

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DELLA I COMMISSIONE  
DONATO BRUNO

**La seduta comincia alle 10,10.**

*(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione dei professori Giulio Illuminati, ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Bologna, Vittorio Angiolini, ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Milano, Vladimiro Zagrebelsky e Giuseppe Di Federico, emerito di ordinamento giudiziario presso l'Università degli studi di Bologna.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge C. 4275 cost. Governo, recante « Riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione » e delle abbinata proposte di legge C. 199 cost. Cirielli, C. 250 cost. Bernardini, C. 1039 cost. Villecco Calipari, C. 1407 cost. Nucara, C. 1745 cost. Pecorella, C. 2053 cost. Calderisi, C. 2088 cost. Mantini, C. 2161 cost. Vitali, C. 3122 cost. Santelli, C. 3278 cost. Versace e

C. 3829 cost. Contento, l'audizione dei professori Giulio Illuminati, ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Bologna, Vittorio Angiolini, ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Milano, Vladimiro Zagrebelsky e Giuseppe Di Federico, emerito di ordinamento giudiziario presso l'Università degli studi di Bologna.

Comunico che il capo della Polizia, prefetto Antonio Manganelli ha trasmesso ai presidenti delle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia un documento unitario, predisposto d'intesa con il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri e con il Comandante generale della Guardia di finanza, in relazione al disegno di legge costituzionale C. 4275 e alle abbinata proposte di legge costituzionale. Il documento è in distribuzione.

Ringrazio, a nome mio e a del presidente della II Commissione, i nostri ospiti della loro presenza e do la parola al professor Giulio Illuminati, ordinario di diritto processuale penale presso l'Università di Bologna.

GIULIO ILLUMINATI, *Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Bologna.* Mi è stato chiesto di contenere l'intervento in mezz'ora. Cercherò di toccare rapidamente soltanto i punti che più direttamente riguardano il processo penale, ma ci sarebbe molto di più da dire; se ci sarà tempo, cercherò di approfondire eventuali argomenti che emergeranno dal dibattito.

Comincerei il mio intervento dalla separazione delle carriere che, in qualche modo, si pone al centro di questo provvedimento di riforma. Ho sempre ritenuto — e l'ho anche sostenuto in passato — che la separazione delle carriere tra pubblico ministero e giudice sia opportuna, se non

altro per una questione di immagine. È una scelta politica che deve essere difesa, secondo me, ma si tratta pur sempre di una scelta politica, non di una conseguenza necessitata dalla riforma dell'articolo 111 della Costituzione (cosiddetto « *giusto processo* »).

Molti sostengono che, poiché la riforma del giusto processo ha introdotto i concetti di terzietà del giudice e di parità delle parti, questo comporterebbe necessariamente la separazione delle carriere. Non sono di questa opinione, perché sia la terzietà del giudice sia la parità delle parti vanno assicurate sul piano funzionale. Può esserci anche una separazione sul piano ordinamentale, ma non è indispensabile; la terzietà si può valorizzare anche in un sistema di carriere unite e viceversa.

Bisogna anche riconoscere che non si tratta di una scelta risolutiva. È vero che separare le carriere del pubblico ministero e del giudice probabilmente può far venire meno alcune contiguità e alcune affinità che sono del tutto inopportune, ma io penso che, comunque, tra giudice e pubblico ministero ci sia un'omogeneità di funzione: in sostanza, sono entrambi investiti dello stesso ruolo, quello di assicurare l'accertamento dei reati e di garantire l'applicazione della legge, soprattutto in un sistema come il nostro, in cui il giudice — piaccia o no, ma accade per tradizione risalente — è corresponsabile dell'accertamento. Nel nostro sistema il giudice non è un semplice arbitro (come nei sistemi propriamente accusatori) indifferente all'esito del processo. Il giudice ha come obiettivo quello di assicurare la corretta applicazione della legge e quindi anche, per esempio — l'ha detto la Corte costituzionale — di attivarsi, in caso di inerzia delle parti per disporre l'acquisizione di prove, il che in un sistema accusatorio, anche se formalmente non proibito, sarebbe assolutamente inopportuno. Dunque, se il giudice, in qualche misura, proprio per la sua funzione, è coinvolto nella responsabilità per l'accertamento, cioè non è indifferente al risultato, sarà difficile che non riconosca una differenza fra la posizione

del pubblico ministero e quella del difensore, non fosse altro perché il pubblico ministero è portatore di un interesse pubblico, è imparziale e non ha altro scopo che quello di accertare la verità. Questo, ovviamente, andrebbe verificato caso per caso, però è inevitabile che il giudice abbia la tendenza a ritenere più credibile la posizione del pubblico ministero.

Il riequilibrio dunque non è soltanto nella separazione delle carriere, ma nel rafforzamento dei poteri delle parti private, in particolare della difesa. Una parità assoluta tra pubblico ministero e difensore non è assolutamente pensabile e non possiamo immaginare per essi — come qualcuno ritiene — poteri speculari e neanche simmetrici. Pubblico ministero e difensore sono parti asimmetriche, hanno diversi poteri: il pubblico ministero ha poteri coercitivi che il difensore non ha; inoltre, a differenza del difensore, il pubblico ministero ha, almeno allo stato attuale, la disponibilità della polizia giudiziaria che il difensore non ha. Non si può, quindi, pensare a un'equiparazione totale tra pubblico ministero e difensore, ma eventualmente si dovrà assicurare un equilibrio nel contraddittorio e la parità — come diceva Girolamo Bellavista — di potenza, non di poteri, delle parti.

Tra l'altro, io reputo — in questo sono piuttosto eterodosso rispetto alla dottrina dominante — che quando l'articolo 111 della Costituzione parla di parità delle parti intende che l'imputato deve avere poteri « almeno » equivalenti a quelli del pubblico ministero. È una norma di garanzia: non è una norma che tutela il pubblico ministero, ma una norma che tutela la difesa, quindi l'imputato può, a mio modo di vedere, avere anche una condizione di privilegio rispetto al pubblico ministero sotto alcuni aspetti.

Per questo motivo — e anche su questo sono stato assolutamente minoritario — non ho mai pensato che la cosiddetta « *riforma Pecorella* » fosse incostituzionale per violazione del principio di parità delle parti. Ritenevo che fosse inopportuna per altri motivi, che riferirò se avremo tempo.

Tuttavia ormai sono rimasto solo in questa posizione, considerato che mi ha dato torto anche la Corte costituzionale.

Ciò che forse non si apprezza abbastanza è che talvolta le norme di garanzia per l'imputato si trasformano, più o meno inopinatamente, in strumenti che potenziano la posizione del pubblico ministero. Mi riferisco non solo alla parità delle parti, ma ad esempio anche al principio della ragionevole durata, che molto spesso viene letta come uno strumento per assicurare l'efficienza della repressione e nemmeno su questo io sono d'accordo. La ragionevole durata è una garanzia — almeno nel processo penale, mentre nel processo civile il discorso potrebbe allargarsi ed essere modificato — per l'imputato di ottenere un accertamento in tempi brevi. Non credo che, almeno nella logica che ho espresso finora, l'articolo 111 della Costituzione si preoccupasse tanto dell'efficienza quanto invece delle garanzie per la difesa.

Non mi soffermo sugli aspetti tecnici, comunque devo dire che la modifica degli articoli 101, 102 e 104 della Costituzione, che costituzionalizza la separazione delle carriere, è una scelta, secondo me, legittima e opportuna dal punto di vista politico. C'è però un rischio — e questo è il vero problema quando si parla di separazione delle carriere — ossia quello di attrarre il pubblico ministero nella sfera dell'esecutivo. Molti segnalano questo problema, in merito al quale bisogna essere estremamente cauti.

Accanto alla separazione delle carriere occorrerebbe un rafforzamento dell'indipendenza del pubblico ministero per evitare che quest'ultimo finisca per essere condizionato dal potere esecutivo.

A questo riguardo la questione si fa più delicata, perché se contestualizziamo il principio della separazione delle carriere nell'ambito della riforma costituzionale, vediamo che invece ci sono diversi segnali in senso contrario che sembrano alludere a una più o meno espressa volontà della sottoposizione del pubblico ministero, in maniera indiretta, al potere esecutivo, o comunque a una scarsa attenzione alla questione.

Innanzitutto si parla di indipendenza dell'ufficio e non di indipendenza del pubblico ministero, il che ovviamente ha una logica, perché si vuole consentire un'organizzazione anche gerarchica dell'ufficio del pubblico ministero. Ma un'organizzazione gerarchica dell'ufficio del pubblico ministero — credo che questo sia noto — è possibile anche a Costituzione invariata, dunque non c'è bisogno per questo di modificare il testo della Costituzione. Infatti, l'ordinamento giudiziario prevede forme di organizzazione burocratico-gerarchica perché anche nel testo attuale della Costituzione, come tutti sanno, è scritto che i giudici sono soggetti soltanto alla legge (articolo 101), mentre il pubblico ministero è organizzato dalle norme sull'ordinamento giudiziario (articolo 107), pur essendo chiaramente riconosciuta la sua garanzia di indipendenza, anche se in maniera forse non perfettamente limpida. Quando, infatti, la Costituzione assicura che il pubblico ministero presso le giurisdizioni speciali sia indipendente (articolo 108), è chiaro che, con un semplice ragionamento *a fortiori*, si deduce che anche il pubblico ministero presso la giurisdizione ordinaria debba essere indipendente.

Il primo punto debole, quindi, secondo me, è questa imprecisa definizione, o per lo meno non sufficiente garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero. Non parlo di azione penale diffusa o di azione penale centralizzata. Il punto è che si tende ad attenuare l'indipendenza del pubblico ministero come tale.

L'altro punto critico, sul quale vorrei tornare alla fine del mio intervento, se ci sarà tempo, è relativo ad una norma che mi permetto di non condividere assolutamente, vale a dire la modifica dell'articolo 109 della Costituzione, cioè la decostituzionalizzazione della disponibilità della polizia giudiziaria da parte del pubblico ministero. Non si parla più di diretta disponibilità, c'è un rinvio alla legge ordinaria e questo significa — è scritto anche nella relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale — che il baricentro

delle indagini, contrariamente alle scelte effettuate dal codice del 1988, si sposta sulla polizia giudiziaria.

Analoga questione si pone per quanto riguarda la modifica dell'articolo 112 della Costituzione, sull'obbligatorietà dell'azione penale, dato che anche qui si rinvia alla legge ordinaria. Credo che quello della obbligatorietà/discrezionalità dell'azione penale e dei criteri selettivi della notizia di reato sia un problema enorme. Sicuramente, però, il rinvio alla legge ordinaria comporta anche in questo caso una decostruzione, mentre ci sono margini — e questo è riconosciuto unanimemente — anche all'interno dell'attuale articolo 112 della Costituzione per prevedere criteri di controllo della discrezionalità (che indubbiamente esiste) del pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale.

Questa è una traccia minima, ma ha un senso se collegata al contesto. La questione della separazione delle carriere è, in sé, opportuna, ma il discorso va contestualizzato e dal contesto ricaviamo anche, fra le altre cose, che sarà il Ministro della giustizia a riferire alle Camere sull'esercizio dell'azione penale e sull'uso dei mezzi di indagine. Questo non è lesivo di alcuna prerogativa, però è una traccia importante del fatto che si voglia spostare l'attività di indagine, quindi l'esercizio dell'azione penale — perché, di fatto, l'esercizio dell'azione penale è condizionato dall'attività di indagine — sulla polizia giudiziaria e quindi sul potere esecutivo. Questo, a mio parere, è assolutamente inopportuno.

Riguardo al doppio Consiglio superiore della magistratura, penso che sia una scelta consequenziale alla separazione delle carriere, ma anche in questo caso si tratta di una scelta non necessitata. Ci sono esperienze straniere, in particolare in Portogallo e Brasile, che prevedono un Consiglio superiore del pubblico ministero e un Consiglio superiore dei giudici. Bisogna stare sempre molto attenti, però, quando si fa una trasposizione da ordinamenti stranieri al nostro, bisogna farlo con molta cautela. In quegli ordinamenti, infatti, il pubblico ministero è organizzato piramidalmente, nel senso che c'è un'orga-

nizzazione gerarchica. La nostra organizzazione, invece, è a vertici chiusi: le nostre procure generali non sono dipendenti da un procuratore nazionale. In quei Paesi, invece, c'è un procuratore nazionale.

Ritengo che non sarebbe accettabile, nel nostro sistema, un'organizzazione di questo genere senza un collegamento del vertice del pubblico ministero con il potere politico, perché, a quel punto, è chiaro che il pubblico ministero nazionale diventerebbe un organo politico. Non so, ovviamente, se questo è inevitabile in un sistema rigido di separazione delle carriere. Certo è che in quei Paesi è così. In Brasile, addirittura, i procuratori nazionali e quelli federali sono nominati dal Governo di concerto con il Consiglio superiore del pubblico ministero, dunque c'è un collegamento — cosa che, peraltro, non avviene in Portogallo — con il potere esecutivo.

Si potrebbe pensare, in alternativa, a due sezioni del CSM, come aveva a suo tempo proposto la Commissione bicamerale. Non mi pare che ci sia una ragione specifica per discostarsi, però queste sono ovviamente scelte operative. Oppure, si potrebbe — ma penso che questo sia politicamente improponibile — tornare a una rigida separazione delle sole funzioni di pubblico ministero e giudice senza necessariamente separare gli organi di autogoverno, in quella forma drastica che era stata prevista originariamente dall'ordinamento giudiziario, che poi non ha avuto seguito.

È certamente diversa la separazione delle funzioni dalla separazione delle carriere. Dal punto di vista politico, forse, non risponde alle istanze che adesso vengono prospettate, però si potrebbe anche pensare a una soluzione di questo genere. Io che in passato ho sostenuto in maniera decisa la separazione delle carriere — però non in forma così netta — pensavo piuttosto a una separazione molto rigida delle funzioni.

Mi soffermo brevemente sulla riforma dell'articolo 109 della Costituzione. Il testo originario stabiliva: « L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria ». Non richiamo i lavori dell'Assem-

blea costituente, che sono abbastanza ambigui, su questo punto, perché non è chiaro se la scelta fosse di carattere pratico — per evitare, come qualcuno aveva detto, la creazione di un ulteriore corpo di polizia — o, effettivamente, una scelta di carattere politico. Tanto che, alla fine, si optò per quel testo, ma con l'auspicio (espresso da Giovanni Leone, almeno a quanto risulta) che si potesse arrivare in tempi brevi alla creazione di un corpo di polizia giudiziaria.

Magari si tratta di eterogenesi dei fini, ma ritengo che la scelta dei costituenti, oggettivamente, sia stata molto saggia, per evitare la costituzione di un centro di potere separato, addirittura con un braccio armato, la polizia giudiziaria, in capo alla magistratura.

Anche se questa doppia titolarità, il fatto cioè che la polizia giudiziaria dipenda funzionalmente dall'autorità giudiziaria e organicamente dal potere esecutivo, è stata sempre molto criticata, mi pare che rappresenti una forma di equilibrio molto opportuno. Questo equilibrio è stato realizzato nella maniera più efficace dal codice di procedura penale vigente che, ferma restando la dipendenza organica della polizia giudiziaria, ha avvicinato quest'ultima al pubblico ministero, con la creazione delle sezioni e dei servizi di polizia giudiziaria, che dipendono direttamente dal pubblico ministero.

Quindi, il capo delle sezioni di polizia giudiziaria è il pubblico ministero, mentre l'ufficiale più alto in grado dei servizi risponde al pubblico ministero, ma questo, ovviamente, non implica una dipendenza organica. I rapporti tra polizia giudiziaria e pubblico ministero sono calibrati in maniera molto equilibrata. Esiste, ad esempio, l'obbligo della polizia giudiziaria di riferire al pubblico ministero, ma ha, ovviamente, venature di scelte discrezionali: non c'è, per esempio, un termine perentorio come nel testo originario del codice. Inoltre, la polizia giudiziaria continua a svolgere le proprie indagini anche indipendentemente dalle direttive del pubblico ministero. Il coordinamento tra pubblico ministero e polizia giudiziaria opera

all'interno di una reciproca autonomia con riferimento all'attività di indagine, però il vertice è comunque il pubblico ministero.

È chiaro che se si rompe il legame tra pubblico ministero e polizia anche questa è una scelta. Certo, esistono altri ordinamenti nei quali la polizia si occupa di tutto: in Inghilterra e Galles, per esempio, è la polizia che gestisce le indagini, istruisce il processo, e infine trasmette tutto al *prosecutor*, il quale si limita a decidere se esercitare o meno l'azione penale. Molti autorevolissimi studiosi inglesi sono però contrari a questo tipo di impostazione e non bisogna dimenticare che quello è un sistema sensibilmente diverso, sia dal punto di vista istituzionale sia dal punto di vista processuale, rispetto al nostro.

Io ritengo, più che inopportuno, grave che si sposti la titolarità delle indagini dal pubblico ministero alla polizia, perché questo significa che il potere esecutivo, in sostanza, avrà nelle mani l'interruttore del processo. Una volta che le indagini siano state inutilizzate dalla polizia giudiziaria, in ragione di ciò che la stessa avrà raccolto nel corso delle sue indagini, è chiaro che sarà piuttosto difficile avere una gestione veramente indipendente della notizia di reato.

La struttura attuale in questo modo viene rovesciata: dal coordinamento tra polizia giudiziaria e pubblico ministero alla loro separazione. Questo non è scritto nell'articolo 109 della Costituzione, come riformulato da parte del disegno di legge costituzionale, ma è chiaro che l'obiettivo sembra questo, come risulta del resto dalla relazione illustrativa, dove si parla di « piena autonomia nell'attività di pre-investigazione della polizia giudiziaria, mentre all'ufficio del pubblico ministero sono riservate le attività di carattere processuale relative alla valutazione dei risultati dell'investigazione ». Il pubblico ministero, in sostanza, è un mero recettore dell'iniziativa della polizia giudiziaria. Anche questa è una scelta plausibile, ma io ritengo che sia, allo stato, estremamente inopportuna nel nostro sistema.

Un altro problema di decostituzionalizzazione riguarda la modifica dell'articolo 112 della Costituzione: vi è, in so-

stanza, un rinvio alla legge ordinaria, il che vuol dire che si aggira l'obbligatorietà dell'azione penale e che rischia di venire meno un principio che la Corte costituzionale ha ribadito più volte essere posto essenzialmente a tutela dell'indipendenza del pubblico ministero.

Si potrebbe, certamente, anche decidere che il pubblico ministero, come in altri Paesi, si muova sulla base del principio di opportunità. È una scelta politica anche questa, però, ancora una volta, se il pubblico ministero fa scelte di opportunità nell'esercizio dell'azione penale, non può essere indipendente. Nel momento in cui opera scelte di politica criminale deve necessariamente dipendere dal potere esecutivo, perché svolge un'azione di indirizzo politico che non può essere attribuita a un soggetto politicamente irresponsabile.

Torniamo quindi alla scelta di fondo, di cui parlavo anche all'inizio: si tratta di scegliere se si vuole un pubblico ministero davvero indipendente oppure se l'indipendenza del pubblico ministero non viene considerato come un valore da tutelare.

Il fatto che la modifica dell'articolo 112 della Costituzione faccia riferimento ai criteri stabiliti dalla legge sembrerebbe un'ovvietà. Il nuovo articolo 112 reciterebbe: « L'ufficio del pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo i criteri stabiliti dalla legge ». Già oggi, però, a Costituzione invariata, col testo attuale dell'articolo 112, non c'è alcun dubbio che l'obbligatorietà dell'azione penale dipenda dalla verifica dei presupposti di legge.

Il fatto stesso che il pubblico ministero possa chiedere l'archiviazione dimostra che non c'è lesione dell'obbligatorietà dell'azione penale nel momento in cui il pubblico ministero opera questo tipo di scelta. L'importante è che i presupposti di legge per l'azione penale siano definiti da fattispecie ben delimitate e che sull'operato del pubblico ministero ci sia un controllo, più o meno come l'attuale meccanismo dell'archiviazione.

Come dicevo all'inizio, non c'è alcun dubbio che il pubblico ministero faccia scelte discrezionali sul piano operativo; e

non c'è alcun dubbio che questa discrezionalità debba essere guidata da parametri normativi, ma anche questo, a mio avviso, si può conseguire a Costituzione invariata. Stando al dibattito che da anni si svolge su questo tema — ho visto che saranno sentiti anche Mario Chiavario e Vladimiro Zagrebelsky, che più volte si sono occupati espressamente di questo argomento — le soluzioni che si cercano per conciliare il principio di legalità con l'oggettiva impossibilità di perseguire tutte le notizie di reato (il che implica che il pubblico ministero comunque deve compiere delle scelte operative) sono tutti rimedi che, secondo me, sono esperibili anche a Costituzione invariata, sempre che non si voglia scivolare dal principio di obbligatorietà al principio di opportunità.

Si propone, per esempio, di aumentare l'ambito delle condizioni di procedibilità, certo facendo molta attenzione perché le condizioni di procedibilità non possono essere rimesse a valutazioni discrezionali di un altro potere dello Stato o di un altro organo pubblico. Da tempo si parla, inoltre, di stabilire dei criteri di priorità; in questo caso c'è stato anche, non proprio con riferimento all'azione penale, un precedente normativo. La legge istitutiva del giudice unico aveva, infatti, previsto dei criteri di priorità di carattere generale nella trattazione dei processi, che si riferivano alla gravità dell'offesa, agli interessi delle persone offese, all'urgenza di raccogliere le prove.

Si può considerare l'idea di adottare a questo scopo la forma di un ordine del giorno del Parlamento o addirittura di una legge. Di certo, il Parlamento non può indicare categorie di reati o reati specifici per i quali l'azione penale deve essere esercitata prima o dopo, perché evidentemente questo sarebbe in contraddizione con la tavola dei valori espressa dal codice penale; in tal modo si rinnegherebbero le scelte del codice penale. Il Parlamento, però, può stabilire dei criteri di carattere generale che si riferiscano non alle fattispecie incriminatrici, ma alle condizioni nelle quali si deve esercitare l'azione penale. Naturalmente, l'individuazione dei

casi specifici, come il ben noto editto pretorio di cui si discuteva tempo fa, cioè i criteri di priorità dell'ufficio non possono che essere fissati a livello locale perché, tra l'altro, i criteri di priorità non saranno evidentemente gli stessi a Palermo e a Torino.

Un'altra possibile via di fuga dall'esercizio obbligatorio dell'azione penale (anche se un po' discussa, ma possibile a mio parere) è l'introduzione, anche nel processo ordinario, del criterio della rilevanza del fatto, anche se si discute se questo possa dar luogo all'archiviazione o meno.

In definitiva, tutti questi rimedi — e io non riesco a immaginarne altri che non finiscano col determinare il passaggio dal principio di legalità al principio di opportunità — sono rimedi esperibili, secondo me, anche a Costituzione invariata.

Infine, vorrei soffermarmi sulla modifica dell'articolo 111 della Costituzione. Ho segnato nei miei appunti « costituzionalizzazione dell'appello ». Con la modifica dell'articolo 111 — è evidente — l'obiettivo è quello di superare quella giurisprudenza della Corte costituzionale che aveva dichiarato illegittima l'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento da parte del pubblico ministero.

Trovo inopportuno che si riconosca dignità costituzionale all'appello quando non ci si occupa, invece, di quello che da tempo viene richiesto da più parti, cioè una decostituzionalizzazione del ricorso per cassazione. Il vero problema, infatti, nel nostro Paese è rappresentato dal numero esagerato di ricorsi che affliggono la Corte di cassazione — e anche dal numero eccessivo di giudici della Corte stessa —. La Corte di cassazione lavora anche su questioni di minima importanza: tutte le sentenze sono ricorribili per Cassazione, quindi anche per una contravvenzione si può andare in Cassazione.

Non parlo dell'opportunità di un filtro in ingresso — che pure esiste in moltissimi Paesi — in base al quale la Corte di cassazione ammette un ricorso solo se coinvolge un interesse generale. Parlo semplicemente di una normativa che riduca l'ambito dei ricorsi per Cassazione.

Ho un po' divagato su questo punto, ma ciò che tenevo a sottolineare è che i rimedi contro le sentenze non si possono eliminare del tutto. È un risultato sempre a somma zero, quello che togliamo da una parte dobbiamo aggiungerlo dall'altra. Infatti, con la riforma Pecorella si è dovuto ampliare lo spazio del ricorso per cassazione, si è dovuto portare il fatto in Cassazione. Questo vale anche nei rapporti tra i ricorsi per cassazione e revisione: se restringiamo il ricorso per cassazione, si allargano gli spazi per la revisione. Le Sezioni unite in anni passati hanno stabilito che si può impugnare con revisione anche se la prova a discarico è stata acquisita nel processo, ma non valutata dal giudice. Teoricamente sarebbe un classico strumento per l'intervento della Cassazione. Mi fermo qui, anche se ci sarebbe altro da dire sull'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e sulla disciplina generale dell'articolo 111.

Per concludere, vorrei esprimere la mia opinione su un discorso ricorrente che trovo assolutamente infondato. Secondo questo punto di vista, il giudizio di appello sarebbe imposto dall'articolo 2 del Protocollo VII alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Se l'imputato viene prosciolto in primo grado e il pubblico ministero, avendone il potere, appella e ottiene una sentenza di condanna, allora l'imputato sarebbe privato del doppio grado di giurisdizione, cioè di un grado di merito. Si sostiene, appunto, che l'appello nel merito sia imposto dal citato articolo 2 del Protocollo VII. Probabilmente questa opinione è fuorviata da una cattiva trasposizione della rubrica nella quale si parla appunto di doppio grado di giurisdizione. Per « doppio grado di giurisdizione » noi intendiamo l'appello, ma l'articolo 2 del Protocollo VII — lo ha detto la Corte europea dei diritti dell'uomo — non prevede un secondo grado di merito: è sufficiente che ci sia un ulteriore grado di giudizio, che può essere anche di sola legittimità.

Sotto questo profilo, quindi, non c'è nessun obbligo europeo che imponga il

doppio grado di merito. Peraltro, il secondo comma dello stesso articolo 2 prevede espressamente che si possa fare a meno del doppio grado di giurisdizione nel caso in cui la condanna intervenga a seguito dell'impugnazione di una sentenza di proscioglimento in primo grado.

Spero di essere rimasto nei tempi concessi. Ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Siamo noi che la ringraziamo, professore. Le chiedo, se è possibile, di attendere per le domande.

Do la parola al professor Vittorio Angiolini, ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Milano.

VITTORIO ANGIOLINI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Milano*. Ringrazio le due Commissioni affari costituzionali e giustizia e i loro presidenti per l'onore di questo invito.

Naturalmente, la mia vocazione disciplinare è diversa da quella del professor Illuminati, quindi saranno diverse anche le mie osservazioni. Ho consegnato un testo scritto, dunque mi limiterò a illustrare alcune questioni cercando di farne trapezare, però, un elemento di valutazione di fondo circa la coerenza con i propri fini e anche con i principi costituzionali di questa riforma.

La riforma si presenta, anche nella lettura della relazione accompagnatoria, come una riforma compiuta del Titolo IV della Parte II della Costituzione. Si riprendono i temi della Costituente, non a caso continuamente, nella relazione, e si aggiorna quel dibattito per arrivare alle soluzioni.

Da questo punto di vista debbo dire che, forse, vanno segnalati anzitutto al Parlamento alcuni punti che non sono presenti nella riforma; si tratta di punti molto importanti, che però non interessano direttamente o esclusivamente la materia penale. Un primo punto — ne cito solo alcuni — è la questione dell'intangibilità del giudicato, su cui sempre più si ripiega la Corte costituzionale nella ricerca di una soluzione. Era un tema affrontato

dalla Costituente: nella seconda Sottocommissione, Leone e Calamandrei nelle loro relazioni tirarono fuori questo problema come un problema centrale. Forse nel momento in cui ci si accinge a una riforma costituzionale esso meriterebbe di essere affrontato.

Il secondo punto riguarda la questione centrale in questo progetto di riforma, del rapporto tra giustizia e politica, che è interessato dalla questione del giudicato, a cui ho appena accennato. Infine l'ultimo punto è quello della giustizia verso l'amministrazione. In quest'ultimo caso, si tratterebbe di mettere insieme un orientamento del legislatore ordinario, che aveva reso generale la giurisdizione amministrativa, con un intervento della Corte costituzionale, fatto a partire dalla famosa sentenza del 2004, che ha ridimensionato questo aspetto. E forse anche su questo punto ci potrebbe essere un supplemento di riflessione. Ma non lo si trova nella riforma, perché la riforma riguarda essenzialmente la giustizia penale.

A questo riguardo, mi sentirei di fare un primo rilievo. Ciò che colpisce il costituzionalista è un fenomeno che potremmo definire — citandolo in parallelo a quella che normalmente chiamiamo delegificazione — «decostituzionalizzazione» della materia. Su una serie di questioni, cioè, piuttosto che mutare i principi della Costituzione, si libera lo spazio per il legislatore ordinario.

Questo avviene anche su temi su cui, forse, questa scelta produce degli effetti che non sono stati tutti soppesati fino in fondo. Cito due questioni. La prima è quella che riguarda l'articolo 109 della Costituzione, già citata dal professor Illuminati, con le cui valutazioni concordo e dunque non ripeto. Vorrei però dire che, a parte il fatto che il nuovo articolo 109 rischia di risultare un po' autocontraddittorio perché la polizia giudiziaria senza la disponibilità diretta da parte dell'autorità giudiziaria è un concetto curioso, la mia sensazione è che si potrebbe risolvere la situazione, quale essa è e si è trascinata



per molti anni nel secondo dopoguerra, in vari modi, come è già stato detto dal professor Illuminati.

Qui, invece, aprendo alla legge, in realtà, si incoraggia il mantenimento della situazione attuale, che sarebbe già grave perché anche chi non auspica — e anch'io, nel mio piccolo, mi sentirei di non auspicarlo — un corpo di polizia giudiziaria a sé stante rispetto ai corpi esistenti, vorrebbe la precisazione del regime di doppia dipendenza dall'amministrazione e dall'autorità giudiziaria della polizia giudiziaria. Questo mi pare un passo molto rilevante, direi dal punto di vista non solo dell'indipendenza, ma anche dell'autonomia di azione del pubblico ministero.

Un altro punto, che tra l'altro non riguarda solo la materia penale, è quello della riforma dell'articolo 106, comma primo della Costituzione, che consente la nomina di magistrati onorari, anche elettivi, per ogni tipo di funzione. Non so se è stato soppesato anche dai proponenti il significato di questa modifica, perché nella relazione al progetto si parla essenzialmente del magistrato elettivo.

Certo, tutto si può fare, ma vorrei che si ricordasse che abbiamo già un ordinamento giudiziario che funziona da molti anni e che l'inserimento del giudice elettivo non è una cosa semplice, ma importa la ridefinizione complessiva dell'ordinamento giudiziario. Soprattutto, la riforma non prevede affatto soltanto la possibilità di nominare giudici elettivi — questa è un'eventualità — ma in realtà apre al reclutamento dei magistrati onorari per ogni funzione. Ciò significa (attenzione, dobbiamo esserne consapevoli) che muta il senso complessivo delle norme della Costituzione sul reclutamento dei magistrati

La Costituzione, per il reclutamento dei magistrati, ha voluto costituzionalizzare la regola del concorso, con alcune eccezioni, differentemente da quello che accade, come sappiamo, per i funzionari amministrativi, per cui le eccezioni al concorso sono poste dalla legge.

In realtà, qui, nella riforma, si supera la regola del concorso. E vorrei segnalare che è visto criticamente, soprattutto da alcuni

degli studiosi dell'ordinamento giudiziario, l'uso che finora è stato fatto della magistratura onoraria, che in realtà significa selezione, senza le garanzie concorsuali e quindi senza la selezione professionale tipica dei magistrati ordinari, di corpi di magistrati che svolgono in realtà funzioni di « supplenza » nell'ambito degli uffici, funzioni che sono molto cresciute e che non hanno giovato, soprattutto in materia civile, al corretto esercizio delle stesse.

Indubbiamente il punto in cui questa decostituzionalizzazione è maggiore è l'articolo 112 della Costituzione, relativo all'obbligatorietà dell'azione penale. Non ripeterò quello che molti hanno già detto, ma esprimo un'osservazione di fondo. L'articolo 13 del disegno di legge costituzionale, di riforma dell'articolo 112 della Costituzione, recita: « L'ufficio del pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo i criteri stabiliti dalla legge ». Ora, se si dovesse interpretare questa disposizione non come una disposizione innovativa da interpretare in sé, ma da inserire nel complesso della Costituzione, si potrebbe dire che è superflua, perché è evidente che la selezione delle fattispecie di reato su cui indagare spetta al legislatore e, anzi, solo al legislatore, con una riserva di legge assoluta stabilita dall'articolo 25 della Costituzione.

In realtà, sappiamo che questo nuovo articolo 112 non va interpretato così o, perlomeno, è stato scritto per non essere interpretato in questo modo, ma nel senso che il legislatore interverrebbe in materia penale a due stadi: c'è il legislatore che definisce le fattispecie di reato ai sensi dell'articolo 25 della Costituzione e poi c'è il legislatore che definisce i reati su cui indagare. Questi criteri, almeno per come sono presentati nella relazione — e forse è difficile pensare a qualcosa di diverso — sono priorità nella trattazione di indagini concernenti determinati reati, fermo l'obbligo (dice la relazione), esaurite queste, di curare anche le indagini relative alle altre fattispecie penalmente rilevanti. Si tratta, quindi, di un intervento del legislatore a

due stadi: prima il legislatore dice quali sono i reati perseguibili e poi quelli su cui indagare.

Sappiamo tutti a cosa intende riparare questo meccanismo e nessuno nega che esiste il problema: un problema, secondo me, non tanto di discrezionalità in senso tecnico-giuridico del pubblico ministero, ma di impossibilità anche materiale del pubblico ministero di indagare con adeguatezza su tutte le notizie di reato che pervengono.

Questo problema, però, qui viene risolto con una soluzione che desta qualche perplessità proprio dal punto di vista della funzione assegnata costituzionalmente al diritto penale. Non sono un penalista, quindi non voglio avventurarmi nelle dotte discussioni sulla funzione della pena e della responsabilità penale, però, per dire una cosa che può dire anche il costituzionalista, dirò che dalla nostra Costituzione, articoli 25 e seguenti, si comprende che la responsabilità penale è la forma di responsabilità considerata più grave, a cui ricorrere per l'indispensabile. Mi sembra che questo possa essere ragionevolmente condiviso da tutti. Tuttavia, se è così, mi chiedo che senso abbia una scelta che rischia di incoraggiare la proliferazione delle fattispecie di reato, dal momento che, teoricamente, tutto potrebbe essere reso penalmente rilevante, salvo riservarsi di non indagare su quel reato.

Questa idea, che nella sua fase di proiezione realizzativa sembrerebbe quasi dar luogo a una specie di diritto penale di riserva, cioè di diritto penale che vale solo in seconda battuta, dopo che si è indagato sul reato più importante, a me pare molto discutibile, proprio se pensiamo a questa idea, che emerge con forza dalla Costituzione, del diritto penale come — vogliamo chiamarla *extrema ratio*? — forma più grave di intervento nel campo della responsabilità.

Il primo rilievo che nasce verso questa proposta di modifica dell'articolo 112 della Costituzione è il seguente: se il problema è — come è — che ci sono troppi reati e che c'è stata un'inflazione dell'uso dello strumento penale, allora perché non accingersi a una

riforma su questo terreno, cioè sul terreno della riduzione dello spettro della repressione penale, piuttosto che avventurarsi su un terreno che, badate, mette anche il cittadino in una strana condizione?

Infatti, non bisogna vedere sempre tutto e solo dal punto di vista dell'equilibrio dei poteri, ma pensare anche che ci saranno delle fattispecie di reato che il cittadino avrà di fronte sapendo che forse saranno perseguite o forse no, poiché tutto dipenderà dall'evoluzione dei criteri e, credo, anche dalle interferenze tecniche di diritto penale, per esempio sul piano dell'operare della prescrizione, di non poco conto.

Forse un ripensamento su questo argomento potrebbe esserci e riguardare proprio questo ampliamento del potere del legislatore, che rischia di andare a detrimento di una razionalità del sistema e anche delle garanzie del cittadino.

In realtà, questa riforma tende soprattutto a riequilibrare il rapporto tra giurisdizione e potere politico con un occhio molto attento al ruolo del potere politico. Lo si vede anche nelle norme che, anziché delegare il legislatore, introducono dei vincoli o dei principi nuovi. Una norma che mi pare meriti attenzione da questo punto di vista è quella che inserisce, accanto alle competenze del Ministro della giustizia sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, il potere ispettivo come a sé stante.

La relazione al progetto ci dice che questa è una costituzionalizzazione del potere ispettivo. Mi permetto di osservare che questa costituzionalizzazione è di assai dubbio significato perché, di per sé, il potere ispettivo è ovviamente ricompreso (così, infatti, è stato finora disciplinato) nella competenza del Ministro della giustizia per l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Cosa significa metterlo fuori? Significa dargli autonomia e, quindi, l'unica implicazione normativa immediata che si potrebbe scorgere è quella che il potere ispettivo potrebbe estendersi per esplicito — è chiaro che, da sempre, li sfiora — agli accertamenti processuali e quindi all'attività giurisdizionale dei magistrati. Credo,

però, che questo sarebbe un passo da meditare con molta attenzione, perché indubbiamente è di enorme portata e muta radicalmente l'idea dell'indipendenza.

Dirò, ora, qualche parola sul problema della separazione delle carriere. Personalmente — per quanto un costituzionalista possa prendere posizione su un tema di questo tipo — ho sempre ritenuto che nella questione della separazione delle carriere ci fosse un'istanza, comunque giusta, di trasparenza di rapporti tra chi svolge un mestiere e chi ne svolge, indubbiamente, uno diverso. In larga misura la legislazione italiana ordinaria, peraltro, assicura che non ci sia interscambiabilità tra gli uffici del pubblico ministero e quelli giudicanti.

A me pare che il punto riguardi invece il contesto nel quale la costituzionalizzazione della separazione delle carriere si va a collocare: e il contesto è quello di una riforma che complessivamente tende ad accrescere — credo che questa sia una diagnosi che deriva da quello che ho detto fino ad ora — il peso del potere politico rispetto alla giurisdizione, con riferimento tanto all'attività della magistratura giudicante che a quella inquirente. Tanto più che lo sdoppiamento del Consiglio superiore è coronato da un passaggio che è anch'esso non banale. La composizione tra i membri cosiddetti « togati » e quelli di estrazione parlamentare diventa paritetica: questo cambia la natura del Consiglio perché, come sappiamo, i costituenti concepivano la presenza della componente parlamentare come un temperamento alla gestione corporativa (termine che fu utilizzato espressamente). Qui, la riforma, ovviamente, cambia la natura delle cose. E in questo contesto, francamente, la separazione delle carriere così realizzata desta qualche perplessità. In primo luogo, il rinforzo dell'influenza del potere politico — inteso come Parlamento e, *a fortiori*, naturalmente, come Governo/Amministrazione — sul pubblico ministero non è un'implicazione logicamente né operativamente necessaria dell'imparzialità del giudice, neanche sotto forma di terzietà improntata alla parità delle armi. È chiaro a

tutti che le armi possono essere pari anche tra una difesa e un pubblico ministero indipendente.

Mi permetto, inoltre, di dissentire — ma il collega stesso ha detto che molti dissentivano da questa posizione — sul valore del principio della parità delle armi, che è stato scritto non tanto nell'articolo 24 ma nell'articolo 111 della Costituzione. Questo è molto significativo. Si tratta di un principio — che tra l'altro nel nostro sistema, a mio avviso, dovrebbe penetrare in ogni processo — che riguarda non soltanto la difesa delle parti, ma il modo di essere del giudizio. Il giudice è terzo perché ha di fronte le parti ad armi pari e quindi è imparziale.

Il problema che esiste, però, in tutti i Paesi in cui il pubblico ministero è legato, diciamo così, a un'influenza forte del potere politico, è che risulta difficile, proprio in quel caso, realizzare questa parità delle parti, ossia quella che serve all'obiettività del giudizio. È chiaro, infatti, che proprio se il potere politico è espressione del pensiero e della sovranità popolare più genuina e se il pubblico ministero è rappresentante di questa politica improntata alla sovranità popolare, allora irrompe nel processo una parte che infrange l'equilibrio. La parità di poteri, a questo punto, non può più essere parità di potenza tra le parti, giacché è evidente che quella è una parte, per forza di cose, sovraordinata.

Su questo mi permetto di svolgere un'osservazione finale anche di carattere personale. È il risultato finale dell'esame complessivo di questa riforma che desta qualche perplessità, proprio sul punto ultimo che toccavo, cioè sul rapporto tra legislazione, Governo/Amministrazione in quanto espressione del principio di sovranità popolare, e giurisdizione. Il giudice oggi si pronuncia in nome del popolo. Se questo popolo, nel cui nome oggi si pronuncia il giudice, pretende la stessa inviolabilità che aveva il re (in nome del quale si pronunciavano i giudici) tanto tempo fa, che come sappiamo non era solo insindacabilità, ma era dovere di difendere il re, non facciamo molti passi avanti sul piano della garanzia processuale.

Non è questo il presupposto culturale su cui si può andare avanti sulla garanzia processuale.

Come già diceva Salvatore Satta, nei processi ci deve essere sempre il pubblico, ma diviso dagli attori del processo, perché — lui diceva — quando il pubblico supera quella divisione ed entra fra gli attori del processo — e il pubblico è il popolo — il giudizio è finito, perché non ci sono più le parti e la contrapposizione delle tesi delle parti stesse. Diceva dunque Satta che il giudizio è finito e si passa all'azione. Ora, quello era naturalmente una valutazione data in un saggio che riguardava i tribunali rivoluzionari, quindi risentiva di questa origine, però ci dava un avvertimento del quale a mio avviso il Parlamento dovrebbe tenere conto fino in fondo. Vi ringrazio.

**PRESIDENTE.** Grazie a lei. Poiché il professor Illuminati dovrebbe allontanarsi, prima di ascoltare le altre relazioni do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni ai professori Illuminati e Angiolini.

**GAETANO PECORELLA.** Rivolgo qualche domanda innanzitutto al professor Illuminati, il quale ha fatto cenno al problema dell'imparzialità, un punto ricorrente, dicendo che per l'articolo 111 della Costituzione non vi è una discendenza automatica della separazione delle carriere.

Come si differenzia, secondo il professor Illuminati, la terzietà rispetto all'imparzialità? O meglio, i due concetti richiamati dall'articolo 111 come si differenziano tra di loro?

Il secondo quesito è relativo al rischio che il pubblico ministero sia attratto nella sfera del potere esecutivo. A parte il fatto che non mi è chiaro perché nel momento in cui si fa la separazione delle carriere o si stabilisce una priorità nell'intervento dell'azione penale questo posso portare il pubblico ministero nella sfera del potere esecutivo, chiedo comunque perché si parla di rischio. Negli Stati liberali il pubblico ministero è espressione o della

volontà popolare o del potere esecutivo, quindi perché è un rischio?

Inoltre, laddove si sostiene che si attenua l'indipendenza, vorrei capire se con questo il professor Illuminati fa riferimento all'indipendenza dell'ufficio del pubblico ministero o dei singoli pubblici ministeri. In altre parole, è un problema dell'autonomia dei singoli pubblici ministeri o lo stesso ufficio del pubblico ministero perde una parte della sua indipendenza?

Pongo ora una domanda — che riguarda anche il professor Angiolini — sulla cosiddetta «decostituzionalizzazione» dell'obbligatorietà dell'azione penale. Non è anche questa, così come è stata scritta, una forma di riaffermazione del principio di legalità? Infatti, attraverso l'individuazione per legge dei criteri si stabilisce non solo che cos'è reato e che cosa non lo è, ma si evita che ci sia una scelta del magistrato e non invece una scelta legata al principio di legalità. È la legge che stabilisce non solo che cos'è reato, ma anche i criteri e le priorità nel procedere.

Il professor Illuminati ha fatto anche cenno a un eventuale pubblico ministero nazionale. Ricordo che giace una proposta di legge in questo senso. Quale potrebbe essere una soluzione per una struttura gerarchica, ossia un responsabile a livello nazionale del pubblico ministero che non comporti un'inevitabile dipendenza dal potere politico? Penso, ad esempio, alla nomina da parte del Parlamento o all'elezione interna da parte della magistratura.

Venendo al problema della polizia giudiziaria, l'articolo 348 del codice di procedura penale — il professor Illuminati lo sa meglio di me — prevede che dopo l'intervento del pubblico ministero la polizia giudiziaria possa agire solo per delega (espressamente il citato articolo del codice dice che «compie gli atti ad essa specificamente delegati»). Questo è il grande problema che abbiamo: la polizia giudiziaria, dopo l'intervento del pubblico ministero, tende a fermarsi o si ferma. Come garantire, quindi, l'autonomia della polizia giudiziaria nelle sue iniziative anche quando c'è un pubblico ministero che opera rispetto alla dipendenza diretta?

L'eliminazione del concetto di « diretto » aveva tra le sue finalità quella di far sì che la polizia giudiziaria potesse agire in autonomia rispetto al pubblico ministero, quindi compiere le attività non solo dopo aver avuto notizia di reato, il che è previsto, ma anche dopo l'intervento del pubblico ministero. Se c'è una dipendenza diretta, questa autonomia non c'è più. Occorre la delega per qualunque atto venga compiuto. Come riuscire, quindi, a garantire l'autonomia delle indagini rispetto alla dipendenza diretta?

Rivolgo ora una richiesta di chiarimento al professor Angiolini. Non mi è chiaro perché nell'ipotesi in cui il pubblico ministero fosse espressione o fosse comunque legato al potere politico ciò inciderebbe sulla parità delle parti. La convinzione che avevamo — ma può essere sbagliata — è che quanto più il pubblico ministero è espressione di parte, tanto più si crea una terzietà del giudice e tanto più si crea un equilibrio. Come diceva peraltro il professor Illuminati, oggi il pubblico ministero è visto come organo di giustizia che opera solo nell'interesse della verità eccetera. Legarlo, come avviene nel processo accusatorio puro, allo Stato-amministrazione, al potere politico, chiamiamolo così, noi riteniamo che possa essere uno stimolo a un giudice più terzo e quindi a una maggiore parità tra le parti.

Vorrei, se è possibile, un chiarimento su questa idea secondo cui la parità si ridurrebbe quanto più il pubblico ministero diventa espressione di una dipendenza, di un rapporto o di una contiguità con il potere politico. Grazie.

PASQUALE CIRIELLO. Professor Illuminati, nella scorsa tornata di audizioni, nella quale abbiamo ascoltato prevalentemente o forse esclusivamente costituzionalisti, abbiamo sentito spesso ritornare il tema che, in fondo, dinanzi a una proposta di revisione costituzionale, il costituzionalista in qualche modo, almeno dal punto di vista formale, è quasi bloccato, almeno che non si individui un possibile

*vulnus* a uno di quei principi fondamentali della Costituzione come tali sottratti anche alla revisione.

Stando al problema dei rapporti tra pubblico ministero e potere esecutivo, su cui lei si è soffermato, vorrei essere aiutato a capire meglio, sebbene io comprenda che il tema è molto scivoloso, dove passa la linea di confine tra l'esercizio legittimo della discrezionalità del legislatore e dove invece c'è il perimetro dell'area non disponibile al legislatore. Se non si individuano in concreto almeno le coordinate di questo perimetro risulta molto difficile dare sostanza operativa anche agli stessi principi fondamentali difesi in Costituzione.

DONATELLA FERRANTI. Vorrei rivolgere la stessa domanda a entrambi gli auditi. Partiamo dalla separazione delle carriere che direi — ma è emerso anche dalle due relazioni — potrebbe essere realizzata anche a Costituzione vigente.

Il problema, a mio avviso, è rappresentato dalla serie di interventi di decostruzione e di indebolimento dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice e del pubblico ministero. Si tratta di diversi principi, almeno a mio parere, che si mettono insieme a raggiera e influiscono in maniera pesante anche sulla terzietà del giudice.

I temi dell'obbligatorietà dell'azione penale e della dipendenza diretta della polizia giudiziaria sono stati sviscerati abbondantemente. Vorrei che si approfondisse, se è possibile, l'aspetto relativo alla composizione dell'organo di autogoverno, ossia come viene realizzata la separazione delle carriere e in particolare come viene garantita l'autonomia dell'organo di autogoverno, con particolare riferimento, oltre che alla percentuale della composizione laica e togata, che è già stata individuata anche dal professor Angiolini, alle modalità di elezione, soprattutto per la parte togata, con l'estrazione a sorte degli eleggibili.

Chiedo se identiche modalità siano state previste sia per l'organo di autogoverno del giudice, sia per l'organo di autogoverno del pubblico ministero, sia

per la Corte di giustizia, e se queste modalità, anche con il ruolo di ago della bilancia che assumono il procuratore generale della Cassazione e il primo presidente della Cassazione, incidono e come incidono sull'autonomia e indipendenza del giudice, che viene proclamata, del pubblico ministero e anche sul ruolo che viene assegnato a questi vertici dei due organi della Cassazione, che mi sembra un po' diverso rispetto a quello che hanno attualmente.

Inoltre, in questi elementi a raggiera che confluiscono nella definizione del giudice, del pubblico ministero, del loro ruolo e della loro autonomia e indipendenza, come si pone la questione dei nuovi poteri assegnati al CSM? Si tratta di poteri che, alla luce di queste modifiche, definirei di mera amministrazione burocratica. Il CSM, a mio avviso, nemmeno sull'organizzazione tabellare potrà più costituire il punto di riferimento; mi pare che il suo ruolo riguardi soltanto l'amministrazione ordinaria, valutazione di professionalità e trasferimenti. Questa è la mia opinione, a una prima lettura. Vorrei dunque conoscere l'opinione di chi ha capacità di leggere queste questioni in maniera più approfondita.

Vorrei richiamare, anche alla luce di quello che ha detto l'onorevole Pecorella, un aspetto che riguarda il profilo della polizia giudiziaria. In realtà, se lo spirito della riforma è quello riferito dall'onorevole Pecorella, cioè quello di consentire alla polizia giudiziaria di avere dei poteri di indagine e autonomi, cioè di non rimanere relegata dietro le direttive del pubblico ministero, una volta che questo è stato investito dell'indagine, io credo che la nuova formulazione dell'articolo 327 del codice di procedura penale già abbia modificato l'originaria impostazione del codice — questa è la mia lettura, anche in base all'esperienza che ho fatto —, laddove prevede che « anche dopo la comunicazione della notizia di reato, [la polizia giudiziaria] continua a svolgere attività di propria iniziativa ».

Non esercitando la professione di pubblico ministero dal 1999, può darsi che io

non sia aggiornata al 100 per cento, però vorrei capire meglio. Quando è stato introdotto il nuovo codice di procedura penale noi partecipammo tutti al successivo momento importante di formazione dei magistrati, alla luce dei principi del nuovo processo accusatorio, che si è poi andato modificando rispetto all'impostazione ordinaria. L'impostazione era quella cui accennava l'onorevole Pecorella: quando interviene il pubblico ministero la polizia giudiziaria può svolgere solo attività delegata. Tuttavia, questo principio, proprio perché non aveva dato frutti buoni e comunque metteva un po' nell'angolo la polizia giudiziaria, fu temperato da questa modifica successiva, che mi pare corrisponda al regime vigente.

Detto questo, la questione che io pongo è la seguente: se il problema fosse solo questo, ossia quello di fare in modo che una polizia giudiziaria operosa e capace non sia messa in disparte con la notizia di reato del pubblico ministero, magari non altrettanto capace (le persone non sono tutte uguali) nelle tecniche investigative, ma possa dare impulso alle indagini, non c'è bisogno a mio avviso di incidere sul principio costituzionale eliminando « direttamente », perché l'attuazione di quel « direttamente » può essere realizzata — ma questa è la domanda — con le norme processuali. Grazie.

GIUSEPPE CALDERISI. Rivolgerò alcune domande al professor Illuminati e al professor Angiolini.

In primo luogo, io credo che si debba partire dalla realtà dei fatti: l'obbligatorietà dell'azione penale è una finzione, poiché siamo di fronte a una massima discrezionalità. Non ritenete che questa previsione costituzionale, diversamente dalle ragioni per la quale l'aveva concepita il costituente, si sia di fatto modificata e che questo principio oggi realizzi una violazione del principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge? Se da procura a procura si può agire con la massima assoluta discrezionalità, la conseguenza è evidentemente la mancanza del principio di uguaglianza.