione → Superata l'idea di **organo di giustizia - parte imparziale** (ottica **inquisitoria** → poteri in materia di libertà personale e di assunzione della prova)



diviene **parte del processo**  
→ parte con pluralità di funzioni

**Funzione inquirente** (svolge le indagini: artt. 326-327 + art. 330)



**Funzione requirente** (formula le richieste al giudice: artt. 50, 405)

**"Parte obiettiva"** in quanto esercita una **funzione pubblica** (imparziale nel senso dell'art. 97 Cost. e non dell'art. 111 c. 2)

Art. 52 (facoltà di astensione)

Art. 358

Art. 291

Obbligo di verbalizzazione

Obbligo di discovery (art. 415-bis)





## AZIONE PENALE

Codice di procedura penale

Art. 50

1. Obbligatorietà dell'azione penale → controllo sul non esercizio (archiviazione)
2. Officialità dell'azione penale (c. 2)
3. Irretrattabilità dell'azione penale (c. 3)

4. Pubblicità dell'azione penale





**Grande mutamento determinato dal nuovo codice →  
Discrezionalità funzionale del PM**

Da azione in senso astratto ad azione in senso concreto



1. Valutazione sulla **non notizia di reato** (registro n. 45)
2. Scelta dei tempi e dei modi dell'indagine (**scelta delle notizie di reato prioritarie**)
3. Scelta delle **modalità di esercizio dell'azione penale**



**Oggettiva impossibilità di esercitare l'azione penale per tutte le notizie di reato non infondate**

1. Zagrebelsky → nel 1989 alla «piccola Procura» di Torino → **40.000 notizie di reato contro noti e 140.000 contro ignoti** → capacità di smaltimento pari al 7%
2. Negli anni 1996-2007 circa il 70% delle prescrizioni viene dichiarato in indagini preliminari (dal g.i.p.)



Oggi: spesso **selezione "fai da te"** da parte di ogni singolo sostituto (criterio cronologico, gravità del reato sulla base della sensibilità del magistrato) → critica: non uniformità + disparità di trattamento (Falcone: rischi di "una visione feticistica dell'obbligatorietà dell'azione penale" → essa finisce per alimentare ineguaglianze)

Soluzione *de iure condito* → **criteri di priorità** (art. 1 comma 6 d.lgs. 106/2006)



Soluzione *de iure condendo* → **criteri di priorità** fissati dal Parlamento

Circolare Zagrebelsky (1990)  
Circolare Maddalena (2007)  
Art. 132-bis disp. Att.





Denunce nel 2014: **2.812.936**

Definiti **1.275.000** procedimenti contro noti per delitto e/o contravvenzione (pari a 2.097,8 procedimenti per centomila abitanti)

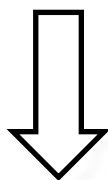
In particolare per circa **650 mila di essi**, poco più del 50 per cento, risulta essere predisposta l'archiviazione, mentre per i restanti **624 mila** viene intrapresa l'azione penale.





### Circolare Zagrebelsky

«l'individuazione di criteri di priorità non contrasta con l'obbligo di cui all'art. 112 Cost., dal momento che il possibile mancato esercizio di un'azione penale tempestiva e adeguatamente preparata per tutte le notizie di reato non infondate, non deriva da considerazioni di opportunità relative alla singola notizia di reato, ma trova una ragione nel limite oggettivo alla capacità di smaltimento del lavoro dell'organismo giudiziario nel suo complesso e di questo ufficio in particolare»



CSM avalla i criteri di priorità

Approva «l'adozione di moduli organizzativi adeguati, al fine di evitare o la mera casualità nella trattazione degli affari (e quindi il rifiuto di ogni razionalizzazione del lavoro) oppure l'adozione di criteri di fatto disomogenei all'interno dello stesso ufficio, non verificabili e perciò più esposti ad abusi e strumentalizzazioni»

(15 maggio 2007)





**paradosso di un organo dello  
Stato che, come il pubblico  
ministero, agisce politicamente  
senza essere politicamente  
responsabile**

Caprioli, *L'archiviazione*,  
Napoli, 1994





## VERSO L'ISTITUZIONE DI UN PUBBLICO MINISTERO EUROPEO

-1997-2000: **Corpus Iuris** che introduce norme penali per la protezione degli interessi finanziari della Unione Europea, sotto la direzione di M. DELMAS-MARTY

-**Libro verde COM (2001) 715 dell'11.12.2001** sulla protezione attraverso la legge penale degli interessi finanziari dell'Unione e sulla **creazione della Procura Europea**

**-ART. 86 TFUE:**

1. Per combattere i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, **può istituire una Procura europea a partire da Eurojust**. Il Consiglio delibera all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo.



# Regolamento 2017/1939/UE, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea, (EPPO)

Reati individuati dall'art. 22

Per divenire operativo necessita di una decisione organizzativa della Commissione, fatta su proposta del Procuratore capo (EPPO) → nominato d'intesa fra il Parlamento europeo e il Consiglio (art. 14)

3 anni di tempo per adottare questa decisione (art. 120)







# 3. La polizia giudiziaria

Polizia amministrativa di sicurezza



Polizia giudiziaria

Funzione di prevenzione *dei reati* (art. 1 T.U.L.P.S.)

funzioni

Funzione di repressione *di un reato* (art. 55 c.p.p.)

No poteri coercitivi

poteri

Poteri coercitivi in caso di necessità e urgenza → art. 13 c. 3 Cost. + arresto in flagranza (art. 380-381), fermo (art. 384), perquisizione (art. 352)





## Posizione costituzionale della polizia giudiziaria

Opinioni variegata in  
Assemblea costituente

I orientamento: dipendenza  
*esclusiva* della polizia giudiziaria  
dall'autorità giudiziaria →  
costituire un *corpo separato e  
autonomo di polizia giudiziaria*  
(Calamandrei)

Il orientamento: formula  
più sfumata → dipendenza  
*diretta* della polizia  
giudiziaria dall'autorità  
giudiziaria → possibilità di  
configurare una  
dipendenza funzionale





art. 109 Cost.: l'autorità giudiziaria dispone *direttamente* della polizia giudiziaria

Dipendenza *organica* dal potere esecutivo

Dipendenza *funzionale* dall'ordine giudiziario

polizia di Stato → Ministero dell'Interno

Arma dei Carabinieri → Ministero della Difesa

Polizia penitenziaria → Ministero della Giustizia

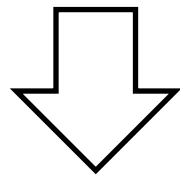
Guardia di Finanza → Ministero dell'Economia

Corpo forestale dello Stato → Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali





c.p.p. Rocco → ampi spazi di autonomia della p.g.



Rischi conseguenti

“Consuetudinaria degenerazione (o abdicazione) di poteri inquirenti dalla magistratura alla polizia”  
(Calamandrei)





Norme del codice volte a garantire la dipendenza funzionale dall'ordine giudiziario (nuovo c.p.p. → in particolare dal pubblico ministero)

Organizzazione della polizia giudiziaria (art. 56)

sezioni di p.g. istituite presso ogni procura della Repubblica (massima dipendenza funzionale) → p.m. dispone direttamente del personale (artt. 58, 59 c.p.p. + artt. 5 ss. disp. att.)  
→ Composizione interforze: ufficiali e agenti appartenenti a polizia, carabinieri, gdf

servizi di p.g. → uffici istituiti presso le rispettive amministrazioni ai quali è assegnato il compito di svolgere in via prioritaria e continuativa le funzioni di p.g. (art. 12 disp. att. c.p.p.) (dipendenza funzionale intermedia) → p.m. **dispone indirettamente del personale** → deve rivolgersi al responsabile dell'ufficio (es.: divisione anticrimine istituita presso le questure → all'interno della quale opera la squadra mobile; oppure servizi centralizzati di p.g. → Direzione investigativa antimafia: in particolare il reparto investigazioni giudiziarie; reparti operativi dell'arma dei carabinieri; nuclei di polizia tributaria della guardia di finanza)

altri uffici di p.g. (minima dipendenza funzionale) (es. ufficiali sanitari; polizia municipale; ispettori del lavoro)

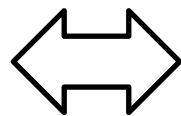




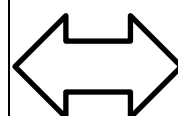


## SUL PIANO STATICO

Disponibilità  
della p.g. (art.  
58)



Subordinazione  
della p.g. (art.  
59)

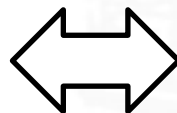


Promozioni e  
profili disciplinari  
(artt. 15 e ss. disp.  
att.)



## SUL PIANO DINAMICO

ART. 327 → il p.m. dirige le  
indagini e **dispone**  
**direttamente** della p.g.

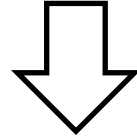


artt. 347 c. 1 e 348 c.  
3





# Differenza **ufficiale-agente** di polizia giudiziaria



la disciplina l'art. 57

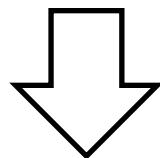
Sono **ufficiali**, fra gli altri: dirigenti, commissari e ispettori della Polizia di Stato; ufficiali superiori, inferiori e sottufficiali dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del Corpo forestale dello Stato

Sono **agenti**, fra gli altri: personale della Polizia di Stato; carabinieri; guardie di finanza; personale della Polizia penitenziaria; guardie forestali





Distinzione fra ufficiale e agente è importante perché alcuni atti possono essere compiuti **solo dagli ufficiali** e non anche dagli agenti



**Solo l'ufficiale può**, ad esempio:

- procedere alle operazioni di intercettazione (art. 267, c. 4);
- ricevere denunce (art. 331) e querele (art. 337);
- assumere «sommarie informazioni dalla persona nei cui confronti vengono svolte le indagini» (art. 350);
- procedere a perquisizione nei casi indicati dall'art. 352;
- essere delegato a compiere perquisizioni (→ art. 247 co. 3) e sequestri (→ art. 253 co. 2).

