

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA I COMMISSIONE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,35.

(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 Mario Chiavario, ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Torino, Enrico Marzaduri, ordinario di diritto processuale penale, presso l'Università degli studi di Pisa, Patrizia Pederzoli, straordinario di sistemi giudiziari comparati presso l'Università degli studi di Bologna, Mauro Ronco, ordinario di diritto penale presso l'Università degli studi di Padova e Giorgio Spangher, ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma, nonché dell'avvocato Giovanni Pellegrino.

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 abbinare

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 Mario Chiavario, ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Torino, Enrico Marzaduri, ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Pisa, Patrizia Pederzoli, straordinario di sistemi giudiziari comparati presso l'Università degli studi di Bologna, Mauro Ronco, ordinario di diritto penale presso l'Università degli studi di Padova e Giorgio Spangher, ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma, nonché dell'avvocato Giovanni Pellegrino.

Dopo aver ringraziato i nostri ospiti per aver aderito alla nostra richiesta, do loro la parola per lo svolgimento delle relazioni.

MARIO CHIAVARIO, *Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Torino.* Ringrazio lei e la presidente Bongiorno dell'onore che mi è stato concesso ed entro subito *in medias res*, precisando che svolgerò considerazioni soprattutto sul disegno di legge costituzionale del Governo, perché mi sembra che anche le altre proposte di legge costituzionale in larga parte convergano sui temi trattati in tale disegno di legge.

Avanzo un'eccezione sola, se mi è consentito, che riguarda le due proposte di legge n. 199 e n. 1039, relative alla tutela della vittima del reato, perché quello trattato mi sembra un tema che sarebbe opportuno affrontare in ogni caso.

Se non vado errato — non spetta a me svolgere tali valutazioni — mi sembra che esso riscuota un consenso generale in termini di attenzione. In entrambe le proposte di legge si fa riferimento anche a documenti elaborati in sede europea, in particolare alla Convenzione di Strasburgo, e a una Decisione quadro dell'Unione europea.

Mi permetto di affermare che mi sembrerebbe molto opportuno che queste proposte di legge andassero avanti comunque, ma svolgo anche un rilievo sulla loro possibile incompletezza, su una data genericità, per via del rinvio che fanno puramente e semplicemente alla legge. Entrambe le proposte di legge si limitano ad affermare che le vittime sono tutelate dallo Stato o comunque dalla legge. Il rinvio alla legge mi sembra estremamente generico.

Credo che esso potrebbe essere riempito proprio facendo riferimento all'articolo 3 della Decisione quadro dell'Unione europea, la quale contiene numerose norme e direttive che andrebbero valutate e che saranno, se non lo sono già state, sicuramente valutate con notevole attenzione dalle Commissioni.

Metterei in evidenza soprattutto quella dell'articolo 3, la quale dispone che « ciascuno Stato membro garantisce la possibilità per la vittima di essere sentita durante il procedimento e di fornire elementi di prova ». Questo elemento, secondo me, potrebbe essere inserito nel testo stesso di una norma costituzionale che potrebbe — provo a suggerirlo — essere formulata nel senso che la legge tutela adeguatamente la vittima del reato. Farei poi un riferimento alla dignità della persona, garantendole comunque senza pregiudizio il riconoscimento di altri diritti e, in particolare, di essere sentita durante il procedimento e di fornire elementi di prova. Credo che questo riferimento all'esigenza del soggetto di essere ascoltato e di fornire elementi di prova dovrebbe essere opportunamente inserito direttamente in una norma costituzionale.

Passo ad esaminare il disegno di legge governativo, spendendo poche parole sulla

cospicua e complessa serie di norme di rilevanza ordinamentale. Il cuore del problema, non ho bisogno di ricordarvelo io, è quello della separazione delle carriere o comunque della diversificazione più netta rispetto all'attuale tra pubblico ministero e giudice.

Credo che sia giusto che si discuta senza tabù a questo proposito. Mi permetterei soltanto di svolgere un paio di brevissime osservazioni. Mi sembra che non sia facile conciliare ciò che pure è espresso nella relazione governativa, vale a dire il mantenimento del principio di autonomia e di indipendenza del pubblico ministero con una netta separazione tra le due carriere. O meglio, riconosco che questo elemento è presente in molti altri ordinamenti e credo che vada calato e non sono io a dover stabilire se e come, nel contesto italiano.

Svilupparei solo due osservazioni, di cui una è di carattere psicologico, mentre l'altra fa riferimento di nuovo alla normativa europea.

Comincio con l'osservazione di carattere psicologico. Si sottolinea spesso la necessità di distinguere pubblico ministero e giudice perché un'eccessiva frequentazione od omologazione può essere dannosa anche come immagine della giustizia. Mi domando se tale eccessiva omologazione, tale eccessiva frequentazione, che per i non addetti ai lavori può sembrare a volte non opportuna, non valga un po' per tutti gli operatori della giustizia, avvocati compresi.

Mi pare che il discorso più strettamente normativo debba essere il seguente. Non è del tutto scontato, a mio modo di vedere, il fatto che la separazione delle funzioni processuali all'interno di ogni singolo procedimento, operazione che con il Codice di procedura penale del 1988 si è cercato di attuare fino in fondo, debba necessariamente comportare una separazione a livello ordinamentale.

Di nuovo ce lo indica l'Europa, laddove la risoluzione del 1980 che viene opportunamente citata nella relazione al disegno di legge governativo, al punto 17 dispone che gli Stati garantiscono, in particolare,

che nessuno possa al tempo stesso esercitare le funzioni di membro del pubblico ministero e di giudice, ma aggiunge anche al punto 18 che, se il regime giuridico lo permette, gli Stati debbono prendere misure concrete al fine di permettere alla stessa persona di occupare successivamente funzioni di pubblico ministero o di giudice o inversamente.

Aggiunge, infine, che questi cambiamenti di funzioni debbono ovviamente essere condizionati dal consenso della persona, ma su questo credo che non ci sia motivo di discutere.

Passiamo all'obbligatorietà dell'azione penale, all'articolo 112. Chi mi conosce sa che sono molto lontano da tempo da un arroccamento su posizioni ideologiche sotto questo profilo. Non ho avuto bisogno di leggere la relazione governativa per ricordare le parole di Giovanni Falcone contro la mitizzazione del principio di obbligatorietà. Tale principio, che certamente è stato ed è un forte scudo contro quelle che definisco « le pressioni di potenti e prepotenti », ha però portato indubbiamente, nella formulazione rigida che si trova nell'articolo 112 della Costituzione, anche alcuni inconvenienti.

Alcune proposte di legge sono a favore di tale concetto e addirittura alcune sono per una radicale abolizione, ma la previsione del disegno governativo non arriva a tanto. Esso propone due modifiche. Una mi sembra condivisibile, riportare il principio all'ufficio, al di là della personalizzazione. Ciò naturalmente avrebbe bisogno, però, ma non si può affermarlo in questo contesto, anche se forse si può introdurre un elemento da altre parti, di una caratterizzazione degli uffici che responsabilizzi il titolare, ma lasci spazio a una gestione partecipata. In questo senso il riferimento all'ufficio mi sembra che possa essere condiviso.

Quello che mi lascia molto perplesso è, invece, il puro e semplice rinvio alla legge generico — ci sono troppi rinvii alla legge in questo disegno di legge costituzionale e mi permetto di rilevarlo — che può lasciare spazio a tutto e al contrario di tutto.

Il problema vero ed effettivo è quello delle priorità. Anche in questo caso credo che la normativa europea ci possa dare un'indicazione, che peraltro ha avuto un'eco, in un bellissimo libretto di due magistrati, Borgna e Maddalena, di ispirazione ideologica differente.

Il principio è il seguente: nel punto 11 della risoluzione del 2000 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa citata nella relazione governativa, dopo che si è affermato che « gli Stati devono prendere misure appropriate per fare in modo che i membri del pubblico ministero possano adempiere alla loro missione senza ingiustificate ingerenze e senza il rischio di incorrere al di là del ragionevole in una responsabilità civile e penale o di altro genere », si aggiunge che « Tuttavia, il pubblico ministero deve rendere conto periodicamente e pubblicamente dell'insieme delle sue attività, in particolare della messa in opera delle sue priorità. »

Questo riferimento alle priorità, che ha già trovato alcune aperture in norme particolari, come quella sul giudice unico senza che si sia gridato allo scandalo dal punto di vista dell'articolo 112 della Costituzione, mi sembra un argomento che vada approfondito e che possa anche trovare spazio in una riforma.

Mi preoccupa molto di più la proposta di modificare l'articolo 109 della Costituzione. In merito, come è noto alle Commissioni, sono due gli aspetti di rilievo e sotto entrambi i profili mi sembra piuttosto rischioso. In proposito confesso, per quanto può valere la mia opinione, che lascerei le cose come stanno.

Mi pare, infatti, che, anche valutando il contesto delle riforme già attuate e di quelle in cantiere, ci sia il forte rischio di un vero e proprio rovesciamento della scelta del codice del 1988, e ciò da due punti di vista.

Innanzitutto l'abolizione dell'avverbio « direttamente » per cui l'autorità giudiziaria dispone direttamente della Polizia giudiziaria fa pensare, e mi pare che anche la relazione governativa sia molto correttamente chiara su questo punto, a una netta separazione di responsabilità non nella

gestione processuale, ma nella gestione della carriera e della disciplina e a un'abolizione di quelle norme che sono contenute nelle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale, le quali fanno sì che ci sia un coinvolgimento dei vertici delle procure per quanto riguarda la carriera e la disciplina degli agenti di Polizia giudiziaria.

Per quanto riguarda il rinvio del tutto generico alla normativa di legge, anche in questo caso mi sembra che possa suonare soltanto come limitativo.

Intendiamoci bene: io non credo che la Polizia giudiziaria debba essere depressa anche nelle giuste rivendicazioni di una sua autonomia investigativa, però credo che vada compiuta una grossa distinzione tra procedimenti e procedimenti. Porto sempre l'esempio per cui, quando si indaga sul gioco delle tre carte, molto probabilmente il maresciallo ne sa molto di più del magistrato ed è bene, quindi, che abbia una notevole iniziativa di indagine. Quando si tratta, invece, di reati che comportano grosse possibilità di coinvolgimento della pubblica amministrazione o comunque di poteri forti, affidare una preminenza di indagine anche solo nella prima parte del procedimento alla polizia mi sembra estremamente rischioso.

Chiudo con due brevissime parole sulla proposta, che riprende quella della proposta di riforma costituzionale del 2006, di abolizione dell'appello contro le sentenze proscioglitive. Ovviamente è del tutto corretto, da un punto vista metodologico, riportare in Costituzione ciò che la Corte costituzionale ha ritenuto incostituzionale perché contenuto in una legge ordinaria.

Mi permetterei, però, di muovere due rilievi. Quando si fa riferimento, come è giusto, a sistemi che prevedono fortissime limitazioni alle impugnazioni contro le sentenze proscioglitive, bisognerebbe però tener conto del contesto in cui ciò si verifica. Si tratta di sistemi in cui anche gli appelli dell'imputato contro le sentenze di condanna sono fortemente limitati. O si compie una revisione generale del sistema delle impugnazioni, oppure tale richiamo non può convincere del tutto.

Poi c'è un riferimento che francamente non ho mai capito, ma forse solo per mia incapacità, che viene svolto spesso ed è ripetuto anche nella relazione governativa. Mi riferisco all'articolo 2 del protocollo 7 della Convenzione europea dei diritti umani, articolo che garantisce il diritto al doppio grado di giurisdizione in materia penale.

Non mi sembra che questo riferimento valga per escludere l'appello della controparte, anzi, mi è sempre parso che, *in cauda venenum*, nell'ultima parte del paragrafo 2 di questo articolo ci sia un argomento al contrario. Dopo essersi affermato che il condannato ha diritto a un doppio grado di giurisdizione, si aggiunge che « tale diritto potrà essere oggetto di eccezioni » — tralascio ciò che si dice di tali eccezioni e continuo — « nei casi nei quali la persona sia stata dichiarata colpevole e condannata a seguito di un'impugnazione avverso il suo procedimento. »

Addirittura si potrà sostenere che vi è *per tabulas* la conferma che può esserci, non essendo contraria alla tutela dei diritti umani, la possibilità di un appello contro le sentenze di proscioglimento.

Avrei concluso la mia esposizione. Sono a disposizione per eventuali domande e richieste di chiarimento.

GIORGIO SPANGHER, *Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi La Sapienza di Roma*. Anch'io ringrazio dell'invito. Cercherò di esprimere considerazioni sui profili che conosco, per un verso, e che mi interessano per l'altro, quindi non affronterò tutti i temi.

Comincerò con una considerazione che mi sembra del tutto opportuna, perché legata alla mia esperienza. Per pochi mesi ho fatto parte della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura. Ritengo che, se esiste un elemento del disegno di legge del Governo che va indubbiamente considerato nel senso della riforma, è indubbiamente lo spostamento della sezione disciplinare al di fuori del Consiglio. Lo affermo essendone stato il presidente.

Non voglio rivelare assolutamente nulla, però certamente la sezione disciplinare ha la necessità di essere portata fuori dalle logiche consiliari. Non voglio affermare che manchi un diritto tabellare, ma la composizione dell'organo, e l'onorevole Ferranti lo sa, è spesso legata alla casualità e nella casualità a volte c'è qualcosa di più della casualità, l'interesse di una determinata composizione.

La composizione vede soltanto la presenza di due laici e di quattro togati, il che naturalmente può incidere sull'esito del processo decisionale. Può incidervi nella misura in cui, per un giudizio di responsabilità, i voti devono essere quattro; a tre voti la decisione non è di responsabilità. La sezione disciplinare allo stato manca di poteri istruttori. Tali poteri sono affidati all'Ispettorato, composto da magistrati, alla procura generale, sempre composta da magistrati, e le decisioni della sezione istruttoria sono impugnate dalle sezioni unite e civili, sempre costituite da magistrati. I laici, cioè gli esterni alla magistratura, gli esterni al potere giudiziario, sono sostanzialmente due in un momento di passaggio.

Al Consiglio superiore si vive per quattro anni in una sorta di comunità, di amicizia, di rapporti di contiguità, tutte situazioni legittime, che però finiscono per mischiare il momento disciplinare con gli altri momenti che il giorno prima nel corso del *plenum* o nelle Commissioni ci si trova a dover affrontare. Credo di essermi spiegato. Non vorrei insistere di più su questo punto, salvo rimettermi alle vostre domande.

Mi interessa, invece, come processualpenalista, il discorso della separazione delle carriere. Io credo che la Costituzione, quando fu scritta nel 1948 - svolgo un discorso da professore e chiedo scusa - naturalmente partisse anche da quella che era la struttura del processo penale del 1930. È inevitabile e del resto è noto che il processo penale, pur non costituzionalizzato, ma certamente recepito in Costituzione come modello, fu poi bonificato attraverso l'intervento della Corte costituzionale.

Vado al punto. Nella prima parte della Costituzione c'è un riferimento all'autorità giudiziaria. Sono d'accordo con Mario Chiavario sul fatto che le soluzioni alle quali il Parlamento vorrà approdare potranno essere diverse, ciò riguarderà voi come legislatori, però certamente il concetto di autorità giudiziaria era quello in forza del quale l'istruttoria sommaria del pubblico ministero era fungibile con quella formale del giudice, mentre in materia di provvedimento cautelare ordine di cattura e mandato di cattura erano provvedimenti omogenei, suscettibili di essere identici.

Tale concetto di autorità giudiziaria si è trasferito nella struttura ordinamentale. Esiste una contiguità e non ci sono possibilità di affermare nulla di diverso. Autorità giudiziaria nella prima parte della Costituzione significa Consiglio superiore della magistratura, nella seconda la magistratura intera.

Questo modello processuale è stato infranto nel 1988. Gli studiosi dell'Associazione del processo penale, come Mario Chiavario sa, nel Congresso di Lecce hanno votato. Non hanno votato il modello, ma si sono espressi per una linea di tendenza, un orientamento, una scelta di direzione di marcia, che è stata sostanzialmente individuata.

Quando è stata varata la riforma del codice del 1988, fu introdotta solo una norma, il filtro nella separazione delle funzioni, ma era tutto ciò che la Commissione presieduta da Zagrebelsky poteva ottenere. La struttura ordinamentale condizionava fortemente l'elemento processuale.

Non si può far riferimento all'astensione e alla ricasazione. Sono elementi deboli che non c'entrano assolutamente nulla con la separazione delle carriere e con i due Consigli superiori della Magistratura. L'astensione e la ricasazione si collocano su piani assolutamente diversi. Se l'avvocato è amico del giudice e il giudice è amico del pubblico ministero, ci saranno motivi di astensione, ma in questo

caso si tratta di un elemento più profondo. È il modello processuale a essere in discussione.

Se mi permettete, purtroppo devo svolgere una considerazione ancora più forte. Se si realizzerà la riforma del Consiglio nel senso auspicato, bisognerà incidere sulla prima parte della Costituzione, cioè sugli articoli 13, 14 e 15. Quel concetto di autorità giudiziaria non esisterà più, perché c'è un rapporto stretto fra autorità giudiziaria della prima parte e Consiglio superiore o Consigli superiori. Evidentemente non è più possibile un'attività che venga svolta, se non in via d'urgenza, dall'autorità giudiziaria intesa come commistione del ruolo del pubblico ministero e del giudice.

L'articolo 111 della Costituzione, volenti o nolenti, ha cambiato i termini del problema. È stata una riforma, quella sì, forse epocale sul processo penale, perché ha collocato il giudice lontano dalle parti, ha allontanato e ha voluto allontanare il pubblico ministero dal giudice. La riforma, se si realizzerà, vuole rafforzare i poteri del giudice e non indebolirli.

Aggiungerò ancora un'osservazione che tutto sommato mi pare piuttosto importante. Noi abbiamo bisogno sotto tanti profili — potrei andare sull'articolo 112 della Costituzione — che il ruolo del giudice sia più forte ed equidistante dalle parti.

Ai miei studenti spiego: è possibile che il Codice di procedura penale abbia pensato di disciplinare la scena dell'udienza? Ha pensato di trasformare un problema di suppellettili in un problema processuale? Ha affermato che le parti siedono lontane dal giudice. È un problema di Aula, di organizzazione? No, è un problema di sostanza, è un problema per forza del quale si vuole che queste due figure siano separate, abbiano carriere diverse.

Io sono entrato in Consiglio affrontando il problema del passaggio di un pubblico ministero a giudice e sono uscito dal Consiglio affrontando il problema del passaggio di un GIP a pubblico ministero, nella procura di Roma.

Ci siamo dibattuti su questo tema. I filtri non servono, non sono sufficienti. Occorre un'organizzazione stabile che allontani queste due figure, rendendo più forte quella del giudice.

A proposito dell'articolo 112 della Costituzione avrei molte osservazioni da fare. In senso critico, manca il riferimento che c'era invece nella proposta della bozza Boato. C'è una norma nel Codice di procedura penale, l'articolo 330, in forza della quale il pubblico ministero può andare alla ricerca della notizia di reato, ma io credo che il pubblico ministero non abbia questo compito.

Nella bozza Boato questo punto era precisato molto chiaramente: il pubblico ministero riceve le notizie, non le ricerca.

Condivido del tutto il riferimento all'ufficio del pubblico ministero. Del resto, è nella legge di riforma: l'azione penale deve essere uniforme e omogenea, i cittadini devono essere trattati nello stesso identico modo. L'ufficio del pubblico ministero va bene se ha questo significato, non se rientra in una logica piramidale che parte da una procura generale che torni a fare le avocazioni; va bene anche in una procura tronca, l'ufficio della procura, sganciato dall'ufficio della procura generale. Comunque l'ufficio del pubblico ministero deve essere un elemento unitario.

C'è un'ambiguità nel testo del disegno di legge del Governo. Parlando in un dibattito con Ennio Amodio non avevamo le stesse idee sulla parola « criteri ». Che cosa si intende? Per Ennio Amodio indica le modalità di esercizio, ossia archiviazione condizionata, rilevanza del fatto, condotte riparatorie. Bisogna uscire dall'ambiguità. Per me i criteri sono criteri di priorità dell'investigazione, non dell'esercizio dell'azione.

Il problema è che si vorrebbe che il pubblico ministero trattasse i cittadini tutti nello stesso modo. Oggi la figura del pubblico ministero si è fortemente accresciuta, gestisce i tempi del processo, i registri, i modi attraverso i riti e l'oggetto attraverso la formulazione delle ipotesi di imputazione e può assumere atti da « in-

competente » perché situato presso un giudice incompetente con recupero successivo della validità degli atti. Basta non essere informati e non si fa scattare l'articolo 54-*quater* del codice di procedura penale. Non gli si può sottrarre il processo.

Sarebbe forse il caso che, a prescindere dalla possibilità di intervenire su questi segmenti, che sono a legislazione ordinaria, fossero almeno individuati alcuni criteri di priorità nell'investigazione.

Con molta modestia, non deve scandalizzarvi, ma alcuni esistono già, perché il pubblico ministero può tenere l'udienza di convalida al direttissimo, può portare il limite entro 30 giorni, entro 90 giorni con l'immediato, entro 180 col custodiale. Ha il tempo di un anno per i reati che riguardano l'omicidio della sicurezza.

Esistono già criteri di priorità che il legislatore prevede. Si tratta di completarli e poi di individuare quali possano essere i soggetti, l'organo o l'ufficio, chiamati a decidere quali sono i criteri di priorità, se il Consiglio superiore, il Parlamento, il Ministro. Questi saranno compiti del legislatore.

Ho studiato le impugnazioni, ho scritto saggi sulle impugnazioni, però devo ammettere con molta onestà che questo articolo non serve a nulla. O si ha il coraggio di dire le cose come stanno, oppure non lo si ha. Non mi riferisco alle sentenze di condanna, ma al discorso del proscioglimento.

Che significato ha affermare che le sentenze di proscioglimento sono appellabili nei casi previsti dalla legge? Significa scrivere la legge ordinaria sotto dettatura della sentenza della Corte costituzionale. O si ha il coraggio di affermare che il pubblico ministero non può appellare la sentenza di proscioglimento in Costituzione, oppure, se si afferma che una legge ordinaria dovrà disciplinare la materia, questa legge ordinaria non potrà che riscrivere l'appello nei termini identici nei quali l'ha scritto la Corte costituzionale, consentendo una disparità di trattamento soltanto per quanto riguarda le imputazioni, per esempio contravvenzioni punite con pena pecuniaria, mentre il resto non

sarà possibile, perché il rimando alla legge ordinaria dovrà tener conto degli altri valori costituzionali, primo fra i quali il principio di uguaglianza, oltre alla parità delle armi e a tutto ciò che quella sentenza, che personalmente rispetto ma non condivido, ha scritto.

Mi permetterei nella parte relativa alla responsabilità di aggiungere una parola: non si dovrebbe scrivere « la libertà personale », ma « le libertà personali ». Ricordiamoci che oggi le misure cautelari reali hanno più incidenza di una misura cautelare personale. Il sequestro di un patrimonio, la confisca di un'azienda sono molto più gravi di quanto possa essere un ritiro del passaporto, un obbligo di firma o un divieto di avvicinamento.

Scriviamo, dunque, « le libertà ». Tra parentesi, l'articolo 272 del Codice di procedura penale parla di « le libertà della persona ». Ricordiamocelo.

Inoltre, se volete e se potete, per un segno di civiltà, togliamo la parola « carcerazione » dalla nostra Costituzione. Non c'entra con la riforma, però è una parola che non ci sta, perché abrogata dalla legge ordinaria. Non abbiamo più la carcerazione preventiva come istituto, ragion per cui togliamola dall'articolo 13 della Costituzione.

Io mi muovo nella logica giuridica, ma credo che le Commissioni su questo problema, sul quale forse concordate tutti, possa intervenire.

Veniamo al problema dell'articolo 109 della Costituzione. Io non sarei preoccupato dall'idea di rafforzare i poteri della Polizia giudiziaria, né vedrei profili di incostituzionalità. Possiamo sostenere che il codice del 1930 era incostituzionale perché la Polizia giudiziaria aveva ampi poteri e poi concludeva con un rapporto? Direi di no.

Non ci fidiamo, non crediamo nella nostra polizia, non crediamo nella democrazia e nella maturazione che tutto ciò ha avuto? Io non credo. Stiamo attenti: oggi una larga parte del processo penale si basa sulla prova scientifica, sul sopralluogo. Tra parentesi, mi permetto di osservare anche questo alle Commissioni: io credo che la

nostra materia difetti di una disciplina del sopralluogo sulla scena del crimine, che non ci siano i protocolli per quanto attiene a questa determinata fase, che non ci sia il responsabile, che non ci sia controllo sulla catena di conservazione dei reperti.

Sono problemi che emergono all'interno di questa modifica, che personalmente non vedo in termini assolutamente negativi. Del resto, la stessa linea di tendenza del Codice di procedura penale, dopo aver ridotto i termini dell'attività di Polizia giudiziaria, è stata costretta o ha avuto la possibilità di allungare questi tempi e queste modalità di attività della Polizia giudiziaria.

Naturalmente non posso non riscontrare anch'io che nel disegno di legge del Governo ci sono troppi riferimenti alla legge ordinaria e che ciò finisce per diventare un grosso problema. Sarebbe il caso che tali rinvii fossero meglio specificati. Non è assolutamente chiaro per nessuno di quali contenuti tutto ciò potrà essere riempito. Vi ringrazio.

ENRICO MARZADURI, *Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Pisa*. Ringrazio anch'io dell'occasione che mi è stata concessa e concentrerò il mio intervento su temi prevalentemente processuali, anche se un passaggio introduttivo è necessario ed è lo stesso che, peraltro, è già stato fornito dall'amico Giorgio Spangher: gli aspetti ordinamentali visti in una logica processuale.

Quando venne approvato il codice del 1988, uscirono due o tre saggi proprio sui problemi dei rapporti tra riforma ordinamentale e riforma del codice, ma dopo quel fuoco di fiamma iniziale anche la dottrina si placò e abbandonò il tema.

Una causa sicuramente è stata costituita dal fatto che contestualmente alla riforma del codice non era stata ipotizzata una riforma ordinamentale e non era stata collegata soprattutto a livello di legge delega con le novità processuali.

Di fatto, tutto è rimasto fermo ed è stata proprio la riforma costituzionale del 1999, con l'introduzione dell'articolo 111,

che ha fatto riprendere l'attenzione nei confronti di questo tema.

La problematica della separazione delle carriere o, più in generale, l'individuazione di soluzioni che pongano sul piano ordinamentale in maniera separata la posizione del pubblico ministero e quella del giudice è stata fin troppo, a mio avviso, coinvolta da impostazioni ideologico-politiche. Troppo spesso ci si è avvicinati a questo tema non *virgin-minded*, se si può cercare di esserlo. Forse è un'utopia, ma sicuramente si è stati troppo condizionati dalle posizioni politiche che favorivano o contrastavano determinate scelte.

L'approccio deve essere più che mai laico nei confronti di una soluzione del genere. Ciò non significa non vedere quelli che potrebbero essere alcuni condizionamenti sulla posizione del pubblico ministero di soluzioni ordinamentali, né, allo stesso modo, non significa che automaticamente la scelta della separazione debba essere intesa come una scelta che viene a condizionare dal punto di vista dell'autonomia e dell'indipendenza la figura del pubblico ministero.

Al limite, proprio perché ci muoviamo all'interno di un contesto particolare, ci dovrebbe essere la massima attenzione proprio per allontanare il sospetto che dietro una riforma ordinamentale di questo tipo possano esserci manovre di altro genere. È stato affermato, e ci crediamo tutti, che, quale che sia la soluzione a livello costituzionale per il pubblico ministero, devono rimanere ferme le garanzie di autonomia e di indipendenza di questa figura.

In questa prospettiva alcune preoccupazioni ha destato certamente una norma che, peraltro, replica in larghissima parte un contenuto costituzionale già presente. Alludo al fatto che con l'ipotizzata riforma si richiama l'articolo 104, comma terzo, della Costituzione sulle norme dell'ordinamento giudiziario, norme che assicurano l'autonomia e l'indipendenza del giudice. Tale articolo ha destato alcune perplessità, ma è anche vero che, se andiamo a leggere l'attuale articolo 107, troviamo contenuti sostanzialmente analoghi.

Questo ci fa capire come l'approccio a un tema del genere risenta quasi a livello emotivo di una difficoltà di lettura — riprendo l'aggettivazione già usata — laica. Ciò non significa, lo ripeto, che l'attenzione nei confronti dell'autonomia e dell'indipendenza del pubblico ministero non debba essere coltivata al massimo livello.

Sotto questo profilo ci sono anche alcune scelte lessicali che talora possono ingenerare preoccupazioni, si vedrà in seguito se giustificate o meno. Mentre per il giudice si parla di un ordine, superando l'incertezza tra ordine e potere, per il pubblico ministero si allude *tout court* all'ufficio del pubblico ministero. Perché non parlare di una soluzione organizzativa per il pubblico ministero che non legittimi preoccupazioni all'interno della magistratura, in una prospettiva quasi di *capitis deminutio* dell'organizzazione del pubblico ministero? Occorre pari dignità anche per l'organizzazione del pubblico ministero, nella differenziazione di questa funzione rispetto a quella giurisdizionale.

Giorgio Spangher segnalava la problematica dei rapporti, una problematica non solo lessicale, tra il termine « autorità giudiziaria », presente in diverse disposizioni costituzionali, e la diversa collocazione istituzionale del pubblico ministero.

Sono ben note le incertezze che ha destato proprio la presenza nell'articolo 13 della Costituzione dell'espressione « autorità giudiziaria » rispetto alla diversa espressione « autorità giurisdizionale » o « giudice » e la possibilità, quindi, di ricavare dall'articolo 13 una legittimazione attiva in capo al pubblico ministero, autorità giudiziaria, ma non giurisdizionale. Abbiamo anche visto, però, come dal punto di vista sistematico il medesimo articolo 13 collegato all'articolo 111 facesse sì che si imponesse una lettura restrittiva di questo termine.

Io non ho paura dell'interpretazione, quando è un'interpretazione buona, che le norme favoriscono e in alcuni casi anche impediscono. Per me la collocazione all'interno del concetto di autorità giudiziaria del pubblico ministero, anche in una prospettiva di separazione, può ben rima-

nere, proprio nella consapevolezza che l'espressione « autorità giudiziaria » è un'espressione di sintesi che riguarda i magistrati, che svolgono una funzione giudiziaria e che non sono necessariamente giudici. Possono essere giudici e pubblici ministeri, come del resto si esprime al primo comma il novellato articolo 104, per il quale « i magistrati si distinguono in giudici e pubblici ministeri ». Vogliamo mettere la magistratura in luogo dell'autorità giudiziaria ?

Dietro queste soluzioni, che potrebbero apparire del tutto formali, in realtà si possono tradurre esigenze di autonomia e di indipendenza che talora necessitano anche di formalizzazioni. Proprio perché noi viviamo all'interno di un determinato contesto culturale e normativo alcune riforme possono essere attuate, ma devono essere attuate tenendo conto della situazione in cui vengono a essere inserite e a modificare lo stato attuale della disciplina ordinamentale.

Passo rapidamente a prendere in esame gli aspetti più vicini alla mia specializzazione e, quindi, ai temi processuali e penali che vengono ampiamente considerati dalle proposte di modifica, nel testo del disegno di legge del Governo, degli articoli 109, 111 e 112.

Partirei dall'articolo 111, perché quella che viene introdotta nell'ultimo comma è una disposizione che io condivido, ma con alcune modifiche. Al tempo stesso, però, non so se sia una disposizione che può trovare corretta collocazione in un ambito costituzionale.

Il problema che è stato aperto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 2007 non è secondario perché, a mio avviso, si fonda su un errore di prospettiva che non è stato adeguatamente censurato.

Si parla tanto del pubblico ministero come organo di giustizia, organo che si legittima solo sul piano della corretta applicazione di legge, ma, se andiamo a vedere il nucleo motivazionale della sentenza n. 26 del 2007, ci accorgiamo che viene coltivata una prospettiva privatistica

del pubblico ministero, il quale viene visto come totalmente soccombente perché c'è una sentenza di proscioglimento.

È una questione inaccettabile, a mio avviso, proprio in una corretta collocazione del pubblico ministero nell'attuale realtà ordinamentale. Una sentenza di proscioglimento non è una sentenza rispetto alla quale il pubblico ministero è totalmente soccombente. Bisognerà vedere se quella sentenza sul piano della corretta applicazione della legge meriti o meno di essere mantenuta.

Laddove si imponga una riforma, allora si pone un problema diverso, che non è stato correttamente letto a sua volta nella citata sentenza della Corte costituzionale. Si pone un problema di esercizio dell'azione penale in una prospettiva di impugnazione, ma la Corte, come sappiamo, dopo la disgraziata sentenza n. 280 del 1995 sull'appello incidentale, ha abbandonato il rapporto tra impugnazione ed esercizio dell'azione penale.

A mio avviso, l'esigenza di una differenziazione tra il trattamento a livello di impugnazione delle sentenze di condanna e di proscioglimento si giustifica. Del resto, mi pare — posso contraddire almeno in minima parte ciò che asseriva Giorgio Spangher — la sentenza del 2007 che rilevava l'illegittimità costituzionale della nuova disciplina dell'articolo 593 del Codice di procedura penale lasciava un po' di spazio, perché era una disciplina troppo radicale.

Ritagliando su determinate imputazioni e su determinate pene, probabilmente si riesce a trovare anche all'interno della prospettiva coltivata dalla sentenza della Corte costituzionale uno spazio per un'inappellabilità da parte del pubblico delle sentenze di proscioglimento.

A mio avviso, il tema si giustifica sul piano della differenziazione del trattamento perché, mentre per riformare una sentenza di condanna è sufficiente individuare il ragionevole dubbio che incrina e fa cadere la situazione di certezza processuale che aveva giustificato la condanna, per arrivare da una sentenza di proscioglimento a una sentenza di condanna si

deve, invece, costruire tale certezza. È una questione molto diversa, più difficile da giustificare in una prospettiva quale quella dell'appello, soprattutto dell'appello attuale, perché è un'impugnazione, come sapete, essenzialmente cartolare.

Inoltre, sul piano costituzionale ci sono alcune idee forza che giocano sempre in questa direzione, come l'articolo 27, comma secondo, della Costituzione. Ancora una volta si arriva a costruire una differenziazione non ingiustificata sul piano della disciplina delle impugnazioni.

Quello che non mi convince del tutto è come trovare una collocazione a livello costituzionale di queste considerazioni. Questa è, del resto, una disposizione che, come altre del disegno di legge del Governo, rinvia sin troppo ampiamente alla legge ordinaria per una disciplina e, quindi, si dovrebbe riflettere sulla formulazione di questa norma per individuare forse l'idea di fondo, senza lasciare spazi troppo ampi al legislatore ordinario.

Anche riguardo all'articolo 112 della Costituzione in linea di massima sono d'accordo con la soluzione che legittima formalmente la presenza di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale. È vero, però, e anche in altre occasioni ho avuto modo di segnalarlo, che quella di « criteri » è un'espressione indubbiamente ampia e generale, che può favorire le letture richiamate da Ennio Amodio e da altri, per le quali i criteri sono le modalità di esercizio, il che potrebbe compromettere la stessa prima parte della disposizione, quell'obbligo che potrebbe venir meno a secondo della struttura che viene data a queste fattispecie, sulla cui base regolare l'esercizio dell'azione penale.

Peraltro, ove ci fosse un riferimento più specifico ai criteri di priorità, io ritengo che non ci possano essere problemi effettivi di costituzionalità. L'esigenza di una differenziazione sul piano dell'esercizio dell'azione penale o, più in generale, dell'iniziativa penale è un tema che si trova a tutti i livelli.

Se ci ponessimo in una logica di indifferenziazione, si porrebbe il problema, per esempio, per i mezzi di ricerca della

prova, che sono consentiti per determinate imputazioni e per altre no, e che pure sono spesso essenziali ai fini di un accertamento processuale. Evidentemente il legislatore sconta in partenza l'impossibilità per determinati reati, sulla base di un bilanciamento tra interessi, di poter utilizzare questi mezzi, che pure potrebbero risultare gli unici utili ad acquisire alcuni elementi probatori.

Ciò vale a tutti i livelli, compreso lo stesso discorso delle impugnazioni. È nota a tutti l'impossibilità per il pubblico ministero di appellare le sentenze di proscioglimento del giudice di pace. Si tratta di una differenziazione di trattamento che, a mio avviso, riguarda l'esercizio della penale, perché io, come altri, ritengo che nell'articolo 112 rientri anche il potere di impugnazione del pubblico ministero, ma ciò non desta alcuna difficoltà e la Corte costituzionale ha ben spiegato e giustificato tale differenza.

Analogamente, sul piano dell'utilizzazione dei mezzi personali delle risorse della giustizia da distribuire in maniera differenziata a seconda delle caratteristiche di un processo, delle esigenze di una determinata imputazione, si può intervenire senza scivolare — bisogna evitarlo — su piani estremamente evanescenti improntati all'allarme sociale e all'esigenza di dare assicurazione alla società e su questa base graduare le modalità di esercizio dell'azione penale.

Sulla modifica dell'articolo 109 della Costituzione, mi trovo nella posizione anticipata da Mario Chiavario. Le preoccupazioni che sorgono dalla lettura della disposizione sono legate ancora una volta al generico rinvio alle modalità stabilite dalla legge, ma anche al fatto che scompare l'avverbio « direttamente » che tanto significato aveva avuto in sede di discussione nell'Assemblea costituente, proprio perché — ripeto fatti scontati — si voleva supplire alla mancanza di un corpo di polizia specificamente destinato alle funzioni giudiziarie.

Un altro elemento che lascia perplessi è l'accostamento del giudice e del pubblico ministero nel disporre della Polizia giudi-

ziaria a seconda delle modalità stabilite dalla legge. Ciò ingenera un certo sconcerto, perché mettere sullo stesso piano giudice e pubblico ministero in questa prospettiva significa, a mio avviso, snaturare il rapporto funzionale della Polizia giudiziaria, che è evidentemente collegato al momento investigativo.

Il giudice deve avere attraverso la Polizia giudiziaria la possibilità di disporre dell'ordine all'interno dell'Aula d'udienza, ma non è certo questa la caratteristica normativa che ne consente una presenza accanto al pubblico ministero. Manca il riferimento all'autorità giudiziaria e soprattutto a un collegamento diretto con la Polizia giudiziaria.

In questa logica ritengo anche di dover disattendere le proposte di chi, riprendendo l'ipotesi della bozza Boato, vuole inserire o nell'articolo 112 o in altre collocazioni costituzionali il divieto per il pubblico ministero di andare alla ricerca della notizia di reato. Con una battuta forse banale, non sono tanto preoccupato di un pubblico ministero che, sulla base di elementi di sospetto, va alla ricerca di elementi che costruiscano ulteriormente la notizia di reato. Sono, invece, preoccupato da una Polizia giudiziaria slegata dall'autorità giudiziaria e inevitabilmente organicamente collegata al potere esecutivo, che potrebbe essere — siamo nella logica del sospetto e della preoccupazione, ma li dobbiamo considerare -condizionata dalle scelte dell'esecutivo anche in questa fase estremamente delicata pre-procedimentale.

Peraltro, la fase pre-procedimentale non è disciplinata a livello normativo, se non in due disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale. È un compito del legislatore ordinario, ma alcune disposizioni al riguardo non sarebbero superflue.

MAURO RONCO, *Professore ordinario di diritto penale presso l'Università degli studi di Padova*. Ringrazio lei, presidente, e il presidente Bongiorno di questo invito, che mi onora.

Io penso che il primo problema concerna il verificare se vi siano in Costituzione alcuni nodi non modificabili in questa materia e io credo che vi siano. In particolare, credo che vi sia il primato della legge giusta, perché controllabile dalla Corte costituzionale, sulle altre fonti del diritto e, in particolare, in materia penale, sull'interpretazione del giudice, che è vietata *in malam partem* per la Costituzione.

Il secondo aspetto che mi pare fondamentale e sempre costituzionalmente intoccabile è il primato della legge in quanto distante dal giudice, in maniera, per così dire, aristotelica, comprendendo la legge come un elemento che sfugge alla pressione del caso particolare.

La legge è uno strumento di garanzia anzitutto per il giudice perché gli evita di essere sopraffatto o condizionato dal fatto e dalla vicenda storica, ma il giudice in questo modo è costretto a giudicare sulla base di un criterio previo di giustizia penale generale e astratto e questo è un principio che mi pare si possa dedurre dall'articolo 1 della Costituzione.

Il terzo aspetto irrinunciabile che non si può modificare è l'uguaglianza di tutti i cittadini e, più in generale, di tutti coloro che vengono a contatto con le istituzioni volte a realizzare le esigenze di giustizia di fronte alla legge, prevista dall'articolo 3 della Costituzione.

Il quarto aspetto irrinunciabile costituzionalmente è quello dell'autonomia, dell'indipendenza, dell'imparzialità e della terzietà del giudice, che derivano direttamente dall'articolo 3 e dall'articolo 111 della Costituzione.

Il quinto aspetto è l'autonomia e l'indipendenza dell'ufficio del pubblico ministero dal Governo come garanzia dell'uguaglianza dei cittadini ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione.

L'ultimo punto, che però non è contenuto nel disegno di legge del Governo, è l'autonomia e l'indipendenza del Governo e del Parlamento dall'ufficio del pubblico ministero, nel senso di garanzia che le funzioni di indirizzo politico del Governo e la funzione legislativa del Parlamento

non siano messe in pericolo dall'esercizio dei poteri coercitivi e invasivi dell'ufficio del pubblico ministero. Sono tematiche sulle forme di immunità processuale che, a mio parere, sono irrinunciabili in un ordinamento in cui sia rispettato il principio della separazione dei poteri.

Se questi sono i principi irrinunciabili su cui neanche una legge costituzionale può portare modifiche, io penso che nel nostro caso le modifiche proposte da un disegno così complesso non tocchino tali principi. Sotto questo profilo mi permetterei di affermare che la normativa va vista, come oggi si dice, in maniera talora anche un po' superficiale, laicamente, cioè al di là di pregiudizi di carattere ideologico, perché non sono in questione rischi di toccare principi irrinunciabili della nostra Costituzione, quelli della parte prima in modo particolare.

Ciò premesso, vorrei svolgere alcune osservazioni sul nodo fondamentale del disegno di legge, che è proprio quello della separazione delle carriere. Già si è affermato, l'ha fatto Spangher e io non vi ritorno, che la separazione delle carriere è un portato inevitabile della riforma del 1988, ma soprattutto della riforma dell'articolo 111 della Costituzione.

Aggiungerei alcune considerazioni su questo punto. La riforma del codice di rito del 1988-1989 ha una doppia faccia, la faccia accusatoria, che va benissimo, e la faccia investigativa.

La faccia investigativa, di cui forse non si sospettava la rilevanza, ha trasformato la funzione del pubblico ministero da soggetto che esercita l'azione penale quasi esclusivamente, che valutava la possibilità di esercitare l'azione penale sulla base del materiale che gli veniva consegnato dalla polizia o che lui stesso integrava o che veniva integrato dal giudice istruttore, a soggetto che investiga e ricerca gli elementi probatori in piena autonomia e libertà, con enormi poteri conoscitivi e coercitivi. Si pensi tra tutti al potere che è stato consegnato ai pubblici ministeri dalle intercettazioni, dall'enorme settore di conoscenze che provengono in maniera molto dilatata attraverso le intercettazioni.

Questa modifica, cioè la faccia investigativa del pubblico ministero, da un lato ha tolto ragionevolezza all'obiezione tradizionale contro la separazione, che era basata sul fatto che il pubblico ministero partecipava alla cultura della giurisdizione e, dall'altro lato, ha imposto un rigoroso controllo giurisdizionale sull'esercizio dei poteri coercitivi e invasivi del pubblico ministero da parte di un giudice terzo fin dall'origine della fase procedimentale, anzi fin dall'origine delle indagini preliminari.

D'altra parte, la pluralità dei riti alternativi che rischiano di portare alla marginalizzazione del dibattimento e, dunque, del contraddittorio impone di ampliare la sfera di controllo sull'attività di investigatore del pubblico ministero da parte di un giudice terzo in un momento del procedimento in cui la forza del pubblico ministero è incomparabilmente più forte di quella della difesa.

Il bilanciamento di questo enorme potere — il pubblico ministero conosce le indagini, è in grado di esporre parte degli atti e non tutti, perché può avere fascicoli diversi nei quali valgono ipotesi alternative o collegate — non può non essere controllato da un giudice effettivamente terzo, che deve godere della prerogativa dell'assoluta indipendenza rispetto al pubblico ministero.

Da qui l'esigenza della separazione delle carriere, che comporta anche la separazione dei Consigli superiori, perché è attraverso il controllo esercitato reciprocamente, ma soprattutto dai pubblici ministeri nell'unico Consiglio superiore, che si determina un indebolimento delle posizioni dei giudici.

La separazione delle carriere è dunque la naturale e logica conseguenza non soltanto del principio della terzietà del giudice rispetto alle parti, ma prima ancora della intrinseca differenza tra la funzione del giudice e la funzione del pubblico ministero.

La funzione di quest'ultimo è complessa e si compone di due aspetti, la funzione di investigare e la funzione di accusare colui nei cui confronti abbia esercitato l'azione penale. In questa se-

conda assunzione il pubblico ministero partecipa come parte all'esercizio della funzione giurisdizionale e, quindi, in una posizione del tutto diversa rispetto al giudice. Non solo non è terzo, ma è proprio parte, quindi non è imparziale e ha una posizione radicalmente differente dal giudice.

Nella prima funzione, quella dell'investigazione, il pubblico ministero è ancora più distante dalla giurisdizione. È vero che l'investigazione può sfociare in una richiesta di giudizio, ma tale esito non è affatto scontato. L'investigazione postula doti e qualità che sono diverse e talora contraddittorie rispetto alle doti e alle qualità che si richiedono al giudice.

Nella fase delle indagini preliminari, prima dell'esercizio dell'azione penale, l'atteggiamento mentale del pubblico ministero è di tipo inquisitorio. L'inquisitorialità è tornata, non è stata cancellata, fa parte di questa fase precedente all'esercizio dell'azione penale ed è imperniata intorno alla logica del sospetto. Senza sospetti non nascono le ipotesi investigative, senza ipotesi investigative non si esperiscono mezzi di prova e senza l'esperimento dei mezzi di prova non si raggiungono le prove.

La logica del sospetto è la logica dell'investigatore realistico, che sa per esperienza che la trama della vita sociale è spezzata frequentemente dai più diversi momenti delittuosi, che rimangono celati e che egli deve far venire alla luce.

Questo atteggiamento mentale, questa *forma mentis*, è incompatibile con l'oggettività e con la neutralità quasi adiafora che deve caratterizzare la funzione del giudice, quell'indifferenza — uso il termine in chiave filosofica — che significa perfetta distanza dal doppio pregiudizio colpevolista e innocentista che deve caratterizzare l'atteggiamento del giudice, il quale non si fa influenzare e non si deve far influenzare neanche dalla pressione dell'ipotesi accusatoria che il pubblico ministero formula nella fase precedente all'esercizio dell'azione penale.

Il testo delle norme disegnate nella riforma del Titolo IV cerca di dar conto di

questa radicale differenza di ruoli e io non posso non valutare positivamente le norme, in particolare l'articolo 2 del disegno di legge che modifica il secondo comma dell'articolo 101 della Costituzione, statuendo che « i giudici costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni potere e sono soggetti soltanto alla legge ». Si parla dei giudici e non più dei magistrati, comprendendo i pubblici ministeri.

Inoltre, vi è l'articolo 3, che sostituisce il primo comma dell'articolo 102, statuendo che « la giurisdizione è esercitata da giudici ordinari » e non più dai pubblici ministeri.

In questo modo, prima di procedere con l'articolo 4 sulla separazione delle carriere, il disegno di legge costituzionale mette in luce realisticamente il presupposto concettuale che postula la separazione: la giurisdizione è materia dei giudici e, in quanto protagonisti di questa funzione, essi costituiscono un ordine autonomo e indipendente da ogni potere, ivi compreso il potere dei pubblici ministeri.

In questo modo, come affermava Spangher, e io non posso non condividere, è esaltata la funzione del giudice, è garantita la sua autonomia e indipendenza e non è per nulla sminuito il ruolo del pubblico ministero, la cui autonomia e indipendenza dal potere governativo è costituzionalmente garantita dal medesimo articolo 4, il quale, modificando l'articolo 104 della Costituzione, prevede che l'ufficio del pubblico ministero sia organizzato secondo norme di ordinamento giudiziario che ne assicurano l'autonomia e l'indipendenza. Tali norme saranno sottoponibili al vaglio della Corte costituzionale ove rischino di mettere in discussione o di ledere l'autonomia e l'indipendenza.

Per quanto riguarda specificamente il ruolo del pubblico ministero, vanno verificate alla luce dei principi costituzionali irrinunciabili le due modifiche apportate dal disegno di legge costituzionale, la prima consistente nell'individuazione dell'ufficio a designare l'unità organizzativa interna e la rappresentanza indivisibile all'esterno, con la conseguente assunzione di responsabilità del dirigente, la seconda

nella nuova formulazione dell'articolo 112, secondo cui l'ufficio del pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale secondo i criteri stabiliti dalla legge.

Entrambe le modifiche non ledono i principi costituzionali irrinunciabili, anzi salvaguardano e promuovono il principio dell'uguaglianza del cittadino di fronte alla legge. Il coordinamento dei sostituti procuratori in un ufficio diretto da un responsabile ha il duplice intento di assicurare il coordinamento e la funzionalizzazione delle investigazioni e di promuovere l'espletamento delle indagini secondo il principio della ragionevole durata del procedimento, responsabilizzando il dirigente dell'ufficio, operazione che oggi è molto difficile perché ogni sostituto ha motivi particolari di giustificazione, di spiegazione, di dilazione, mentre la responsabilizzazione del dirigente è fondamentale.

Il nuovo articolo 112, poi, pur non rinunciando al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, demanda alla legge l'individuazione dei criteri prioritari di trattazione degli affari penali. Occorrerà individuare mediante la legge questi criteri, il che non sarà assolutamente facile, però indubbiamente si trasferisce sull'autorità legislativa un compito particolarmente rilevante, volto ad attenuare le enormi difformità tra sede giudiziaria e sede giudiziaria, determinate dai diversi orientamenti delle differenti procure della Repubblica, ovvero dall'assenza di orientamenti e dalla conseguente casualità nell'ordine di trattazione.

È un dato di cui tutti dobbiamo prendere atto: si agisce in un modo a Reggio Calabria, a Torino, a Bologna. Sarà logico che ci sia un criterio di carattere unitario che tenga conto anche attraverso legge delle specificità dei diversi luoghi e delle diverse realtà criminali. In questo modo viene introdotto uno strumento diretto a garantire il principio dell'uguale trattamento di tutti i cittadini di fronte alla legge, nella consapevole presa d'atto dell'impossibilità pratica che sia sempre e comunque esercitata l'azione penale per tutti i tipi di reati.