

## Il ruolo del PM con il nuovo codice

Da tempo, man mano che procedevano i lavori parlamentari per l'approvazione della legge delega per l'emanazione del nuovo Codice di Procedura Penale, è iniziato presso gli addetti ai lavori, e soprattutto fra i magistrati impegnati nell'esercizio della giurisdizione penale, un accentuato sforzo di previsione di quelli che saranno in un futuro ormai prossimo la concreta realtà del processo e le corrispondenti organizzazione e prassi degli uffici.

Sforzo di previsione tanto più accentuato in quanto il modello di processo con il quale tra breve sarà necessario confrontarsi non rappresenta, come è noto, una linea di evoluzione e sviluppo di quello attualmente esistente, bensì sovrverte, con caratteristiche oserei dire rivoluzionarie i principi cui si ispirano non solo il vigente Codice di Procedura Penale ma altresì le "novelle" anche recentemente introdotte. E sovrverte ancora la concreta prassi giudiziaria, storicamente consolidatasi, secondo cui il Giudice Istruttore è divenuto l'organo che assomma in sé i maggiori compiti e poteri e la fase processuale che dinanzi a lui si svolge è quella che condiziona di gran lunga ogni altra del procedimento, divenuta meramente preparatoria o accessoria dell'istruzione formale.

L'effetto principale e, comunque, più appariscente della delega è quello abolitivo o abrogativo di detto organo giudiziario, che, riconosciamolo (e parlo anche per la diretta esperienza ultradecennale di Giudice Istruttore a lungo impegnato nella gestione dei c. d. maxipro-

cessi), ha finito per assommare compiti e poteri enormi e spropositati rispetto all'originaria previsione normativa, giungendo addirittura ad espropriare, di fatto, anche i compiti di iniziativa del Pubblico Ministero, difficilmente in concreto esercitabili, se non "a rimorchio", in presenza di incarti processuali di enormi dimensioni, impossibili da padroneggiare se non da parte di colui, l'istruttore appunto, che ne ha la diretta gestione.

La scelta operata dal legislatore delegante, per altro di segno del tutto opposto, pur nell'ambito della stessa "filosofia" accusatoria, a quella di cui alla precedente delega del 1974, è stata, come si è detto, quella dell'abolizione dell'istituto della istruzione formale e scomparire così la figura del Giudice Istruttore che ad essa presiedeva, non potendosi affatto paragonare all'istituto esistente quello del giudice "innominato" chiamato ad emettere i provvedimenti di cui ai paragrafi nn. 34 e 37 o il Giudice degli incidenti probatori, ambedue non considerabili titolari dell'inchiesta non foss'altro perché privi della disponibilità del relativo "dossier" documentante l'iter complessivo e completo dell'indagine.

Sotto questo aspetto, pertanto, lo sforzo di previsione risulta piuttosto semplice: scomparsa del Giudice Istruttore e della organizzazione dei relativi uffici. E ciò porrà quanto meno seri problemi di recupero, per evitare la completa dispersione, del patrimonio di organizzazione e di esperienze maturate su questo "fronte", specie in grossi uffici giudiziari, quali, ad esempio, quello palermitano. Ivi, infatti, le iniziative risalenti al compianto Consigliere Istruttore Rocco Chinnici, continuate e perfezionate sotto la direzione del dr. Antonino Caponnetto, che ha coinciso con l'epoca del c.d. maxiprocesso, hanno determinato la formazione di "staff" investigativi di affinata esperienza, l'elaborazione di avanzatissime tecniche di indagine e di documentazione, supportate da strutture organizzative, ove l'utilizzazione delle moderne apparecchiature elettroniche è stata sperimentata utilmente, e per la prima volta su enorme materiale documentario, con piena autonomia

dell'ufficio rispetto all'ausilio di personale esterno, almeno con riferimento alla raccolta, ricerca ed elaborazione dei dati.

Orbene, il recupero di così prezioso patrimonio di esperienze, di conoscenze e di strutture non potrà avvenire se non nell'ambito degli uffici del Pubblico Ministero, poiché non v'è dubbio che, a prescindere dal valore probatorio di essa, tutta, ed ancor di più, l'attività investigativa che attualmente viene espletata dal Giudice Istruttore verrà, dopo l'introduzione della riforma, svolta dalla Procura della Repubblica, sicché è necessario porsi per tempo il problema della futura organizzazione di questo Ufficio, cercando di prevederne fin d'ora le necessità organizzative in relazione alla concreta presumibile attuazione dei suoi compiti istituzionali.

Come ho detto, le caratteristiche "rivoluzionarie" della riforma sono tali da rendere difficile ogni previsione sul concreto funzionamento degli uffici, sia quelli corrispondenti ad organi di nuova istituzione, sia quelli relativi ad organi, come il Pubblico Ministero, che vedranno enormemente dilatarsi i loro compiti istituzionali.

Ogni serio sforzo di previsione deve necessariamente riallacciarsi ad analoghe esperienze e, pertanto, deve considerarsi particolarmente significativo il contributo che si tenta in proposito di dare col presente convegno, il cui tema non va considerato come un accademico confronto tendente a sottolineare le analogie e le differenze tra istituzioni di diversi ordinamenti statuali, bensì come tentativo di individuazione, alla luce di similari esperienze, dei concreti problemi che verranno provocati dall'impatto del nuovo modello processuale con l'attuale diversissima realtà.

Il pensiero corre naturalmente alle esperienze anglosassoni, culla da secoli del sistema accusatorio, la cui introduzione ci si prefigge in Italia.

E corre, in particolare, al sistema statunitense, poiché, con riferimento al Pubblico Ministero, quello inglese non offre, ai nostri fini, spunto di riflessione alcuna, per la buona ragione che in quell'ordinamento manca qualsiasi ufficio paragonabile alle nostre Procure.

In Inghilterra, infatti, la promozione dell'accusa ha, in linea di principio, carattere privato, ossia può essere sostenuta da chiunque: anche la Polizia agisce, può dirsi, in via privata.

Tale impostazione si riflette, in primis, sull'indagine, che può essere condotta da chiunque, purché rispetti la sfera di diritto altrui, tant'è che la Polizia (sarebbe più esatto dire i Corpi di Polizia, che in Inghilterra sono diversi ed a carattere locale, eccezion fatta per Scotland Yard), che solitamente provvede all'indagine, è una organizzazione civile senza struttura gerarchica e non istituzionalmente armata, pur avendo il dovere di investigare sui reati.

Essa, ultimata l'indagine, o archivia direttamente o sostiene l'accusa, in pratica esercitando l'azione penale, senza che esista una istituzione analoga o parallela a quella del PM, servendosi di un suo funzionario o incaricando un avvocato.

È vero che esiste sin dal 1879 il "Director of the Public Prosecution", che tuttavia provvede all'accusa nel pubblico interesse e solo nei casi di particolare importanza, gravità e difficoltà (specie in tema di omicidio, bancarotta fraudolenta, concussione, gravi delitti sessuali etc.), ma sempre a mezzo di funzionari o avvocati. In pratica la sua opera si limita ad una aliquota annua di alcune centinaia di processi, minima comunque rispetto a quelli complessivamente celebrati. Su richiesta, fornisce, inoltre, pareri in materia giuridica, specie alla Polizia.

Dunque è di massima la Polizia che provvede, iniziando dall'indagine fino all'archiviazione o al promuovimento ed all'esercizio dell'azione penale, svolgendo le attività altrove conferite anche al PM o al Giudice Istruttore; e ciò sino al giudizio, nel quale la stessa Polizia sostiene l'accusa, tramite un funzionario suo appartenente o un avvocato suo mandatario.

Nessun apporto, pertanto, offre il diritto inglese alla risoluzione dei nostri problemi, concernenti l'organizzazione e l'attività del PM, ed in ciò si vede quanto sia errato ed approssimativo l'accostamento,

a livello giornalistico e di opinione pubblica corrente, tra il modello processuale prefigurato dalla riforma e quello c.d. “anglosassone”, quando proprio il modello anglosassone a noi più vicino, quello europeo, manca addirittura della previsione di un organo, quale il Procuratore della Repubblica, che è e rimane “centrale” in Italia anche nel processo degli anni novanta.

Valido modello di riferimento è invece per certo quello statunitense, ove l’indagine è di pertinenza della Polizia, ma questa, a conclusione dell’inchiesta, qualora ritiene sufficienti gli elementi per l’accusa, rimette gli atti al Procuratore, figura analoga al nostro Pubblico Ministero, che tuttavia ha la facoltà e non l’obbligo di esercitare l’azione penale, e ciò sia in relazione alla sufficienza o meno, a suo parere, delle risultanze a carico, sia ad altre varie ragioni di opportunità.

Contrariamente, quindi, all’Inghilterra, negli USA l’azione penale non è gestita dalla Polizia ma da un funzionario, detto Attorney, non appartenente né all’ordine giudiziario né alla Polizia, elettivo in taluni stati e di nomina governativa in altri, come del resto i Giudici, e con uffici corrispondenti alle varie giurisdizioni federali, statali e locali.

Quanto però alla concreta attività espletata dall’Attorney, va osservato che in USA il procedimento può essere di due specie:

il “sommario”, riservato ai delitti meno gravi, che non impone una istruttoria predibattimentale ed è trattato all’udienza innanzi ad una Corte di magistrati senza Giuria

il “by indictment”, che è riservato ai casi più gravi e prevede, prima del dibattimento, una istruttoria svolta dal Grand Jury, composto da un Presidente e da una Giuria, con membri che variano da un minimo di sedici ad un massimo di ventitré, oppure dal Coroner, elettivo o non, ma che negli USA è una autorità giudiziaria ed opera con una giuria composta da non meno di nove e da non più di quindici membri.

L’attività istruttoria del Gran Jury e del Coroner è segreta. Vi partecipano solo l’Attorney, i testi, gli esperti, lo stenografo e se occorre l’interprete.

I testi sono sentiti sotto giuramento e si redigono i verbali dei vari atti, che poi sono trasmessi alla Corte competente. Ed è da notare che si va estendendo la consuetudine di delegare ad un singolo componente della Giuria (one man Jury), che pertanto finisce per fungere da Giudice Istruttore, l'assunzione delle prove.

Orbene, al fine di avviarmi velocemente alla conclusione vorrei subito rilevare che il modello nordamericano (non anglosassone in genere), cui il nostro nuovo processo si ispira, prevede sì la figura del Pubblico Ministero, titolare di apposito ufficio pubblico istituzionalmente incaricato dell'esercizio dell'azione penale, ma affida ad esso, da un lato, ben più ampi poteri di quelli dei quali saranno investite le nostre Procure (basti pensare alla contrattazione ed alla discrezionalità di esercizio dell'azione penale) e dall'altro compiti di gran lunga più ridotti di quelli ai quali, con quanta più estrema povertà di mezzi è facile immaginare, dovranno sobbarcarsi i nostri Pubblici Ministeri.

Basti pensare alle indagini, che negli USA sono precipua competenza della Polizia e delle quali (par. 31) il PM italiano dovrà assumere la direzione, impartendo alla Polizia Giudiziaria le opportune direttive, immediatamente dopo la notizia del reato, che dovrà essergli data entro 48 ore.

Basti pensare al dovere di disporre il fermo di indiziato di gravi delitti ed all'immediato dovere di liberazione di cui al paragrafo 34.

Basti pensare a tutto il complesso di attività istruttorie prefigurato dal paragrafo 37, anche con riferimento alla raccolta di elementi favorevoli all'imputato ed al dovere di compimento di indagini "in funzione dell'esercizio dell'azione penale", cioè all'indeclinabile dovere di compiere (direi meglio continuare a compiere perché in ciò continuerà il sistema attuale) tutte quelle indagini, spesso infruttuose e defatiganti, che qualsiasi PM sa assorbire gran parte della sua attività giornaliera, costantemente sollecitata da segnalazioni, esposti, denunce di ogni genere nonché da mere trasmissioni di atti da parte

della Pubblica Amministrazione, invocanti quella attività di supplenza che poi tanto vivacemente si contesta.

E ciò con limitati poteri di delega alla Polizia Giudiziaria (vedi paragrafo 37) e senza più la possibilità, una volta concretatasi l'imputazione in capo ad un soggetto noto, di investire dell'indagine un diverso organo processuale, quale è nell'ordinamento attuale il Giudice Istruttore.

Né nel sistema prefigurato dalla delega, e sempre che nella prassi non se ne verifichino distorsioni, la figura del Giudice dell'incidente probatorio può essere in alcun modo raffrontata a quella del vecchio Giudice Istruttore. Infatti, se è vero che le ultime modifiche hanno previsto, ove possibile, la concentrazione in capo allo stesso Giudice di tutti gli incidenti probatori e di tutti i provvedimenti relativi allo stesso procedimento, questo nuovo organo interverrà solo episodicamente nell'inchiesta penale, compiendo singoli atti e senza alcuna facoltà di impulso o potere diverso da quello di assumere l'atto indicato o denegarne l'assunzione.

Tutta l'attività istruttoria (con limitatissimi effetti probatori, circostanza che non ne attenua ma aggrava grandemente le difficoltà) graverà pertanto pressoché esclusivamente sugli uffici di Procura, con limitate possibilità di delega alla Polizia Giudiziaria, cui dovranno comunque essere sempre immediatamente impartite direttive, e con l'impossibilità di avvalersi continuativamente dell'opera di altri organi, come, invece, specie in materia di criminalità organizzata, avviene negli USA con i Gran Jury, organo sostanzialmente d'accusa, che svolge indagini senza contraddittorio ed in gran segreto, secondo schemi decisamente inquisitori.

Compiti immani attendono le Procure della Repubblica, che per prime e più pesantemente risentiranno dell'impatto con il nuovo processo prefigurato dalla riforma. E perché non si giunga impreparati all'appuntamento con questa "scommessa", perdendo la quale la stessa riforma naufragherà tragicamente, occorre immediatamente

predisporre un elaborato piano di potenziamento di questi uffici in uomini e mezzi.

Occorre vengano studiati approfonditamente proficui sistemi di recupero agli uffici di Procura del personale umano (magistrati, funzionari ed ausiliari), delle strutture logistiche, meccaniche ed elettroniche e delle potenzialità investigative in genere oggi prevalentemente patrimonio degli Uffici d'Istruzione.

È necessario trovare gli adatti “incentivi” perché da parte dei magistrati crescano le “vocazioni” a tal genere di attività, sicuramente la più gravosa ma insieme la più esaltante nel nuovo processo, non foss'altro perché principalmente ad essa è affidato il concreto attuarsi di quei principi di civiltà giuridica che col sistema accusatorio si vogliono nel nostro sistema introdurre. E le ricorrenti tentazioni del potere politico, quali ne siano le motivazioni, di mortificare obbiettivamente i magistrati del PM, prefigurandone il distacco dall'ordine giudiziario, anche attraverso il primo passo della definitiva separazione delle carriere, non incoraggiano certo i “giudici”, che tali tutti sentono di essere, ad indirizzare verso gli uffici di Procura le loro aspirazioni.

Mi domando quale potrebbe divenire la situazione nella provincia in cui opero, ove, fortunatamente con lodevoli eccezioni, i magistrati rifiutano di recarsi, specie negli uffici del PM, tanto che la copertura dei posti in organico è affidata agli uditori che, piazzatisi negli ultimi posti in graduatoria del loro concorso, subiscono le conseguenze delle altrui precedenti scelte e, quindi, si affrettano, maturato il periodo minimo di permanenza, a chiedere il trasferimento altrove, sicché la rotazione negli incarichi assume ritmi frenetici ed insostenibili per una proficua gestione del lavoro in zone dove la criminalità organizzata finisce, anche per questa ragione, per spadroneggiare indisturbata.

## Droga libera o uomini liberi?

Difetto di esperienze concrete in materia di prevenzione tossico-dipendenza e recupero.

Esperienza giudiziaria in materia di traffico internaz. di sostanze stupefacenti.

Ragioni di partecipazione.

- > Solidarietà col comitato organizz.
- > Partecipaz. Muccioli e opera meritoria
- > Validità, anche nel merito, della mia esperienza.

Droga libera: espressione estremamente contraddittoria (termini inconciliabili) per l'uomo di legge e lo studioso di problemi inerenti al traffico ed alla diffusione delle sost. stupefacenti.

Nei tempi moderni il consumo di massa della droga nasce come fatto di oppressione coloniale e bellica e continua come l'attività più intensa e pericolosa della criminalità organizzata.

La lotta alla droga è quindi storicamente lotta per la libertà: dall'oppressione e dal crimine.

Nei primi decenni dello scorso secolo avidi commercianti inglesi alimentano in Cina il consumo di oppio da parte delle classi più diseredate, provocando un incontrollabile appetito di massa.

Suppliche inutili del Governo cinese.

Brano della lettera inviata nel 1839 dal Commissario Lin-Tse-han alla regina Vittoria.

“Supponga che vi sia qualcuno in un altro paese che introduca oppio in Inghilterra per venderlo e che per tal fine stimoli la vostra gente a comprarlo e a fumarlo: certamente i suoi onorevoli rappresentanti lo odierrebbero... Naturalmente ella non vorrebbe che fosse fatto ad altri quello che non vuole sia fatto a sé”.

Richiamo all'imperativo Kantiano (agisci come se la norma che regola le tue azioni possa essere assunta a norma di comportamento universale) che dalla filosofia moderna viene considerato l'essenza stessa del concetto di libertà.

Sordità inglese e reazione del Governo Cinese (ventimila casse di oppio distrutte).

Guerra dell'oppio (1840-1842), che piega duramente il celeste impero.

Echi in Europa: 1874 fondazione società per la soppressione del commercio dell'oppio.

Analoghe iniziative in USA.

Processo estremamente lento che culmina nella Convenzione Internazionale sull'oppio firmata all'Aja il 23.1.1912.

Continuano le resistenze internazionali (fra cui l'Italia, che non le ratifica).

Trattati di pace 1919 che obbligano i paesi firmatari a dare esecuzione alla Convenzione.

1920: Patto Società Nazioni, che ribadisce l'obbligo degli Stati aderenti a combattere gli illeciti connessi alla droga.

1931: Convenz. internaz. di Ginevra intesa a limitare fabbr. e distribuz. stupefacenti ad usi esclusiv. medici e scientifici.

1936: Conv. Ginevra per la repressione traffico illecito delle droghe nocive.

1946: Protocollo di attuaz. di precedenti convenzioni adottato a Lake Success 11.XII.1946.

1953: Protocollo di New York 23.6.1953.

1958: Convenzione sul mare territoriale che autorizza misure necessarie alla repressione del traffico illecito di stupef. a bordo di navi straniere in transito nel mare territoriale (Fidelius).

1961: Convenzione Unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30.3.1961, che abroga tutti i trattati precedenti, recuperandone però tutti i principi informativi.