

## Pubblico ministero e polizia giudiziaria

Giorgio Lattanzi, Glauco Giostra

---

1. Il disegno dei rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria nel codice del 1988 era stato più ingenuo che velleitario. Si voleva una radicale innovazione rispetto al sistema precedente, il quale riservava all'attività della polizia giudiziaria uno spazio iniziale eccessivamente ampio, che si concludeva con un "rapporto". Un atto questo con il quale la polizia giudiziaria riepilogava gli elementi probatori acquisiti e solitamente argomentava per dimostrare la responsabilità dell'imputato; un atto che non poteva trovare cittadinanza nel nuovo codice e che nel codice del 1930, oltre all'istruzione, condizionava il giudizio, perché era conosciuto dal giudice e lo orientava, pregiudicandone la decisione.

Per cambiare sembrava necessario che il pubblico ministero ricevesse immediatamente la notizia di reato e assumesse subito la direzione delle indagini, e che la polizia giudiziaria non redigesse più un rapporto, ma si limitasse a riferire «per iscritto, gli elementi essenziali del fatto e gli altri elementi sino ad allora raccolti, indicando le fonti di prova e le attività compiute» (art. 347, co. 1, c.p.p.).

Nel disegno originario la comunicazione della notizia di reato doveva avvenire «entro quarantotto ore» e la polizia giudiziaria aveva dei compiti di indagine limitati fino a quando il pubblico ministero non avesse «impartito le direttive per lo svolgimento delle indagini» (art. 448, co. 1, c.p.p.), mentre dopo doveva compiere gli atti ad essa specificamente delegati e «tutte le attività di indagine che, nell'ambito delle direttive impartite», erano «necessarie per accertare i reati ovvero» erano «richieste da elementi successivamente emersi» (art. 348, co. 3, c.p.p.). Insomma la polizia giudiziaria aveva una sfera di iniziativa limitata e doveva attendere le deleghe e le direttive del pubblico ministero.

Il legislatore non aveva considerato che i reati destinati ad essere

portati a immediata conoscenza del pubblico ministero sarebbero stati centinaia di migliaia, e che il pubblico ministero si sarebbe trovato nell'impossibilità di dare per ognuno di essi disposizioni alla polizia giudiziaria, mentre questa, anche perché frustrata dal nuovo assetto processuale, in mancanza delle disposizioni, dopo aver riferito la notizia di reato, si sarebbe di fatto fermata. Le nuove procure presso le preture non solo non erano in grado di gestire le notizie di reato che ricevevano, ma neppure erano in grado di iscriverle tempestivamente nel registro. Alcune avevano accumulato arretrati di decine o addirittura di centinaia di migliaia di notizie da iscrivere.

Questa situazione normativa però da tempo è cambiata. La polizia giudiziaria non ha più a disposizione il termine di quarantotto ore, ma deve più semplicemente riferire la notizia di reato "senza ritardo", e «anche successivamente [...] continua a svolgere le funzioni indicate nell'art. 55, raccogliendo in specie ogni elemento utile alla ricostruzione del fatto e alla individuazione del colpevole» (art. 348, co. 1, c.p.p.). Inoltre non è più tenuta a operare solo nell'ambito delle direttive ricevute, ma può svolgere «di propria iniziativa, informandone prontamente il pubblico ministero, tutte le altre attività di indagine» e assicurare «le nuove fonti di prova».

Così la polizia giudiziaria ha recuperato un proprio ruolo autonomo, collegato con quello del pubblico ministero, che non può non rimanere il *dominus* dell'azione penale. Il rapporto è puntualmente descritto dall'art. 327 c.p.p., a tenore del quale «il pubblico ministero dirige le indagini e dispone direttamente della polizia giudiziaria», mentre questa «anche dopo la comunicazione della notizia di reato, continua a svolgere attività di propria iniziativa».

2. Il punto di arrivo dell'evoluzione normativa fa intravedere un rapporto tra i due organi delle indagini non molto diverso da quello esistente nel vigore del codice del 1930. È stata riconosciuta alla polizia giudiziaria un'autonomia investigativa e le sue relazioni con il pubblico ministero sono mediate da atti di comunicazione della notizia di reato e da relazioni che non appaiono molto diversi dagli antichi rapporti. È diversa, com'è giusto che sia, l'utilizzazione processuale di questi atti, che rimangono nel fascicolo del pubblico ministero e non sono conosciuti dal giudice del dibattimento.

Resta il potere del pubblico ministero di direzione delle indagini (artt.

327 e 348, co. 3, c.p.p.), rispetto al quale è funzionale l'obbligo di comunicare la notizia di reato "senza ritardo", e meraviglia che sia stata talvolta prospettata la possibilità di far cadere questo obbligo, in modo da rinviare la comunicazione della polizia giudiziaria al termine delle sue indagini. Meraviglia perché un uguale obbligo era presente anche nel codice del 1930, il cui art. 2, co. 3, che non aveva dato luogo a rilievi, stabiliva: «Il rapporto è presentato, senza ritardo, al procuratore della Repubblica o al pretore». Al fine di armonizzare le esigenze di urgenza nell'informare l'autorità giudiziaria con la necessità della p.g. di procedere a rilievi ed indagini istruttorie si addiveniva subito all'inoltro di un rapporto preliminare, al quale faceva seguito, appena possibile, l'invio dei rapporti supplementari e di un rapporto conclusivo.

Una regolamentazione diversa ben difficilmente potrebbe considerarsi compatibile con i principi costituzionali, che fanno del pubblico ministero il responsabile dell'esercizio dell'azione penale (art. 112 Cost.) e, ponendo per questa ragione a sua disposizione la polizia giudiziaria (art. 109 Cost.), implicano che egli sia messo tempestivamente a conoscenza delle notizie di reato e in grado di dare, se lo ritiene opportuno, disposizioni sullo svolgimento delle indagini.

È da aggiungere che un caposaldo del sistema processuale è costituito dall'iscrizione nel registro delle notizie di reato, *dies a quo* dei termini relativi alla durata delle indagini, e che verrebbe meno qualunque garanzia al riguardo se la notizia di reato, dalla quale dipende l'iscrizione, non dovesse pervenire senza ritardo e la sua comunicazione fosse rimessa alle determinazioni discrezionali della polizia giudiziaria.

3. Un'altra proposta che di tanto in tanto viene avanzata è quella di escludere il potere del pubblico ministero di acquisire autonomamente notizie di reato, cioè di ricercarle. Si dice che la ricerca è compito della polizia; il pubblico ministero dovrebbe limitarsi a ricevere le notizie, ma non potrebbe acquisirle di propria iniziativa; non potrebbe insomma svolgere alcuna indagine senza aver prima ricevuto una notizia di reato.

Strana tesi, perché l'esercizio dell'azione penale, che per il pubblico ministero forma oggetto dell'obbligo costituzionale, riguarda tutti i reati, e non solo quelli che hanno formato oggetto di una *notitia criminis*.

Il tema di recente è stato ripreso da Luciano Violante, il quale in un articolo su "La Stampa" del 6 ottobre 2008 ha scritto che la formula dell'art. 330, comma 1, cpp, secondo il quale «Il pubblico ministero e la

polizia giudiziaria prendono notizia dei reati di propria iniziativa», non significa che questi organi «“cercano”, significa che la notizia di reato c’è già (per esempio un’inchiesta giornalistica) perché non si può “prendere” una cosa che non c’è». E ha aggiunto che «il compito di cercare le notizie di reato spetta invece alla polizia amministrativa ... senza notizia niente indagini».

Affermazioni a dir poco discutibili perché generalmente tra coloro che a vario titolo si occupano del processo penale si ritiene che prendere notizia dei reati “di propria iniziativa” significhi anche ricercarla. Se ce ne fosse bisogno, questo significato potrebbe essere avvalorato dall’art. 55 c.p.p., il quale, nello stabilire che «la polizia giudiziaria deve, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati» assegna alla stessa, con le parole “anche di propria iniziativa”, un compito di ricerca, che si aggiunge agli altri, confermando inoltre che si tratta di un compito della polizia giudiziaria e non della polizia amministrativa. Un compito che del resto negli stessi termini era assegnato alla polizia giudiziaria dall’art. 219 del codice del 1930.

E se la polizia giudiziaria deve ricercare i reati sembra azzardato sostenere che lo stesso non possa fare il pubblico ministero, in particolare indicando alla polizia giudiziaria, che da lui dipende, l’attività di ricerca da svolgere, in funzione dell’esercizio, da parte sua, dell’azione penale.

Luciano Violante ha giustamente osservato che

al p.m. l’ordinamento riconosce poteri assai incisivi nei confronti della libertà, della onorabilità e dei beni dei cittadini, ma a una condizione: che quei poteri siano esercitati in base a un presupposto preciso e controllabile, l’esistenza di una notizia di reato.

L’osservazione è puntuale ma quei poteri sono riconosciuti al pubblico ministero (o anche al giudice) non per la sua qualità personale ma per lo svolgimento di indagini relative a specifici reati, e più volte la Corte di cassazione ha avuto occasione di affermare che alcuni di quei poteri non possono essere utilizzati, neanche dal pubblico ministero (o dal giudice), quando l’attività investigativa è diretta ancora ad accertare se un reato sia stato o meno commesso. Ciò significa che la differenza tra gli strumenti investigativi utilizzabili è collegata alle diverse finalità dell’attività investigativa e non alle diverse qualità funzionali (pubblico

ministero o polizia giudiziaria; polizia giudiziaria o polizia amministrativa) di chi la compie.

È vero che quegli strumenti qualche volta sono stati illegittimamente utilizzati in situazioni in cui si stava ancora accertando se fosse stato commesso un reato, così come è vero, in particolare, che qualche volta le intercettazioni sono state utilizzate quando in realtà ancora mancavano i necessari indizi di reato, ma ciò nella stragrande maggioranza dei casi è avvenuto proprio su richiesta della polizia giudiziaria, alla quale pubblici ministeri e giudici correvi non hanno ritenuto di opporre – come avrebbero dovuto fare – un deciso rifiuto. Perciò sembra priva di riscontri empirici la tesi che per evitare abusi occorre riconoscere alla sola polizia il compito di ricercare i reati dei quali non si è avuta notizia.

4. In realtà sorprende che ancora sia in discussione il potere del pubblico ministero di prendere autonomamente notizia dei reati. Il tema era stato dibattuto nella vigenza del precedente codice di rito, nel quale mancava una espressa previsione in proposito, e anche allora la soluzione affermativa sembrava difficilmente contestabile.

È da aggiungere che se oggi tale potere venisse espressamente escluso non si ritornerebbe al codice del 1930, che lasciava la questione impregiudicata, ma si farebbe un ulteriore balzo a ritroso, tradendo i principi costituzionali, o, se il balzo avvenisse con una riforma costituzionale, cambiandoli avventurosamente.

Il significato di un cambiamento del genere potrebbe infatti essere quello di consegnare di fatto, in alcuni casi particolarmente importanti, l'esercizio dell'azione penale alla polizia giudiziaria, e indirettamente al Governo, dal quale la polizia dipende, perché ben difficilmente la polizia si potrebbe impegnare nella ricerca di notizie di reato la cui scoperta risulterebbe, per ragioni politiche o per altre ragioni, sgradita al Governo, e potrebbe anche omettere di comunicare al pubblico ministero notizie del genere delle quali fosse comunque venuta a conoscenza.

Sotto questo aspetto l'abolizione dell'obbligo di riferire senza ritardare le notizie di reato al pubblico ministero e del potere di questo di ricercarle di ufficio potrebbero interagire, sottraendo all'organo dell'accusa ogni iniziativa rispetto a reati che si vogliono coprire o addirittura a settori della vita pubblica o della vita sociale che si vogliono mantenere immuni, anche per il futuro, dall'intervento penale.

C'è da chiedersi poi cosa dovrebbe fare un pubblico ministero che

dai giornali o da un servizio televisivo venisse a conoscenza di dati che possano far pensare alla commissione di reati: dovrebbe rimanere inerte o, per svolgere indagini, dovrebbe considerare scorrettamente l'informazione giornalistica o televisiva, pur non avendone le caratteristiche, come una notizia di reato e iscriverla nell'apposito registro, eventualmente con l'indicazione di un ipotetico indagato?

Senza considerare che una serie di vicende penali di grande rilievo, da quelle di cui ebbero ad occuparsi i pretori, tra l'altro in materia di inquinamenti e di edilizia, a quelle, più recenti, in materia di terrorismo, di mafia e di corruzione non sarebbero esistite o avrebbero avuto aspetti ben diversi se il pubblico ministero si fosse limitato ad attendere comunicazioni da parte della polizia. Certo "mani pulite" non sarebbe esistita, e poiché non pochi oggi sembrano ritenere che sarebbe stato meglio così, non meraviglia che si vogliano porre le condizioni perché in futuro ciò non possa più avvenire.

GIORGIO LATTANZI

*Presidente di Sezione della Corte di Cassazione*

\* \* \*

1. Il primo motivo di interesse suscitato dal tema dei rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria è dato dalle ragioni della sua attualità. Il tema, infatti – talvolta vistosamente sgomitando, talaltra insinuandosi con studiato *understatement* – si va inopinatamente guadagnando un posto di primo piano nell'agenda della politica sulla giustizia. Beninteso, l'argomento costituisce uno dei nodi nevralgici di qualsiasi sistema processuale penale. Ma è singolare che in una situazione assolutamente non più tollerabile, nella quale tantissimi procedimenti penali o abortiscono per prescrizione o si protraggono al di là di una ragionevole durata, si riscopra un problema la cui soluzione, qualunque essa sia, non è destinata ad incidere in modo significativo sull'economia processuale. Evidentemente, si ritiene prioritario ridisegnare i rapporti tra potere politico e potere giudiziario, piuttosto che restituire funzionalità e credibilità al nostro processo penale. Non è un caso, del resto, che quasi tutti i conati di riforma manifestatisi in questo primo scorcio di legislatura siano agevolmente riconducibili alle due linee di intervento con cui di solito il potere politico tenta di affrancarsi dall'azione della magistratu-

ra: interponendo paratie legali tra sé e questa azione (autorizzazione a procedere, sospensione dei processi nei confronti di alcune cariche istituzionali, immunità, etc.) oppure addomesticandola (pubblica accusa alle dipendenze del potere politico, depotenziamento del suo potere o della sua capacità inquirente). Nell'ottica indicata, avrebbe di per sé una valenza neutra la separazione della carriera del pubblico ministero da quella del giudice, sempreché – naturalmente – tale separazione sia il capolinea dell'intervento riformatore e non la base di partenza per limitare l'indipendenza dell'accusatore. Ma quando molti di coloro che vorrebbero "allontanare" il p.m. dal giudice, per accentuarne la connotazione di parte e di accusa, sostengono – con qualche contraddizione – che al p.m. vada vietato qualsiasi tipo di iniziativa nella individuazione della notizia di reato, prende corpo il sospetto che i propositi di riforma nel loro insieme altro non rappresentino, in realtà, che prove tecniche di ridimensionamento del ruolo del pubblico ministero.

2. Cerchiamo di prescindere, tuttavia, da questo "punto di fuga" politico, che pure getta una luce inquietante su molte delle idee che circolano in materia di riforma della giustizia penale ed anche su quella – che qui più interessa – di vietare all'accusa di procurarsi la *notitia criminis*. E, nel farlo, cerchiamo altresì di sottrarci alla facile suggestione delle parole. Anche per questa tematica, infatti, il dibattito è attraversato da una fascinosa locuzione: cultura della giurisdizione. Espressione tanto eufonica, quanto ambigua, sulla cui scorta si è sostenuto, tra l'altro, che al p.m. non deve essere consentito di andare a "stanare" la notizia di reato, perché altrimenti ne resterebbe vulnerata, appunto, la "sua" cultura della giurisdizione. Ebbene, se con l'espressione si intende alludere all'*habitus* mentale di colui che è chiamato a *ius dicere*, non si vede per quale ragione la pubblica accusa dovrebbe esserne permeata. Non solo non è necessario, ma neanche opportuno.

La cultura della giurisdizione contrassegna, per noi, un valore ancora più alto e più coesistente per un ordinamento democratico: la consapevolezza condivisa che soltanto un pronunciamento emesso da un giudice in esito al procedimento che la collettività ha predisposto per il tramite dei suoi rappresentanti possa essere da questa accettato *pro veritate*. Così intesa, la cultura della giurisdizione deve essere patrimonio collettivo ed appartenere, con valenze diverse, tanto agli intranei come agli estranei del processo. Per i protagonisti del processo si declina es-

senzialmente come corretta “propriocezione” del ruolo che vi si riveste. Non dimostrerebbe cultura della giurisdizione il giudice che, invece di concepire luhmanianamente la propria attività come un procedimento di conoscenza e di decisione che guarda al passato, obbedendo ad una programmazione condizionale («se è accaduto ciò, deve seguire una pronuncia di questo tipo»), perseguisse finalità di politica giudiziaria o, peggio ancora, soltanto politiche. Non dimostrerebbe cultura della giurisdizione il p.m. che, confondendo l’assenza di un proprio interesse personale nel procedimento con l’imparzialità, ritenesse di poter svolgere attività tipiche del giudice. Non dimostrerebbe cultura della giurisdizione il difensore che, invece di contrastare un’accusa, usasse *argumenta ad hominem* per screditare o delegittimare il magistrato accusatore. Quanto agli estranei al processo, non dimostrerebbe cultura della giurisdizione chi non avesse consapevolezza che l’unica forma di verità condivisa è quella che si esprime nella sentenza emessa al termine del percorso giudiziario legalmente prestabilito, anche se difforme da quella emersa in qualche ricostruzione televisiva dei fatti, da quella proclamata da altri poteri dello Stato o da quella ritenuta dall’opinione pubblica. Difetterebbe pericolosamente di cultura della giurisdizione chi, ricoprendo cariche istituzionali, si ritenesse esonerato dal processo, in forza di un maggioritario consenso elettorale.

La cultura della giurisdizione, dunque, almeno nell’accezione proposta, non è confusa prerogativa di uno o più soggetti del processo, ma qualcosa di vitale non solo per la giustizia, ma per la tenuta democratica di uno Stato di diritto: è la premessa necessaria perché la giustizia funzioni e, aspetto persino più importante, perché la collettività guardi ad essa con fiducia. Se si ragiona in questi termini, un corretto ossequio alla cultura della giurisdizione non dovrebbe sospingere verso l’interdizione al p.m. di poteri investigativi preprocedimentali, ma semmai – come vedremo – in direzione opposta.

3. Il problema del riconoscimento al p.m. di un potere di ricerca della notizia di reato non ha soluzioni costituzionalmente obbligate. Non sembrano portare lontano, infatti, i tentativi di “tirare la coperta costituzionale” da una parte o dall’altra, ravvisando in talune disposizioni – ed in specie negli artt. 104 (indipendenza del p.m.), 109 (diretta disponibilità della p.g.) e 112 (obbligo di esercitare l’azione penale) – argomenti per asserire o escludere l’esistenza di tale potere. In particolare, non



sembra decisivo invocare – come molti invece fanno – l’art. 112 Cost. Statuendo l’obbligatorietà dell’azione penale, questa norma esclude soltanto che al p.m. possa essere consentito un apprezzamento discrezionale in ordine all’esercizio dell’azione penale, ma non intende né imporre, né tanto meno vietare allo stesso di muovere alla ricerca della notizia di reato. Appare forzato, infatti, sostenere che l’obbligo di esercitare l’azione debba comprendere il potere di cercare ogni *notitia criminis* da cui tale obbligo derivi; detto in altri termini, di investigare per ridurre al minimo possibile lo scarto tra il numero dei reati e il numero delle azioni: l’art. 112 Cost. non è la vestale delle risposte giurisdizionale alla criminalità, ma il frutto di una scelta politica intesa a limitare la discrezionalità del p.m. per aumentarne l’autonomia istituzionale e per garantire l’uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge. Se questa è la portata precettiva dell’art. 112 Cost., appare ancor meno credibile il tentativo di desumerne una perimetrazione funzionale del potere inquirente del p.m., nel senso di ritenerlo limitato agli accertamenti successivi alla notizia di reato in vista delle determinazioni da assumere in ordine all’esercizio dell’azione penale. Tanto è vero che, quando questo obiettivo politico si è inteso perseguire, lo si è tradotto in una proposta di revisione costituzionale (cfr. l’art. 132 del progetto elaborato nel 1997 dalla Commissione bicamerale: «Il pubblico ministero ha l’obbligo di esercitare l’azione penale e a tal fine avvia le indagini quando ha notizia di un reato»).

Che nessuna delle norme costituzionali richiamate esprima indicazioni vincolanti non significa, tuttavia, che qualsiasi opzione sia equivalente rispetto al perseguimento del fine ultimo verso cui le stesse convergono: l’uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge. L’indipendenza del p.m. e l’obbligatorietà dell’azione, infatti, sono condizioni necessarie, ma non sufficienti per assicurarla. Ipotizziamo che alla polizia giudiziaria, *longa manus* dell’esecutivo, sia affidato in via esclusiva il compito di cercare ed acquisire notizie di reato, istruirle compiutamente e riferire al pubblico ministero, il quale, salvo che non debba disporre accertamenti ulteriori, sia tenuto ad esercitare l’azione penale, se non ricorrono i presupposti per l’archiviazione. Il dettato costituzionale sarebbe rispettato. L’uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge no: l’azione inquirente della polizia, operando scelte politicamente eterodirette, fatalmente discrimina.

4. Proviamo ora a “collazionare” le due tesi, tenendo sullo sfondo questo profilo. Quella che vuole il p.m. inerte sino a quando non gli per-

viene una notizia di reato presenta indubbiamente una maggiore linearità sistematica: i compiti di prevenzione e controllo spettano alla polizia, che li svolge secondo le direttive politiche dell'esecutivo; rinvenuta la notizia di un fatto-reato, la polizia dismette l'uniforme "amministrativa" e indossa quella "giudiziaria"; il p.m. – più o meno tempestivamente informato – assume la direzione delle indagini in vista dell'eventuale esercizio dell'azione penale. L'agire del p.m. non si contamina con compiti "amministrativi" e rimane integralmente nell'alveo procedimentale.

Le geometrie del sistema risultano molto meno nitide, invece, quando all'organo dell'accusa si conferisce il potere di andare alla ricerca della notizia di reato, ove abbia ragione di sospettare che questo si sia verificato, ancorché non ne sia emersa notizia in senso proprio. Molti sono gli interrogativi suscitati da questa impostazione; scarse le possibilità di dare risposte risolutive e soddisfacenti. Il p.m. ha il dovere o la facoltà di cercare? Qual è lo standard di "indizi" sulla cui scorta è legittimato a muoversi? Quali sono i poteri che può esercitare? A quali controlli può essere sottoposto il suo operato preprocedimentale? Quale valore rivestono i risultati conseguiti in questa fase nell'eventuale procedimento che dovesse seguirne? L'inevitabile discrezionalità connaturata alla ricerca della notizia di reato è compatibile con l'indipendenza e la irresponsabilità dell'organo?

Nondimeno questa impostazione ha dalla sua un irrinunciabile vantaggio: quello di dare più compiuta effettività al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione, principio che si pone «alle origini della formazione dello Stato di diritto» (Corte cost. 24/04 e 390/07). Sottrarre al p.m. qualsiasi discrezionalità in ordine all'esercizio dell'azione penale per scongiurare il rischio che possa discriminare secondo personali inclinazioni tra tipologie di reato o, peggio, tra cittadini, e consentire nel contempo alla polizia di selezionare a monte le informazioni che fanno scattare l'obbligo di esercitare l'azione penale, significherebbe, in definitiva, accontentarsi di garantire l'uguaglianza tra discriminati. Se, ipotesi di scuola, la polizia – per fisiologiche inclinazioni professionali o per precise direttive politiche – orientasse la sua azione di prevenzione e di vigilanza soltanto nei confronti della criminalità comune, degli extracomunitari e dei tossicodipendenti, trascurando sistematicamente altre tipologie penali, l'intervento del p.m., ispirato ad un oggettivo criterio di legalità, garantirebbe uguaglianza di trattamento nei confronti di soggetti raggiunti dalle inchieste poliziesche (ad es., tra scippatori, tra

spacciatori ecc), cioè a discriminazione già avvenuta (ad es., tra scippatore, perseguito, e bancarottiere, ignorato). La sostanza e l'immagine della giustizia ne uscirebbero gravemente compromesse.

Nessuno pensa, beninteso, che il potere del p.m. di verificare o di far verificare se taluni sospetti possano tradursi in *notitia criminis* sia risolutiva panacea, anche se già la sola prospettiva del suo esercizio potrebbe indurre le forze di polizia ad atteggiamenti meno intenzionalmente omissivi. Nessuno sottovaluta l'eventualità che talvolta tale prerogativa possa sfociare in abusi, anche se è ben possibile predisporre una disciplina in cui si precisi che l'attività di ricerca della notizia di reato possa prendere avvio soltanto sulla base di plausibili e concreti sospetti, che non possa avvalersi di poteri coercitivi, che debba lasciare traccia documentale, essere assoggettabile a controllo *ex post* e processualmente irrilevante. Nessuno ignora che l'iniziativa preprocedimentale abbia un ineliminabile coefficiente di discrezionalità, anche se sarebbe eccessivo sostenere che per ciò stesso il p.m. sarebbe in grado di svolgere una sua autonoma politica della repressione penale: gli si affida soltanto il compito di intervenire sussidiariamente quando la politica criminale attuata dai poteri preposti (non a caso rispondenti ad un'unica regia, rispetto al carattere diffuso e parcellizzato del potere giudiziario) registri sospetti con d'ombra.

Ma il problema, in definitiva, è decidere quale giustizia vogliamo.

La scelta dipende, questa volta sì, dalla cultura della giurisdizione: se si ritiene – come riteniamo – che la cifra ineliminabile di tale primaria funzione dello Stato sia data, in un paese democratico, dall'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, allora il suo perseguimento non può non costituire interesse preminente su ogni altro.

Ebbene, le violazioni del principio di uguaglianza possono dipendere da ingiustificate inerzie o da strumentali iniziative del potere inquirente. Benché siano quest'ultime le deviazioni contro cui punta il dito la nostra classe dirigente, non si può disconoscere che l'uso politico del potere inquirente si manifesti più frequentemente e soprattutto più insidiosamente *in omittendo*. L'indebita iniziativa persecutoria trova rimedio e stigmatizzazione nel processo. La mera inerzia, invece, non ha trasparenza democratica, sfugge al controllo. Per questo si pretende che il p.m. sottoponga ad un giudice la scelta dell'inazione. Per questo non si deve rinunciare alla possibilità che il p.m., quando ha «notizia di una possibile notizia di reato» non trovata o non cercata dagli organi preposti, si

attivi per evitare che certe condizioni socialmente privilegiate prendano anche il nome di impunità.

GLAUCO GIOSTRA  
*Professore ordinario di Procedura penale  
nella "Sapienza" Università di Roma*