

Relazione illustrativa

Il provvedimento attua la previsione contenuta negli articoli 1, comma 1, lettera d) , e 2, comma 4, della legge 25 luglio 2005, n. 150, recante delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico, laddove, in particolare, si prevede che vengano emanati uno o più decreti legislativi diretti a riorganizzare l'ufficio del pubblico ministero.

In linea generale, il legislatore delegante ha inteso delineare per l'ufficio del pubblico ministero un assetto nel quale la titolarità del potere organizzativo dell'ufficio e dell'esercizio dell'azione penale sia riconosciuta in via esclusiva al procuratore della Repubblica, il quale, sotto la sua responsabilità, li esercita personalmente ovvero mediante delega ai magistrati dell'ufficio, assicurando il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale e delle norme sul giusto processo.

Alla luce di tali connotazioni generali della delega legislativa, che trovano compiuto svolgimento nei principi e criteri direttivi dettati dall'articolo 2, comma 4, della legge 25 luglio 2005, n. 150, s'illustra, di seguito, l'articolato, precisando che, per ragioni sistematiche, si è inteso distinguere tra le attribuzioni del procuratore della Repubblica con riguardo al profilo organizzativo dell'ufficio al quale è preposto (articolo 1) e le attribuzioni concernenti l'esercizio dell'azione penale e tutte le attività ad esso strettamente correlate (articolo 2): ciò in quanto si tratta di attribuzioni di natura differente e soprattutto perché, come si dirà in seguito, non esiste esatta coincidenza tra le due regolamentazioni.

L'articolo 1, al comma 1, fissa la regola generale secondo la quale il procuratore della Repubblica è titolare e responsabile esclusivo delle funzioni attribuite dal codice di procedura penale e da altre disposizioni di legge all'ufficio del pubblico ministero, mentre il comma 2 indica una serie di parametri ai quali il procuratore deve attenersi nell'esercitare quelle attribuzioni (corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale e rispetto delle norme sul giusto processo) che trovano fondamento negli articoli 111 e 112 della Costituzione.

Il procuratore della Repubblica può designare, tra i procuratori aggiunti, il suo vicario, il quale, investito di attribuzioni di carattere fiduciario, esercita le medesime funzioni del procuratore per il caso in cui sia egli risulti assente o impedito ovvero quando l'incarico sia rimasto vacante (comma 3).

Il procuratore della Repubblica può delegare ad uno o più procuratori aggiunti ovvero ad uno o più magistrati addetti all'ufficio la cura di specifici settori di affari, individuati con riguardo ad aree omogenee di procedimenti ovvero ad ambiti di attività dell'ufficio che necessitano di uniforme indirizzo (comma 4). Con tale formula si è inteso fare riferimento non solo al coordinamento dei pool investigativi specialistici, ma anche a tutti quei settori di attività che, pur non facendo riferimento a procedimenti

penali, debbano essere gestiti secondo criteri uniformi, quali il casellario giudiziale, l'esecuzione penale ed i correlativi rapporti con il tribunale di sorveglianza, il centro intercettazioni telefoniche con riguardo all'utilizzo uniforme delle risorse tecniche e finanziarie, gli affari civili, eccetera.

In conseguenza della titolarità esclusiva di tali attribuzioni in capo al procuratore della Repubblica, è previsto il potere di stabilire, in via generale ovvero con singoli atti, i criteri ai quali i procuratori aggiunti ed i magistrati dell'ufficio devono attenersi nell'esercizio della delega loro conferita (comma 5).

Il comma 6, da ultimo, costituisce l'esplicazione del potere di organizzazione del procuratore della Repubblica, sia con riguardo al funzionamento dell'ufficio, sia con riguardo ai criteri di assegnazione degli affari. Tali provvedimenti devono essere trasmessi al Consiglio superiore della magistratura (comma 7).

L'articolo 2 si occupa, come accennato in precedenza, della titolarità dell'azione penale, che è attribuita in via esclusiva al procuratore della Repubblica, il quale la esercita, sotto la sua responsabilità, nei casi e nei modi stabiliti dal codice di procedura penale, personalmente ovvero delegando uno o più magistrati addetti all'ufficio. La delega può riguardare non soltanto la trattazione di uno o più procedimenti, ma anche il compimento di singoli atti di essi. La norma fa espressamente salve le disposizioni di cui all'articolo 70-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n.12, e successive modificazioni, riguardanti la direzione distrettuale antimafia.

Il comma 2 regola l'ipotesi in cui il procuratore della Repubblica abbia preposto un procuratore aggiunto o un magistrato dell'ufficio al coordinamento dell'attività di un gruppo o di una sezione per la trattazione di un settore di affari: in tal caso, il potere di delega al singolo magistrato per la trattazione dei procedimenti assegnati dal procuratore a quel gruppo è attribuito al preposto, che lo esercita nel rispetto dei criteri stabiliti dal procuratore della Repubblica, restando comunque ferma la facoltà di revoca da parte di quest'ultimo in caso di divergenze o di inosservanza dei criteri enunciati con la delega stessa.

Al comma 3 è stabilito che la delega per la trattazione di un procedimento può essere accompagnata dall'indicazione di criteri ai quali il delegato deve attenersi nell'esercizio della stessa. Se il delegato si discosta dai criteri definiti in via generale o con la delega, ovvero insorge tra il delegato ed il procuratore della Repubblica un contrasto circa le modalità di esercizio della delega, il procuratore della Repubblica può, con provvedimento motivato, revocarla. E' quindi stabilita la facoltà di presentare osservazioni scritte da parte del delegato entro dieci giorni; scaduto il termine, il procuratore della Repubblica trasmette immediatamente il provvedimento di revoca e le eventuali osservazioni al procuratore generale presso la Corte di cassazione (pertanto tale invio deve avvenire anche in assenza di osservazioni da parte del magistrato al quale sia stata revocata la delega). Sia il provvedimento di revoca della delega e sia le eventuali osservazioni del delegato sono entrambi inseriti nei rispettivi fascicoli personali.

L'articolo 3 si occupa delle attribuzioni del procuratore della Repubblica in tema di misure cautelari, per le quali la legge delega ha inteso imporre l'espresso assenso da parte del titolare dell'ufficio, prescindendo da eventuali disposizioni generali o specifiche (che pur rientrerebbero nel suo complessivo potere di dettare criteri per l'esercizio della delega conferita ai singoli magistrati dell'ufficio). Infatti è stabilito che il magistrato dell'ufficio il quale dispone il fermo di indiziato di delitto ovvero formula la richiesta di misure cautelari personali o reali, deve ottenere l'espresso assenso del procuratore della Repubblica o di altro magistrato delegato ai sensi dell'articolo 1, comma 4. E' fatta, però, salva l'ipotesi, per le sole richieste di misure cautelari reali, che il procuratore della Repubblica possa stabilire, con direttiva a carattere generale, che l'espresso assenso non sia necessario, avuto riguardo al valore del bene oggetto della richiesta ovvero alla rilevanza del fatto per il quale si procede. Tale specifica eccezione conferma, per converso, che un provvedimento generale di tal fatta non potrebbe riguardare le altre tipologie di provvedimenti cautelari; e l'utilizzo della locuzione "espresso assenso" intende sottolineare la necessità di un'espressione di volontà specifica per ciascuna richiesta cautelare.

Il comma 4 rappresenta un'eccezione alla regola generale, stabilendo che non sia necessario l'espresso assenso nel caso in cui le richieste di misure cautelari personali o reali siano conseguenti alla richiesta di convalida dell'arresto in flagranza o del fermo di indiziato ai sensi dell'articolo 390 del codice di procedura penale, ovvero alla richiesta di convalida del sequestro preventivo in caso d'urgenza ai sensi dell'articolo 321, comma 3-bis, del codice di procedura penale.

L'articolo 4 rappresenta un'ulteriore puntualizzazione del generale potere di organizzazione e di gestione conferito al procuratore della Repubblica con riguardo all'ufficio al quale è preposto. Infatti, per assicurare l'efficienza dell'attività dell'ufficio, il procuratore della Repubblica può determinare i criteri generali ai quali i magistrati addetti all'ufficio devono attenersi nell'esercizio delle deleghe loro conferite, con specifico richiamo all'impiego della polizia giudiziaria ed all'uso delle risorse tecnologiche assegnate all'ufficio. Per quanto poi concerne le risorse finanziarie delle quali l'ufficio può disporre, i criteri generali stabiliti dal procuratore della Repubblica devono, a loro volta, essere dettati in conformità alle disposizioni contenute nel decreto legislativo emanato in attuazione della delega di cui agli articoli 1, comma 1, lettera a) e 2, comma 1, lettera s), della legge 25 luglio 2005, n. 150, in materia di cosiddetta "doppia dirigenza".

Il comma 2 del medesimo articolo inserisce un'ulteriore specificazione nell'ambito dell'esercizio dell'azione penale, prevedendo che il procuratore della Repubblica possa definire i criteri generali da seguire per l'impostazione delle indagini in relazione a settori omogenei di procedimenti, quali ad esempio, nei reati fallimentari, la previsione di soglie minime di valore per l'affidamento di incarichi di consulenza, ovvero, per taluni reati commessi a mezzo del telefono, l'utilizzo della documentazione del traffico telefonico piuttosto che il ricorso all'intercettazione telefonica.

L'articolo 5 regola invece i rapporti tra l'ufficio della procura della Repubblica e gli organi di informazione, stabilendo che spetta al solo procuratore della Repubblica tenere i contatti con i mass media per fornire la doverosa informazione circa vicende giudiziarie trattate dall'ufficio. Tale potere è delegabile ad altro magistrato dell'ufficio. Il comma 2 precisa che le informazioni inerenti le attività della procura della Repubblica devono essere fornite senza riferimenti ai magistrati assegnatari del procedimento. Correlativamente, è fatto divieto ai magistrati della procura della Repubblica di rilasciare dichiarazioni o fornire notizie agli organi di informazione circa l'attività giudiziaria dell'ufficio. Tale divieto è rafforzato dalla previsione dell'obbligo imposto al procuratore della Repubblica di segnalare al consiglio giudiziario, per l'esercizio del potere di vigilanza e di sollecitazione dell'azione disciplinare, ogni condotta dei magistrati del suo ufficio che sia in contrasto col divieto stesso.

L'articolo 6 delinea l'attività di vigilanza che il procuratore generale presso la corte di appello svolge sugli uffici di procura della Repubblica del distretto, ponendo, quali parametri di tale funzione, da un lato, il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo, e dall'altro, il puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti.

Nell'espletamento di tale attività di vigilanza il procuratore generale acquisisce dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto ed invia al procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione che deve avere cadenza almeno annuale, ciò che significa che la stessa può anche essere trasmessa ad intervalli più brevi ove le circostanze rendano necessaria ovvero opportuna un'informativa più tempestiva.

L'articolo 7 elenca le disposizioni la cui abrogazione - ferma restando l'ulteriore opera di coordinamento delle disposizioni del decreto legislativo con le altre leggi dello Stato e di abrogazione delle disposizioni con esso incompatibili, che il legislatore delegato è chiamato a svolgere nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 3, della legge numero 150 del 2005 - si è ritenuto opportuno disporre sin dalla data di acquisto di efficacia del decreto, al fine di evitare dubbi ed incertezze interpretative

L'articolo 8 disciplina la decorrenza dell'efficacia delle disposizioni contenute nel decreto, conformemente a quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, della legge numero 150 del 2005.

Dall'intervento normativo non derivano nuovi o maggiori oneri, né minori entrate, a carico del bilancio dello Stato; si omette, pertanto, la relazione tecnica di cui all'articolo 11 ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468.

ANALISI TECNICO NORMATIVA

1. ASPETTI TECNICO NORMATIVI

a) necessità dell'intervento normativo.

L'intervento è necessario costituendo attuazione della previsione della legge di delega.

b) analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

L'intervento incide sulle disposizioni del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, in particolare su quelle del Titolo III dello stesso, relativo alla costituzione del pubblico ministero.

c) analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

Nessun contrasto.

d) analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale

Nessun profilo di sovrapposizione, stante la competenza esclusiva statale in materia.

e) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali.

Nulla da rilevare.

f) verifica dell'assenza di rilegificazione e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione.

Nulla da rilevare.

2. ELEMENTI DI DRAFTING E LINGUAGGIO NORMATIVO

a) individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Nulla da rilevare.

b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi figuranti nel testo sono corretti.

c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni alle disposizioni vigenti.

Nel testo non si fa ricorso alla tecnica della novellazione.

d) individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

All'art. 7 si è disposta l'abrogazione delle disposizioni la cui abrogazione - ferma restando l'ulteriore opera di coordinamento delle disposizioni del decreto legislativo con le altre leggi dello Stato e di abrogazione delle disposizioni con esso incompatibili, che il legislatore delegato è chiamato a svolgere nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 3, della legge numero 150 del 2005 - si è ritenuto di dover prevedere sin dalla data di acquisto di efficacia del decreto, o in virtù di una espressa previsione della delega (art. 2, comma 4, lett. d), della legge numero 150 del 2005) o al fine di evitare dubbi ed incertezza interpretative.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

a) Ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti.

Sono coinvolti gli uffici del pubblico ministero ed il Consiglio superiore della magistratura.

b) Esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo.

Nulla da rilevare.

c) Obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo.

Vedi relazione illustrativa.

d) Presupposti attinenti alla sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale.

Nulla da rilevare.

e) Aree di criticità.

Nessuna.

f) Opzioni alternative alla regolazione ed opzioni regolatorie, valutazione delle opzioni regolatorie possibili.

Non vi sono opzioni alternative alla regolazione.

g) Strumento normativo eventualmente più appropriato.

Il decreto legislativo è espressamente previsto come strumento attuativo dalla fonte delegante.