IL PUBBLICO MINISTERO NEL PROCESSO PENALE

Sua funzione e suoi poteri

Il problema della natura giuridica, delle funzioni e del ruolo del Pubblico Ministero (P.M.) nel processo penale, si pone inevitabilmente tutte le volte che si parli di riforma del Codice di procedura penale.*

In realtà la figura del P.M. è senza dubbio l'elemento chiave del processo, tanto che l'attribuzione ad esso di maggiori o minori poteri, l'inserimento di esso nell'ambito del potere esecutivo o del potere giurisdizionale, il conferimento o meno ad esso delle garanzie previste per il giudice, costituiscono problemi che incidono in modo rilevante su tutta l'attività giurisdizionale.

Ma il motivo fondamentale della problematica sul P.M. è costituito dal fatto che ogni scelta in ordine alla natura ed alla funzione dello stesso, è tale da influire su tutto l'ordinamento dello Stato, qualificandolo in senso autoritario o democratico. Per renderci conto di ciò basta pensare che la potestà punitiva, che costituisce uno degli elementi essenziali della vita di ogni forma di Stato, non può essere attuata, se non tramite l'azione ed i continui stimoli del P.M., e che quindi, sia la repressione dei reati, sia la libertà dei cittadini dipendono in buona parte dall'attività, dai poteri, dagli obblighi, dai limiti, dall'indipendenza che la legge attribuisce a questo organo.

Per questo motivo tutte le modificazioni di regime nei diversi Stati, siano esse in senso autoritario o democratico, hanno sempre influito sulla struttura del P.M. e sulla sua configurazione giuridica.

(*) Nell'ordinamento giudiziario italiano vigente (cfr. R. Decreto 30 gennaio 1941, n. 12: « *Ordinamento giudiziario* ») il Pubblico Ministero è l'organo che « veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci, richiedendo nei casi di urgenza i provvedimenti cautelari che ritiene necessari; promuove la repressione dei reati e l'applicazione delle misure di sicurezza; fa eseguire i giudicati ed ogni altro provvedimento del giudice, nei casi stabiliti dalla legge »; esso « ha pure azione diretta per fare eseguire ed osservare le leggi d'ordine pubblico e che interessano i diritti dello Stato, sempre che tale azione non sia dalla legge ad altri organi attribuita » (art. 73).

« Le funzioni del P.M. presso la Corte suprema di cassazione e presso le Corti di appello sono esercitate da Procuratori generali della Repubblica e presso i Tribunali da Procuratori della Repubblica. — Presso le sezioni distaccate di Corte di appello le funzioni del Procuratore generale sono esercitate dall'Avvocato generale [...]. — I Procuratori generali, gli Avvocati generali presso le sezioni distaccate di Corte di appello e i Procuratori della Repubblica esercitano le loro funzioni personalmente o per mezzo dei dipendenti magistrati addetti ai rispettivi uffici » (art. 70).

1. Natura giuridica del P.M. La tesi che lo considera organo del potere esecutivo.

Buona parte della dottrina giuridica ritiene che il P.M. sia un funzionario del potere esecutivo, che svolge la sua opera presso il potere giurisdizionale al fine di promuoverne l'attività ed ottenere l'emanazione della sentenza (1). I sostenitori di questa tesi partono dal presupposto che lo Stato-amministrazione sia il solo titolare del diritto soggettivo di punire che deve essere fatto valere in giudizio mediante l'esercizio dell'azione penale (2).

Tale esercizio verrebbe appunto realizzato dal P.M. mediante la comunicazione al giudice della « notizia criminis » e della correlativa richiesta allo stesso giudice di emettere su di essa una decisione. Sicchè si instaurerebbe nel giudizio un rapporto a tre nel quale una parte (il P.M.) farebbe valere il diritto soggettivo dello Stato-amministrazione ad ottenere una decisione dal potere giurisdizionale, e nello stesso tempo un diritto potestativo nei confronti dell'imputato (3), il quale resterebbe assoggettato all'effetto prodotto dal promuovimento dell'azione penale, cioè allo svolgimento del processo ed alla applicazione della legge.

Questa impostazione del processo nasce dall'esigenza di evitare l'accentramento nel giudice di ogni potere in ordine all'attuazione della potestà punitiva, e di realizzare un collegamento fra i poteri dello Stato. Essa inoltre comporta logicamente una limitazione dei poteri del P.M., che essendo un organo del potere esecutivo non potrebbe essere considerato che « una parte » nel giudizio non munita di particolare credibilità nè di poteri giurisdizionali.

Sottolineano altresì i sostenitori di questa tesi che il P.M. solo se considerato organo dello Stato-amministrazione può essere ritenuto responsabile dei suoi atti nei confronti del popolo (4) e concretamente obbligato a promuovere l'azione penale. Contro la sua inerzia o il suo cattivo esercizio dell'azione penale essi giungono a configurare infatti la possibilità del ricorso gerarchico al ministro di Grazia e Giustizia ed in definitiva la responsabilità

(1) V., fra gli altri: G. LEONE, *Trattato di Diritto processuale penale*, vol. I, Napoli 1961; O. VANNINI, *Manuale di Diritto processuale penale*, Milano 1963; S. RANIERI, *La Giurisdizione penale*, Milano 1930; G. SORTU, *L'esecuzione penale*, vol. I, Roma 1930.

(2) G. LEONE, *Trattato ecc., cit.*, vol. I, p. 278.

(3) Questa tesi muove dalla teoria dell'autonomia dell'azione (v. G. CHIOVENDA, *Principii di Diritto processuale civile*, Napoli 1965, che distingue nettamente il diritto di adire il giudice, dall'interesse fatto valere in giudizio). L'azione del P.M. consisterebbe quindi unicamente nella richiesta di una decisione e nel diritto di proporre questa richiesta da parte della pubblica amministrazione nei confronti dello Stato-giurisdizione (cfr. G. LEONE, *Trattato ecc., cit.*, pp. 278 ss.).

(4) G. FOSCHINI, *Involuzione inquisitoria. Urgente riforma del P.M.*, in *Riv. it. di Dir. e Proc. pen.*, 1962, pp. 26 ss.

politica del Governo nei confronti del Parlamento (5).

Di contro, questa impostazione comporta la perdita da parte del P.M. delle guarentigie del giudice, il completo distacco della relativa funzione dalla Magistratura, e soprattutto la dipendenza diretta ed immediata dell'organo d'accusa dal potere esecutivo, con la inevitabile conseguenza che l'esercizio dell'azione penale dipenderà dalla forza politica e dalla capacità di obiettività che l'amministrazione dello Stato avrà raggiunto.

Ed è opportuno ricordare che per le particolari mansioni del P.M. in ordine alla libertà delle persone, la sua dipendenza dal potere esecutivo può diventare una terribile arma nelle mani di un governo poco rispettoso dei diritti dei cittadini e delle libertà sancite dalla Costituzione, con la rilevante conseguenza che il potere giurisdizionale finirebbe con il dover assistere ad eventuali violazioni della Costituzione o delle leggi essenziali dello Stato senza poter in alcun modo intervenire.

2. La nostra tesi: la natura giurisdizionale del P.M.

Ci pare però che la tesi indicata non possa essere seguita soprattutto per le premesse da cui muove, oltre che per le inevitabili conseguenze cui perviene.

Infatti, essa muove dalla attribuzione al potere esecutivo del diritto di punire, limitando il concetto di giurisdizione alla sola attività svolta dal giudice ed ordinata alla decisione della causa.

In realtà, la ferrea distinzione indicata dai sostenitori di questa dottrina, tra lo Stato-amministrazione e lo Stato-giurisdizione, vuole che in materia penale al primo siano conferiti tutti i diritti pubblici ed il loro esercizio, mentre la giurisdizione funzionerebbe soltanto come una perfetta macchina utilizzata dal potere esecutivo (titolare del diritto di punire) per ottenere dal giudice « la liquidazione della pena » (6) nei confronti del reo e poter così passare alla fase esecutiva.

In questa visione vi è indubbiamente una sopravvalutazione del potere esecutivo, cui viene riconosciuta la potestà esclusiva di far valere la volontà ed i poteri dello Stato. Si perde invece di vista, a beneficio dell'amministrazione, l'unitarietà dello Stato, e si limita la possibilità di esprimere ed attuare la volontà popolare attraverso le varie funzioni attribuite dalla Costituzione agli altri poteri.

a) Non vi è dubbio che la potestà punitiva appartiene al popolo, titolare della sovranità, e che per esso viene esercitata dallo

(5) P. CURATOLA, *Indipendenza del giudice e guarentigie del P.M.*, in *Magistrati o Funzionari?*, a cura di G. MARANINI, Milano 1962, p. 37.

(6) Fra i sostenitori di questa tesi è opportuno notare la posizione di F. GRISPIGNI, nel suo *Corso di Diritto penale secondo il nuovo Codice*, vol. I, Padova 1932.

Stato, non già come da un qualsiasi « attore » che chiede in giudizio una sentenza per poter ottenere un titolo esecutivo, bensì per ristabilire l'equilibrio e l'attuazione dell'ordinamento violato dall'atto antiggiuridico. La violazione della norma penale crea una crisi nell'ordinamento, perchè la volontà popolare non riesce ad attuarsi: per il superamento della crisi non è necessario un « robot » giudiziario azionato dal potere esecutivo, ma che lo Stato conosca fino in fondo la violazione della norma penale, i motivi che l'hanno determinata, la personalità di colui che ha agito anti-giuridicamente, e che, alla luce della vicenda realmente avvenuta, riscopra il significato della norma violata ed i termini in cui essa deve essere ristabilita.

L'essenza dell'esercizio della potestà punitiva non sta quindi nella « liquidazione » della pena da parte del giudice e nell'esecuzione della stessa, ma consiste nella riscoperta in giudizio della validità della norma violata e nel reinserimento nella società del cittadino che ha commesso il reato (7).

Questa attività trascende i compiti dell'amministrazione, poichè tende sin dall'inizio alla scoperta della verità per il superamento della crisi dell'ordinamento. Essa rientra invece nell'ambito della giurisdizione che consiste nell'opera di tutela oggettiva dell'ordinamento giuridico (8).

Deve quindi ritenersi che tutti gli atti posti in essere dopo la consumazione del reato dagli organi dello Stato per l'accertamento del fatto, e tendenti ad una definizione giudiziaria, non siano che espressioni dell'esercizio da parte dello Stato della potestà punitiva, e non possano essere realizzati se non attraverso la giurisdizione.

b) E' opportuno considerare inoltre che ogni riduzione dell'ambito della giurisdizione entro i ristretti confini della pronuncia della sentenza, comporta un inevitabile allargamento delle funzioni del potere esecutivo oltre i termini di una attività amministrativa, sulla strada, superata in Italia, di una giurisdizione diretta e pilotata dal potere esecutivo.

Ci pare di dover ritenere, sulla scia di quanto è stato da tempo chiaramente affermato (9), che « la potestà giurisdizionale dello Stato in materia penale si esplica in una serie di poteri facenti capo a molteplici organi, comprende tanto la polizia giudiziaria e i poteri che al Pubblico Ministero e al giudice spettano in ordine a questa, quanto la coercizione personale nelle sue varie manifestazioni, l'azione penale del Pubblico Ministero e tutte le funzioni di quest'organo in ordine all'accusa, il potere del giudice di condannare il reo, come quello dello stesso giudice di as-

(7) G. VASSALLI, in *La potestà punitiva*, Torino 1942, I, p. 156, precisa: « Il potere punitivo dello Stato, lungi dal rientrare nel potere esecutivo come una delle sue numerosissime sottospecie, appare, in ogni suo momento, come una delle fondamentali manifestazioni della potestà giurisdizionale dello Stato ».

(8) G. VASSALLI, *La potestà punitiva*, cit., p. 160.

(9) G. VASSALLI, *La potestà punitiva*, cit., p. 157.

solvere l'innocente o di perdonare il minore o di pronunciare l'esistenza di una causa estintiva, insomma di non pronunciare condanna per qualsiasi motivo, il potere facente capo al Pubblico Ministero ed agli altri organi dell'esecuzione penale di eseguire la pena, i controlli del giudice su quest'ultima ed infine tutto quel complesso di poteri che il Codice di procedura penale riconosce al giudice ed al Pubblico Ministero affinché possano meglio esplicare la loro funzione di giurisdizione penale; salvo forse soltanto i provvedimenti di polizia e di disciplina presi dal giudice per la tutela dell'ordine nelle udienze ».

In definitiva diciamo che la funzione giurisdizionale viene attuata, sia in via d'azione dal P.M. e dagli organi che con esso cooperano alla ricerca della « notitia criminis », sia dal giudice, attraverso il giudizio. Ciò — precisiamo — non comporta confusioni fra i poteri del giudice e quelli del P.M., che restano notevolmente differenziati, ma implica la chiara individuazione di una funzione giurisdizionale o di giustizia (10), la quale pur nelle diverse competenze abbracci l'attività di tutti gli organi preposti all'attuazione della giustizia.

c) Nel nostro ordinamento giuridico appare evidente che il legislatore costituente, sia pure con qualche tentennamento o imprecisione, ha fatto propria quest'ultima tesi, considerando il P.M. organo della giurisdizione.

Infatti, l'articolo 102 della Costituzione, allorchè parla dei magistrati, non fa alcuna distinzione fra organi requirenti e giudicanti; nell'articolo 104, d'altra parte, dove si afferma che « la Magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere », e dove sono fissate le norme essenziali per l'istituzione del Consiglio superiore della Magistratura, — con le quali si stabilisce, tra l'altro, che del Consiglio stesso fa parte di diritto il Procuratore generale presso la Corte di cassazione — non si pone alcuna distinzione, e quindi implicitamente si considera sullo stesso piano, come organi dello stesso potere, sia i magistrati requirenti che quelli giudicanti.

Alla medesima conclusione si perviene esaminando gli articoli 106, 108, 109 e 110 della Costituzione. In particolare, in quest'ultimo articolo i poteri del ministro, e quindi dell'esecutivo, nella amministrazione della giustizia sono limitati all'« organizzazione » ed al « funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ».

Soltanto nell'art. 107 vi è una limitata differenziazione del P.M., allorchè si dice: « Il Pubblico Ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario »: ciò però nel contesto delle altre norme non può essere in-

(10) G. SABATINI, in *Il Pubblico Ministero nel diritto processuale penale*, I, pp. 38 ss., configura una « potestà di giustizia », che si articolerebbe poi in funzione giudiziaria e funzione giurisdizionale. Il P.M. è stato definito « organo indipendente di giustizia », fra gli altri, anche da U. GUARNERA (cfr. *P.M. e polizia giudiziaria*, in *Archivio penale*, 1968, pp. 355 ss.), e nella *Sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III, 11 aprile 1964, c. Ippolito*, in *Giustizia penale*, 1964, p. 449.

terpretato se non nel senso di una conferma della sua appartenenza all'ordine giudiziario. (Va, del resto, osservato che di fatto l'ordinamento giudiziario vigente conferisce al P.M. le stesse garanzie previste per il giudice) (11).

3. La natura giurisdizionale del P.M. nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Una vera opera di chiarificazione in ordine al riconoscimento della natura giurisdizionale dell'attività svolta dal P.M. e dagli organi di polizia giudiziaria è stata compiuta dalla Corte costituzionale.

Soprattutto con la sentenza n. 86, del 5 luglio 1968 (12), la Corte ha dichiarato « costituzionalmente illegittimi gli articoli 225 e 232 del Codice di procedura penale nella parte in cui rendono possibile, nelle indagini di polizia giudiziaria ivi previste, il compimento di atti istruttori senza l'applicazione degli articoli 390, 304 bis, ter e quater del Codice di procedura penale ». Ed è giunta a questa soluzione dopo aver considerato che sia le indagini compiute dal P.M. subito dopo la « notizia criminis », sia quelle esperite dagli organi di polizia giudiziaria nell'immediatezza del fatto criminoso, non possono essere considerati atti estranei al giudizio, poichè rientrano in indagini preordinate ad una pronunzia penale e si traducono in processi verbali di cui è consentita la lettura nel dibattimento.

Già in precedenza la Corte, pur precisando le notevoli differenze fra l'attività svolta dal P.M. e quella di competenza del giudice (13), aveva più volte chiarito che gli atti posti in essere dal P. M. dovevano essere realizzati con le stesse garanzie per la difesa previste nella istruzione penale, dato che non può disconoscersi una sostanziale identica natura giurisdizionale a tutta l'attività preordinata al giudizio.

Con la sentenza n. 114, del 28 novembre 1968, la Corte costituzionale ha infine riaffermato, interpretando l'articolo 109 della Costituzione, che con esso si è voluto « istituire un rapporto di dipendenza funzionale della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria, escludendo l'interferenza di altri poteri nella condotta delle indagini, in modo che la condotta ne risulti effettivamente riservata all'autonoma iniziativa dell'autorità giudiziaria medesima » (14). E' ovvio che una tale tesi può essere sostenuta solo

(11) Cfr. R.D. LEGGE, 31 maggio 1946, n. 511, modificato dalla Legge 7 febbraio 1956, n. 30.

(12) *Raccolta ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale*, vol. XXVIII, 1968, p. 84. Per un esame critico della sentenza, v. P. V. LUCCHESI, *Ritievi critici sulla sentenza 6 luglio 1968, n. 86, della Corte costituzionale*, in *Giustizia penale*, 1969, III, pp. 353 ss.

(13) Cfr. *Sentenza della Corte costituzionale del 27 novembre 1963, n. 148*, in *Raccolta ufficiale ecc., cit.*, vol. XVIII, 1963, pp. 249 ss. e le sentenze n. 11, 52 e 82 del 1965, citate nella nota 22.

(14) *Raccolta ufficiale ecc.*, vol. XXVIII, 1968, p. 335.

se si muove da una valutazione del P.M. come organo giurisdizionale, e non già come funzionario del potere esecutivo, e se si crede in una funzione di « giustizia » cui cooperano in modo autonomo tutti gli organi predisposti alla tutela oggettiva dell'ordinamento.

4. Il P.M., « parte in senso formale ».

Dalla natura giurisdizionale del P.M. discende come logica conseguenza che egli non è « parte in senso sostanziale ». Infatti, nell'esercizio dell'azione penale egli non è portatore di interessi contingenti, propri di una particolare amministrazione, ma dell'interesse alla attuazione dell'ordinamento.

Da ciò però non può farsi altresì discendere che egli debba agire nel processo con poteri superiori a quelli propri della « parte ».

Il processo penale ha per oggetto essenziale la conoscenza del fatto e della norma ad esso applicabile, e per il suo svolgimento ha bisogno di un « iter » essenziale, nel quale si parta dal contrasto fra diverse tesi, le quali, presentate e sostenute nel dibattito fra più parti, facciano rivivere la vicenda da giudicare e rivelino in che cosa l'ordinamento sia stato violato.

E', in altri termini, necessaria una vera dialettica fra « parti » postesi su posizioni diverse, le quali cooperino al raggiungimento della verità con uguali poteri: il giudice assume il ruolo del solo arbitro della verità al di sopra delle parti. E' logico che ciò non può realizzarsi se al P.M. si attribuiscono insieme funzioni di « parte » che promuove l'accusa e di « giudice » che istruisce il processo e che decide sulla libertà dell'accusato.

L'aver attribuito al P. M. natura giurisdizionale, ha solo il significato ed il valore, essenziale per lo Stato democratico, della costituzione di un organo indipendente ed autonomo che persegue soltanto fini di giustizia e che non risponde al potere esecutivo del suo operato; ma poichè questo organo muove la sua attività da una iniziale conoscenza e valutazione di un fatto (notitia criminis) non ancora verificata in giudizio, e talvolta da una convinzione di colpevolezza di un cittadino, la quale non può assumere alcun rilievo giuridico dovendosi presumere non colpevole chi non è stato ancora condannato (15), non può ad esso attribuirsi che la posizione di una parte (16).

Il P.M., anche se non è parte in senso sostanziale, è certamente « parte in senso formale o processuale » (17). E' cioè co-

(15) Art. 27² Cost., « L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva ».

(16) G. VASSALLI, *Il P.M. e la sua posizione nel processo penale*, in *Democrazia e Diritto*, 1961, pp. 569 ss.

(17) Il VASSALLI, in *La potestà punitiva, cit.*, p. 171, sostiene le tesi del P.M. « parte in senso formale », e precisa la definizione dei due concetti nel modo seguente: « Nel caso del P.M. essere parte in senso so-

lui che fa valere in giudizio una pretesa giuridica, è che si pone nei confronti del giudice e degli altri soggetti del processo come il sostenitore di una tesi.

Conseguentemente, se si segue una corretta interpretazione del « sistema accusatorio » (18), che può ritenersi il tipo di processo penale più confacente con i principi di libertà e con le norme sull'amministrazione della giustizia sancite dalla Costituzione, ed una logica sistematica dei poteri da attribuire ai vari organi della giurisdizione, in base al ruolo che essi effettivamente assumono nel giudizio, non possono conferirsi al P.M. poteri in ordine alla libertà dei cittadini ed alla istruzione del processo, i quali vanno invece riservati al giudice.

5. Il sistema « misto » vigente nel nostro ordinamento.

Il nostro ordinamento giuridico ci ha abituati però a molte contraddizioni ed alla convivenza di sistemi fra di loro contrastanti o addirittura antitetici.

In particolare, il Codice di procedura penale ha tentato la fusione tra il sistema accusatorio e quello inquisitorio (19), attri-

stanziale significherebbe far valere l'interesse non della giustizia, ma della pubblica amministrazione. Essere parte in senso formale significa essere: " la persona rem in iudicium deducens et is contra quem res in iudicium deducitur ". Da tempo la dottrina tedesca ha insistito nel considerare il P.M. come parte in senso processuale o formale (fra gli altri, v. GRAF ZU DOHONA, *Das Strafprozessrecht*, II ed., Berlino 1929). Recentemente il medesimo concetto è stato riaffermato da B. PELLINGRA, *Profili generali del progetto di legge-delega sulla riforma del Codice di procedura penale*, in *Rivista penale*, 1967, pp. 9 ss.

La giurisprudenza più volte ha considerato il P.M. come « parte », ma spesso ha talmente abbondato in differenziarlo rispetto alle altre parti, da giungere praticamente a configurarlo come una parte munita di poteri molto vicini a quelli del giudice. Maggiormente in linea con la concezione del P.M. « parte in senso formale », ci pare la *Sentenza della Corte costituzionale del 27 novembre 1963, n. 148*, in *Raccolta ufficiale ecc., cit.*, vol. XVIII, 1963, pp. 249 ss.

(18) Per una accurata disamina delle differenze fra « processo inquisitorio » e « processo accusatorio », v. G. CONSO, *Accusa e sistema accusatorio*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. I, Milano 1958, pp. 336 s. Ci limitiamo qui ad indicarne schematicamente i caratteri:

Sistema inquisitorio: a) intervento « ex officio » del giudice; b) segretezza del procedimento in rapporto non solo ai cittadini ma allo stesso imputato; c) procedimento e difesa totalmente scritti; d) disparità di poteri fra il giudice accusatore e l'imputato; e) piena libertà del giudice nella raccolta delle prove; f) nessun diritto per l'imputato di promuovere l'assunzione di prove; g) carcerazione preventiva del giudicabile.

Sistema accusatorio: a) necessità di una accusa proposta e sostenuta da persona distinta dal giudice; b) pubblicità di tutto il procedimento; c) sua conseguente oralità; d) parità assoluta di diritti e di poteri fra accusatore ed imputato; e) esclusione di qualsiasi libertà del giudice nella raccolta delle prove sia a carico che a discarico; f) allegazione delle prove da parte dell'accusatore e dell'imputato; g) libertà personale dell'imputato fino alla sentenza inderogabile.

(19) Ricordiamo fra gli istituti tipicamente inquisitori: l'istruzione

buendo prevalenza al secondo nella fase dell'istruzione ed al primo nella fase del giudizio.

Nell'istruzione il procedimento è avvolto dalla segretezza, anche nei confronti dell'imputato, il quale non è posto a conoscenza di quanto viene nei suoi confronti appurato; ma, soprattutto, in essa c'è una effettiva disparità di poteri fra l'accusatore e l'imputato. Il che è reso ancora più grave dal fatto che il P.M. spesso assume insieme la veste e del giudice e della parte.

Quando si tratta di istruzione sommaria il P.M., oltre a promuovere l'azione penale, conduce personalmente l'istruzione della causa, potendo disporre sulla libertà personale dell'imputato e soprattutto avendo la facoltà di citare a giudizio l'accusato, senza alcun vaglio da parte del giudice istruttore, e senza dover rendere conto a nessuno delle proprie convinzioni, non essendo tenuto a motivare in alcun modo la richiesta di citazione a giudizio.

Egli poteva addirittura, secondo i poteri attribuitigli dal Codice di procedura penale prima della sentenza della Corte costituzionale del 19 febbraio 1965, n. 11, condurre l'istruttoria senza osservare le norme stabilite dagli articoli 304 bis, ter e quater del Codice di procedura penale a garanzia della difesa.

Il nostro legislatore ordinario in realtà ha previsto l'istruzione sommaria in applicazione quasi integrale del sistema inquisitorio, muovendo dalla convinzione che l'attribuzione alla funzione del P.M. della natura giurisdizionale e delle garanzie previste per il giudice, fosse elemento sufficiente per garantire l'obiettività e l'imparzialità del P.M. stesso nei confronti dell'imputato. Lo stesso legislatore ha dimenticato però che il P.M., anche se va considerato organo del potere giurisdizionale, svolge la sua attività promuovendo l'azione penale, e che la sua obiettività ed imparzialità in tale fase è necessaria per evitare che dei reati rimangano impuniti o che dei cittadini siano ingiustamente perseguiti, ma che nel processo, almeno se non si vuol trasformare il giudizio in una « grande inchiesta », esso non può assumere se non la veste di « parte » sostenitrice di una tesi la quale deve essere vagliata appunto nel dibattito tra le parti.

Non va inoltre dimenticato che tutto ciò non può essere limitato alla fase del giudizio, poichè la posizione delle parti si delinea sin dal primo atto del procedimento ed immediatamente produce degli effetti che possono assumere rilevanza sostanziale in ordine alla definizione della causa.

sommaria compiuta dal P.M.; la carcerazione preventiva resa obbligatoria per legge in alcuni casi, senza possibilità per il giudice di concedere la libertà provvisoria; la segretezza dell'istruttoria; la disparità fra il P.M. che può presenziare a tutti gli atti dell'istruzione formale ed il difensore degli imputati che può essere presente solo ad alcuni, e conoscerne altri solo dopo il loro compimento (ad es., il deposito dell'interrogatorio); processo totalmente scritto con raccolta delle prove eseguita dal giudice istruttore di sua iniziativa e senza la presenza della difesa. Le caratteristiche del « processo accusatorio » si rinvengono invece nella fase dibattimentale: l'oralità della causa; la parità delle parti; la possibilità della difesa di far valere mezzi di prova; l'escussione delle prove nel dibattito delle parti, anche se tramite il giudice. In conclusione, ci pare che, più che di un « sistema misto », si tratti di una convivenza quasi integrale dei due sistemi in due fasi diverse del processo, con la conseguenza che gli effetti positivi di entrambi, e soprattutto quelli del processo accusatorio, vengono ad elidersi.

6. La giurisprudenza della Corte costituzionale circa la posizione del P.M. nel processo e la sua funzione di « parte ».

La Corte costituzionale con più decisioni, collegate ad una unica linea interpretativa della Costituzione, ha in parte intaccato l'ampio margine concesso dal Codice di procedura penale al sistema inquisitorio.

Essa, pur affermando nelle decisioni sopra ricordate la natura giurisdizionale, o quanto meno di organo del potere giudiziario, del P.M., non ha esitato a precisare che comunque esso va considerato nel processo « parte », e non giudice.

In quanto « parte », secondo la Corte costituzionale, il P.M. non è legittimato a proporre questioni di costituzionalità alla Corte stessa, neanche nel corso dell'istruttoria sommaria (20), ma può soltanto, al pari delle altre parti, proporre la questione al giudice istruttore perchè questi esprima il suo giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza.

Inoltre, la Corte ha deciso che l'art. 234¹, ultima ipotesi, del Codice di procedura penale, il quale attribuisce al Procuratore generale il potere discrezionale di assumere l'istruzione sommaria, non può essere considerato in contrasto con l'art. 25 della Costituzione, poichè tale norma costituzionale tende ad evitare che alcuno sia distolto dal « giudice naturale », ed il P.M., ritenuto dal codice « parte », sia pure in posizione speciale, non può essere nel contempo considerato giudice, nemmeno quando nell'istruzione sommaria svolge attività autonoma (21).

La Corte ha soprattutto intaccato il principio su cui si fonda il sistema inquisitorio, cioè la presunzione che la presenza di un organo della giurisdizione alla direzione dell'istruttoria sia sufficiente a garantire i diritti dell'imputato, dichiarando, con le sue sentenze n. 11 e 52 e con l'ordinanza n. 82 del 1965 (22), la necessità di applicare nell'istruttoria sommaria le stesse norme previste a garanzia dei diritti della difesa per l'istruzione formale.

Con queste decisioni essa ha voluto tentare di condurre il processo penale verso la strada del dibattito fra parti, con uguali poteri, limitando così le funzioni di sapore tipicamente inquisitorio attribuite al P.M. da un Codice di procedura penale nato prima della Costituzione (23), ed espressione di un regime auto-

(20) *Sentenza della Corte costituzionale del 9 aprile 1963, n. 40*, in *Raccolta ufficiale ecc.*, vol. XVI, 1963, p. 260. Con questa sentenza la Corte ha chiaramente messo in crisi l'intero istituto dell'istruzione sommaria.

(21) *Sentenza della Corte costituzionale del 27 novembre 1963, n. 148*, in *Raccolta ufficiale ecc.*, vol. XVIII, 1963, pp. 249 ss.

(22) *Sentenza della Corte costituzionale del 19 febbraio 1965, n. 11*, in *Raccolta ufficiale ecc.*, vol. XXI, 1965, pp. 93 ss.; *Sentenza della Corte costituzionale del 26 giugno 1965, n. 52*, *ibid.*, vol. XXII, 1965, pp. 39 ss.; *Ordinanza della Corte costituzionale del 2 dicembre 1965* (dep. in Cancell. il 6 dic.), n. 82, *ibid.*, vol. XXII, 1965, pp. 265 ss. (cfr. in *Riv. it. di Dir. e Proc. penale*, 1966, III, pp. 252 ss., con nota di M. CHIAVARIO).

(23) Il « Codice di Procedura penale » è stato promulgato con R.D. 19 ottobre 1930, n. 1399, ed ha subito successivamente parziali modifiche

ritario, preoccupato più di reprimere e di garantire l'ordine costituito che non di ricercare la verità nel rispetto della libertà dei cittadini.

La Corte costituzionale, infine, mostrando ancora una volta la sua diffidenza nei confronti dell'istruzione sommaria, affidata ad un organo che, anche se appartenente all'ordine giudiziario, assume di fatto la natura e la posizione di una « parte » nel processo, ha dichiarato con la sentenza n. 177 del 1968 l'incostituzionalità dell'art. 389³ del Codice di procedura penale, nella parte in cui conferiva il potere al P.M. di procedere con il rito sommario ogni qual volta questo ritenesse, insindacabilmente, che la prova fosse evidente (24). Quest'ultima decisione, per il vuoto legislativo che ha determinato, e per le notevoli difficoltà di ordine pratico che ne sono seguite, ha imposto un pronto intervento del legislatore, il quale però ha limitato la sua opera ad una lieve modifica della norma (25), che, se ha eliminato l'evidente contrasto della norma stessa con il testo costituzionale, non è riuscita a intaccare sostanzialmente il sistema delle due istruttorie oggi vigente.

7. La struttura gerarchica del P.M. ed il problema della sua responsabilità.

L'ufficio del P.M. è tradizionalmente organizzato in modo da rispettare una rigida gerarchia all'interno di ciascun ufficio e nei rapporti fra Procura della Repubblica e Procura generale. Questa struttura deriva indubbiamente dalla concezione che il P.M. sia un organo del potere esecutivo, rappresenti la pubblica amministrazione presso i giudici e quindi vada organizzato nelle forme gerarchiche proprie della pubblica amministrazione.

A conclusioni assolutamente opposte si perviene invece se si accoglie la tesi, derivante del resto, come abbiamo visto, dalla più logica interpretazione della Costituzione, che il P.M. sia un organo di giustizia appartenente al potere giurisdizionale. In que-

ed aggiornamenti, soprattutto con la legge 18 giugno 1955, n. 517, che ha introdotto garanzie per la difesa nella fase istruttoria (v. artt. 304 bis, ter e quater).

(24) *Sent. Corte cost. 28 nov. 1968, n. 117, in Raccolta uff. ecc.*, vol. XXVIII, 1968, pp. 361 ss. Questa sentenza, emessa in accoglimento dell'ordinanza del Trib. di Palermo del 4 marzo 1964 (in *Giurispr. costituz.*, 1967, p. 831), è certamente quella che ha suscitato maggiori critiche e perplessità accanto ad incondizionati consensi, proprio perchè ha determinato in modo più preciso la qualificazione del P.M. già accennata in altre sentenze, ed ha mostrato di condividere la dottrina che tende verso una unica istruttoria da celebrarsi davanti al giudice istruttore. Per alcune osservazioni sull'indicata sentenza: M. MAZZANTI, *Una sentenza decisiva per il rito penale*, in *Giustizia penale*, 1969, III, pp. 90 ss.; I. MONTONE, *La scelta del rito istruttorio da parte del P.M. secondo il pensiero della Corte costituzionale*, in *Giustizia penale*, 1969, III, pp. 72 ss.; V. CAVALLARI, *Portata ed effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 389, comma 3 c.p.p.*, in *Riv. it. Dir. e Proc. pen.*, 1968, pp. 1314 ss.; N. CARULLI, *Agonia dell'istruzione sommaria*, in *Archivio penale*, 1969, II, pp. 97 ss.; G. ZAPPA, *Requiem per una istruttoria*, in *Corti Brescia, Venezia, Trieste*, 1969, pp. 20 ss.

(25) Legge 7 novembre 1969, n. 780.

sto caso, infatti, l'interesse prevalente da tutelare per salvaguardare l'essenza e la validità dell'organo, è senza dubbio l'indipendenza di esso dagli altri poteri dello Stato e, all'interno del potere giurisdizionale, l'autonomia di ogni singolo magistrato in ordine all'attività da lui svolta nell'interesse della giustizia.

a) La tutela dell'**indipendenza esterna dell'organo** è necessaria per evitare che l'esercizio o il mancato esercizio dell'azione penale sia determinato da motivi di opportunità politica contingente che interessino gli altri poteri dello Stato. E' opportuno a tal fine ricordare, infatti, che l'attuazione della legge in via coattiva, con la connessa opera di conoscenza ed interpretazione dell'ordinamento, è stata dalla Costituzione affidata al potere giudiziario.

Con ciò il legislatore costituente ha voluto creare la possibilità che le norme poste in essere dal potere legislativo, sulla base della spinta politica data dal potere esecutivo, siano verificate nella loro validità costituzionale e riscoperte nella loro effettiva capacità di regolare la vita degli uomini, in via autonoma ed indipendente da un altro potere dello Stato, stabilendo così la garanzia per tutti i cittadini che l'applicazione della legge sarà indipendente dalle contingenti vicende politiche del Paese, legata soltanto all'indirizzo politico stabilito dalla Costituzione (26), la quale, reggendo tutto lo Stato, regge quindi anche l'interpretazione della legge affidata alla Magistratura.

Questo essenziale principio costituzionale ovviamente comporta come indispensabile corollario per la sua attuazione, insieme con l'indipendenza esterna del P.M., l'impossibilità di ingerenza in esso del potere esecutivo (27). In concreto, però, la **struttura piramidale dell'organo**, nata per permettere un miglior controllo su di esso da parte del governo, oggi, anche se va considerata come costituzionalmente acquisita l'appartenenza dell'organo stesso al potere giudiziario, viene a favorire proprio le **intromissioni del potere esecutivo**.

b) Non minore gravità presenta il **problema dell'indipendenza interna** dei singoli magistrati addetti agli uffici della Procura della Repubblica e dell'indipendenza dei singoli uffici rispetto alle Procure generali.

Questo problema è stato avvertito in tutta la sua gravità dalla Magistratura, che, nella giurisprudenza, ha sempre più precisato i rapporti esistenti sia fra Procura generale e Procure della Re-

(26) Sulla funzione politica della « interpretazione » della legge, v. gli « Atti » degli ultimi tre Congressi dell'Associazione Nazionale Magistrati (XII, XIII e XIV), nonché: L. BIANCHI D'ESPINOSA E ALTRI, *Valori socio-culturali della giurisprudenza*, Bari 1970; E. MORIONDO, *L'ideologia della magistratura italiana*, Bari 1967; F. GOVERNATORI, *Stato e Cittadino in Tribunale*, Bari 1970; G. DI FEDERICO, *La Corte di Cassazione*, Bari 1969.

(27) D. R. PERETTI GRIVA, *L'indipendenza del magistrato con speciale riguardo al Pubblico Ministero*, in *Magistrati o Funzionari?*, cit. (v. nota 5), pp. 709 ss.

pubblica, sia all'interno dei singoli uffici fra i magistrati addetti, rendendo meno rigido il vincolo gerarchico.

In particolare, in una recente decisione della Corte di cassazione (28) si è tentata una interpretazione restrittiva dei poteri del Procuratore generale, chiarendo che « non esiste alcun rapporto di subordinazione gerarchica fra il Procuratore generale ed i Procuratori della Repubblica del distretto; pertanto il primo non può impartire ordini ai secondi nè può compiere atti di avocazione o sostituzione che non gli siano espressamente attribuiti dalla legge per ragioni funzionali che non hanno nulla da fare con il rapporto gerarchico ».

La stessa sentenza, ribadendo su questo punto una giurisprudenza già esistente, ha voluto precisare che fra i magistrati addetti allo stesso ufficio della Procura esiste « un rapporto di subordinazione gerarchica " sui generis ", nel senso che i magistrati che vi appartengono sono soggetti al potere direzionale del capo dell'ufficio, salva la libertà di pensiero e di decisione che spetta ad ogni magistrato, sia del ramo giudicante sia di quello requrente, in ordine al processo ».

Sulla medesima strada di autonomia ed indipendenza del P.M., è stata proposta dal Tribunale di Spoleto l'eccezione di incostituzionalità del potere di avocazione dell'istruzione sommaria da parte del Procuratore generale (29).

Ma la convinzione di tutta la Magistratura della essenzialità della attribuzione, in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario e del Codice di procedura penale, di una vera indipendenza ed autonomia ai singoli magistrati delle Procure della Repubblica, è stata autorevolmente espressa dal Consiglio superiore della Magistratura nella sua « relazione annuale sullo stato della giustizia » (30). In essa si chiede la soppressione del potere di avocazione attribuito al Procuratore generale dall'articolo 392 del Codice di procedura penale, e che sia legislativamente precisata l'attribuzione dei poteri organizzativi ai Procuratori generali ed ai Procuratori della Repubblica necessari per la conduzione del-

(28) Cass. Sez. I, 12 febbraio 1968, c. *Angelozzi ed altro*, in *Rivista penale*, 1968, II, p. 538. Con questa sentenza la Corte di Cassazione ha modificato espressamente la precedente giurisprudenza, nella quale si giustificava il potere di avocazione del Procuratore generale come espressione della supremazia gerarchica nel distretto (in questo senso, v. Cass. Sez. I, 6 maggio 1965).

(29) *Ordinanza di rinvio del Tribunale di Spoleto, del 26 gennaio 1963, in Giurisprudenza costituzionale*, 1963, pp. 298 s. L'eccezione non è stata accolta dalla Corte, che, muovendo dalla considerazione che il P.M. non è giudice, non ha ritenuto sussistere nel caso una violazione dell'art. 25 Cost.; resta comunque da risolvere il problema del fondamento giuridico del potere di avocazione, che appare sempre più il retaggio della struttura gerarchica, legata alla concezione del P.M. funzionario del potere esecutivo.

(30) CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Realtà sociale e amministrazione della giustizia. Relazione annuale sullo stato della giustizia*, Roma 1970, p. 145.

l'ufficio, onde evitare che essa possa in qualche modo intaccare l'indipendenza dei magistrati addetti.

c) L'autonomia e l'indipendenza dei magistrati delle Procure della Repubblica ed il loro definitivo sganciamento dal potere esecutivo **non significano evidentemente assoluta irresponsabilità dei singoli magistrati** in ordine all'esercizio dell'azione penale (31). Ogni magistrato infatti può essere sottoposto al giudizio disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura per gli atti compiuti in violazione dei suoi doveri d'ufficio.

Questa possibilità di sindacare, sia pur entro i limiti della violazione dei doveri d'ufficio, l'operato del magistrato, costituisce una garanzia sia per il cittadino sia per lo stesso magistrato: una garanzia che è molto rilevante, in quanto proviene da un organo che rappresenta l'intero potere giurisdizionale e che, anche per la sua composizione mista, ha la possibilità di valutare il comportamento del magistrato nel quadro dell'intero assetto costituzionale dello Stato.

Il problema della responsabilità dei magistrati per gli atti da essi compiuti soprattutto in relazione all'osservanza della Costituzione, si porrà inevitabilmente in ogni caso in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario; si tratta però di un tema che esula dai confini di queste note e che involge per intero la problematica dei rapporti fra il popolo depositario della sovranità e la Magistratura la quale da esso deriva i suoi poteri e che comunque ad esso deve rispondere dell'esercizio dei poteri stessi.

8. Linee per una riforma ed osservazioni conclusive.

Abbiamo fin qui tracciato le linee fondamentali dei problemi che riguardano il P.M. nell'attuale realtà giuridica.

Ma nel nostro ordinamento **non è ancora superato il contrasto esistente fra la Costituzione** (o quanto meno fra i suoi principi ispiratori) e **le norme vigenti**, che in gran parte derivano dalla legislazione fascista.

Così, in ordine al processo penale, in un Codice di impronta nettamente autoritaria e nel quale ha una assoluta prevalenza il « processo inquisitorio », si è cercato di immettere i principi di libertà garantiti dalla Costituzione con alcune leggi comprendenti gruppi di norme innovatrici, la più ampia delle quali è certamente la legge 18 giugno 1955, n. 517. E' rimasto però latente un contrasto di fondo fra autoritarismo e libertà, volontà di reprimere e presunzione di non colpevolezza fino alla decisione finale. I principi del « sistema accusatorio », pur garantiti in alcune fasi del procedimento, sono rimasti in realtà assorbiti in altri principi che li contraddicono e li svuotano di contenuto. Ne è venuto

(31) L'art. 112 Cost. sancisce: « *Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale* ».

fuori un processo lungo, tortuoso, nel quale le garanzie per la difesa finiscono con l'essere soltanto formalità essenziali per permettere al processo di andare avanti senza essere inficiato da nullità.

Da qui l'esigenza sentita sempre più dalla dottrina, dalla giurisprudenza e dalla classe politica di operare una sostanziale riforma del Codice di procedura penale.

Qualsiasi riforma del processo penale non può non importare una ristrutturazione dell'organo del P.M.

Ci limitiamo qui a tracciare in modo schematico ed indicativo alcune linee di fondo che muovono dalle premesse ideologiche precedentemente indicate.

a) Lo sganciamento del P.M. dal potere esecutivo dovrà essere garantito su tutti i piani.

Non è ammissibile nell'attuale struttura costituzionale dello Stato, nè riportare il P.M. al rango di funzionario dipendente dal ministro, nè considerarlo organo di pressione o di collegamento del potere esecutivo presso il potere giudiziario. I suoi compiti vanno quindi precisati, determinando esattamente l'ambito di azione che ad esso compete in quanto organo promotore, in via autonoma ed indipendente, della giurisdizione.

L'indipendenza e l'autonomia del P.M. va garantita inoltre attraverso una ristrutturazione interna che eviti ogni possibile subordinazione dei singoli magistrati ai capi degli uffici e delle Procure alle Procure generali (32).

b) I rapporti fra il P.M. e la polizia giudiziaria vanno ristrutturati.

Oggi avviene normalmente che il P.M. intervenga soltanto dopo che gran parte dell'attività tendente alla scoperta della verità è stata posta in essere dalla polizia: esso è in realtà il primo magistrato che esamina « il rapporto e gli atti ad esso allegati », i quali spesso consistono in una vera e propria istruttoria svolta senza giudice, con interrogatori, prove testimoniali, confronti.

Il « rapporto » inoltre contiene tutti gli elementi della requisitoria finale: vi è l'imputazione con il titolo del reato, la narrazione delle circostanze di fatto, la confutazione delle tesi difensive e la conclusione di colpevolezza dell'imputato. Il P.M. viene di fatto tagliato fuori da questa attività, che pur è destinata a costituire la parte iniziale e prevalente del futuro processo, o, se vi interviene, la sua attività è limitata alla convalida del fermo o dell'arresto, ed all'interrogatorio degli imputati arrestati.

(32) Il problema del rapporto gerarchico fra i vari organi del P.M., ed in particolare fra il Pretore (in quanto agisce da P.M.) ed il Procuratore della Repubblica, è stato sottoposto al giudizio della Corte costituzionale dal Pretore di Pieve di Cadore con *Ordinanza del 13 novembre 1963*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, pp. 397 ss.

La Corte costituzionale ha già manifestato il suo convincimento in ordine a questo tipo di pre-istruttoria, stabilendo che i diritti della difesa vanno garantiti anche in tale fase, ma la soluzione del problema non può aversi che mediante una sostanziale riforma del Codice (33).

Al P.M. deve essere conferita l'effettiva titolarità dell'azione penale, ed il suo intervento deve essere in ogni caso immediato e contemporaneo a quello della polizia giudiziaria. Ciò comporta la necessità che non sussistano due momenti attribuiti a due organi diversi: il momento della polizia giudiziaria e quello del P.M.

Il P.M., quale dirigente della polizia giudiziaria, deve sollecitare, coordinare, dirigere le indagini e gli « incombenti » propri della polizia giudiziaria. D'altra parte, quest'ultima deve essere sganciata definitivamente dal potere esecutivo per essere posta alle dipendenze del P.M., come corpo specializzato ed addetto alla ricerca dei reati (34).

Questa fase iniziale del processo, che è poi la più delicata e la più importante per la ricostruzione della vicenda delittuosa, **va quindi posta in essere da organi di giustizia autonomi ed indipendenti** che operino per l'attuazione oggettiva dell'ordinamento indipendentemente dalle pressioni di politica contingente degli altri organi dello Stato (35).

L'attività svolta dal P.M. e dalla polizia giudiziaria in questa fase, **comunque, non deve assumere nè le dimensioni nè la forma dell'istruttoria**. Si cadrebbe altrimenti inevitabilmente in una ripetizione dell'attuale situazione processuale, ed il dibattito fra la accusa e la difesa verrebbe realizzato ancora partendo da posizioni di fatto diverse.

(33) *Sentenza della Corte costituzionale del 5 luglio 1968, n. 86*, in *Raccolta ufficiale ecc.*, vol. XXVIII, 1968, pp. 77 ss.

(34) Il tema dell'autonomia della polizia giudiziaria dal potere esecutivo è certamente fra i più dibattuti in dottrina. In senso contrario ricordiamo G. SABATINI, *Attività conoscitiva di polizia e processo penale*, in *Giustizia penale*, 1969, I, p. 129, che si preoccupa dell'esigenza di una sostanziale unità fra l'attività conoscitiva propria del potere esecutivo e la repressione dei reati. Anche U. GUARNERA, in *Pubblico Ministero e polizia giudiziaria (Archivio penale, 1968, pp. 355 ss.)*, ritiene preferibile la conservazione della attuale struttura della polizia giudiziaria, ma pone in rilievo l'esistenza di una migliore dipendenza funzionale dal P.M. In quest'ultimo senso, v. *Sentenza della Corte cost. del 28 novembre 1968, n. 114*, in *Raccolta ufficiale ecc.*, vol. XXVIII, 1968, pp. 327 ss. Per l'autonomia derivabile dalla funzione di giustizia cui va ricondotta la polizia giudiziaria, v. O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V. E. ORLANDO, *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, vol. IV, p. 1, Milano 1904; e G. VASSALLI, *La potestà punitiva, cit.*, p. 165.

(35) Ciò è reso necessario dalla già ricordata esigenza elementare della struttura dello Stato democratico, che richiede per la sua attuazione e propulsione l'autonoma partecipazione politica di tutte le sue componenti, sia pur negli ambiti e con gli strumenti che sono propri di ciascuna funzione, ed in particolare alla giurisdizione chiede una attività di verifica della validità storico-costituzionale dell'ordinamento.

c) Il P.M. deve assumere la posizione processuale di « parte » fin dal primo momento.

Il processo accusatorio, ai cui principii indubbiamente si rifà la Costituzione, vuole che ogni atto sia acquisito al processo soltanto dopo il dibattito fra l'accusa e la difesa davanti al giudice istruttore; l'attività del P.M. al di fuori di questo essenziale schema dialettico va limitata al minimo indispensabile (36).

Ovviamente dovrà scomparire dal Codice l'istruttoria sommaria, ed i casi di giudizio senza istruttoria (es. giudizio direttissimo) (37) dovranno costituire la sola limitata eccezione alla istruttoria formale; dovrà inoltre essere studiata la possibilità che quest'ultima sia condotta oralmente dalle parti davanti al giudice istruttore (38).

d) Ci pare opportuno accennare infine alla possibilità di istituire « una azione penale popolare sussidiaria ».

Questa dovrebbe consentire ai cittadini il promuovimento dell'azione penale per fatti di reato nei confronti dei quali il P.M. non abbia ritenuto necessario procedere (39).

L'azione popolare consentirebbe al popolo una più immediata partecipazione all'amministrazione della giustizia e costituirebbe inoltre una forma, sia pur elementare, di responsabilizzazione del P.M. nei confronti del popolo.

Franco Providenti

(36) Il disegno di legge-delega per la riforma del Codice di procedura penale, presentato dal ministro di Grazia e Giustizia al Parlamento il 5 settembre 1968, nella sua relazione introduttiva prevede l'istituzione di un processo di « parti », in armonia con il « sistema accusatorio ». In esso in realtà si prevede una sola istruttoria davanti al giudice istruttore, ed i poteri inquisitori del P.M. sono limitati alle indagini da compiere in via preliminare per la formazione dell'imputazione. Nel dibattito ancora aperto su questo punto, da più parti si chiede però siano posti con chiarezza dei limiti, onde evitare il pericolo che una interpretazione estensiva di tali poteri porti al risorgere dell'istruttoria sommaria.

(37) Per i problemi inerenti al giudizio direttissimo, v. F. PROVIDENTI, *Il giudizio direttissimo*, in *Rivista penale*, 1967, I, pp. 312 ss.

(38) Il disegno di legge citato non affronta questo problema e conserva il carattere scritto dell'istruttoria. L'oralità dell'istruttoria ovviamente caratterizzerebbe maggiormente questa fase come « giudizio sul fatto e sulla responsabilità », e la successiva fase del dibattimento come « giudizio sull'applicazione della pena e sulla personalità dell'imputato », senza escludere il completo riesame della causa anche in ordine alla responsabilità nel dibattimento.

(39) La proposta di una « azione popolare » sussidiaria è stata recentemente fatta dal Consiglio superiore della Magistratura nella *Relazione annuale ecc.*, cit., p. 396.