

## Commissione Affari Costituzionali del Senato

### Audizione del dr. Armando Spataro sul Disegno di Legge Costituzionale n. 388 d'iniziativa del Sen. Luigi Vitali “Disposizioni per l'individuazione delle priorità di esercizio dell'azione penale”

#### “Memoria” del dr. Armando Spataro <sup>1</sup>

1. Premessa necessaria sui principi generali che regolano l'attività investigativa in vista dell'esercizio dell'azione penale: pag. 1; 2. L'indipendenza del Pubblico Ministero, irrinunciabile per l'efficacia dell'azione penale ed incompatibile con il controllo politico previsto dal DDL n. 388): pag. 2; 3. L'obbligatorietà dell'azione penale: pag. 4; 4. Il rischio di gerarchizzazione dell'Ufficio del Pubblico Ministero: pag. 9; 5. L'inaccettabile competenza politica ad elaborare ed impartire criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale, nonché ad esercitare il monitoraggio sull'esercizio dell'azione penale e sulle risultanze giudiziarie (art. 1 co. 3, 4, 7 ed 8 del DDL n. 388): pag. 11; 6. L'effettività a rischio del principio di obbligatorietà dell'azione penale. La competenza esclusiva dei Procuratori della Repubblica ad elaborare i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale: pag. 12; 7. Il rapporto tra Autorità Giudiziaria e Polizia Giudiziaria: principi costituzionali (art. 109) e procedurali (art. 327 cpp): pag. 15; 8. Conclusioni: pag. 18.

**All. 1:** La separazione delle carriere? una riforma da evitare, pag. 20; **All. 2:** Documento redatto da vari Procuratori della Repubblica in vista dell'Audizione del 9.3.2016 presso il Ministero della Giustizia in ordine al schema di progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario elaborato dalla Commissione di studio (DM 12.8.2015) : pag. 40

#### **1. Premessa necessaria sui principi generali che regolano l'attività investigativa in vista dell'esercizio dell'azione penale**

Le affermazioni e le valutazioni che seguono non hanno pretesa di scientificità accademica: riflettono l'esperienza di un ex magistrato che ha sempre esercitato le funzioni di pubblico ministero (definito d'ora in avanti “p.m.”) e che, in tale veste, si è spesso confrontato con il tema dell'effettività del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Si tratta, dunque, di una sorta di ripasso dell'ovvio che, però, talvolta non guasta, specie se ci si riferisce a principi costituzionali e procedurali che, come quelli relativi all'azione penale ed ai rapporti tra P.M. e Polizia Giudiziaria, sono ciclicamente oggetto di preoccupanti progetti di riforma.

I giudici costituzionali hanno più volte ribadito (anche da ultimo con la sentenza n. 229/2018 in tema di segreto investigativo) le prerogative costituzionali del PM e gli irrinunciabili confini dei principi vigenti in materia, che saranno di seguito richiamati

---

<sup>1</sup> Questo intervento riprende ed aggiorna precedenti relazioni dell'autore sui temi che ne sono oggetto. L'autore è stato magistrato per quasi 44 anni ed ha esercitato sempre funzioni di pubblico ministero (dal 30.6.2014 al 16.12.2018, in particolare, quale Procuratore della Repubblica di Torino), tranne che per il quadriennio luglio 1998 – luglio 2002 allorchè è stato collocato fuori ruolo quale componente eletto del Consiglio Superiore della Magistratura.

nell'ottica del "giurista pratico", ben consapevole che sugli equilibri tra i poteri dello Stato possono incidere non solo provvedimenti normativi da cui discende il rischio di un ridimensionamento della natura giurisdizionale del PM, ma anche prassi non corrette determinate da provvedimenti di rango inferiore.

Le preoccupazioni riguardano, in particolare, il rischio che lentamente, forse inconsapevolmente (il che sarebbe forse ancora peggio), si stia procedendo verso un progressivo svuotamento delle funzioni del Procuratore della Repubblica, quale titolare dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost. e 50 c.p.p.) e delle indagini finalizzate a tale esercizio.

Si manifesta anche, a tal proposito, una inaccettabile tendenza alla "gerarchizzazione" investigativa sia all'interno della magistratura, ove alcuni procuratori generali interpretano i propri poteri di controllo e l'esigenza di coordinamento investigativo quali fonti di direttive da impartire ai Procuratori, sia nel rapporto tra Autorità Giudiziaria ed Esecutivo, come dimostra la singolare previsione contenuta nell'art. 18 c. 5 del d.lgs. n. 177 del 2016 (disposizione annullata dalla Consulta con sentenza n. 229 del 7.11.2018), con la quale veniva bypassato qualsiasi riferimento alle competenze proprie dell'A.G. procedente ed alla necessaria tutela del segreto investigativo.

Tutto ciò rimanda a vari principi costituzionali e processuali quali quelli che verranno di seguito trattati, cioè *l'assoluta indipendenza dal potere esecutivo del P.M. in tutto simile a quella dei giudici*, suscettibile di essere vanificata dalla introduzione della *separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e requirenti* (pur se questo specifico tema non verrà qui trattato, salvo allegare un recente articolo dell'autore della presente "memoria"); *l'obbligatorietà della azione penale di cui all'art. 112 della Costituzione* (garanzia del connesso principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge) e l'irrinunciabile e già citata *previsione dell'art. 109 della Costituzione*, secondo cui *"L'autorità giudiziaria dispone della polizia giudiziaria"*, anch'essa posta a rischio dal Disegno di Legge Costituzionale n. 388 di cui qui si tratta (d'ora in avanti indicato come DDL n. 388).

## **2.L'indipendenza del Pubblico Ministero, irrinunciabile per l'efficacia dell'azione penale ed incompatibile con il controllo politico previsto dal DDL n. 388**

Sembra incredibile che a più di 70 anni dall'entrata in vigore della Costituzione si debba ancora discutere di questo argomento, come se nel nostro sistema si potesse mutare l'assetto dell'intera magistratura, distinguendo i livelli di indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri. Tornano attuali le osservazioni dell'allora Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, nel messaggio con cui, nel dicembre del 2004 rinviò alle Camere la legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario del Ministro Castelli, in cui si prevedeva che ogni anno il guardasigilli avrebbe reso *"..comunicazione alle Camere sull'amministrazione della giustizia nel precedente anno e sulle linee di politica giudiziaria per l'anno in corso..."* (cioè qualcosa di molto simile a quanto previsto nel DDL n. 388). Osservò il capo dello Stato che

tale previsione era in evidente contrasto con l'art. 101 della Costituzione, secondo il quale *"I giudici sono soggetti soltanto alla legge"* e, con l'art. 104, secondo cui la magistratura *"costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere"*.

A tale ultimo proposito, a dire il vero, va ricordato che non molti anni fa, persino due Ministri della Giustizia tentarono di dare una interpretazione "restrittiva" del termine "ordine" di cui al citato art. 104 tentando di degradare l'intera magistratura.

*"Il nostro diritto prevede due poteri e un ordine, che è quello della magistratura"*: lo affermò l'on.le Angelino Alfano, intervistato durante la trasmissione *"In ½ ora"*, il 13 marzo 2011. Alfano non era ancora, a quella data, segretario nazionale del Partito della Libertà, ma Ministro della Giustizia, impegnato nell'impossibile tentativo di spiegare ai cittadini italiani perché la "riforma" della parte della Costituzione dedicata alla Magistratura (Titolo quarto della Parte seconda, articoli da 101 a 113) sarebbe stata "epocale" e, come un ormai ciclico ed abusato ritornello impone di affermare, avrebbe consentito di risolvere tutti i problemi che affliggono la giustizia italiana. Lo stesso concetto (la Magistratura non è un potere costituzionale, ma un ordine) veniva ribadito poco più di un mese dopo, il 18 aprile, da un altro ex Ministro della Giustizia, il sen. Roberto Castelli, nel frattempo diventato Vice Ministro delle Attività produttive, intervistato nel corso della trasmissione televisiva *"Il Potere"*. Castelli, peraltro, era stato da Ministro responsabile di un'altra riforma a suo tempo definita "epocale", quella dell'ordinamento giudiziario, approvata nel luglio del 2005, in seguito modificata e sostanzialmente ininfluenza rispetto alla soluzione dei problemi reali della giustizia.

Le affermazioni dei due citati ex Ministri della Giustizia presuppongono una originale visione della architettura costituzionale: la magistratura non costituisce uno dei tre poteri separati e indipendenti su cui si reggono le democrazie moderne, ma è semplicemente un ordine sottoposto agli altri due poteri, cioè quello legislativo e quello esecutivo, che sarebbero gli unici contemplati dalla Carta in quanto tali.

La definizione della magistratura come mero "ordine" ne sottintende anche la subordinazione al Governo ed al Parlamento.

La nostra Costituzione, però, dopo la transizione dal regime fascista a quello repubblicano, ha respinto questa ed altre simili teorie, scegliendo il modello di una magistratura (categoria che include anche i p.m.) indipendente e separata dagli altri poteri, rafforzata e tutelata grazie alle competenze di un unico Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104). Non vi dunque differenza – è bene ribadirlo – tra tipologia e contenuti delle garanzie che l'ordinamento assicura da un lato ai giudici e dall'altro ai pubblici ministeri: anche questo rilievo serve a far comprendere le ragioni della unicità delle due carriere che il nostro sistema prevede e la possibilità che, sia pure con alcune limitazioni, il giudice possa, a sua domanda, chiedere al CSM di diventare P.M. e viceversa.

**Ma, come si è anticipato, non sarà oggetto di commento in questa sede la necessità di preservare l'unicità della carriera dei magistrati, che l'anacronistica proposta di riforma della separazione di quelle dei giudicanti e requirenti,**

formulata dalla Unione delle Camere Penali, intende cancellare: le opposte ragioni a confronto dimostrerebbero facilmente che il P.M. deve godere delle stesse garanzie assicurate al giudice<sup>2</sup> e che dunque nessuna interferenza politica è possibile sul suo operato.

**Preoccupa, dunque, leggere nella relazione d'accompagnamento al DDL n. 388 una sorta di auspicio secondo cui occorrerebbe “..non solo ridisegnare il ruolo del pubblico ministero, ma anche rivedere le caratteristiche del procedimento disciplinare”.**

### **3.L'obbligatorietà dell'azione penale**

Deve subito essere affrontato, invece, il tema dell'**obbligatorietà dell'azione penale**: garanzia di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Difenderla non è affatto il frutto di alcuna “*visione feticista*” (come si afferma nella relazione di accompagnamento al DDL n. 388).

Poche parole sono sufficienti per illustrarne il carattere di principio posto a garanzia della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge: del resto lo riconosce **l'incipit dell'art.1 del DDL Costituzionale n.388 (“Fermo restando l'obbligo del pubblico ministero di esercitare l'azione penale ai sensi dell'art. 112 della Costituzione...”)**, pur se, di fatto, il resto del DDL trascura tale principio puntando sul suo superamento in chiave di competenza politica in tema di **selezione delle priorità, anziché difenderlo.**

Il principio in questione, in realtà, va difeso con forza perché anche con il DDL n. 388, indebolendolo, verrebbe di fatto cancellata l'indipendenza del PM dal potere esecutivo. Coloro che preferirebbero proprio tale “soluzione finale”, infatti, sono ben consci di quanto sia impopolare sostenerla apertamente: si rifugiano, pertanto, in un altro tipo di tesi. Dicono, cioè, come sorprendentemente afferma la Unione delle Camere Penali, che il principio di obbligatorietà dell'azione penale ormai non è più applicato effettivamente in Italia ed è stato anzi sostituito da una discrezionalità incontrollata dei pm (come si legge anche nella relazione di accompagnamento al DDL n. 388), anche a causa degli ingestibili carichi di lavoro. Di qui, dunque, la necessità di modificare il sistema e di individuare le istituzioni competenti ad indicare ai pm priorità e linee guida per l'azione penale: si rimanda, per un approfondimento sul punto, a quanto verrà precisato nel successivo par. 5.

---

<sup>2</sup> Sia permesso fare riferimento sul punto all'intervento dell'autore di questa memoria pubblicato sul numero 133 del settembre del 2017 de “LA PAZIENZA”, Rassegna dell'Ordine degli Avvocati di Torino, che qui si allega (**Allegato n.1**). Si tratta di intervento che, salvo alcune integrazioni, era stato in buona parte predisposto per il convegno sulla separazione delle Carriere tenutosi a Sanremo l'1 e 2 luglio 2016, organizzato da Unione Camere Penali e dalla Camera Penale di Imperia, cui lo scrivente era stato impossibilitato a comparire. La versione qui allegata presenta solo un aggiornamento al 30.6.2019 dei dati statistici relativo al trasferimento di magistrati dagli Uffici Requirenti a quelli Giudicanti e viceversa

Sembra evidente, però, che, se si procedesse lungo questa strada, il superamento dell'obbligatorietà dell'azione penale porterebbe a diseguaglianze e pericoli ben maggiori di quelli cui si vorrebbe porre rimedio.

**L'obbligatorietà dell'azione penale** è uno dei principi voluti dai Costituenti per dare effettiva attuazione, come prima si è detto, a quello generale dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, affermato nell'art. 3 della Carta.

Ma cosa significa in concreto "*azione penale*"? La definizione indica l'insieme delle attività del P.M. finalizzate al perseguimento dei presunti responsabili di ogni tipo di reato perché venga ad essi comminata, ove riconosciuti colpevoli dal giudice competente, la pena prevista dalla legge. L'"*esercizio dell'azione penale*" coincide con il momento in cui il P.M., esaurita la fase delle indagini preliminari e raggiunte le prove ritenute sufficienti a dimostrare la responsabilità della persona indagata, formula la "imputazione" e chiede al giudice per le indagini preliminari, quando non può procedervi direttamente né può applicare riti speciali, il rinvio a giudizio dell'imputato dinanzi al tribunale competente. In senso meno tecnico, "azione penale" è espressione utilizzata anche per indicare l'avvio e la prosecuzione delle indagini preliminari, in genere condotte dalla polizia giudiziaria sotto la direzione ed il coordinamento del P.M., ma avviate anche di propria iniziativa : **ecco perché la scelta di affidare a Ministri e Parlamento la selezione delle priorità in vista dell'esercizio dell'azione penale influirebbe negativamente anche sull'azione della polizia giudiziaria e sul suo rapporto virtuoso con il P.M. .**

Il termine "*obbligatorietà*", riferito all'azione penale, indica dunque, in senso letterale e giuridico, il dovere per il PM di procedere per ogni reato di cui abbia conoscenza. Egli non gode di alcuna discrezionalità che gli consenta di scegliere di non farlo per alcuni reati, salvo il dovere di richiedere al Giudice l'archiviazione quando la notizia di reato risulti infondata o non sorretta da adeguati elementi di prova circa la responsabilità degli indagati. Il principio vale sia per i reati più gravi, sia per quelli di minima importanza ed offensività e deriva direttamente dall'art. 112 della Costituzione italiana, secondo cui "*Il Pubblico Ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale*". Esso non costituisce, quindi, una delle possibili scelte tecniche del nostro sistema processuale (come il tipo ed il numero delle impugnazioni possibili o la durata massima delle indagini preliminari). Anzi, il rango costituzionale rende tale principio un cardine del sistema giudiziario al punto da condizionare quanto previsto nel codice di procedura in tema di "*azione penale*", ivi compresa la sua irretrattabilità (cioè il fatto che essa, una volta esercitata, esce dalla sfera del Pm e comporta un dovere di decisione del giudice, salvi casi tipizzati di sospensione e/o di interruzione).

Per spiegare l'importanza di tale principio ed il suo valore di garanzia è utile ricordare i termini salienti della discussione intervenuta nella fase preparatoria della Costituzione.

Il 10 gennaio 1947, in sede di seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente, Piero Calamandrei affermò di considerare "*il Pubblico Ministero come un*

*magistrato, che deve agire secondo il principio della legalità. Se sono in suo possesso elementi che possano condurre all'accertamento di un reato, deve procedere senza astenersene per qualsiasi ragione. Pertanto il Pubblico Ministero non è funzionario amministrativo, ma, come ha già detto, un magistrato, e deve godere dei requisiti dell'indipendenza e della inamovibilità, vecchia aspirazione dei magistrati a garanzia di libertà e di legalità."*

Gli fece eco Uberti, rilevando come *"il supporre che un Pubblico Ministero possa non esercitare una azione penale per ragioni di opportunità e di convenienza (è) in contrasto con i principi della democrazia..; un delitto deve essere sempre perseguito prescindendo da qualsiasi ragione di convenienza"*.

Nella seduta del 27 novembre 1947 dell'Assemblea Costituente, poi, Giuseppe Bettiol ribadì solennemente che *"di carattere veramente costituzionale è l'affermazione esplicita del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale, perché è un principio che si adegua ad un ordine democratico nell'ambito di uno stato di diritto in contrasto con quello di discrezionalità, per cui il pubblico ministero è arbitro di potere esercitare o non l'azione penale"*. E Giovanni Leone pervenne a medesime conclusioni: *"..Occorre che noi riaffermiamo nella Carta costituzionale questo che è un principio fondamentale dello Stato moderno: cioè, che il pubblico ministero non può esercitare un'attività discrezionale circa il proponimento dell'azione penale"*. Al termine di quella seduta, dunque, il principio di obbligatorietà dell'azione penale fu approvato nella attuale formulazione dell'art. 112 Costituzione.

E' chiara la ragione per cui quel principio garantisce l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge: essi sanno che, essendo il PM obbligato a perseguirli, tutti gli accertati responsabili di qualsiasi reato saranno condotti dinanzi ad un Tribunale per essere giudicati, senza distinzione di razza, religione, censo e senza possibilità di influenza sull'esito delle indagini del loro eventuale potere economico o politico.

Ci si deve domandare, allora, come mai esistano accaniti "detrattori" del principio affermato nell'art. 112 Cost., pronti ad affermare che si potrebbe rendere discrezionale l'azione penale senza necessità di trasformare il PM in un organo dipendente dall'esecutivo e senza compromettere il principio inviolabile dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

**Le ragioni addotte a sostegno di questa posizione sono di duplice natura: tecniche**, quelle di alcuni osservatori e giuristi che possono essere definiti "pragmatici"; **politiche**, quelle di chi – magari obliquamente – intende condizionare il ruolo del P.M., apparentemente preservandone l'indipendenza dall'esecutivo, in realtà mirando ad impedirgli di avviare indagini ed esercitare l'azione penale per certi reati e nei confronti di certi imputati.

**Entrambe le posizioni si fondano su un identico rilievo di partenza, quello innegabile concernente le difficoltà che si oppongono all'effettiva realizzazione**

**del principio di obbligatorietà dell'azione penale per ogni reato di cui il P.M. abbia comunque notizia**<sup>3</sup>.

Nonostante quanto previsto dall'art. 112 Cost., soltanto una parte dei reati commessi viene effettivamente perseguita: le notizie di reato pervenute al PM e le procedure d'indagine che si avviano, infatti, sarebbero troppo numerose ed ingestibili, costringendo il PM stesso ad operare una selezione. L'obbligatorietà dell'azione penale, dunque, non troverebbe effettiva applicazione nella realtà ed il PM, pur obbligato per legge a non scegliere, finirebbe per agire discrezionalmente selezionando gli affari da trattare e quelli da trascurare. Tale discrezionalità, peraltro, sarebbe esercitata senza criteri predeterminati o secondo criteri diversi tra Procura e Procura e, all'interno del singolo ufficio, tra i magistrati che lo compongono. In certi casi, poi, il PM – e qui l'affermazione è offensiva – sarebbe *indifferente* all'esito dei procedimenti di cui è oberato, mentre in altri la scelta di procedere o meno per un reato finirebbe con l'essere politicamente caratterizzata, al punto da indurre il PM a perseguire i reati in cui sono coinvolti personaggi di orientamento politico a lui non gradito e contemporaneamente a tralasciarne altri che pure destano grave allarme sociale e pericolo per la sicurezza dei cittadini. **Nella relazione d'accompagnamento al DDL n. 388 si parla addirittura della necessità di prevenire “le devastanti conseguenze che un uso indebito, improprio o partigiano dell'iniziativa penale può avere sulla protezione dei diritti civili, nonché sulla salvaguardia dello status sociale, economico, familiare e politico dei cittadini”**. In ogni caso, il destino finale per molti reati sarebbe costituito dalla prescrizione o dall'archiviazione per la mancata acquisizione degli elementi utili ad esercitare l'azione penale.

Vi è poi un altro argomento, spesso utilizzato anche a sostegno anche della proposta di introdurre la separazione della carriera, che nasce da uno sforzo di usare – senza fondamento o approfondite conoscenze – il diritto comparato a proprio uso e consumo: anche in questo caso, cioè, si afferma che il sistema italiano costituirebbe l'eccezione in un panorama internazionale asseritamente caratterizzato dal principio di discrezionalità dell'azione penale e da quello inevitabilmente connesso della dipendenza del PM dal potere esecutivo, che ne detta le linee d'azione. L'affermazione è anche in questo caso sicuramente errata: esistono in Europa, infatti, sistemi in cui l'azione penale è obbligatoria, altri in cui è discrezionale, altri ancora in cui esistono temperamenti all'uno o all'altro principio (per cui l'obbligatorietà è talvolta condizionata all'effettiva gravità del reato e, dunque, all'“economicità” in senso lato del processo, mentre la discrezionalità è orientata dal prevalere dell'interesse delle vittime dei reati). Negli Stati Uniti, poi, le direttive per l'esercizio dell'azione penale sono periodicamente dettate dall'Attorney General (figura che racchiude in sé le funzioni tanto del nostro Ministro della Giustizia che del Procuratore Generale presso la Cassazione), ma lì – e questa è la vera differenza con

---

<sup>3</sup> Si parlerà appresso, nel paragrafo n. 6, degli strumenti a disposizione dei Procuratori della Repubblica per far fronte a tali difficoltà.

l'Italia - nemmeno il Presidente degli Stati Uniti (salvo la recente eccezione di Donald Trump) protesta se il *Prosecutor* lo incrimina o indaga su di lui. Nei sistemi europei in cui le direttive dell'esecutivo regolano il principio della discrezionalità dell'azione penale, esiste comunque la figura del Giudice Istruttore indipendente (da noi ormai abolita circa trent'anni fa), che può rimediare alle inerzie del PM.

Insomma, ancora una volta il significato del dato comparatistico non può essere enfatizzato, né assunto come parametro di valutazione del nostro sistema. La realtà degli ordinamenti degli Stati più evoluti è dunque abbastanza diversa da quella che spesso sentiamo descrivere in Italia. E' chiaro, peraltro, che un confronto di questo tipo non è sempre utile solo che si consideri che spesso esiste una radicale differenza tra gli ordinamenti presi in considerazione, frutto di secolari tradizioni giuridiche e politiche, nonché di evoluzioni storiche peculiari di ciascun paese, che praticamente dappertutto determinano dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo, una conseguenza assolutamente preoccupante<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> **Ecco, schematicamente, con inevitabile sommarietà, la realtà ordinamentale di alcuni Stati europei (all'Italia geograficamente più vicini) e degli Stati Uniti, cioè di Stati i cui livelli di democrazia possono definirsi omogenei rispetto ai nostri:**

- in Austria, il PM è organizzato come autorità amministrativa, è gerarchicamente strutturato ed è nominato dal Ministro di Giustizia, da cui dipende;
- in Belgio, il PM è nominato dal Re ed il passaggio da una carriera all'altra può avvenire solo per decisione dell'esecutivo, da cui, comunque, riceve direttive di carattere generale in ordine all'azione penale;
- in Germania chi esercita la funzione requirente riveste uno status di funzionario statale dipendente, nominato dall'esecutivo ed ha garanzie diminuite rispetto ai giudici; i pubblici ministeri, inoltre, ricevono direttive dall'Esecutivo;
- in Francia, la carriera è unica, è possibile passare da una funzione all'altra, ma il pubblico ministero, pur inserito nell'ordinamento giudiziario, dipende dall'esecutivo, è sottoposto a forme di controllo di tipo gerarchico-burocratico da parte del Ministro della Giustizia, ha un limitato controllo della polizia giudiziaria. Peraltro, i problemi che derivano dalla collocazione del p.m. sono oggi, in quel paese, all'attenzione della pubblica opinione e si è avviata una discussione sulla riforma del P.M., anche alla luce di due durissime condanne della Corte Europea dei diritti dell'uomo (Moulin c. Francia del 2010 e Vasis c. Francia del 2013).

Dal luglio 2013, comunque, a seguito di una legge voluta dal Ministro della Giustizia *pro tempore* Christiane Taubira (poi dimessasi perché contraria alla "costituzionalizzazione dell'emergenza" antiterroristica), è vietato al Ministro della Giustizia di indirizzare ai pubblici ministeri linee guida in relazione a specifici casi concreti (ora, può solo formulare linee generali);

- in Spagna, le carriere sono costituzionalmente separate senza possibilità di interscambio. Esiste una certa dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo;
- in Inghilterra e Galles, come si è già detto, non esiste il pubblico ministero nelle forme da noi tradizionalmente conosciute, ma il *Crown Prosecution Service* che consiglia la Polizia la quale ha da sempre l'iniziativa penale e può nominare un avvocato da cui far rappresentare le sue ragioni;
- in Svizzera le carriere sono separate e non vi si accede mediante concorso, ma a seguito di elezione. L'esistenza di un ordinamento federale e di diversi ordinamenti statali e, dunque, di regole molto diverse tra loro, impedisce di approfondire il discorso in questa sede;



Dunque non serve, al fine di motivare le scelte proprie del Disegno di legge costituzionale n. 388, affermare - come si legge nella relazione d'accompagnamento - che *“Le soluzioni istituzionali e operative adottate negli altri Paesi a consolidata tradizione democratica per soddisfare le complesse esigenze funzionali che si collegano al ruolo del pubblico ministero danno per scontato che l'esercizio dell'azione penale abbia e non possa non avere ampi margini di discrezionalità.*

#### **4. Il rischio di gerarchizzazione dell'Ufficio del Pubblico Ministero**

Appare netta, nel disegno costituzionale, la antitesi del modello attualmente previsto rispetto a qualsiasi ipotesi di centralizzazione e gerarchizzazione su scala nazionale del P.M. .

**Va da sé che la dipendenza del P.M. dall'esecutivo può essere attuata, finendo con il condizionare inevitabilmente il giudice, anche ove, pur mantenendone l'attuale status e prevedendo nell'iter di analisi e proposta l'intervento dei Procuratori Generali, il PM fosse tenuto ad attenersi – nell'esercizio dell'azione penale - alle direttive dell'esecutivo stesso o a leggi variabili approvate da maggioranze inevitabilmente anch'esse variabili : finirebbe in tal modo con il poter essere condizionato anche, a seconda dei momenti storici, da orientamenti culturali e giuridici di natura prevalentemente securitaria caratterizzanti scelte**

- 
- in Olanda, previa frequentazione di corsi di aggiornamento, è possibile passare dalla magistratura giudicante all'ufficio del p.m. (e viceversa), ma il PM è sottoposto alle direttive dell'esecutivo per l'esercizio discrezionale dell'azione penale;
  - il sistema statunitense, pur se notoriamente molto diverso dal nostro, permette comunque riflessioni interessanti sul tema in esame: è un sistema che, al di là di quanto prima specificato sulle direttive per i reati da perseguire, si divide in un sistema di giustizia federale, ove predomina la nomina da parte del Presidente degli Stati Uniti, ed un sistema di giustizia statale ove predomina il sistema elettorale. Orbene, pur in questa situazione di radicale differenza rispetto al nostro sistema, è possibile verificare la esistenza di una interscambiabilità tra i ruoli di giudici e pubblici ministeri che coinvolge anche l'avvocatura, dalla quale, come si sa, spesso provengono i pubblici ministeri e i giudici.

Dunque, una riflessione può trarsi dall'analisi, pur sommaria, del panorama internazionale: ovunque la carriera del PM sia separata da quella del giudice, non solo il PM stesso dipende dall'esecutivo (con l'unica eccezione del Portogallo, la cui realtà non può ritenersi, però, così qualificante da ispirare le tendenze del nostro ordinamento, e dove comunque, per effetto della contestuale separazione delle carriere, si sono determinate problematiche di notevole spessore come denunciato da numerosi giuristi di quel Paese), ma esiste, comunque, un **giudice istruttore indipendente**. Così, ad es., è in Francia e Spagna ove il ruolo del pubblico ministero italiano è esercitato (non senza qualche occasione di polemica con i pubblici ministeri) dal **giudice istruttore, figura soppressa nel nostro sistema**: evidentemente, dunque, anche in quegli ordinamenti vi è necessità di un organo investigativo che sia totalmente indipendente dall'esecutivo da cui non può ricevere direttive per i reati da perseguire. Non è il caso, pertanto, di guardare ad altri ordinamenti per trarne indicazioni incoraggianti circa la possibilità di preservare l'indipendenza del P.M. dall'esecutivo, attribuendo a quest'ultimo, sia pure con l'avallo del potere legislativo, il potere di indirizzo nella selezione delle priorità investigative.

politiche o, come qualcuno vorrebbe nel presente contesto storico, ispirati alla necessità di privilegiare le esigenze dell'economia e del mondo imprenditoriale, o il contrasto della immigrazione irregolare etc. . Si comprende, dunque, come anche la funzione giurisdizionale in senso stretto ne risulterebbe gravemente vulnerata.

Si estenderebbe, come si è detto, quella inaccettabile tendenza alla gerarchizzazione dell' Ufficio del PM di cui si sono già visti preoccupanti segnali nelle direttive che alcuni Procuratori Generali e perfino un ex Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, grazie ad una interpretazione estensiva della nozione di "coordinamento", hanno impartito o vorrebbero impartire ai Procuratori della Repubblica, pure se solo a questi compete, in via esclusiva, la titolarità dell'azione penale. Ed altrettanto vale per la DNAA (Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo) che, suscitando reazioni e circolari oppostive di varie Procure Distrettuali, tende ad allargare le proprie competenze sia in relazione ai reati di cui può per legge occuparsi, sia attraverso attività investigative e/o di raccordo internazionale con Autorità Giudiziarie di altri Paesi che non le sono attribuite dalla legge.

A questo proposito, si allega (**Allegato n. 2**), **un documento inviato al Ministro della Giustizia *pro tempore* da numerosi Procuratori della Repubblica presso vari ed importanti Tribunali italiani<sup>5</sup>, in vista dell'audizione di alcuni di loro (tra cui lo scrivente), in Roma, presso il Ministero della Giustizia, in data 9 marzo 2016, relativa al progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario elaborato dalla Commissione di Studio ex DM 12.8.2015, presieduta dal già Vice Presidente del CSM, avv. Michele Vietti: nel documento allegato venivano fermamente criticate le previsioni relative all'estensione di poteri e competenze dei procuratori generali, previsioni ritenute inaccettabili e presenti, però, anche nel DDL Costituzionale n. 388.**

**Si ritengono inaccettabili anche queste ultime previsioni (art 1 commi 1, 2, 3, 4 5, 6 e 9 del DDL n. 388) poiché non si limitano ad attribuire ai Procuratori Generali un ruolo di impulso all'azione dei Procuratori (che devono comunque rimanere gli unici titolari dell'esercizio dell'azione penale e di quanto ad esso connesso), ma di elaborazione delle priorità e di controllo sul loro operato e sull'uso delle misure restrittive della libertà personale, un controllo preliminare e strumentale rispetto a quello del Ministro della Giustizia: una concezione**

---

<sup>5</sup> Si tratta dei seguenti procuratori della Repubblica: Giovanni COLANGELO (Napoli), Giuseppe CREAZZO (Firenze), Giuseppe PIGNATONE (Roma) e Armando SPATARO (Torino), tutti convocati per audizione avvenuta il 9.3.2016; nonché Giuseppe AMATO (Trento), Luigi DELPINO (Venezia), Federico CAFIERO DE RAHO (Reggio Calabria), Pietro FORNO (f.f.-Milano), Luigi GAY (Potenza) Corrado LEMBO (Salerno), Franco LO VOI (Palermo), Cataldo MOTTA (Lecce) Giuseppe VOLPE (Bari).

**gerarchica dell'Ufficio del PM** estranea a principi costituzionali e al nostro ordinamento giudiziario.

Anche la tendenza internazionale alla creazione di organismi inquirenti e giudicanti sovranazionali richiede la forte difesa degli assetti ordinamentali oggi esistenti in Italia: si pone dunque in tutta la sua evidenza, non solo per l'Italia, il problema della garanzia di indipendenza che dovrà essere riconosciuta ai magistrati che, a vario livello, esercitano ed eserciteranno la funzione di P.M. in tutti gli organismi giudiziari sovranazionali ed internazionali che sono stati rapidamente (ed un po' tumultuosamente) creati nel corso del decennio scorso e di cui – in altri casi – ancora si discute.

Infatti, valutando il “senso di marcia” della evoluzione in atto, i poteri di ingerenza nelle funzioni giudiziarie di indagine che inevitabilmente saranno attribuiti agli organismi internazionali, i loro compiti di coordinamento, di impulso ed iniziativa rispetto agli organi inquirenti nazionali ed in settori criminali di indubbio ed oggettivo rilievo, appare evidente che la preservazione dell'attuale assetto ordinamentale potrà garantire la presenza in quegli organismi di magistrati italiani indipendenti dall'esecutivo ed animati da quella cultura giurisdizionale di cui si è fin qui più volte parlato. Una cultura che l'Italia dovrebbe preoccuparsi di diffondere nel resto di Europa, invece di disperderla, specie a fronte di ripetute tensioni tra potere politico e magistratura, che generano il rischio di riforme punitive.

**5. L'inaccettabile competenza politica ad elaborare ed impartire criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale, nonché ad esercitare il monitoraggio sull'esercizio dell'azione penale e sulle risultanze giudiziarie (art. 1 co. 3, 4, 7 ed 8 del DDL n. 388)**

Le proposte “costruttive” per la modifica del sistema esistente, comunque, si differenziano in ordine all'individuazione dell'istituzione o autorità cui attribuire competenza e responsabilità di dettare periodicamente i criteri-guida uniformi per l'esercizio discrezionale dell'azione penale da parte dei P.M. .

Quale potrebbe essere tale istituzione o autorità? Il Governo, tramite indicazioni del Ministro della Giustizia o il Ministro stesso, afferma taluno, con ciò aprendo la strada alla sottoposizione del PM all'esecutivo. Ma c'è pure chi individua l'istituzione competente a regolare la presunta discrezionalità dei PM nel Consiglio Superiore della Magistratura (che mai, invece, si è ritenuto competente ad orientare il merito delle scelte giurisdizionali), chi nel Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, chi nei Consigli Giudiziari operanti su base distrettuale e così in grado di valorizzare esigenze territoriali, chi nei singoli Procuratori della Repubblica (cui, anche per questo, dovrebbero essere riconosciuti poteri di tipo gerarchico). E c'è pure chi pensa ad una interlocuzione complessa tra tutte – o quasi tutte - queste Istituzioni, ritenendole a vario titolo competenti. Ipotesi tutte per varie ragioni criticabili ma nessuna quanto quella – fatta propria anche dalla Unione delle Camere

Penali<sup>6</sup>, ma prevista anche dal DDL n. 388 – di affidare tale compito al Parlamento, sia pure previa discussione generale e trasparente, così accettando la possibilità che l'azione penale sia condizionata dalle scelte della maggioranza politica di turno (magari grazie alla abusata e salvifica richiesta di voto di fiducia) e che il dibattito parlamentare finisca inevitabilmente con l'investire il modo di operare di questo o quell'ufficio giudiziario.

Né è pertinente l'ovvio rilievo secondo cui ogni legge è il frutto dell'accordo possibile all'interno di maggioranze variabili: l'obbligatorietà dell'azione penale è infatti un principio costituzionale e, svuotandolo di fatto con la previsione di attribuire al Parlamento (sia pure al termine di un iter di elaborazione delle proposte) il compito di dettare le linee guida in materia, si finirebbe con il pregiudicare – o rendere oscillante e variabile – anche la tutela dei diritti fondamentali previsti dalla prima parte della Costituzione, tutela spesso connessa all'esercizio dell'azione penale. Si pensi all'attualità: le priorità nell'esercizio dell'azione penale sarebbe quelle connesse alla materia dell'immigrazione rispetto alla quale i recenti provvedimenti, ormai noti come “decreti – sicurezza”<sup>7</sup> sono stati fermamente criticati in quanto lesivi dei diritti fondamentali degli immigrati richiedenti asilo.

**Lo scrivente ritiene dunque non condivisibili le previsioni di cui all'art. 1 co. 3, 4, 7 ed 8 del DDL n. 388, che attribuiscono a più Ministri (sia pure con ruolo principale attribuito al Ministro della Giustizia e sia pure previo lungo e preliminare iter) la elaborazione delle priorità da seguire nell'esercizio dell'azione penale ed alle Camere la loro approvazione:** una esondazione del potere politico non conforme all'equilibrio tra poteri dello Stat previsto dalla nostra Costituzione.

**6. L'effettività a rischio del principio di obbligatorietà dell'azione penale. La competenza esclusiva dei Procuratori della Repubblica ad elaborare i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale.**

E' doveroso precisare – sia ben chiaro - che le persistenti e periodiche discussioni attorno alla ipotesi di riformare il principio di obbligatorietà dell'azione penale sono talvolta conseguenti anche ad innegabili criticità che possono essere rilevate in ogni parte d'Italia, sia nelle prassi investigative che nei criteri di promovimento dell'azione penale. Ma, in proposito, è utile invitare tutti ad un'analisi seria e mirata

---

<sup>6</sup> L'art. 112 della Costituzione, secondo l'Unione Camere Penali, andrebbe modificata prevedendo che “*Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale nei casi e nei modi previsti dalla legge*”. E' il caso di ricordare che anche nel disegno di legge costituzionale n. 4275 presentato il 7 aprile 2011 alla Camera dei Deputati dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro della Giustizia *pro tempore*, il nuovo testo dell'art. 112 della Costituzione, pur confermando l'obbligatorietà dell'azione penale, prevedeva che questa sarebbe stata esercitata “*secondo i criteri stabiliti dalla legge*”

<sup>7</sup> D.L. 4.10.2018 n. 113, conv. in L. 1.12.2018 n. 132 e D.L. 14.6. 2019, n. 53, conv. in L. 8.8.2019 n. 77

di tali problematiche, evitando di invocare soluzioni radicali, incompatibili con la nostra cultura e tradizione giuridica.

Vediamo allora come stanno veramente le cose a proposito dell'obbligatorietà dell'azione penale. E' vero, innanzitutto, che in una società complessa ed avanzata le fattispecie penali si moltiplicano e non è facile perseguire con pari efficacia tutti i reati astrattamente perseguibili, nonostante siano intervenuti l'ampliamento dei reati procedibili a querela di parte, un'ampia *depenalizzazione* di fatti che prima costituivano reato (e che ora sono puniti con una semplice sanzione amministrativa) e la possibilità di dichiarare improcedibili certi reati per *irrilevanza del fatto*.

Ma è altrettanto vero che il moltiplicarsi di accordi internazionali così come il progredire della sensibilità collettiva in relazione a temi come la tutela dei soggetti deboli, della privacy, dell'ambiente, della salute, della correttezza dei mercati finanziari stanno producendo l'ampliamento evidente del catalogo dei diritti tutelabili in sede giurisdizionale. Si assiste perciò, oltre che ad una moltiplicazione dei procedimenti, ad una crescita quasi esponenziale di nuove figure di reato che spesso rende lunga e difficile per i PM la stessa individuazione della fattispecie legale per cui procedere.

Peraltro, al di là dei problemi di natura sostanziale, cioè riguardanti le figure di reato previste dal codice penale e dalle leggi speciali, sono ancor più gravi quelli di natura procedurale che ostacolano la realizzazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale. Infatti, negli ultimi vent'anni almeno, se non prima, si è sviluppato in Italia un processo di produzione di normativa processuale assolutamente disorganico ed incoerente, spesso articolato in provvedimenti caratterizzati da un lessico e da richiami a precedenti difficilmente comprensibili anche dagli accademici, che ha trasformato il processo in una corsa ad ostacoli dai tempi e dagli esiti imprevedibili, determinando un appesantimento notevole dei carichi di lavoro presso i Tribunali e presso le Procure, il che rimanda al tema **della organizzazione degli uffici giudiziari e delle conseguenti scelte di priorità che devono compiere coloro che li dirigono e solo loro**, sia pure previo confronto e discussione con gli organi giudicanti.

Quanto all'organizzazione, è chiaro che la dotazione e la corretta amministrazione delle risorse del sistema giustizia non sono temi che riguardano la sola efficienza in senso manageriale degli uffici (il che non sarebbe, peraltro, un obiettivo secondario), ma rivestono un'importanza decisiva sotto il profilo politico ed istituzionale (essendo ormai divenute una sorta di pre-condizione del corretto esercizio della giurisdizione e della legittimazione democratica del sistema).

Eppure, nonostante qualche intervento – attuato o programmato - degli ultimi ministri della giustizia, ancora molto resta da fare in materia per far fronte al gravissimo deficit di giudici, pubblici ministeri e personale amministrativo, nonché di strutture, risorse materiali e tecnologia.

Ma per rendere effettiva l'obbligatorietà dell'azione penale occorre anche che gli uffici di Procura sappiano coniugare i valori dell'indipendenza e professionalità con

sperimentati modelli organizzativi finalizzati alla rapida ed efficace trattazione degli affari: va dato atto, in proposito, che il CSM ha negli ultimi anni emesso circolari e risoluzioni che hanno favorito l'adozione nelle Procure (e negli Uffici giudicanti) di soluzioni positive, ancora in via di assestamento: con tali circolari sono stati indicati i possibili criteri di priorità con cui i Dirigenti degli Uffici Giudiziari, esercitando scelte di propria esclusiva competenza, possono migliorarne l'organizzazione<sup>8</sup>.

A tal proposito, va ricordato che nella seduta dell'11 maggio 2016, il Consiglio Superiore della Magistratura – adottando una nuova delibera in tema di linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi di affari – ha affermato che “è preciso compito del Presidente del Tribunale e del Procuratore della Repubblica individuare, in applicazione di principi di coordinamento e leale collaborazione, i moduli attuativi delle priorità e della gestione dei flussi di affari, con il comune obiettivo di evitare determinazioni unilaterali, anche tenendo conto delle valutazioni compiute in sede di conferenza distrettuale”.

Dunque, tra le scelte più delicate, tali da suscitare vivaci dibattiti a livello istituzionale, vi è ormai - per i Procuratori della Repubblica – quella doverosa di **dettare ai componenti dell'Ufficio regole trasparenti per la trattazione prioritaria di alcuni affari rispetto ad altri**. Ci si riferisce alle regole dettate non per scegliere quali reati trattare e quali abbandonare, ma per selezionare quali trattare prima degli altri in difetto delle risorse e delle condizioni materiali per agire contemporaneamente su tutti, e comunque considerando la natura degli interessi lesi. Del resto, una scelta di questo tipo è stata compiuta dal Legislatore sia all'atto della istituzione del giudice unico di primo grado<sup>9</sup> (**come ricordato nella parte finale del co. 1 dell'art. 1 del DDL n. 388**) sia con interventi successivi, tra cui quella di escludere la punibilità di vari reati nei casi di particolare tenuità<sup>10</sup>.

Non si deve comunque dimenticare che **il procuratore della Repubblica, quale preposto all'ufficio del P.M., è titolare esclusivo dell'azione penale**..che esercita personalmente o mediante assegnazione dei procedimenti ad uno o più magistrati<sup>11</sup>: previsioni che, con altre, rimandano al dovere del Procuratore di rendere l'esercizio obbligatorio dell'azione penale, ad opera dei singoli componenti di ciascuna Procura, corretto, puntuale ed omogeneo.

---

<sup>8</sup> Da ultima, la Circolare del CSM del 16.11.2017 in tema di Organizzazione degli Uffici di Procura prevede, all'art. 4, l'individuazione eventuale dei criteri di priorità nella trattazione degli affari.

<sup>9</sup> Ci si riferisce all'art. 227 del D.L.vo 19 febbraio 1998 n. 51, recante “Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado”, con cui, nel tentativo di ridurre le pendenze per far partire la riforma con il piede giusto, si è previsto che, nella trattazione dei procedimenti pendenti e ai fini della loro rapida definizione, venissero in rilievo gravità e concreta offensività del reato, il possibile pregiudizio per la formazione della prova e per l'accertamento dei fatti derivante dal ritardo, nonché l'interesse della persona offesa.

<sup>10</sup> Art. 131 bis c.p., inserito nel Codice Penale con l'art. 1, co. 2 del D. L.vo 16.3.2015 n. 28.

<sup>11</sup> Art. 1, co. 1 ed art. 2 co. 1 del D. Lgs. n.106/2006, quest'ultimo modificato dall'art. 1 L. 269/2006

Per concludere, pur se il tema dell'organizzazione delle Procure e delle scelte di priorità nell'esercizio dell'azione penale richiederebbe ben altri approfondimenti, ai fini che qui interessano è sufficiente ribadire che, ad di là degli interventi in tema di personale e strutture di stretta competenza del Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 110 Cost., le criticità elencate – come si è visto - possono essere affrontate adottando provvedimenti e soluzioni idonei a rendere *effettiva* l'obbligatorietà dell'azione penale ed a confermare l'inutilità di altre soluzioni (come la discrezionalità eteroguidata o la sottoposizione del PM all'esecutivo) che avrebbero il solo effetto di procurare violenti strappi al nostro sistema costituzionale.

Sarebbe anche possibile dimostrare che da decenni l'obbligatorietà dell'azione penale non è la *malattia* da stroncare ma il *malato* da guarire: lo si potrebbe curare efficacemente ma ci si rifiuta di farlo, preferendo alimentare nel paese la percezione distorta di una magistratura unica responsabile di ogni malfunzionamento della giustizia, così da giustificare la sottoposizione alle scelte della politica, incluse quelle riguardanti i reati da perseguire con priorità.

#### **7. Il rapporto tra Autorità Giudiziaria e Polizia Giudiziaria: principi costituzionali (art. 109) e procedurali (art. 327 c.p.p.)<sup>12</sup>.**

**E' francamente sorprendente quanto si legge nella relazione d'accompagnamento al DDL Costituzionale**, in relazione alla portata dei poteri del pubblico ministero in Italia che “si sono venuti sviluppando e consolidando nel corso degli anni”, secondo cui: ***“..i pubblici ministeri hanno acquisito progressivamente il pieno controllo sulla polizia giudiziaria nel corso dell'intera fase delle indagini” !***

In realtà non si tratta affatto di poteri che si sono venuti sviluppando in quanto sono previsti testualmente ed inequivocabilmente dalla Costituzione e dal Codice di Procedura penale:

- **art.109 Costituzione**: *“L'Autorità Giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria”*, principio strettamente connesso a quello di cui all'art. 112, concernente l'obbligatorietà dell'azione penale;

---

<sup>12</sup> In questo paragrafo sono richiamati la relazione dell'autore del 28.3.2011 tenuta nel corso dell'Incontro di studio del CSM per magistrati ordinari in tirocinio mirato (nominati con D.M. 2/10/2009) destinati a svolgere funzioni requirenti sul tema *“Il ruolo del P.M. ed il rapporto con la polizia giudiziaria...”*, nonché l'articolo pubblicato sulla rivista *“Giustizia Insieme”* (Aracne Ed., n. 1 – settembre 2009) dal titolo *“I cittadini e la riforma del pubblico ministero e polizia giudiziaria”*.

- **art. 327 C.P.P.:** *«Il pubblico ministero dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria che, anche dopo la comunicazione della notizia di reato, continua a svolgere attività di propria iniziativa.»*

Chiunque, tra magistrati e appartenenti alla pg, abbia un minimo di conoscenza della storia delle principali indagini svolte nel nostro Paese negli ultimi 45 anni almeno ben comprende l'importanza di questi principi e del fecondo rapporto tra pubblico ministero e polizia giudiziaria che essi favoriscono, finalizzato anche a valorizzare le necessità probatorie in vista del futuro dibattimento.

L'equilibrio del sistema è ben assicurato dalle norme vigenti e, soprattutto, ha sin qui ben funzionato. **Lo dimostra la storia dell'evoluzione dei rapporti tra PM e PG a partire dal periodo del terrorismo interno** (il periodo, cioè, dei cosiddetti "anni di piombo") **e poi nel contrasto dei reati di mafia e corruzione:** la magistratura e la polizia giudiziaria italiane, infatti, collaborando e confrontandosi sulla base delle rispettive e complementari competenze professionali, hanno saputo spontaneamente coordinarsi (anche quando non esistevano norme procedurali in tale direzione), affinare le specializzazioni necessarie e così contrastare con efficacia quei gravissimi fenomeni criminali.

**Questo modello di lavoro, peraltro, si è progressivamente esteso,** almeno nelle Procure di una certa dimensione, **ad ogni tipo di indagine giudiziaria** di un certo rilievo, comprese quelle su reati finanziari, sui reati in danno di "soggetti deboli" etc..

**In realtà è proprio la questione dell'obbligatorietà dell'azione penale che rimanda alla partita decisiva, quella che si gioca intorno al ruolo effettivo del pubblico ministero e, dunque, alla effettiva sua disponibilità della polizia giudiziaria.**

Ciononostante, chi vorrebbe indebolire o modificare questo sistema afferma, più o meno strumentalmente, che secondo le norme in vigore la PG non potrebbe mettere a frutto la sua professionalità in quanto passivamente vincolata alle direttive dei PM, magari "giovani ed inesperti". Basta leggere gli artt. 327 e 348 co.1 del CPP per dimostrare l'insostenibilità di questa tesi <sup>(13)</sup>: vi si prevede espressamente che la PG possa continuare a svolgere, pur dopo la comunicazione della notizia di reato, attività d'indagine di propria iniziativa, coltivando anche "piste" diverse da quelle seguite dal PM. Eppure, questo efficace sistema stava rischiando di essere sgretolato, come ebbe

---

<sup>13</sup> Questo il testo degli articoli del codice di procedura penale cui si fa riferimento, art. 327: *«Il pubblico ministero dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria che, anche dopo la comunicazione della notizia di reato, continua a svolgere attività di propria iniziativa [...]»*. Art. 348 comma 1: *«Anche successivamente alla comunicazione della notizia di reato, la polizia giudiziaria continua a svolgere le funzioni indicate nell'art. 55, raccogliendo in specie ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto o alla individuazione del colpevole»*.



a rilevare il compianto prof. Vittorio Grevi, attraverso scelte che si ponevano non solo agli antipodi di quelle radicate nella Costituzione, ma anche di quelle adottate dal legislatore delegante del 1988.

Ci si vuol riferire ai contenuti dell'ennesimo progetto di riforma del procedimento penale, contenuto nel DDL n. 1440, approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 febbraio 2009. Il suo cuore era costituito proprio dal ridimensionamento del ruolo del PM, che – secondo note enunciazioni – dovrebbe essere ridotto a “*avvocato dell'accusa*” o “*avvocato della polizia*”, in un contesto tale da determinarne burocratizzazione e sottoposizione di fatto all'esecutivo.

Nella relazione di accompagnamento a quel DDL di riforma del processo penale era scritto, addirittura, che saranno “*distinti più nettamente i compiti della polizia giudiziaria e del pubblico ministero per creare i presupposti di una maggiore concorrenza e controllo reciproco*”. Dunque, si voleva introdurre nel campo della giustizia il principio della “concorrenza” tra pubblici investigatori, cioè un concetto tipico delle logiche di mercato che avrebbe sostituito la collaborazione tra funzionari dello Stato. Il controllo della polizia sul PM, peraltro, si sarebbe così collocato in insanabile contrasto con il principio, affermato in Costituzione (art. 109), della dipendenza funzionale dell'una dall'altro.

Per effetto del sistema vigente, come già si è detto, alla PG sono consentite attività d'indagine svincolate da possibili condizionamenti del potere politico ed in tal modo si finisce con il rafforzare anche la stessa indipendenza del giudice, che viene così posto in condizioni di emettere decisioni su ciò che il PM, e non l'Esecutivo, individua come reato ed obbligatoriamente persegue .

Non sono, queste, osservazioni frutto di pregiudiziale sfiducia nei confronti della PG: si fondano, invece, sul diverso approccio professionale e culturale che ne caratterizza l'azione rispetto a quella del PM.

Esistono, quindi, come si è visto, molte e significative ragioni anche per la difesa del principio costituzionale di cui all'art. 109, che costituisce nel nostro sistema il fondamento **dell'attuale virtuoso rapporto tra PM e PG e che sarebbe a rischio con il metodo di selezione delle priorità previsto dal DDL n. 388.**

Non a caso, in ambiti sovranazionali, tale assetto costituzionale, ordinamentale e legislativo ordinario costituisce il punto di riferimento di importanti delibere intervenute in ambiti internazionali<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> **Ci si vuol riferire alle seguenti delibere:**

- a) la raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa n. 19 del 2000 agli Stati Membri sul ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale adottata dal Comitato dei Ministri il 6 ottobre 2000, che tra l'altro prevede la tutela primaria dell'obbligo di informazione del PM da parte della Polizia Giudiziaria;
- b) l'ulteriore raccomandazione del Comitato dei Ministri COE (n. 10 del 2001: *The European Code of Police Ethics*) che raccomanda “*una chiara distinzione tra il ruolo della polizia e il pubblico*

**Si tratta, peraltro, come è possibile rilevare negli incontri di cooperazione che si svolgono periodicamente presso Eurojust, di un modello investigativo che è invidiato all'estero per la sua validità ed efficacia, peraltro possibili solo grazie ad un carattere peculiare del nostro ordinamento: l'indipendenza di cui gode la polizia giudiziaria italiana quale riflesso di quella del Pubblico Ministero.**

A sostegno di quanto precisato in questo paragrafo, va ricordato che la Consulta ha precisato quanto segue (pagg. 26-27 sent.229/2018): *“E' risalente la giurisprudenza con la quale questa Corte (sentenze nn. 114 del 1968 e 94 del 1963) ha chiarito che l'art. 109 Cost., prevedendo che l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria, ha il preciso ed univoco significato di istituire un rapporto di dipendenza funzionale della seconda nei confronti della prima, escludendo interferenze di altri poteri nella conduzione delle indagini, in modo che la direzione di queste ultime ne risulti effettivamente riservata all'autonoma iniziativa e determinazione dell'autorità giudiziaria...tale rapporto di subordinazione funzionale... non ammette che si sviluppino, foss'anche per legittime esigenze informative ed organizzative, forme di coordinamento investigativo alternative a quello condotto dal pubblico ministero competente”.*



## 8. Conclusioni

Per finire, va precisato che quanto sin qui affermato è frutto della lettura organica del sistema ordinamentale della giustizia italiana in relazione a quello costituzionale, della sua storia nell'età repubblicana, nonché della esperienza maturati da molti magistrati in decenni di attività negli uffici del Pubblico Ministero: tutto ciò impone di non rassegnarsi ad interpretazioni mortificanti del sistema vigente, così come a provvedimenti legislativi o regolamentari che ne mettano a rischio le caratteristiche portanti.

I criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale non possono in alcun modo intaccare il principio di obbligatorietà dell'azione penale, garanzia costituzionale della eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

L'elaborazione dei criteri di priorità, come avvenuto negli ultimi anni, non può che essere di competenza dei Procuratori della Repubblica sulla base di principi normativamente vigenti, dei vari citati interventi legislativi, nonché delle delibere

---

*ministro, l'ordinamento giudiziario ed il sistema correzionale; la polizia non deve avere alcuna funzione di controllo su queste istituzioni”;*

- c) il regolamento istitutivo del Pubblico Ministero Europeo (Reg. 2017/1939, emanato dal Consiglio UE il 12.10.2017) che afferma incondizionatamente, agli artt. 7 e 104, gli obblighi di segreto e riservatezza incombenti sul personale dell'EPPO e delle persone a disposizione dello stesso ma non impiegate nei suoi ambiti. Da queste ed altre previsioni (art. 108 co.2 e art.24) deriva che nessun obbligo di specifica informazione sui contenuti delle indagini, avulsa dalle strette competenze operative e collaborative dell'EPPO, è contemplato a favore di organi di polizia.

del CSM anch'esse citate.

Tutti i criteri di priorità elaborati dai Procuratori della Repubblica devono comunque essere elaborati d'intesa con i Presidenti dei rispettivi Tribunali, senza intervento alcuno del Governo e/o del Parlamento. Ciò servirebbe solo ad introdurre surrettiziamente nel nostro sistema giurisdizionale la discrezionalità eteroguidata o la sottoposizione del PM all'esecutivo, con l'effetto di procurare violenti strappi al nostro sistema costituzionale.

I Procuratori Generali possono favorire con riunioni *ad hoc* l'omogeneità delle scelte dei Procuratori operanti nel Distretto di rispettiva competenza, ma non possono elaborare i criteri di priorità in questione: ciò darebbe luogo ad una inaccettabile gerarchizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero e finirebbe con l'alterare anche il principio di dipendenza funzionale della P.G. dal P.M. .

Interventi del legislatore sulle procedure e del Ministro della Giustizia per fronteggiare deficit di risorse umane e strutturali, sarebbero utili per superare le difficoltà di gestione dei carichi penali e per rendere effettivo il principio di obbligatorietà dell'azione penale.

Conformarsi a questi orientamenti, ad avviso di chi scrive, serve a preservare l'effettività del principio di obbligatorietà dell'azione penale ed a smentire la percezione distorta di una magistratura unica responsabile di ogni malfunzionamento della giustizia nel nostro Paese.

Per tali ragioni, **lo scrivente**, ringraziando il Presidente e l'intera Commissione Affari Costituzionali del Senato per l'onore concessogli invitandolo ad intervenire nell'audizione odierna, **non può che esprimere una valutazione fortemente negativa in ordine al contenuto del Disegno di Legge Costituzionale n. 388 d'iniziativa del Sen. Luigi Vitali recante *Disposizioni per l'individuazione delle priorità di esercizio dell'azione penale.***