

## INTRODUZIONE

Il pubblico ministero o *prosecutor*, in ogni ordinamento democratico, ricopre un ruolo essenziale nell'amministrazione della giustizia.

Tale figura ha, tra le varie funzioni, il compito fondamentale di esercitare l'azione penale perseguendo i comportamenti lesivi del pubblico interesse e qualificati giuridicamente come reati. Infatti, a seguito dell'acquisizione della *notitia criminis* e all'esito delle indagini preliminari, il pubblico ministero decide se esercitare l'azione penale chiedendo ad un giudice *super partes* di decidere sull'imputazione.

Il presente elaborato intende analizzare la figura della pubblica accusa in Italia, negli Stati Uniti d'America e in Inghilterra, evidenziando le divergenze e le affinità tra i tre ordinamenti.

L'indagine così condotta si serve del prezioso strumento della comparazione tra i tre sistemi giuridici sopra individuati, prendendo in considerazione da un lato la loro diversa impostazione (*common law e civil law*), e dall'altro l'affinità dei loro modelli processuali, tutti di stampo accusatorio.

Nel delineare le principali caratteristiche della figura del pubblico ministero negli ordinamenti in esame, verrà posta particolare attenzione alle differenze attinenti ai soggetti che possono ricoprire il ruolo di pubblica accusa e alle modalità di accesso alla professione. Se in Italia, infatti, il pubblico ministero è un magistrato il cui accesso alla professione è subordinato al superamento di un concorso pubblico, negli Stati Uniti d'America la funzione d'accusa è invece esercitata da un professionista forense eletto direttamente dalla comunità presso la quale dovrà esercitare l'ufficio. Il sistema inglese, d'altra parte, non prevede una struttura requirente incaricata ad esercitare l'azione penale: tale funzione, infatti, viene attribuita ad una pluralità di soggetti.

Un ulteriore profilo che si ritiene meritevole di approfondimento riguarda le modalità di esercizio dell'azione penale, con particolare riferimento alla caratteristica dell'obbligatorietà nel caso italiano e della discrezionalità od opportunità dell'azione nei

sistemi di *common law*. In particolare, come si cercherà di mettere in luce nel corso dell'elaborato, nonostante si possa riconoscere formalmente una distinzione tra sistemi basati sull'obbligatorietà o sulla discrezionalità dell'azione penale, pare in realtà impossibile definire un modello puro in cui si riscontri in modo netto solo una di queste due caratteristiche. Tanto è vero che, negli ultimi decenni, negli Stati Uniti vi è la crescente tendenza a fissare delle direttive che possano indirizzare l'azione penale del *prosecutor*, motivo per cui non si può parlare di una discrezionalità assoluta in grado di sconfinare in arbitrio. D'altra parte, in Italia, la difficile applicazione pratica del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale ha portato ad un fervido dibattito dottrinale (nonché in alcuni uffici della Procura), a seguito del quale è stato necessario elaborare dei "correttivi" (i c.d. criteri di priorità) per colmare i vuoti normativi che portavano inevitabilmente il pubblico ministero a godere di ampia discrezionalità soprattutto con riferimento alla scelta dei casi da trattare.

Al fine di condurre l'analisi comparativa appena descritta, si riterrà opportuno aprire la trattazione partendo proprio dall'ordinamento italiano, oggetto di analisi del primo capitolo.

Ci si soffermerà, in particolare, sull'evoluzione storico-codicistica della figura del pubblico ministero nel nostro sistema per poi analizzare il suo ruolo alla luce delle garanzie costituzionali. Si riterrà opportuno, inoltre, esaminare la struttura degli uffici della magistratura requirente, sottolineando come proprio tali uffici abbiano un ruolo determinante nella risoluzione di problematiche derivanti dall'applicabilità del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Al termine di questo quadro, verrà affrontato il tema dell'esercizio dell'azione penale, analizzando i tratti caratteristici di tale istituto e ponendo particolare attenzione alla caratteristica dell'obbligatorietà. Inoltre, ci si soffermerà sul tema dei criteri di priorità oggetto della riforma della giustizia Cartabia. A tale analisi seguirà un approfondimento sulle diverse modalità di esercizio dell'azione penale e sui riti speciali previsti dal nostro ordinamento. In conclusione, si tratterà del tema dei controlli

sull'inazione del pubblico ministero e del ruolo che il Consiglio Superiore della Magistratura svolge quale organo di indirizzo politico in materia giudiziaria.

Il secondo capitolo, invece, approfondirà il ruolo del pubblico ministero con riferimento all'ordinamento statunitense, introducendo un quadro sull'evoluzione del *prosecutor*. Parallelamente all'analisi svolta con riferimento al sistema italiano, anche in questo caso sarà necessario approfondire l'assetto organizzativo degli uffici dei *prosecutors* federali e statali, mettendo in risalto la particolare modalità di accesso alla professione di procuratore.

Nel proseguo del capitolo, verrà trattato il tema dell'esercizio dell'azione penale negli Stati Uniti d'America il quale, a differenza del modello italiano, è caratterizzato dalla discrezionalità. Infatti, il *prosecutor*, una volta ricevuta la *notitia criminis*, ha la possibilità di esercitare o meno l'azione penale, può promuoverla solamente per alcune fattispecie di reato, può decidere di interromperla una volta che questa è iniziata, ed infine può scegliere se negoziare o meno con l'imputato i contenuti dell'azione penale attraverso le contrattazioni sulla dichiarazione di colpevolezza (*plea bargaining*).

Concludendo l'analisi sul sistema americano, verranno esaminate le diverse modalità di richiesta di rinvio a giudizio, la quale può essere destinata al gran giuri (in caso di reati federali) oppure al *magistrate* della *preliminary hearing* (in tutti gli altri casi). Infine, verrà affrontato il tema del *plea bargaining*, istituto del diritto processuale penale americano che meglio incarna la natura discrezionale dell'azione penale del *prosecutor*.

La trattazione dedicata al ruolo del pubblico ministero prosegue nel terzo capitolo con un'analisi dell'ordinamento processuale inglese. Rispetto agli altri due sistemi sopracitati, tale ordinamento non ha un sistema unificato di pubblica accusa ma è piuttosto caratterizzato da un forte decentramento. Per tale motivo sarà necessario fare una breve premessa sull'evoluzione storica delle fonti del processo penale inglese, con particolare riguardo alla *Magna Carta Libertatum*, l'*Habeas Corpus* e il *Bill of Rights* e all'influenza che tali *Acts* hanno avuto sull'attuale sistema d'accusa.

Successivamente, si cercherà di approfondire il frammentato sistema d'accusa analizzando nello specifico le figure a cui è concessa la possibilità di esercizio dell'azione penale, ossia la polizia (o *Scotland Yard*), il *Director of Public Prosecutions* (DPP), il *Crown Prosecution Service* (CPS), l'*Attorney General* ed infine il privato.

Al termine di tale analisi verrà affrontato il tema dell'esercizio dell'azione penale, connotato dal carattere distintivo della discrezionalità o opportunità dell'azione stessa, cercando di evidenziare le fondamentali differenze rispetto a quanto previsto dall'ordinamento statunitense. Da ultimo, verrà effettuato un approfondimento sul *plea bargaining* e al caso particolare per cui è prevista l'applicabilità di tale istituto, ovvero nei procedimenti per frode grave o complessa.

# **CAPITOLO I – IL PUBBLICO MINISTERO NELL’ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO**

SOMMARIO: 1. Evoluzione storico-codicistica della figura del Pubblico Ministero. – 1.1. Il pubblico ministero nel regime fascista. – 1.2. Il “codice Rocco” durante la Repubblica. – 1.3. La riforma giudiziaria del 1988. – 2. I principi costituzionali. – 3. La struttura degli uffici del pubblico ministero. – 3.1. Gli altri uffici inquirenti – requirenti. – 3.1.1. Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (D.N.A.). – 3.1.2. Direzione distrettuale antimafia (D.D.A.). – 4. Esercizio dell’azione penale da parte del pubblico ministero. – 4.1. Caratteri distintivi dell’azione penale. – 4.1.1. Obbligatorietà dell’azione penale. – 4.2. I criteri di priorità. – 4.2.1. Circolare Zagrebelsky. – 4.2.2. Circolare Maddalena. – 4.2.3. Nuove proposte legislative. – 5. Modalità di esercizio dell’azione penale. – 5.1. Richiesta di rinvio a giudizio. – 5.2. Citazione diretta. – 5.3. L’applicazione della pena su richiesta delle parti. – 5.4. Il giudizio abbreviato. – 5.5. Il giudizio direttissimo. – 5.6. La richiesta di giudizio immediato. – 5.7. Procedimento per decreto. – 6. I controlli sull’inazione del pubblico ministero. – 6.1. Avocazione. – 7. Il ruolo del Consiglio Superiore della Magistratura.

## **1. Evoluzione storico-codicistica della figura del Pubblico Ministero.**

La tradizionale figura del pubblico ministero, come organo con compiti di investigazione e preparazione preliminare alla fase del giudizio, ha da sempre suscitato molto interesse. Con il termine pubblico ministero si fa riferimento ad una figura pubblica che, nell’interesse generale di assicurare l’applicazione della legge, ha il compito di esercitare l’azione penale.

Il sistema giudiziario italiano fu influenzato dal sistema liberale francese fin dal ‘800. Nel 1865, prendendo ad esempio il modello francese napoleonico, fu promossa in Italia, su iniziativa del ministro della giustizia Cortese, una riforma dell’ordinamento

giudiziario (r.d. 6 dicembre 1865 n. 2626) che rappresentò una sua fondamentale revisione, oltre che un punto di partenza per le riforme avvenute in epoca fascista<sup>1</sup>.

### **1.1. Il pubblico ministero nel regime fascista.**

L'impostazione tradizionale dell'istituto del pubblico ministero operata dalla riforma Cortese nel 1865 quale organo del potere esecutivo, permise che il Governo potesse disporre, nel settore della giustizia civile e penale, di uno strumento che da un lato era capace di garantire il rispetto delle leggi impartite per l'ordine e la sicurezza pubblica, e dall'altro lato di controllare l'uniformità delle politiche del Regime da parte dei giudici, fungendo in questo modo da controllore al corretto funzionamento degli organi giudiziari.

Riprendendo questa impostazione, il ministro della giustizia Oviglio propose nel 1923 il r.d. 30 dicembre 1923 n. 2768 contenente il *Testo unico delle disposizioni sull'ordinamento degli uffici giudiziari e del personale della magistratura*, con l'intento di riorganizzare la magistratura ordinaria come corpo burocratico dell'organizzazione statale centrale e ribadendo la soggezione del pubblico ministero al ministro della giustizia.

Il legislatore fascista, partendo dalla riforma "Oviglio", volle rafforzare e valorizzare l'organo requirente, introducendo ulteriori riforme in tema di pubblico ministero. Rilevante fu la riforma del codice di procedura penale del 1930, che venne approvata con r.d. 19 ottobre 1930 n. 1399, su proposta del ministro della giustizia Alfredo Rocco in cui furono ampliati i compiti dell'organo inquirente.

Con l'introduzione del c.d. sistema misto, previsto dal codice Rocco, fu valorizzato il ruolo del pubblico ministero. Tale figura, pur essendo qualificata come rappresentante del potere esecutivo e quindi sottoposto al ministro della giustizia, acquisì nella fase

---

<sup>1</sup> Sul punto, v. A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella costituzione italiana*, Bologna, Bononia University Press, 2012, p. 24.

istruttoria, caratterizzata dalla segretezza e dalla scrittura degli atti di indagine, consistenti poteri in grado di produrre prove pienamente utilizzabili in fase di dibattimento<sup>2</sup>.

Per la prima volta nella legislazione processuale italiana, il pubblico ministero venne definito “parte”, titolare del potere-dovere di ricercare la conoscenza del fatto e del suo autore nel modo più corrispondente alla realtà, compiendo di propria iniziativa tutte le indagini ritenute necessarie a tal fine.

Il pubblico ministero, sottoponendo la sua attività al principio di legalità, doveva essere considerato come l’organo pubblico promotore dell’accertamento della verità svolto dal giudice in ordine alla sussistenza del reato, alla responsabilità del reo ed alla determinazione della pena da irrogare e non più come mero accusatore pubblico.

Autorevole dottrina italiana<sup>3</sup> considerava il pubblico ministero “parte imparziale” con la conseguenza che egli aveva la facoltà di produrre anche prove a discarico dell’accusato, in quanto parte *sui generis*, che agisce nell’interesse dello Stato.

Dunque, lo scopo dell’azione penale da parte del pubblico ministero non era il giungere in ogni caso ad una condanna, ma lo stabilire tramite strumenti istruttori una verità rispetto l’imputazione.

Il codice di rito del 1930, come già previsto nei codici precedenti del 1865 e del 1913, disciplinava l’azione penale secondo il principio dell’obbligatorietà, per la quale essa era pubblica. L’azione penale veniva esercitata d’ufficio in seguito a rapporto, referto o denuncia o altra notizia di reato.

L’azione penale poteva essere svolta: dal pretore per i reati di sua competenza<sup>4</sup>; dal pubblico ministero ovvero dal procuratore del re per i reati di competenza del

---

<sup>2</sup> La riforma del processo penale del 1930 si discostava dal sistema accusatorio seguito prevalentemente dal codice del 1913, nel quale il pubblico ministero era l’organo pubblico che rappresentava la pretesa punitiva dello stato con poteri istruttori limitati, sottoposti al controllo del giudice istruttore e le cui risultanze non facevano piena prova in dibattimento. Sul punto v. A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella costituzione italiana*, cit., p. 59.

<sup>3</sup> Sul punto, v. F. CARNELUTTI, *Sistema del diritto processuale civile*, Padova, CEDAM, 1936, p. 388.

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 114.

tribunale<sup>5</sup>; infine, dal procuratore generale presso la Corte d'appello per i reati di competenza della Corte d'assise e per quelli di competenza del tribunale nei casi di avocazione.

Nel momento in cui veniva esercitata l'azione penale, questa non poteva essere sospesa o interrotta se non nei casi esplicitati dalla legge (art 75 c.p.p.)<sup>6</sup>.

Diversamente da quanto previsto nel codice di rito del 1913, il terzo comma dell'art 74 c.p.p. stabiliva che, laddove il pubblico ministero riteneva infondato il referto, la denuncia o la querela e non aveva ancora presentato richiesta per l'istruzione formale o il decreto di citazione a giudizio, aveva il potere di ordinare l'archiviazione senza alcun controllo da parte dell'autorità giudicante.

Il vincolo di subordinazione gerarchica a cui era sottoposto l'ufficio requirente era la garanzia che, nell'adempimento dei suoi doveri, il pubblico ministero non avrebbe abusato dei suoi poteri. Parte della dottrina<sup>7</sup> affermava che contro l'inazione del pubblico ministero, vi era il rimedio del ricorso gerarchico all'organo requirente superiore, arrivando allo stesso ministro della giustizia dal quale costui dipendeva.

Il pubblico ministero poteva operare una valutazione discrezionale in relazione al fondamento di fatto e di diritto dell'azione penale, ma questo non gli attribuiva mero arbitrio, valutazione di convenienza o di opportunità politica, poiché se avesse accertato l'esistenza del fatto di reato, avrebbe avuto l'obbligo imprescindibile di esercitare l'azione penale.

## **1.2. Il “codice Rocco” durante la Repubblica.**

Alla caduta del regime fascista, fu necessario modificare alcuni tratti rilevanti del codice del 1930, tra i quali il ruolo dell'organo requirente.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> A tal proposito, v. A. GUSTAPANE, *Il ruolo del pubblico ministero nella costituzione italiana*, cit., p. 115.

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 119.

Le forze politiche uscite vittoriose dalla lotta alla dittatura fascista, condividendo un forte sentimento democratico, furono chiamate a prendere importanti decisioni in ambito giudiziario, ciò avvenne con i decreti legislativi del 1944 e 1945. Uno dei primi interventi in tema di pubblico ministero, riguardò l'azione penale. Con il d.lgs. lgt. 14 settembre 1944, n. 288, venne modificato il comma 3 dell'art. 74 c.p.p. ripristinando il controllo del giudice istruttore sulla richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero<sup>8</sup>.

L'r.d. lgs. 31 maggio 1946, su proposta del ministro della giustizia Togliatti, sostituì l'art. 69 con l'art. 39<sup>9</sup>. Questa modifica volle riformare la relazione intercorrente tra il pubblico ministero, inteso come rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, ed il ministro della giustizia, quale organo del potere esecutivo preposto all'amministrazione giudiziaria. Venne meno il potere di supremazia gerarchica sul pubblico ministero da parte del ministro della giustizia al quale venne riconosciuto il potere di vigilanza sull'attività dell'organo requirente, al fine di verificare la legalità e l'efficienza dei servizi svolti. Questa riforma regolò il ruolo del pubblico ministero che acquisì rango di organo giudiziario autonomo ed indipendente, principio che trovò, successivamente, la sua affermazione nella Carta costituzionale.

Il 2 giugno 1946 venne indetto un referendum istituzionale, nel quale il popolo italiano fu chiamato sia a decidere la forma di governo, sia ad eleggere i componenti dell'Assemblea costituente, quest'ultima incaricata a redigere la nuova carta costituzionale. Nel luglio del 1946 iniziarono i lavori preparatori per il progetto di

---

<sup>8</sup> La nuova versione dell'art 74 c.p.p. stabiliva: "che il pubblico ministero, quando reputava che per il fatto contestato non vi erano i presupposti per promuovere l'azione penale, doveva richiedere di pronunciare decreto di archiviazione al giudice istruttore, che, a sua volta, se riteneva infondata la richiesta, aveva il potere di respingerla e di disporre con ordinanza la prosecuzione delle indagini con il rito dell'istruttoria formale".

<sup>9</sup> L'art 69 dell'r.d. n. 12 del 1944 recitava: "il pubblico ministero esercita, sotto la direzione del ministro di grazia e giustizia, le funzioni che la legge gli attribuisce". Questa formula venne sostituita con l'art 39 r.d.lgs. 31 maggio 1946: "il pubblico ministero esercita, sotto la vigilanza del ministro di grazia e giustizia, le funzioni che la legge gli attribuisce".

Costituzione della Repubblica Italiana, che si conclusero con l'entrata in vigore della Costituzione il 1° gennaio 1948.

Con l'avvento della Costituzione, le riforme normative “antifasciste” trovarono espressa applicazione cristallizzando l'indipendenza esterna della magistratura inquirente e il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale<sup>10</sup>.

### **1.3. La riforma giudiziaria del 1988.**

Le vicende che accompagnarono l'Italia repubblicana a partire dai primi anni Cinquanta fino agli anni Ottanta evidenziarono un'incapacità del sistema processuale penale nella repressione di nuovi fenomeni criminali. La l. 3 aprile 1974 n. 108 (delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale) con l'intento di “attuare i principi della Costituzione” propose dei mutamenti notevoli della normativa proposta dal codice Rocco: una riorganizzazione dei poteri e dei doveri della polizia giudiziaria; una precisazione del ruolo del pubblico ministero relativamente all'esercizio dell'azione penale; venne introdotta l'“udienza preliminare” per il primo ascolto in contraddittorio e proposta l'abolizione della fase istruttoria. Inoltre, in conformità alle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale, la novella proponeva sia la regola della *cross-examination* sia un fondamentale “diritto alla prova”, introducendo alcune limitazioni in giudizio all'utilizzazione del materiale probatorio. L'articolo 1 della suesposta legge-delega prevedeva che il nuovo codice venisse emanato entro due anni dalla data in vigore della legge stessa.

A tal fine venne istituita una Commissione presieduta da Giandomenico Pisapia che elaborò un “progetto preliminare” del nuovo codice, pubblicando tale proposta all'inizio del 1978<sup>11</sup>. Tale progetto venne sottoposto alla Commissione di parlamentari e non,

---

<sup>10</sup> Sul punto v. Resoconto Assemblea costituente 12 dicembre 1946; Resoconto Assemblea costituente 8 gennaio 1947; Resoconto Assemblea costituente 10 gennaio 1947.

<sup>11</sup> Il nuovo codice si componeva di 656 articoli distribuiti in due parti: nella prima erano presenti cinque libri, dedicati nell'ordine ai “soggetti”, agli “atti processuali”, alle “prove”, alle “misure di coercizione”, ai “rapporti giurisdizionali con autorità straniera”); nella seconda parte erano presenti, “indagini preliminari”,

costituita ex articolo 1 della legge delega, che aveva il compito di collaborare con il Governo al testo definitivo. Sebbene l'Italia negli anni Settanta stesse affrontando gli "anni di piombo" e la c.d. fase di "legislazione dell'emergenza", il progetto preliminare del nuovo codice arrivò ad una revisione nel 1979. Un nuovo testo venne sottoposto, una prima volta, alla commissione della Camera dei deputati il 15 luglio 1982, una seconda volta il 18 luglio 1984 per poi essere definitivamente modificato il 21 novembre 1986.

Il risultato dell'ultima revisione del testo fu trasposto nella legge-delega 16 febbraio 1987 n. 81. Tale legge, oltre riconfermare a grandi linee quanto predisposto dalla precedente legge-delega, introdusse come novità significativa l'abolizione della figura del giudice istruttore e affidò totalmente la fase dell'investigazione al pubblico ministero. La *ratio* di questo intervento fu quello di voler attuare la neutralità della posizione del giudice distaccandolo dalla inscindibile relazione "investigatore-ruolo giurisdizionale".

Agli inizi del 1988 fu elaborato, sulla base della seconda legge delega, un ulteriore "progetto preliminare". Su tale testo venne espresso parere favorevole dalle Commissioni parlamentari portandolo all'approvazione del Consiglio dei Ministri il 22 settembre 1988. Lo stesso fu poi recepito dal D.P.R. n. 447 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 1988.

Con la nascita del primo codice dell'Italia repubblicana emerse chiaramente come la riforma del 1988 tendesse verso un modello processuale di tipo accusatorio poiché ritenuto più garantista nei confronti dell'indagato/imputato ed in conformità con i principi costituzionali.

---

"udienza preliminare e atti d'istruzione", "giudizio", "procedimento davanti al pretore", "impugnazioni", "esecuzione". M. CHIAVARIO, *Procedura penale. Un codice tra "storia" e cronaca*, Torino, Giappichelli Editore, 1996, p. 39.