

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3718

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato FRAGALÀ

Delega al Governo per il trasferimento delle funzioni del pubblico ministero all'Avvocatura dello Stato

Presentata il 25 febbraio 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge in esame è diretta a trasferire dalla magistratura all'Avvocatura dello Stato le funzioni che la legge attribuisce al pubblico ministero. Il principio costituzionale del contraddittorio, che rappresenta uno dei corollari del principio del giusto processo sancito dall'articolo 111 della Costituzione, impone al legislatore di riformare il codice di procedura penale abbandonando tutte quelle remore culturali che hanno di fatto ostacolato la riforma del 1988, la quale si sarebbe dovuta ispirare al modello accusatorio. A distanza di circa quindici anni non si può che constatare il fallimento di quella riforma, il cui risultato è un rito ibrido nel quale disordinatamente si intrecciano elementi inquisitori ed accusatori a discapito delle esigenze di garanzia delle parti e di celerità del processo.

Considerato che la separazione netta tra la fase della accusa e quella del

giudizio è fisiologica al modello accusatorio, il cui presupposto è la parità tra l'accusa della parte pubblica e la difesa della parte privata, la proposta in esame mira ad assicurare non solo la separazione, ma anche la più assoluta indipendenza di chi deve sostenere l'accusa rispetto a chi deve giudicare.

Il trasferimento all'Avvocatura dello Stato delle funzioni di pubblico ministero garantisce infatti la massima autonomia al pubblico ministero, il quale viene collocato fuori da ogni contesto amministrativo e giudiziario, in condizione di assoluta autonomia nell'ordinamento, esaltando il ruolo della pubblica accusa. Naturalmente, l'Avvocatura dello Stato, considerata la sua natura di parte pubblica, eserciterebbe le funzioni di pubblico ministero tenendo conto anche delle esigenze della difesa, come d'altronde avviene nel modello americano dove gli uffici dell'*Attorney general* sono distinti in due branche: una per le

attività di difesa e una per la pubblica accusa. Alla obiezione che questo tipo di riforma sottoporrebbe il pubblico ministero al potere esecutivo, si può obiettare che l'Avvocatura — che persegue per definizione l'interesse generale — nell'esercizio delle sue funzioni non ha alcun legame con l'esecutivo.

Per quanto riguarda il contenuto della proposta, si è ritenuto opportuno ricorrere allo strumento della delega legislativa, in quanto la complessità propria di un intervento normativo volto a trasferire alla Avvocatura dello Stato le funzioni di pubblico ministero è tale da rendere opportuno che il Parlamento si limiti ad individuare i principi della riforma, demandando al Governo il compito di formulare la normativa di dettaglio. A tale proposito, è opportuno precisare che la Costituzione non impone assolutamente la giurisdizionalizzazione del pubblico ministero, per cui non è necessaria una norma costituzionale per modificare il modello vigente. Se si analizzano le disposizioni della Costituzione che riguardano il pubblico ministero si può agevolmente rilevare che nessuna di queste verrebbe violata nel caso di attribuzione delle funzioni di pubblico ministero all'Avvocatura o addirittura in caso di creazione di una *Authority* indipendente del pubblico ministero. Dall'articolo 107, ad esempio, si evince che la Costituzione non ha inteso parificare i pubblici ministeri ai giudici, in quanto altrimenti non vi sarebbe stato alcun motivo di richiamare per i primi le garanzie dell'ordinamento giudiziario. Pertanto, tali garanzie continuerebbero ad applicarsi anche se i magistrati del pubblico ministero dovessero confluire nell'Avvocatura dello Stato o in altra e distinta istituzione pubblica indipendente. Lo stesso può dirsi per l'articolo 112. È chiaro, infatti, che l'obbligo di esercitare l'azione penale continuerebbe ad incombere al pubblico ministero anche se la sua collocazione nell'ordinamento della magistratura dovesse cambiare. Non rappresenta un problema l'articolo 104 che prevede che faccia parte del Consiglio superiore della magistratura anche il procuratore generale della Corte

di cassazione, in quanto quest'ultimo, a seguito di una modifica della legge ordinaria, potrebbe svolgere anche funzioni diverse da quelle di pubblico ministero.

A sostegno della possibilità di operare attraverso la modifica della legge ordinaria si può anche richiamare la giurisprudenza costituzionale in tema di separazione delle carriere giudiziarie. Il 7 febbraio del 2000, la Corte costituzionale con la sentenza n. 37, nel dichiarare ammissibile il *referendum* sulla separazione delle carriere scrisse che «La Costituzione, infatti, pur considerando la magistratura come un unico "ordine", soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (articolo 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni». Questo significa che non occorrono riforme costituzionali né per separare le carriere né per attribuire le funzioni di pubblico ministero ad un organo diverso da quello giudiziario.

Per quanto riguarda il contenuto della proposta di legge, come si è detto, questo ha per oggetto una delega diretta a trasferire le funzioni del pubblico ministero, che la legge assegna al procuratore generale presso la Corte di cassazione, ai procuratori generali della Repubblica presso le corti di appello ed ai procuratori della Repubblica presso i tribunali ordinari, rispettivamente al procuratore generale presso l'Avvocatura generale dello Stato, ai procuratori generali presso le avvocature distrettuali dello Stato e ai procuratori della Stato presso le avvocature circondariali dello Stato. Pertanto, si prevede la costituzione dell'Ufficio del pubblico ministero oltre che presso l'Avvocatura generale dello Stato e l'avvocatura distrettuale dello Stato anche presso un nuovo organo da costituire, quale l'avvocatura circondariale dello Stato con sede in ogni capoluogo di circondario

individuato ai sensi della tabella A annessa all'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

Naturalmente l'accesso alla professione di pubblico ministero dovrà avvenire mediante concorso da riservare a laureati in giurisprudenza e da espletare in modo da garantire una selezione attitudinale e professionale in relazione alle specifiche esigenze delle funzioni da svolgere. Si prevede comunque che, per i primi due anni di applicazione del de-

creto legislativo di esercizio della presente delega, i posti di pubblico ministero istituiti presso l'Avvocatura generale dello Stato, presso l'avvocatura distrettuale dello Stato e presso l'avvocatura circondariale dello Stato sono riservati ai giudici che ne facciano richiesta e che abbiano svolto le funzioni di pubblico ministero per almeno sei mesi nei due anni precedenti alla data di entrata in vigore della legge. I posti non coperti sono coperti con i concorsi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e secondo i principi e criteri direttivi ivi stabiliti, uno o più decreti legislativi diretti a:

a) prevedere la costituzione dell'Ufficio del pubblico ministero presso l'Avvocatura generale dello Stato, presso l'avvocatura distrettuale dello Stato e presso l'avvocatura circondariale dello Stato;

b) prevedere l'istituzione della avvocatura circondariale dello Stato con sede in ogni capoluogo di circondario individuato ai sensi della tabella A annessa all'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12;

c) prevedere che le funzioni del pubblico ministero, che la legge attribuisce al procuratore generale presso la Corte di cassazione, ai procuratori generali della Repubblica presso le corti di appello e ai procuratori della Repubblica presso i tribunali ordinari, siano trasferite rispettivamente al procuratore generale presso l'Avvocatura generale dello Stato, ai procuratori generali presso le avvocature distrettuali dello Stato ed ai procuratori dello Stato presso le avvocature circondariali dello Stato. Le funzioni del pubblico ministero che la legge attribuisce ai procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni sono trasferite ai procuratori dello Stato presso le avvocature circondariali dello Stato;

d) prevedere che alle avvocature circondariali dello Stato possono essere adetti procuratori onorari in qualità di vice procuratori per l'espletamento delle funzioni indicate nell'articolo 72 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio

decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e delle altre ad essi specificamente attribuite dalla legge;

e) prevedere che:

1) negli uffici delle avvocature circondariali dello Stato possano essere istituiti posti di procuratore aggiunto in numero non superiore a quello risultante dalla proporzione di un procuratore aggiunto per ogni dieci sostituti addetti all'ufficio. Negli uffici delle avvocature circondariali dello Stato con sede ove si trova il tribunale del capoluogo del distretto può essere comunque istituito un posto di procuratore aggiunto per specifiche ragioni riguardanti lo svolgimento dei compiti della direzione distrettuale antimafia;

2) i titolari degli uffici del pubblico ministero dirigano l'ufficio cui sono preposti, ne organizzino l'attività ed esercitino personalmente le funzioni attribuite al pubblico ministero dal codice di procedura penale e dalle altre leggi, quando non designino altri magistrati addetti all'ufficio;

f) prevedere i casi in cui le funzioni del pubblico ministero possano essere delegate nominativamente dal procuratore dello Stato presso le avvocature circondariali dello Stato ai soggetti di cui all'articolo 72 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12;

g) prevedere che l'accesso alla professione di pubblico ministero avvenga mediante concorso riservato a laureati in giurisprudenza da espletare in modo da garantire una selezione attitudinale e professionale in relazione alle specifiche esigenze delle funzioni da svolgere;

h) prevedere, per i primi due anni di applicazione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, che i posti di pubblico ministero istituiti presso l'Avvocatura generale dello Stato, presso l'avvocatura distrettuale dello Stato e presso l'avvocatura circondariale dello Stato siano riservati ai giudici che ne facciano richiesta e che

abbiano svolto le funzioni di pubblico ministero per almeno sei mesi nei due anni precedenti alla data di entrata in vigore della presente legge. I posti non coperti sono coperti con i concorsi di cui alla lettera g).

ART. 2.

1. Gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono trasmessi al Parlamento, affinché sia espresso il parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari entro il termine di sessanta giorni dalla data della trasmissione; decorso tale termine i decreti sono emanati, anche in mancanza del parere. Qualora tale termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dall'articolo 1, comma 1, o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di novanta giorni.

2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, il Governo può emanare disposizioni correttive e integrative nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge e con la procedura di cui al comma 1 del presente articolo.

PAGINA BIANCA

€ 0,26

Stampato su carta riciclata ecologica



14PDL0043620