



**Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Torino**

A CURA DI ANDREA TRISCIUOGGIO

Tribunado – Poder negativo y defensa de los derechos humanos

**Segundas Jornadas Ítalo-Latinoamericanas
de Defensores Cívicos y Defensores del Pueblo**

**En homenaje al Profesor Giuseppe Grosso
(Torino, 8-9 settembre 2016)**

**Con la Carta di Torino
per una nuova Difesa civica**

Indice

Presentazione del curatore	11
Saluti e ricordi di Giuseppe Grosso	21
PIERANGELO CATALANO L'appoggio di Giuseppe Grosso: dalle lezioni del 1953 alle ricerche sull'America Latina	23
TOMMASO EDOARDO FROSINI Diritto di sciopero e Costituzione. Una lettera	31
ALDO LOIODICE Breve ricordo del Prof. Giuseppe Grosso per la presenza nel Consiglio Nazionale delle Ricerche	35
I Tribunato e diritto di sciopero secondo Giuseppe Grosso (a proposito della Costituzione della Repubblica Italiana)	37
COSIMO CASCIONE Tribunato e diritto di sciopero: un aspetto del costituzionalismo di Giuseppe Grosso	39
FRANCO VALLOCCHIA «Legalità» e «ordine» nel pensiero di Giuseppe Grosso: «valore positivo» del «potere negativo»	43
ANDREA TRISCIUOGGIO Potere negativo del tribuno della plebe e diritto di sciopero: i limiti. Rileggendo Giuseppe Grosso dopo 60 anni	57
EMANUELA CALORE «Costituzionalizzazione di strumenti rivoluzionari della lotta di classe» e «principio della necessità della collaborazione» secondo Giuseppe Grosso	63

II

Del Ombudsman al Defensor del Pueblo (a propósito de la Constitución española de 1978). Comparación histórico-jurídica en Europa 87

ANTONIO COLOMER VIADEL

El Defensor del Pueblo de España: un caso singular en el contexto europeo 89

ANTONIO PALMA

L'ambiguo *status* del *defensor civitatis*: soggetto pubblico o privato difensore? 97

LAURENT HECKETSWEILER

Défense civique romaine et «Défenseur des droits» français. Comparaison historique et juridique 119

ELISABETTA PALICI DI SUNI

Il ruolo della difesa civica nei principali ordinamenti europei 131

TATIANA ALEXEEVA

Alcune notizie sulla *Prokuratura* dall'Impero alla Federazione Russa 147

MARIAGRAZIA VACCHINA

L'A.O.M.F. (*Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie*) al servizio dell' "Etat de droit, les droits de l'Homme, la paix sociale". Verso un nuovo tribunato? 153

III

Constitucionalismo latinoamericano.

Defensa del pueblo y de los derechos humanos 167

CARLOS CONSTENLA

Constitucionalismo Latinoamericano. Defensa del Pueblo y Derechos Humanos. Introducción al tema 169

GIOVANNI LOBRANO

«Mezzi per la difesa della libertà» e «forme di governo» 185

CRISTINA AYOUB RICHE La defensa de los derechos universitarios en la raíz de las instituciones defensoras de los derechos humanos. Los Derechos Universitarios en Brasil	237
ALEJANDRO NATÓ De la Secesión del Monte Sacro a los sistemas actuales de enfocar la conflictividad social urbana	251
NORBERTO CARLOS DARCY Servicios públicos esenciales, derechos humanos y pobreza	259
RICARDO ARIEL RIVA El tribuno de la plebe y nuestras defensorias del pueblo	273
IV Un difensore civico per la Repubblica Italiana	279
ANTONIO CAPUTO <i>Defensor del Pueblo</i> (Difensore Civico), potere negativo e principio della separazione dei poteri. Spunti per una teoria generale della difesa civica. Per un “potere negativo” a garanzia dei diritti	281
GIUSEPPE VALDITARA La crisi della sovranità popolare e un possibile ruolo dell’ “avvocato del popolo”	301
MARIANO PROTTO Tribunato e globalizzazione	313
SEBASTIANO FARO-GIANCARLO TADDEI ELMI Il progetto “Portale telematico della difesa civica”	323
Carta di Torino per una nuova Difesa civica	329

TATIANA ALEXEEVA

*Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Nazionale di Ricerca
"Scuola Superiore di Economia", San Pietroburgo*

*Associata dell'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR,
Firenze*

Alcune notizie sulla *Prokuratura* dall'Impero alla Federazione Russa*

1. Dall'Impero Russo all'Unione Sovietica. – 2. La *Prokuratura* nella Federazione Russa. – 3. Competenze della *Prokuratura*. – 4. La *Prokuratura* e i diritti umani e del cittadino. – 5. *Prokuratura* e *Ombudsman*.

1. Dall'Impero Russo all'Unione Sovietica

La *Prokuratura* fu istituita da Pietro I con tre decreti, di cui quello del 12 gennaio del 1722 ebbe il merito di introdurre “presso il Senato le figure del *Prokuror* Generale e del *Prokuror* Capo e presso ogni circoscrizione un *Prokuror* che dipendeva dal *Prokuror* Generale”. Pietro I stabilì che ogni *Prokuratura* dovesse avere la funzione di “estirpare o circoscrivere il male derivante dagli affari illeciti, dalle ingiustizie, dalla corruzione e dall'illegalità”. Del primo *Prokuror* Generale Pietro I disse “è l'occhio, con cui potrò vedere tutto”.

A partire dal 1802 l'istituto della *Prokuratura* divenne parte integrante del Ministero della Giustizia, mentre il Ministro dello stesso Dicastero acquisì d'ufficio la carica di *Prokuror* Generale. La riforma giudiziaria del 1864 lasciò immutate alla *Prokuratura* le funzioni di partecipazione al processo giudiziario, di vigilanza sulle indagini preliminari e sulle istruttorie e

* Traduzione dal russo di Stefania ZELLA, Roma.

di “supervisione generale”.

Nel novembre del 1917 il Decreto del Governo dei Soviet abolì i tribunali esistenti prima della rivoluzione, così come la supervisione dei *Prokurori* ecc. Tuttavia, nel maggio del 1922 nell'ambito del Commissariato popolare della Giustizia fu istituita la *Prokuratura* di Stato, cui furono attribuite le funzioni di: vigilanza sulla legittimità dell'operato di tutti gli organi, enti e persone fisiche; promozione del procedimento penale, impugnazione dei provvedimenti adottati in violazione della legge; controllo diretto sull'attività degli organi inquirenti; sostegno delle accuse in giudizio; vigilanza sulla giusta causa della carcerazione.

Nel 1933 fu istituita la *Prokuratura* dell'URSS, che divenne un organo statale autonomo. Il *Prokuror* dell'URSS veniva designato dal Comitato Centrale Esecutivo. La Costituzione dell'URSS del 1936 introdusse il concetto di stretta vigilanza sull'esatta applicazione delle leggi, attribuendone la funzione al *Prokuror* dell'URSS, che a partire dal 1946 fu denominato *Prokuror* Generale dell'URSS.

2. La *Prokuratura* nella Federazione Russa

La Costituzione della Federazione Russa ha rafforzato il principio della divisione dei poteri dello Stato in legislativo, esecutivo e giudiziario.

La Legge Federale del 1992 “Sulla *Prokuratura*” ha fissato la seguente definizione: “La *Prokuratura* della Federazione Russa costituisce un unico sistema federale centralizzato di organi che in nome della Federazione Russa esercitano il controllo sull'osservanza della Costituzione e sull'applicazione delle leggi vigenti sul territorio della Federazione Russa” (art.1).

La definizione della *Prokuratura* fissata dalla legge federale rispecchia i tratti distintivi della sua organizzazione e attività: 1) la *Prokuratura* è un organo federale autonomo, indipendente dagli altri organi e organizzazioni; 2) è un unico sistema federale centralizzato, strutturato sulla base della dipendenza gerarchica dei *Prokurori* da quelli di grado superiore e dal *Prokuror* Generale; 3) agisce osservando scrupolosamente la legge ed esercitando la vigilanza sul rispetto della Costituzione e sull'applicazione delle leggi; 4) la sua attività è pubblica laddove non contravvenga alle esigenze di tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini, né a quelle di difesa del segreto di Stato o di altro specificatamente tutelato dalla legge; sullo stato della legalità ragguaglia gli organi del potere federale e regionale, gli enti locali nonché i cittadini; 5) l'attività dei magistrati della *Prokuratura* è incompatibile con altre attività, che non siano quelle didattiche, scientifiche e artistiche.

Nell'ambito della *Prokuratura* rientrano: 1) la *Prokuratura* generale; 2)

le *Prokuraturi* dei soggetti della Federazione Russa, le *Prokuraturi* militari ad esse equiparate ed altre; 3) le *Prokuraturi* comunali e distrettuali ed altre *Prokuraturi* territoriali.

La *Prokuratura* Generale è diretta dal *Prokurator* generale che viene nominato e destituito dalla sua carica dal Consiglio della Federazione dell'Assemblea Federale (la Camera Alta del Parlamento russo) su proposta del Presidente della Federazione Russa. Il suo mandato dura cinque anni. I *Prokurori* dei soggetti della Federazione vengono nominati, su proposta del *Prokurator* Generale, dal Presidente della Federazione Russa previo accordo con gli stessi soggetti della Federazione, mentre i *Prokurori* comunali e distrettuali vengono nominati dal *Prokurator* Generale.

3. Competenze della *Prokuratura*

Attualmente la *Prokuratura* vigila:

- sull'osservanza delle leggi da parte degli organi federali del potere esecutivo e dell'autorità inquirente, degli organi legislativi ed esecutivi dei soggetti della Federazione Russa, degli organi delle amministrazioni locali, dei loro pubblici ufficiali, degli organi che gestiscono e dirigono le organizzazioni commerciali e non;
- sulla tutela dei diritti umani e del cittadino da parte degli stessi organi, organizzazioni e persone fisiche;
- sull'osservanza delle leggi da parte degli organi che esercitano attività operativo-investigativa e conducono inchieste e indagini preliminari;
- sull'osservanza delle leggi da parte degli ufficiali giudiziari, delle case di pena e dei luoghi di reclusione di persone in stato di fermo e di detenzione;
- sull'esercizio dell'azione penale secondo la legislazione processuale penale;
- sul coordinamento dell'attività delle forze dell'ordine nella lotta contro la criminalità;
- sull'avvio del procedimento amministrativo per la violazione di norme di diritto amministrativo nonché sull'espletamento delle istruttorie.

I *Prokurori* prendono parte all'esame delle cause giudiziarie in forza del diritto processuale.

La legislazione vigente attribuisce ai *Prokurori* strumenti giuridici, atti a contrastare le violazioni di legge:

Impugnazione (*protest*) di un atto giuridico illegittimo dinanzi all'organo o al pubblico ufficiale che l'abbiano emesso oppure dinanzi all'organo o pubblico ufficiale di qualifica superiore oppure dinanzi al giudice. Ad essa

segue l'obbligo di riesame nel termine di 10 giorni.

Raccomandazione (*predstavlenije*) del *Prokuror* all'organo o al pubblico ufficiale, competenti a ripristinare, in caso di violazione della legge, lo *status quo ante*. Nell'arco di un mese dalla presentazione della raccomandazione devono essere adottati i provvedimenti necessari per provvedere nel senso indicato.

Provvedimento (*postanovlenije*) motivato in base alla violazione commessa dal pubblico ufficiale, che il *Prokuror* adotta per dare avvio alla procedura prevista per l'inosservanza di norme amministrative.

Avvertimento (*predosterezhenije*) che il *Prokuror* rivolge al pubblico ufficiale per prevenire una violazione di legge, quando sussistano elementi indiziari, tali da far presumere il compimento di azioni illecite. Nel caso in cui le richieste avanzate con l'avvertimento non vengano eseguite, il pubblico ufficiale può essere perseguito a norma di legge.

Il *Prokuror* è parte in giudizio nei casi previsti dalla legislazione processuale. Nell'esercizio dell'azione penale, il *Prokuror* agisce in qualità di pubblica accusa. Il medesimo ha il potere di ricorrere in giudizio o di intervenire in qualsiasi fase dello stesso, se ad essere interessati sono i diritti dei cittadini e gli interessi sociali o statali tutelati dalla legge. Nell'ambito dei poteri di controllo sugli atti processuali, il *Prokuror* può sollevare eccezioni di legittimità e fondatezza.

4. La *Prokuratura* e i diritti umani e del cittadino

La legge regola l'attività di controllo sull'osservanza dei diritti umani e del cittadino. Al riguardo gli organi della *Prokuratura* non sottraggono competenze ad altri organi statali e pubblici ufficiali, che esercitano l'attività di tutela dei diritti (tra essi rientra il Commissario dei diritti umani).

Il *Prokuror* esamina le denunce di violazione dei diritti umani e del cittadino, informa le parti offese sulle modalità di difesa dei loro diritti e libertà, adotta le misure per prevenire e reprimere tali violazioni, chiamando in giudizio i responsabili. Oltre a promuovere i giudizi nel caso di trasgressione di norme amministrative e penali, il *Prokuror* può presentare domanda giudiziale nei casi di violazione dei diritti umani e del cittadino, tutelati in via civile e amministrativa. Ciò è previsto qualora la parte lesa, a causa del suo stato di salute, età o altro, non possa difendere di persona i propri diritti in giudizio, oppure se la stessa sia costituita da un numero considerevole di cittadini oppure, ricorrendo altre circostanze, se la violazione assuma una particolare valenza sociale.

5. *Prokuratura e Ombudsman*

Attualmente la *Prokuratura* russa è investita, nell'ambito della tutela dei diritti umani e del cittadino, delle funzioni che ineriscono all'istituto dell'*ombudsman*, previsto in Europa. E' in forza dell'attività, esperienza, competenza e fiducia, accordata dai cittadini, che alla stessa viene riconosciuta particolare rilevanza.

Nel 2016 sono state presentate alla *Prokuratura* di San Pietroburgo 154 436 domande, di cui 58 860 sono state evase, 62 915 sono state assegnate ad altri uffici. Sono state presentate 1617 domande giudiziali, 98 impugnazioni, 1607 raccomandazioni, 615 provvedimenti e 50 avvertimenti (proc.spb.ru/result/22-o-rezultatah-rassmotreniya-obrashcheniy-za-2016-god). Nella percezione di milioni di Russi la *Prokuratura* è un'efficace istituzione di difesa dei loro diritti.

Nota bibliografica

La Prokuratura dans un Etat de Droit, Réunion multilatérale organisée par le Conseil de l'Europe en coopération avec la Prokuratura générale de la Fédération de Russie. Moscou, 8-9 janvier 1997, éditions du Conseil de l'Europe

- A. DI GREGORIO, *La protezione dei diritti dei cittadini ad opera della Prokuratura in Russia tra permanenza del modello sovietico ed elementi di originalità, ibid.*, 141-195
- T. VASILEVA, *Dejatel'nost' Prokurorov Rossijskoj Federacii po zaščite prav čeloveka* [L'attività dei Prokurori della Federazione Russa per la difesa dei diritti dell'uomo], in *Difesa dei diritti dei cittadini. Difensore civico, Defensor del pueblo, Ombudsman. Valmontone. Palazzo Doria Pamphilj, 10-12 giugno 2010*, a cura di A. Caruso, Roma 2010, 121-139
- T. VASILEVA, *Rol' organov Prokuraturi Rossijskoj Federacii v zaščite prav čeloveka i grazhdanina* [Il ruolo degli organi della Prokuratura della Federazione Russa per la difesa dei diritti dell'uomo e del cittadino], in *I Seminario Euroasiatico di diritto romano. Dušanbe, 14-15 ottobre 2011*, a cura di P. Catalano, M. Machmudov, Dušanbe 2013, 178-184