

La figura del pubblico ministero secondo Alessandro Pizzorusso, alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento e le ricadute sulla configurazione del C.S.M.*

1. Ho svolto attività presso l'Ufficio studi del C.S.M negli anni 1995-1997, nella consiliatura successiva a quella di cui Alessandro Pizzorusso è stato componente e, quindi, l'ho indirettamente conosciuto, attraverso il racconto dei colleghi che con lui avevano collaborato. Conoscevo, ovviamente, i suoi scritti. *L'organizzazione della giustizia in Italia*¹ mi ha accompagnato per tutto il percorso di servizio; è un testo che offre risposte, ma sollecita anche dubbi e interrogativi. Di particolare interesse, per me magistrato, è stata la riflessione sui diritti fondamentali e sulle libertà costituzionali², perché attenta al profilo dinamico (al piano processuale), agli strumenti previsti per assicurarne la tutela e renderli effettivi e, quindi, all'organizzazione della giustizia ed ai problemi dell'ordinamento giudiziario.

I suoi scritti ed il suo pensiero sui temi di ordinamento giudiziario³ hanno radicato in me la convinzione, confortata dalla dottrina, che l'accento tonico della configurazione del modello italiano come una «realità, che pone i magistrati italiani in una situazione di autonomia e di indipendenza che non ha eguali in Europa»⁴, cada essenzialmente sulla magistratura giudicante. Tanto, nel convincimento della giurisdizione come «processo di trasformazione dell'ordinamento, che si attua ai confini tra società civile e Stato», con attenzione al ruolo del giudice (proprio, a suo avviso, di questo) quale fattore di effettività, di attuazione dei principi costituzionali e di realizzazione della democrazia costituzionale, che non si condensa esclusivamente nelle istituzioni rappresentative⁵ ed ha nel meccanismo del giudizio incidentale di costituzionalità – la cui attivazione è riservata al giudice – un potente strumento di garanzia dei principi della Costituzione e della loro penetrazione nei processi civili e penali – e nella via quotidiana dei cittadini italiani –⁶. Strumento rafforzato nell'ordinamento multilivello dal ruolo del giudice nazionale di

* Testo dell'intervento al Seminario «Ricordando Alessandro Pizzorusso. La partecipazione di Alessandro Pizzorusso al Csm (1990-1994) e le "successive stagioni"», Università di Pisa, 15 dicembre 2023.

¹ Nell'edizione del 1982.

² Centrale nell'opera di A.Pizzorusso, L. Carlassare, *Pizzorusso e le libertà*, in P. Carrozza-V.Messerini-R. Romboli-E. Rossi-A. Sperti-R. Tarchi (cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, Torino, 2017, 15.

³ Di recente sintetizzato, in particolare, da G. Silvestri, *Pizzorusso e l'ordinamento giudiziario*, in A. Pizzorusso, *L'ordinamento giudiziario*, vol. I, Napoli, 2019, XI; e da R. Romboli, *Introduzione*, *ivi*, XXX.

⁴ R. Romboli, *Introduzione*, cit., XXXIV.

⁵ G. Silvestri, *Pizzorusso e l'ordinamento giudiziario*, cit., XII e XIV.

⁶ L. Ferrajoli, *Pizzorusso e la magistratura*, in P. Carrozza-V.Messerini-R. Romboli-E. Rossi-A. Sperti-R. Tarchi (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, cit., 183.

giudice dell'Unione europea, chiamato a dialogare direttamente con la Corte di giustizia e a non applicare le norme interne in contrasto con le norme eurounitarie direttamente applicabili⁷, oltre che a svolgere il controllo di conformità delle prime alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁸.

Gli elementi caratterizzanti il nostro ordinamento giudiziario sono stati individuati da Alessandro Pizzorusso nell'autonomia e nell'indipendenza "esterna" ed "interna" del giudice, garantite dalla Costituzione, portato del principio dello Stato costituzionale di diritto, che gli ha attribuito un potere non qualificabile come politico in senso stretto, neppure «capace di prevalere in modo definitivo su quello degli organi costituzionali rappresentativi» e che, nondimeno, ha definito un modello rivolto «alla realizzazione di un equo temperamento di queste diverse esigenze»⁹. Complessa è la modalità di questo temperamento (oggi si direbbe bilanciamento), che si interseca con «il problema dell'effettivo ruolo che nel nostro ordinamento svolge il principio della separazione dei poteri», da valutare alla luce della «esigenza di ricollegare alla sovranità popolare anche l'attività svolta nell'esercizio della funzione giurisdizionale con quelle connesse all'attuazione, almeno fino ad un certo livello, del principio della separazione dei poteri», tenendo conto della «esistenza di limiti al potere legislativo», presidiati da una Costituzione rigida, concernenti «la stessa funzione di revisione costituzionale [per la quale] esistono limiti materiali», e del contenuto del potere di interpretazione della legge¹⁰.

Benché gli elementi caratterizzanti l'ordinamento giudiziario siano stati approfonditi soprattutto con riguardo alla magistratura giudicante, la mia attenzione, negli ultimi anni, si è concentrata sulla configurazione e sul ruolo della magistratura requirente secondo Alessandro Pizzorusso, anche perché suscettibili di eventuali ricadute di sistema sulla struttura e sulla conformazione del C.S.M., profilo coinvolto dal tema dell'odierno seminario. Le sue idee in merito sono state efficacemente sintetizzate¹¹. Con la presente

⁷ *Ex plurimis*, di recente, AA.VV., *Il diritto europeo e il giudice nazionale. Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, a cura della SSM, vol. I, Milano 2023.

⁸ Secondo il meccanismo stabilito a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, precisato ed affinato dalla successiva giurisprudenza; al riguardo, diffusamente, da ultimo, AA.VV., *Il diritto europeo e il giudice nazionale. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e il giudice nazionale*, a cura della SSM, vol. II e II.II, Milano 2023.

⁹ A. Pizzorusso, *Commento all'art. 108, 1° comma*, in *Commentario della Costituzione artt. 108-10*, Bologna-Roma, 1992; ID, *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, cit., 516-517.

¹⁰ A. Pizzorusso, *Introduzione*, in *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, 1974; ID, *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, cit., 363; sulla questione del contenuto del potere di interpretazione, v. *infra* nel testo.

¹¹ R. Romboli, *Introduzione*, cit., XXXVI; R. Di Maria, *Il ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento giudiziario italiano attraverso la lente del giudizio incidentale di costituzionalità*, in V. Messerini-R.

riflessione intendo esporre le ragioni che, a mio avviso, inducono ad individuare un'evoluzione della configurazione da lui offerta, che procede dal convincimento dell'opportunità di una separazione, sotto il profilo ordinamentale, del pubblico ministero (p.m.) dal giudice e che, nel tempo, cede il posto ad una differente concezione, determinata soprattutto da ragioni contingenti¹², ma che riterrei rafforzata nelle premesse teoriche dall'evoluzione dell'ordinamento, anche degli anni più recenti, di cui, purtroppo, non ha potuto avere conoscenza.

2. Volgendo l'attenzione agli scritti concernenti la figura del p.m.¹³, la riflessione muove dagli «inconvenienti che il sistema vigente presenta», individuati anche nel progressivo avvicinamento, a partire dal 1946, della posizione del p.m. «a quella del giudice», all'origine di «due modi completamente diversi di interpretare» il relativo ruolo, causa di confusione e criticità sia se svolto «accentuandone il carattere di parte», sia se espletato «sottolinea[ndone] invece la funzione giurisdizionale», con il rischio della «sensazione di superfluità» dell'uno o dell'altro dei due soggetti¹⁴, inconvenienti enfatizzati in uno scritto riportato in *L'ordinamento giudiziario* del 1974¹⁵.

Romboli-E. Rossi-A. Perti-R.Tarchi, *Ricordando Alessandro Pizzorusso. L'ordinamento giudiziario*, Pisa, 2022, 193.

¹² Riconducibili al modo ed alla complessità della relazione tra i poteri dello Stato maturata nella realtà del nostro Paese.

¹³ A. Pizzorusso, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, *Giur. it.*, 1966, IV, 81; ID, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, in G. Conso (a cura di), *Pubblico ministero e accusa penale*, Bologna 1979, 30 e in *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, Napoli, 2019, 631; ID, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, *Questione giustizia*, 1982, 513, e in *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, ult. cit., 651; ID, *La magistratura nel pensiero di Calamandrei*, *Questione giustizia*, 1988, 771 e in *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, ult. cit., 467; ID, *Non ancora maturi i tempi per un ordinamento giudiziario che attui il Titolo IV della parte seconda della Costituzione*, in AA.VV., *La riforma dell'ordinamento giudiziario (tavola rotonda)*, in *Legislazione pen.*, 2006, 683, e in *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, ult. cit., 1128. Anche se non riferiti specificamente al p.m., A. Pizzorusso, *Introduzione*, in *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, 1974; ID, *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, Napoli, 2019, 263; ID, *Commento all'art. 108, 1° comma*, in *Commentario della Costituzione artt. 108-10*, Bologna-Roma, 1992, e in *L'ordinamento giudiziario*, vol. II, ult. cit., 481. Le citazioni riportate di seguito, per gli scritti riportati anche in A. Pizzorusso, *L'ordinamento giudiziario*, Napoli, 2019, sono riferite ai testi contenuti in detti volumi.

¹⁴ A. Pizzorusso, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 82-84, dando luogo («ad inconvenienti tanto il magistrato il quale interpreti la funzione di p.m. accentuandone il carattere di parte, quanto quello che ne sottolinei invece la funzione giurisdizionale» (*ivi*, 83).

¹⁵ G. Foschini, *Un errore pendolare: l'accusatore giudice ed il giudice accusatore*, *Foro it.*, 1969, V, 9, in A. Pizzorusso, *L'ordinamento giudiziario*, Bologna 1974, 454; la condivisione della tesi esposta nello scritto, che enfatizza gli inconvenienti accennati nel testo, mi sembra desumibile dall'essere lo stesso riportato facendolo precedere dal titolo «*La confusione fra giudice e parte conseguente alla giurisdizionalizzazione del pubblico ministero*» e dal rinvio ai brani riportati nella «sez. IV, §§ 7-9, pp. 452 ss» contenuto nella *Introduzione*, quale riportata in *L'ordinamento giudiziario*, ult. cit., 319 e nota 102.

Alessandro Pizzorusso procede poi ad approfondire i poteri del p.m. e, in disparte considerazioni superate dalle riforme ordinamentali e del codice di rito penale¹⁶, ciò fa sottolineando la diversità di contenuto dell'attività giudicante e di quella requirente. E', infatti, rimarcato il «carattere vincolato» dell'attività del giudice, consistente in «un'attività di applicazione della legge», la quale, benché «non escluda valutazioni che possono risultare fortemente influenzate dalle opinioni personali di chi le compie», «non si presenta mai come attuazione di un programma di governo, come tale qualificato da forme di discrezionalità politica o amministrativa, se non altro per il fatto di intervenire in relazione a fattispecie che a lui vengono presentate da altri soggetti o sulle quali il giudice pronuncia da una posizione di terzo»¹⁷.

A tale carattere dell'attività del giudice è contrapposta la titolarità da parte del p.m. di «larghissimi poteri discrezionali», «di diritto, e soprattutto di fatto [...], sia in relazione alla deliberazione dei propri provvedimenti, sia nella scelta dei fatti da sottoporre al giudice»¹⁸, nonostante il principio di obbligatorietà dell'azione penale¹⁹. L'esercizio dell'azione penale – scrive –, «anche se configurata come obbligatoria implica [infatti] inevitabilmente momenti di discrezionalità». Il controllo del p.m. «si risolve dal punto di vista tecnico in un'opera di accertamento di fatti, di interpretazione di leggi e di sussunzione del fatto alla norma in tutto e per tutto simile a quella del giudice», ma «è però evidente come sia qui ineliminabile un potere di graduazione della penetratività del controllo e di scelta delle fattispecie sulle quali esercitarlo, nonché di impiego o di non impiego dei numerosi strumenti processuali disponibili, che si traduce inevitabilmente nell'esercizio di un potere discrezionale, nell'ambito del quale i giudizi di valore o altri simili apporti personali dell'operatore esercitano un ruolo ben più ampio di quello che esercitano nell'ambito dell'interpretazione giuridica»²⁰. A suo avviso, l'attività del p.m. sarebbe connotata da «una serie di opzioni caratterizzate da elementi di discrezionalità

¹⁶ Relative alla duplicità della posizione del Pretore, p.m. e giudice ed all'attribuzione al p.m., nel vigore dell'abrogato codice di rito, di «poteri del tutto analoghi a quelli del giudice, senza tuttavia [osserva] che siano limitati da tutte quelle garanzie processuali che frenano l'opera di quest'ultimo», A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 643; in tal senso, già ID, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 82.

¹⁷ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 638; ID, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, 84.

¹⁸ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 648-649; ID, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 85-86.

¹⁹ In cui individua momenti di strabismo, eminentemente, ma non solo, con riguardo all'abrogato codice di rito penale.

²⁰ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 638-639; ID, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 86.

praticamente non dissimili da quelli che qualificano l'attività amministrativa»²¹, al punto che l'impunità di determinati reati deriverebbe «dal caso» e «dalle scelte di politica giudiziaria compiute dagli organi di polizia e da chi li dirige (o dovrebbe dirigerli, se l'art. 109 della Costituzione trovasse applicazione)»²².

Corollario della premessa è che, implicando il principio democratico «l'investitura popolare» quale «unico possibile criterio di legittimazione del potere esercitato da tutti gli organi pubblici» e l'esigenza che questi ultimi, «in un modo o nell'altro», siano «chiamati a rispondere di fronte al popolo delle loro scelte discrezionali», l'applicazione di detto principio ed il soddisfacimento di siffatta esigenza risulterebbero «meno impellent[i] per quanto concerne l'attività giurisdizionale vera e propria, dato che il giudice è vincolato all'applicazione della legge in modo assai rigoroso, per cui la sua discrezionalità risulta circoscritta entro limiti piuttosto ridotti» mentre si impone per il p.m., che fruisce invece «di larghissimi poteri discrezionali»²³.

Agli accennati inconvenienti ed a poteri così ampi egli ritiene che possa porsi rimedio: «restitu[endo] al p.m. la sua veste di parte»²⁴; lo *status* del p.m., osserva, «deve risultare distinto [...] da quello proprio degli organi giurisdizionali in senso stretto»²⁵ e sarebbe dunque opportuna la «separazione organica della magistratura giudicante dalla magistratura requirente»²⁶ – linea da seguire per la «attesa riforma dell'ordinamento giudiziario», costituente una delle due «esigenze primarie» della stessa²⁷ –, realizzando in tal modo la «sottrazione del primo [cioè del p.m.] al governo del Consiglio superiore della magistratura», inserendolo in una struttura di garanzia propria e specifica²⁸ e strutturando l'ufficio del p.m. «come un'istituzione fondamentalmente unitaria, anche se articolata in

²¹ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 639.

²² A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 639-640.

²³ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 648-649.

²⁴ A. Pizzorusso, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 87, rinvenendo indicazioni in tal senso nella giurisprudenza costituzionale (ivi, 89); ID, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 637, con riferimento alle decisioni che hanno negato la legittimazione del p.m. a sollevare questione di legittimità costituzionale e l'applicabilità allo stesso del principio del giudice naturale.

²⁵ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 640.

²⁶ A. Pizzorusso, *Introduzione*, cit., 319; ID, *L'ordinamento giudiziario*, cit., 452.

²⁷ A. Pizzorusso, *Introduzione*, cit., 319.

²⁸ Analiticamente prefigurata A. Pizzorusso, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 88-90, in seguito approfondita anche quanto alla modalità di scelta del procuratore generale della Repubblica, A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 647.

una pluralità di uffici secondo i principi del decentramento amministrativo»²⁹, ma organizzati «su base gerarchica»³⁰, «nei rapporti tra i singoli uffici [...] nonché fra i loro capi ed i rispettivi sostituti, salvo che in relazione a compiti particolari come quello svolto dal pubblico ministero d'udienza», con «la creazione di un vertice suscettibile di collegare le varie strutture che attualmente operano in modo indipendente»³¹, così da porre rimedio agli «inconvenienti» derivanti dalla diversità di valutazioni degli uffici requirenti³²;

Le modifiche, secondo Alessandro Pizzorusso, potrebbero essere realizzate con una legge di riforma costituzionale. Infatti, le norme di tale rango che contemplano il p.m. «non esprimono certamente dei principi, i quali qualifichino il regime politico attualmente vigente in Italia, per cui una loro modificazione attraverso il procedimento di revisione costituzionale [...] potrebbe essere affrontata senza intaccare la “Costituzione materiale”»³³.

3. La sintesi del pensiero di Alessandro Pizzorusso fa trasparire il convincimento dell'opportunità di una configurazione della magistratura requirente secondo un modello caratterizzato da elementi in parte diversi da quelli della magistratura giudicante, da realizzare, eventualmente, mediante una riforma anche costituzionale³⁴. Nondimeno, ha sottolineato Francesco Dal Canto e va precisato per evitare equivoci, «le prospettive di revisione costituzionale [...] sono sempre guardate da Alessandro Pizzorusso con grande diffidenza», avendo più volte indicato quale obiettivo la “difesa del modello” di ordinamento giudiziario delineato nella Costituzione, il quale prevede «una certa figura di giudice e di pubblico ministero e affida al Consiglio Superiore della Magistratura le funzioni strumentali per realizzare tali figure»³⁵.

²⁹ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 644-645, evidenziando che coesistente sarebbe altresì «il mantenimento della struttura gerarchica nei rapporti tra i singoli uffici del pubblico ministero, nonché fra i loro capi ed i rispettivi sostituti, salvo che in relazione a compiti particolari come quello svolto dal pubblico ministero d'udienza, la creazione di un vertice suscettibile di collegare le varie strutture che attualmente operano in modo indipendente».

³⁰ A. Pizzorusso, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 87.

³¹ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 644-645.

³² A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 644-645.

³³ A. Pizzorusso, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 82; ID, *Introduzione*, vol. II, 319.

³⁴ Improntata alla «separazione organica della magistratura giudicante dalla magistratura requirente», A. Pizzorusso, *Introduzione, L'ordinamento giudiziario*, 319.

³⁵ F. Dal Canto, *Alessandro Pizzorusso e le riforme dell'ordinamento giudiziario: un ricordo a cinque anni dalla sua scomparsa*, *www.giustiziainsieme*, 23 gennaio 2021, con riferimento alle considerazioni svolte in A. Pizzorusso, *Inaugurazione anno giudiziario 1994* (Corte d'Appello di Genova), *Questione giustizia*, 1993, 757.

Nel tempo, Alessandro Pizzorusso prende atto che il p.m. è stato caratterizzato da una configurazione in parte diversa dalla sua idea originaria, che accetta, nei limiti e nei termini di seguito precisati. Nel 1982 esterna, infatti, la «sensazione» che il dibattito sul ruolo del p.m. «possa considerarsi chiuso» nel senso di ritenerlo «un soggetto indipendente, dotato di strutture quanto più possibili simili a quelle degli organi giudicanti», reputata, «con riferimento all'attuale fase della storia costituzionale italiana, una scelta irreversibile»³⁶. La precisazione che «a questa conclusione ci sembra di dover pervenire non perché il dibattito abbia portato argomenti capaci di convincere a pieno della fondatezza di tale tesi sotto il profilo teorico»³⁷, ma solo alla luce degli accadimenti della storia del nostro Paese, fa tuttavia trasparire il convincimento in ordine alla fondatezza delle premesse della sua tesi. Le ragioni per «ritenere chiuso il dibattito», precisa infatti, «non sono in realtà considerazioni di ordine giuridico-costituzionale, ma osservazioni di ordine pratico dedotte da alcune prassi che si sono venute realizzando nel nostro paese»³⁸. La configurazione risultata vincente resterebbe dunque affidata ad argomenti non «capaci di convincere a pieno della fondatezza di tale tesi sotto il profilo teorico»³⁹, ma convergenti nell'indurre ad «accettare una soluzione che, per quanto poco brillante dal punto di vista teorico, appare l'unica capace di evitare guai maggiori»⁴⁰. Resta fermo il dubbio del p.m. quale «organo di giustizia», ritenuta comunque «rivendicazione apprezzabile» «all'indomani della caduta del fascismo»⁴¹. In definitiva, soltanto «ragioni particolari»⁴², a suo avviso, «impongono di accogliere, con riferimento all'attuale situazione italiana, la soluzione che lo configura come un organo quanto più indipendente è possibile, ciò non significa però rimuovere le incongruenze che di tale soluzione sono proprie, né le conseguenze di ordine sistematico che ne derivano», tra queste, l'impossibilità, in mancanza di un'organizzazione gerarchica, di realizzare un'effettiva dipendenza della polizia giudiziaria dal p.m. (art. 109 Cost.), in quanto questa esige un vertice⁴³.

³⁶ A. Pizzorusso, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, cit., 651.

³⁷ Rimarcando, «al contrario», la «debolezza» degli argomenti a conforto della diversa tesi, radicati nel principio di obbligatorietà dell'azione penale, nell'impossibilità «di dare a tale obbligatorietà un contenuto concreto» e valorizzando la circostanza che costituirebbe «la soluzione attualmente praticata in Italia [...] un esempio del tutto isolato», risultando rafforzate le premesse teoriche della sua originaria configurazione, A. Pizzorusso, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, cit., 652-653.

³⁸ A. Pizzorusso, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, cit., 652.

³⁹ A. Pizzorusso, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, cit., 651.

⁴⁰ A. Pizzorusso, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, cit., 653.

⁴¹ A. Pizzorusso, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, cit., 654.

⁴² Esplicitate in A. Pizzorusso, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, cit., 656-657.

⁴³ A. Pizzorusso, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, cit., 658, ma non è vero)

Nel 2003, l'accettazione della configurazione è ribadita, allorché – ricorda Roberto Romboli – in uno studio comparatistico «viene finalmente sottolineata la assoluta necessità di garantire l'indipendenza del p.m. nella considerazione che, diversamente, la garanzia di indipendenza del giudice avrebbe scarsa efficacia, stante il principio del *ne procedat iudex ex officio*, concludendo senza incertezze per la natura di “parte pubblica” del p.m., il quale deve, nella sua azione, perseguire l'interesse pubblico, il che rende essenziale che esso fruisca di garanzie di indipendenza interna ed esterna e che possa dirigere l'attività della polizia giudiziaria, quanto meno nel senso di esercitare su di essa una funzione di controllo ed un potere di direttiva»⁴⁴. Nel 2006, nell'intervenire sulla riforma *Castelli*, ribadisce che gli organi del p.m. non possono avere la stessa struttura degli organi giudicanti, ma «ciò non significa che, a norma della Costituzione, anche i magistrati del pubblico ministero non debbano fruire di tutta l'indipendenza che è compatibile col loro ruolo, come si desume dall'esplicito dettato dell'art. 108 co. 2 Cost.». Inoltre, afferma che «deve farsi tutto quanto è compatibile con le esigenze proprie della loro funzione per assicurare l'indipendenza interna ed esterna degli organi stessi e dei singoli magistrati che ne fanno parte», anche se «il tipo di organizzazione degli uffici di procura» deve comportare «forme di collaborazione fra i magistrati [...], le quali possono assumere talora un assetto simile a quello che sarebbe proprio di una dipendenza gerarchica, sempre comunque attenuata rispetto al modello tipico previsto dal diritto amministrativo»⁴⁵. Infine, dà atto che l'esigenza di «bilanciare il principio di indipendenza del singolo magistrato e del singolo ufficio con il principio di collaborazione» pone al legislatore un «ventaglio di soluzioni»⁴⁶ ed afferma (pervenendo, a me sembra, ad accantonare l'idea della separazione): «una soluzione ai problemi» «dovrebbe pertanto essere trovata nell'ambito della disciplina dello stato giuridico dei magistrati, *senza peraltro che la soluzione consista necessariamente in una separazione di ruoli fra magistrati giudicanti e magistrati requirenti la quale – senza essere risolutiva di questo genere di problemi – determinerebbe altri e più gravi inconvenienti*», condividendo altresì che il PNA non sia stato reso una sorta di capo gerarchico dell'intera magistratura

⁴⁴ R. Romboli, *Introduzione*, cit., XXXVII e XXXVIII.

⁴⁵ A. Pizzorusso, *Non ancora maturi i tempi per un ordinamento giudiziario che attui il Titolo IV della parte seconda della Costituzione*, 1134-1135.

⁴⁶ A. Pizzorusso, *Non ancora maturi i tempi per un ordinamento giudiziario che attui il Titolo IV della parte seconda della Costituzione*, 1136-1137.

requirente⁴⁷ e valutando criticamente la mancata modifica, da parte della legge n. 269 del 2006, delle disposizioni del d.lgs. n. 106 del 2006 dirette a ripristinare la gerarchia⁴⁸.

4. Nel corso degli anni Alessandro Pizzorusso giunge ad accettare, anche se non a pienamente condividere, la configurazione del p.m. consolidatasi negli anni, in parte dissonante rispetto alla sua ricostruzione, eppure non in antitesi con alcune delle più importanti premesse teoriche da lui poste. Mi propongo, come accennato, di porre in luce dette consonanze e di evidenziare come l'evoluzione dell'ordinamento abbia risolto alcune criticità, così da confortare la conclusione cui egli giunge, ma soprattutto per ragioni contingenti, anche quanto alle premesse teoriche da cui muove, con la precisazione che eccedono da tale limitata finalità una ricostruzione complessiva della figura e dei poteri del p.m. e l'esame di eventuali modifiche da apportare alla disciplina vigente.

4.1. Preliminarmente, va osservato che Alessandro Pizzorusso muove dalla constatazione, pacifica in dottrina, che la «questione del pubblico ministero [costituisce] uno dei nodi irrisolti degli studi sull'ordinamento giudiziario»⁴⁹, per il carattere «non del tutto chiaro» delle norme costituzionali che lo riguardano⁵⁰, per le «incertezze nelle indicazioni fornite dall'Assemblea costituente», alle quali «si aggiunsero non meno gravi ambiguità»⁵¹ e «la contraddittorietà» delle disposizioni concernenti il p.m.⁵², le quali prefigurerebbero due direzioni «in cui la riforma potrebbe muoversi»⁵³.

In prosieguo di tempo, alcune ambiguità ed incertezze sono state dipanate, anche perché il testo della Costituzione è «collocato all'interno dell'ordinamento in una "relazione sistemica" sia con i valori di cui si fanno portatori i soggetti che compongono la base materiale dell'ordinamento sia con i testi normativi materialmente (anche se non

⁴⁷ A. Pizzorusso, *Non ancora maturi i tempi per un ordinamento giudiziario che attui il Titolo IV della parte seconda della Costituzione*, 1136, enfasi mia.

⁴⁸ A. Pizzorusso, *Non ancora maturi i tempi per un ordinamento giudiziario che attui il Titolo IV della parte seconda della Costituzione*, 1137.

⁴⁹ «Oggetto privilegiato di frequenti polemiche di politica del diritto», N. Zanon-F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, 249.

⁵⁰ A. Pizzorusso, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 82.

⁵¹ «Come quella – derivante dal contrasto delle opinioni manifestate da alcuni dei costituenti più autorevoli – relativa alla configurazione del pubblico ministero, che da un lato si mostrò di volere differenziare dalla magistratura giudicante (art. 107, 4° comma) e dall'altro si accomunò al giudice nella nozione di «autorità giudiziaria» (artt. 13, 15, 109)», A. Pizzorusso, *Introduzione*, 279-280, indicando – precisa in un altro scritto – unitariamente giudice e p.m. in espressioni quali «"magistrati" (artt. 98, comma 2°, 102, 104, 105, 106), "magistratura" (art. 102 comma 2°, 104, 108, comma 1°)», mentre «l'art. 107 comma 4° sembra differenziare nettamente la posizione dei magistrati, ID, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 633-634.

⁵² A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 631, con aggettivazione sostanzialmente reiterata negli altri scritti.

⁵³ Rendendolo «organo sostanzialmente giurisdizionale», ovvero rafforzando il suo ruolo di parte, A. Pizzorusso, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 87.

formalmente) costituzionali»⁵⁴, benché la Carta non sia «un *living document* che “sta al passo coi tempi»⁵⁵ e complessa è la questione dei confini del potere interpretativo⁵⁶. Nondimeno, potrebbe convenirsi sulla circostanza che, all’esito di una lunga e complessa evoluzione⁵⁷, il p.m. non è più, come nello stato liberale, «l’anello di una catena che legava l’intero ordine giudiziario all’esecutivo»⁵⁸, ma è diventato «rappresentante della Repubblica la cui sovranità appartiene al popolo»⁵⁹. Ai limitati fini qui d’interesse, è sufficiente ricordare che la dottrina, di recente, ha convincentemente dimostrato⁶⁰ che la Costituzione ha stabilito che, se non ogni magistrato è giudice, il p.m. è necessariamente un magistrato; alcuni principi e garanzie concernenti il giudice non sono riferibili al p.m. (artt. 25, primo comma, art. 101, secondo comma) ed una cesura è posta dall’art. 107, ma la previsione che tiene assieme le due figure all’interno dell’ordine giudiziario – ribadita dalla Corte costituzionale⁶¹ – le omologa quanto al profilo dell’indipendenza esterna che, per il p.m., rinviene ulteriore fondamento nel principio di obbligatorietà dell’azione penale

⁵⁴ A. Barbera, *Costituzione della Repubblica italiana* (voce), *Enc. dir., Annali*, VIII, Milano, 2015, 276.

⁵⁵ N. Zanon, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, *Federalismi*, 2021, n. 3, 97, locuzione efficace cui, come noto, è sottesa una questione enorme.

⁵⁶ Nella sterminata letteratura sul tema, di recente, M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano 2023, anche per richiami; soltanto per dare conto, sia pure in sintesi estrema, del mio approccio alla questione, L. Salvato, *Il “problema della giustizia” e l’equilibrio costituzionale: in ricordo di Piero Alberto Capotosti*, www.federalismi.it, 3 maggio 2023.

⁵⁷ E di un dibattito di cui non è qui possibile dare conto, di recente sintetizzato negli scritti riportati nel numero monografico di *Questione giustizia* n. 2 del 2021 *Pubblico ministero e stato di diritto in Europa*. Per riferimenti, L. Daga, *Pubblico ministero* (diritto costituzionale), (voce), *Enc. giur.*, vol. XXV, Roma, 1991; A. Gustapane, *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, Bologna, 2012; R. Orlandi, *Pubblico ministero* (ufficio del), (voce) *Enc.dir., Annali*, II, I, Milano, 2008, 943; R. Romboli, *Il pubblico ministero nell’ordinamento costituzionale e l’esercizio dell’azione penale*, in S.Panizza-A.Pizzorusso-R. Romboli (a cura di) *Ordinamento giudiziario e forense*, Pisa, 2003, vol. I, 307; F. Ruggieri, *Pubblico ministero*, (dir.proc.pen), (voce) *Enc. dir., Annali*, II, I, Milano, 2008; N. Zanon, *Pubblico ministero e Costituzione*, Milano, 1996, cui adde i richiami contenuti nelle note che seguono

⁵⁸ G. Amato, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, 387; e, ciò, esplicita A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 632, a seguito dell’eliminazione del carattere di piramide gerarchica degli uffici del p.m. e dell’abolizione della dipendenza dei procuratori generali dal Ministro della giustizia.

⁵⁹ R. Rordorf, *Editoriale, Questione giustizia*, 1, 2018, 3.

⁶⁰ P. Gaeta, *Poteri e garanzie (la magistratura)*, in *Potere e Costituzione*, *Enc. dir., I Tematici*, Milano 2023, 841.

⁶¹ Anche dalla sentenza n. 37 del 2000, che ha affermato l’ammissibilità, a Costituzione invariata, di condizioni più severe del passaggio dall’una all’altra funzione (realizzate dalla riforma *Cartabia*), ma sempre «considerando la magistratura come un unico “ordine”, soggetto ai poteri dell’unico Consiglio superiore (art. 104)», con puntualizzazione sottolineata da R. Romboli, *La separazione delle carriere e l’ordinamento giudiziario*, in V. Messerini-R. Romboli-E. Rossi-A. Perti-R.Tarchi, *Ricordando Alessandro Pizzorusso. L’ordinamento giudiziario*, cit., 314, per rimarcare come la separazione, a costituzione invariata, imponga un unico ordine ed un unico C.S.M.

(art. 112), garanzia dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge⁶², «punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale»⁶³, che ne implica l'assoggettamento soltanto alla legge e la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione⁶⁴.

La soggezione soltanto alla legge è fondamento e conseguenza del mutamento di paradigma del diritto e delle istituzioni intervenuto con il costituzionalismo rigido, che ha reso il p.m. istituzione di garanzia dei diritti fondamentali e fatto sì che nello Stato costituzionale di diritto «il ruolo di garanzia del pubblico ministero è [...] destinato ad allargarsi, parallelamente a quello della giurisdizione, contro le loro lesioni ad opera di atti invalidi o di atti illeciti o di inadempimenti commessi dai pubblici poteri»⁶⁵. E' stata la Costituzione, nell'interpretazione offertane dalla Corte delle leggi ed anche grazie alla accennata "relazione sistemica" rilevante nella sua esegesi, a realizzare la transizione del p.m. «da organo di legalità» ad «organo di giustizia»⁶⁶, chiamato a garantire i principi dello Stato di diritto, il rispetto del principio di eguaglianza, l'effettività delle garanzie e delle tutele, contribuendo ad un'amministrazione della giustizia equa ed imparziale⁶⁷. Le accennate ambiguità ed incertezze sono state in significative parti chiarite e superate non solo dalla giurisprudenza costituzionale⁶⁸, ma anche dall'evoluzione in ambito europeo. La differenza dei sistemi di giustizia penale in Europa ed il loro fondamento in culture giuridiche differenti danno ragione dell'inesistenza di un modello uniforme di p.m. per tutti gli Stati e, tuttavia, il modello italiano ha influito su quello della Procura europea (EPPO) e di *Eurojust*⁶⁹. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha, inoltre, affermato che il

⁶² Corte cost., n. 230 del 2022; n. 420 del 1995; n. 84 del 1979.

⁶³ Corte cost., n. 88 del 1991.

⁶⁴ Per tutte, Corte cost. n. 229 del 2018, ivi ulteriori richiami. Relativamente ai conflitti intersoggettivi, Corte cost. n. 511 del 2000; n. 69 del 1985.

⁶⁵ L. Ferrajoli, *Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia, Questione giustizia*, 2012, 1, 31.

⁶⁶ Corte cost., sentenza n. 88 del 1991; vedi anche le ulteriori pronunce richiamate nelle note che precedono e che seguono.

⁶⁷ M. R. Guglielmi, *Introduzione. Ragioni del processo, ragioni dell'ordinamento: rinunciare a un'istituzione di garanzia, Questione giustizia*, 2018, 1, 18, ivi riferimenti sull'evoluzione della figura in ambito sovranazionale.

⁶⁸ Cfr. le sentenze richiamate nelle note che precedono e che seguono.

⁶⁹ Il riferimento, in particolare, è all'art. 7 del Regolamento UE 2018/1727, il quale, stabilendo che «I membri nazionali e gli aggiunti devono avere lo *status* di magistrato del pubblico ministero, giudice o rappresentante dell'autorità giudiziaria con prerogative equivalenti a quelle di un pubblico ministero o giudice a norma del diritto nazionale», conforta la riconduzione del p.m. al potere giudiziario e la dimensione sostanzialmente unitaria all'interno della quale si dipanano i differenti ruoli e compiti del giudice e del p.m., con ricadute anche sulla disciplina del cambio di funzioni, al riguardo, cfr. il parere reso dal CSM ai sensi dell'art. 10 della legge n. 195/1958 (delibera 21 giugno 2023) sullo schema di decreto delegato per l'adeguamento della normativa nazionale al richiamato Regolamento. In dottrina, su Eppo ed Eurojust, quanto ai profili in esame, *ex plurimis*, L. De Matteis, *Autonomia e indipendenza*

p.m. è un membro del potere giudiziario⁷⁰, indicando la garanzia dell'indipendenza quale presupposto essenziale per l'indipendenza del sistema giudiziario nel suo complesso⁷¹, indipendenza dal potere politico ed esecutivo che per la Corte di giustizia rileva ad importanti fini⁷². Da ultimo, la Commissione dell'UE, nella quarta relazione sullo stato di diritto, ha sottolineato che «L'autonomia e l'indipendenza della procura continuano a essere temi importanti delle riforme», evidenziando che, pur nell'accennata differenza dei modelli istituzionali degli uffici di procura, «sempre sono tuttavia necessarie garanzie istituzionali affinché le procure siano sufficientemente autonome e in grado di svolgere indagini efficaci e imparziali e di adire gli organi giurisdizionali senza subire pressioni politiche. Oltre a costituire un aspetto essenziale nel diritto penale nazionale e dell'UE, quest'indipendenza ha anche un impatto diretto sull'UE per questioni quali la tutela dei suoi interessi finanziari»⁷³. La *Dichiarazione di Bordeaux* su «*Giudici e procuratori in una società democratica*»⁷⁴ sottolinea il «ruolo distinto, ma complementare, dei giudici e dei procuratori», entrambi «garanzia necessaria per una giustizia equa, imparziale ed efficace» e che, appunto per questo, devono essere «entrambi indipendenti e imparziali». La *Carta di Roma*⁷⁵, nell'associare l'azione del p.m. alla tutela dei diritti, ne rimarca il compito di «assicurare che lo stato di diritto sia garantito, in particolare da un'amministrazione della giustizia equa, imparziale ed efficiente, in tutti i casi e gradi dei procedimenti» (punto I); sottolinea che agisce «in nome della società e nell'interesse pubblico per rispettare e proteggere i diritti dell'uomo e le libertà, così come sono previsti, in particolare, nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo» (punto II); ribadisce che deve «concentrarsi sul fatto di essere al servizio della società e [...] porgere

della Procura europea come garanzia dello Stato di diritto, Questione giustizia, 2021, 2, 111; A, Cluny, *In principio era la Procura europea*, ivi, 105.

⁷⁰ La Corte EDU ha sottolineato che i pubblici ministeri sono «*civil servants whose task it is to contribute to the proper administration of justice. In this respect they form part of the judicial machinery in the broader sense of this term*», sentenza *Lesnik c. Repubblica slovacca*, 11 marzo 2003.

⁷¹ Sentenza *Kövesi c. Romania*, 5 maggio 2020.

⁷² Al fine di considerare il p.m. autorità giudiziaria emittente, ai sensi dell'art. 6, par. 1 della decisione quadro 2002/584 sul mandato di arresto europeo (tra le molte, sentenze in C-508/18 e C-82/19 PPU del 27 maggio 2019; C- 509/18 del 27 maggio 2019) ed autorità di esecuzione, ai sensi dell'art. 6, par. 2 (Sentenza C-510/19, 24 novembre 2020).

⁷³ *Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni-Relazione sullo Stato di diritto 2023*, 5 luglio 2023.

⁷⁴ Adottata il 18 novembre 2009 nell'ambito dei Consigli consultivi dei giudici e dei procuratori in seno al Consiglio d'Europa

⁷⁵ Parere n. 9 (2014) del Consiglio consultivo dei procuratori europei all'attenzione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

un'attenzione particolare alla situazione delle persone vulnerabili, in particolare ai minori e alle vittime» (punto VIII).

I compiti attribuiti dall'ordinamento costituzionale al p.m. sono espletati all'interno della funzione giurisdizionale, attribuita alla magistratura giudicante, e sono diversi e distinti da quelli spettanti a quest'ultima, ma complementari. Di rilievo è altresì, in primo luogo, la ricomprensione, da parte della Corte costituzionale, nel concetto di giurisdizione accolto dall'art. 102 «non solo [del]l'attività decisoria, che è peculiare e propria del giudice, ma anche [del]l'attività di esercizio dell'azione penale»⁷⁶ e la sottolineatura della compenetrazione organica tra l'attività del p.m. e quella decisoria propria del giudice, nel senso di una comune appartenenza al concetto di giurisdizione⁷⁷. In secondo luogo, il riconoscimento della legittimazione al conflitto di attribuzione⁷⁸ e la peculiarità della posizione di parte del p.m. nel processo, evidenziata dalle ragioni dell'inammissibilità della costituzione nel giudizio incidentale⁷⁹, nonché dalla sottolineatura che «sempre agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, assumendo un vero ruolo di "organo di giustizia"»⁸⁰.

4.2. L'evoluzione dell'ordinamento rileva anche in relazione a profili specifici della figura del p.m. In particolare, merita attenzione la considerazione che la differenza di contenuto dell'attività del giudice e del p.m., pregnante per una più netta distinzione sotto il profilo ordinamentale, è stata sottolineata da Alessandro Pizzorusso, ma puntualizzando,

⁷⁶ Sentenza n. 96 del 1975, sottolineando che detta attività si coordina con quella decisoria «in un rapporto di compenetrazione organica a fini di giustizia e che l'art. 112 della Costituzione, appunto, attribuisce al pubblico ministero».

⁷⁷ Corte cost. n. 96 del 1975, considerazione puntualmente valorizzata da R. Romboli, *Il pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale e l'esercizio dell'azione penale*, cit., 310.

⁷⁸ Cfr. nota 64.

⁷⁹ Il p.m. non può costituirsi neppure quando rivesta nel processo principale la qualità di parte (ordinanza del 6 ottobre 2009, allegata alla sentenza 19 ottobre 2009, n. 262), tenuto conto della «peculiarità del ruolo del pubblico ministero [che] fa poi ritenere non irragionevole la scelta discrezionale del legislatore di distinguere tale organo rispetto alle parti del procedimento *a quo*, non prevedendone la legittimazione a costituirsi nel giudizio sulle leggi», in quanto "organo di giustizia", che agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento. In dottrina, anche per ulteriori riferimenti della giurisprudenza costituzionale, R. Di Maria, *Il ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento giudiziario italiano attraverso la lente del giudizio incidentale di costituzionalità*, cit., 193; A. Pace, *Sull'ammissibilità della costituzione del pubblico ministero (penale) nel giudizio incidentale di costituzionalità*, *www.rivistaaic.it*, 2015; R. Romboli, *La presenza del pubblico ministero davanti alla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sulle leggi: in attesa di un'occasione migliore*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, vol. III, 2441, cit.; N. Zanon, *L'impossibile costituzione del Pubblico Ministero nel giudizio in via incidentale*, (nota a Corte cost., 17 luglio 1995, n. 327), *Giur. cost.*, 1995, 2504.

⁸⁰ L'affermazione virgolettata è contenuta nelle sentenze n. 1 del 1996, n. 1 e n. 375 del 1996, concernenti il p.m. contabile e che, tuttavia, richiamano a conforto l'ordinanza n. 327 del 1995, relativa al p.m. penale.

senza equivoci, la differenza di *status* del p.m. e degli organi amministrativi⁸¹, in considerazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale⁸² e perché l'attività del p.m., «posta – non altrimenti dalla funzione giurisdizionale – al servizio della legalità e della giustizia, se non può esser configurata come giurisdizionale – in quanto ha carattere “requirente” e non risolutivo di questioni – non può infatti nemmeno esser configurata come amministrativa», svolgendosi «“al di fuori” della pubblica amministrazione e non in vista della realizzazione degli interessi (pubblici sì, ma) “particolari” (e non *super partes*) di esse», «“funzione neutrale” in senso pieno e assoluto»⁸³.

La contrapposizione al «carattere vincolato» dell'attività del giudice della titolarità da parte del p.m. di «larghissimi poteri discrezionali» si attenua poi nel tempo. Negli scritti successivi al 1966, sembrano infatti ripensati i «limiti estremamente modesti» del contenuto dell'interpretazione⁸⁴, ampliatisi con le note problematicità che lo caratterizzano⁸⁵, sino ad incidere sulla differenziazione con riguardo a detto profilo. Non è possibile affrontare detta complessa questione, ma rileva la constatazione che il p.m., analogamente al giudice, esercita una funzione neutrale, svolta, non diversamente da quella giudicante, con esclusiva soggezione alla legge ed al fine di garantirne la corretta applicazione. La discrezionalità che la connota – ha osservato Roberto Romboli – è dunque «una sostanziale discrezionalità dovuta [...] al fatto che essa è ineliminabile in

⁸¹ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 640.

⁸² Benché ritenga «eccessivo dedurre» dallo stesso «una piena equiparazione delle funzioni del p.m. e del giudice, A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 637.

⁸³ Le considerazioni sono di A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, *Riv. dir. proc.*, 1964, 207, scritto riportato in A. Pizzorusso, *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, 1974, 453, preceduto dal significativo titolo «*Carattere “neutrale” del pubblico ministero*», che, a mio avviso, esplicita la condivisione della tesi da parte di Alessandro Pizzorusso.

⁸⁴ A. Pizzorusso, *Problemi costituzionali di una riforma del pubblico ministero*, cit., 84.

⁸⁵ A. Pizzorusso, *Introduzione*, vol. II, 286, sottolinea che la nuova dimensione interpretativa era apparsa «evidente in occasione del congresso dell'ANM di Gardone del 1965», ponendo in luce (*ivi*, 309) il modo in cui essa è influenzata dai fattori politici e culturali ed evidenziando (*ivi*, 301) la relazione tra detta questione e l'esigenza di ricollegare alla sovranità popolare l'attività svolta nell'esercizio della funzione giurisdizionale e garantire il principio di separazione dei poteri, che comunque (*ivi*, 326) non esclude che «possa aversi creazione di diritto giurisprudenziale entro i limiti in cui ciò è praticamente consentito dall'istituzionale subordinazione alla legge», compatibile (*ivi*, 277 e 305) con la scelta in favore di una magistratura composta da funzionari e che può ugualmente risultare rappresentativa, benché egli prospetti (*ivi*, 321) l'opportunità di valorizzare la funzione di giudici popolari ed onorari e la nomina di laici in Corte di cassazione per realizzare un interscambio di esperienze, fermo che (*ivi*, 316) «nessun limite può essere posto all'attività interpretativa della legge da parte del giudice [...] neppure sotto pretesto di una pretesa “abnormità” che determinati provvedimenti presentino». La complessa questione, come detto, qui può soltanto essere accennata, cfr. *supra* nel testo e note 55 e 56.

qualsiasi attività del magistrato»⁸⁶ (giudicante o requirente). Non è però possibile ignorare che, se non rilevano a detti fini l'eventuale impunità determinata «dal caso e dalla capacità degli autori di essi di non farsi scoprire»⁸⁷, siccome determinata da ragione di fatto, ovvero le scelte frutto di interpretazioni della legge criticabili, ma pur sempre interpretazioni⁸⁸, profili di problematicità investono l'iscrizione della notizia di reato, il rispetto di una rigorosa tempistica nelle indagini ed il contenuto delle stesse.

Nel tempo, contenuto ed ambito della discrezionalità del p.m. sono stati tuttavia meglio definiti. Con riguardo all'ampio potere «di ravvisare (anche dubitativamente) un reato»⁸⁹, va osservato che il potere-dovere di iscrizione della notizia di reato, ai sensi dell'art. 335 c.p.p., è governato dal principio secondo cui, se è vero che l'apprezzamento al riguardo rientra nella valutazione del p.m., è altresì vero che è configurabile una responsabilità disciplinare e finanche penale nei confronti del p.m. negligente⁹⁰. La prima, in particolare, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, sussiste proprio perché l'iscrizione implica un'attività interpretativa di norme di diritto sindacabile ai sensi ed ai fini dell'art. 2, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 109 del 2006, non diversamente da quanto accade per il giudice⁹¹. Al p.m. spetta una mera discrezionalità tecnica sindacabile in sede disciplinare, sindacabilità ritenuta forse insoddisfacente, ma che comunque costituisce strumento di controllo, ed indirettamente, di definizione della stessa. Rileva inoltre che la riforma *Cartabia*, stabilendo più precisi parametri in ordine ai presupposti dell'iscrizione (quindi, dell'attività valutativa), introducendo il controllo del giudice sull'omessa iscrizione (secondo le nuove regole dell'art. 335-ter c.p.p.) e sulla tempestività della stessa (art. 335-quater c.p.p.), prevedendo una più precisa scansione dei tempi dell'indagine e del controllo spettante al procuratore generale d'appello, ha contribuito a

⁸⁶ R. Romboli, *Il pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale e l'esercizio dell'azione penale*, in S. Panizza-A. Pizzorusso-R. Romboli (a cura di) *Ordinamento giudiziario e forense*, Pisa, 2003, vol. I, 312.

⁸⁷ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 639.

⁸⁸ A. Pizzorusso, *Riflessioni sul ruolo del pubblico ministero*, cit., 654, con riguardo ai casi, ricondotti ad «insensibilità», di sequestro di films d'arte, «non tanto per uno specifico disegno reazionario o criminale, quanto per mero fatto di arretratezza e "separatezza" culturale».

⁸⁹ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 639.

⁹⁰ Cass., S.U. 21 giugno 2000, n. 16,

⁹¹ Tenuto conto che sussiste l'obbligo del p.m. di procedere all'iscrizione della notizia di reato ai sensi dell'art. 335 c.p.p., che si configura in presenza non già di un generico e personale sospetto, bensì dell'acquisizione di una notizia idonea, sotto il profilo oggettivo, a configurare un fatto come sussumibile in una determinata fattispecie di reato, la cui sussistenza esclude ogni discrezionalità al riguardo. Tra le molte, Cass., S.U., 9 agosto 2023, n. 24306; 7 dicembre 2022, n. 36038; 12 aprile 2021, n. 9548; 26 gennaio 2021, n. 2610; 2 maggio 2019, n.11586; 13 settembre 2018, n. 22402; 12 ottobre 2011, n. 20936; Sezione disciplinare CSM, 20 maggio 2019, n. 47.

definire e delimitare l'ambito della discrezionalità, benché non possano essere sottovalutati profili di problematicità della nuova disciplina⁹².

Resta la constatazione «che le notizie di reato sono assai superiori a quelle che materialmente è possibile perseguire»⁹³ e, quindi, la questione della discrezionalità 'di fatto', complessa ed ampiamente approfondita⁹⁴, da apprezzare, dopo le recenti riforme, alla luce delle nuove regole da ultimo richiamate, ma anche dell'evoluzione dei criteri di priorità. Questi ultimi sono venuti conformandosi quali regole non per scegliere quali reati trattare e quali abbandonare, ma per decidere gli affari da trattare prima degli altri, in difetto delle risorse e delle condizioni materiali per agire contemporaneamente su tutti. Si tratta di criteri che hanno sollevato questioni delle quali non è possibile far cenno⁹⁵; basta ricordare che hanno preso l'avvio dalla storica "circolare Zagrebelsky" del 16 novembre 1990 di Vladimiro Zagrebelsky, quale procuratore della Repubblica presso la Pretura di Torino, e sono stati precisati ed affinati attraverso un numero assai elevato di atti consiliari, sino ad essere codificati dalla legge n. 71 del 2022, che li ha resi adempimento obbligatorio del Procuratore della Repubblica e contenuto necessario del progetto organizzativo, essendo stata attribuita ad una legge-cornice la fissazione di «una griglia di "criteri generali" nel cui ambito gli uffici di Procura provvedono poi ad individuare "criteri di priorità" trasparenti e predeterminati di selezione delle notizie di reato da trattare con

⁹² Su detti profili, anche con riguardo alle criticità concernenti il contenuto dei presupposti dell'iscrizione della notizia a Mod. 21, alla circostanza che «il nuovo assetto normativo impedisce una acritica gestione delle informazioni dalle comunicazioni di notizie di reato e dai registri informatici alimentati dalla PG e dai difensori e comporta l'esigenza di attente valutazioni, in grado di prevenire i rischi di erronee, omesse o tempestive iscrizioni», ed alla sottolineatura che la novellazione dell'art. 335 c.p.p. «mira a garantire l'uniformità dell'agire degli uffici requirenti in un passaggio delicato del procedimento penale», avuta di mira elaborando condivise (tra gli uffici requirenti) modalità di interpretazione ed applicazione della nuova disciplina, per esigenze di sintesi, *Primi orientamenti in tema di applicazione del d.lgs. n. 150/2022: iscrizione delle notizie di reato; conclusione delle indagini preliminari; avocazione e controlli da parte del giudice*, Procura generale della Corte di cassazione, www.procurageneralecassazione.it.

⁹³ R. Romboli, *Il pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale e l'esercizio dell'azione penale*, cit., 312.

⁹⁴ Nella vasta letteratura sulla questione, di recente, N. Rossi, *Per una cultura della discrezionalità del pubblico ministero*, *Questione giustizia*, 2021, 2, 16; G. Salvi, *Discrezionalità, responsabilità, legittimazione democratica del pubblico ministero*, *ivi*, 32.

⁹⁵ Per riferimenti, F. Di Vizio, *L'obbligatorietà dell'azione penale efficiente ai tempi del PNRR*, www.questionegiustizia.it, 13 ottobre 2021; S. Panizza, *Se l'esercizio dell'azione penale diventa obbligatorio...nell'ambito dei criteri generali indicati dal Parlamento con legge*, www.questionegiustizia.it, 5 gennaio 2022; V. Pacileo, *Pubblico ministero. Ruolo e funzioni nel processo*, Milano, 2011, 206; N. Rossi, *I "criteri di priorità" tra legge cornice e iniziativa delle procure*, www.questionegiustizia.it, n. 4 del 2021; A. Spataro, *La selezione delle priorità nell'esercizio dell'azione penale: la criticabile scelta adottata con la legge 27 settembre 2021, n. 134*, *ivi*, 20 dicembre 2021; M. Verzera, *L'organizzazione dell'ufficio del Pubblico ministero*, *Foro it.*, 2023, V, 62.

precedenza»⁹⁶. Senza sottovalutare le criticità della disciplina dei criteri di priorità, potrebbe almeno convenirsi sulla considerazione che l'evoluzione ha comunque parametrato contenuto ed ambito della discrezionalità.

Meglio definita è stata altresì la discrezionalità concernente l'attività di indagine. Al riguardo, rilevano infatti i principi della giurisprudenza disciplinare secondo cui, «se è pur vero che il Pubblico Ministero è libero di adottare le sue determinazioni all'esito delle indagini, tuttavia egli non può mai sottrarsi all'obbligo di svolgerle e definirle nei termini processualmente previsti»⁹⁷; «il meccanismo delineato dal codice prevede [...] una scansione temporale rigorosa della fase delle indagini preliminari, nel corso della quale il pubblico ministero è chiamato a svolgere indagini complete per ricostruire i fatti, stabilire la loro sussumibilità in singole fattispecie di reato e la loro ascrivibilità soggettiva, senza muovere da tesi preconcepite o da convinzioni personali prive di solidi riferimenti probatori; ed è chiamato inoltre a verificare la possibilità di insufficienza dell'ipotesi di accusa e di tesi alternative, in coerenza con il suo ruolo imparziale di parte pubblica, a sua volta funzionale ad un corretto esercizio dell'azione penale (Corte Cost. n. 96 del 1997)»; il p.m. «non è un arbitro senza regole del processo penale, perché tutte le sue attività devono essere sottoposte al controllo del giudice, nel contraddittorio con le altre parti processuali. Le valutazioni del pubblico ministero non possono, quindi, fondarsi soltanto sull'intuito del magistrato inquirente o sulla sua personale convinzione che l'indagato sia o meno innocente, ma devono, al contrario, essere oggettive in quanto ancorate agli elementi investigativi dai quali non si può prescindere, risultandone altrimenti leso il principio di imparzialità dell'azione del pubblico ministero e quello del contraddittorio tra le diverse tesi dell'accusa e della difesa»⁹⁸. L'evoluzione ha dunque ridimensionato, almeno in parte, anche in relazione a detto profilo, il timore per la «situazione di completa irresponsabilità in cui questi organi [cioè del p.m.] esercitano attualmente i loro formidabili poteri»⁹⁹.

4.3 Gli inconvenienti di «un sistema stranamente misto, in parte ispirato ai principi che giustificerebbero la concezione gerarchica del pubblico ministero e in parte quelli opposti, il quale non rappresenta un modello di razionalità»¹⁰⁰, anche a causa della parcellizzazione degli uffici, e l'esigenza di «un'organizzazione dotata di caratteristiche

⁹⁶ N. Rossi, *La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, in G. Ferri (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, Torino 2023, 127.

⁹⁷ Cass., S.U. n. 20189 del 2019; vedi anche S.U. n. 11831 del 2013, n. 3669 del 2011.

⁹⁸ Di recente, Cass., SU n. 30151 del 2022; per riferimenti sulla giurisprudenza disciplinare in tema di inerzia del p.m. nella fase delle indagini, M. Fresa, *La giustizia disciplinare*, Napoli, 2021, 89.

⁹⁹ A. Pizzorusso, *Problemi costituzionali di una riforma del Pubblico Ministero*, cit., 84.

¹⁰⁰ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 633.

particolari», per garantire un'azione «in forma collettiva in base a direttive unitarie»¹⁰¹ e scongiurare gli «inconvenienti» della diversità di valutazioni degli uffici¹⁰², sono sottolineati da Alessandro Pizzorusso, ma avendo cura di ribadire la necessità di una disciplina che «assicuri l'indipendenza dell'istituzione, considerata nel suo complesso»¹⁰³, anche attraverso il ricordo delle quattro rivendicazioni avanzate da Piero Calamandrei nel discorso senese¹⁰⁴.

Ad alcuni di detti inconvenienti ed esigenze ha dato soluzione e risposta l'evoluzione dell'ordinamento. Il riferimento è anzitutto all'organizzazione dell'ufficio requirente realizzata dalla riforma *Cartabia* che, sostanzialmente recependo l'interpretazione costituzionalmente orientata data dal C.S.M. al d.lgs. n. 106 del 2006, ha definito un modello *gerarchico-funzionale* in grado di bilanciare la garanzia di indipendenza interna e l'esigenza di corretto, uniforme ed efficiente esercizio dell'azione penale, in cui viene in rilievo l'attività investigativa ed organizzativa del p.m.¹⁰⁵. Inoltre, all'istituto dell'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 che, grazie alla conformazione datane dalla prassi applicativa¹⁰⁶, si è dimostrato strumento capace di garantire, mediante il coordinamento, l'indipendenza degli uffici del p.m., evitando tuttavia che sfoci in una anacronistica e poco democratica (perché diseguale) parcellizzazione del sistema giudiziario. L'istituto vede nella Procura generale della Corte di cassazione l'organo promotore della fisiologia del sistema di vigilanza sull'attività del pubblico ministero, della c.d. *nomofilachia delle prassi*, compito opportunamente attribuito ad un organo collocato al vertice (requirente) del sistema processuale, ma non in senso gerarchico, caratterizzato da peculiari funzioni e configurazione. Ad esso, nella materia penale, non spettano infatti funzioni di avvio e di impulso del processo, bensì un'attività che, quale portatrice dell'interesse pubblico alla difesa del diritto e della sua unità, è preordinata a garantire, in

¹⁰¹ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 649-650.

¹⁰² A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 643-645.

¹⁰³ A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 649-650.

¹⁰⁴ A. Pizzorusso, *La magistratura nel pensiero di Calamandrei*, cit. 470-471; la prima rivendicazione concerneva infatti l'indipendenza del p.m. dall'esecutivo che l'A. mostra di condividere.

¹⁰⁵ Sull'evoluzione del modello organizzativo dell'ufficio requirente, sull'idoneità di quello realizzato dalla riforma *Cartabia* a dare risposta a non poche delle questioni poste da Alessandro Pizzorusso, pur nella permanenza di profili di criticità, per ragioni di sintesi, rinvio a L. Salvato, *Verso la modifica della circolare sull'organizzazione degli uffici requirenti: intervento introduttivo*, www.questionegiustizia.it, 15 luglio 2023, anche per ulteriori richiami.

¹⁰⁶ Per avere contezza degli ambiti e dei modi di attuazione dell'istituto e degli orientamenti volti a garantire l'uniformità delle prassi degli uffici del p.m., vedi *Orientamenti per gli uffici di procura*, che possono essere letti in www.procurageneralecassazione.it.

cooperazione con la Corte, una corretta ed uniforme interpretazione della legge, con piena libertà di formulare le conclusioni e non tenuto a sostenere le ragioni del p.m. ricorrente. Il p.m. di legittimità non è rappresentante di un potere, veicola nel processo un punto di vista autenticamente indipendente, per assicurare quella “neutralità giudiziaria” che fonda le prerogative costituzionali di autonomia e indipendenza della magistratura, esercitando anche una funzione decidente; svolge inoltre compiti nella materia civile (quale essenziale strumento della funzione nomofilattica), in ambito internazionale ed in quella disciplinare, in questa con funzioni requirenti ed inquirenti, ma anche decidenti¹⁰⁷, intervenendo nel giudizio di legittimità, «comunque, sempre a tutela dell’interesse superiore al rispetto delle leggi»¹⁰⁸, funzioni che, complessivamente considerate, prefigurano l’ammissibilità di ulteriori compiti, in armonia con il pluralismo istituzionale, fondamentale valore dell’ordinamento costituzionale¹⁰⁹. Configurazione e funzioni concorrono ad evidenziare la complessità dell’architettura istituzionale all’interno della quale l’ufficio del p.m. è venuto strutturandosi secondo modalità che, da un canto, hanno dato soluzione ad alcuni degli inconvenienti posti in luce da Alessandro Pizzorusso; dall’altro, conducono a ritenere superata dall’evoluzione dell’ordinamento l’eventualità della conformazione da lui prefigurata¹¹⁰.

Anche i dubbi in ordine all’incongruenza di un’eventuale confusione dei ruoli¹¹¹ — prospettata, peraltro, con profili di problematicità¹¹² — sono stati sciolti dall’evoluzione dell’ordinamento. All’esito dell’accennata evoluzione, è indubbio che l’interesse perseguito dal p.m. è di carattere generale, nello svolgimento di un compito di carattere esclusivamente tecnico-giuridico¹¹³, occorrendo respingere la tentazione di una sua

¹⁰⁷ Sulla configurazione e sulle funzioni del p.m. di legittimità, si rinvia allo *Intervento del Procuratore generale della Corte di cassazione all’Assemblea generale della Corte sull’amministrazione della giustizia*, 2023, 11 ss, www.procurageneralecassazione.it.

¹⁰⁸ Cass, S.U., n. 12323 del 1995; n. 5132 del 1995; n. 6612 del 1993; L. Salvato, *Ambiguità ed equivoci in tema di responsabilità disciplinare dei magistrati*, *Cass. pen.*, 2019, 1, 32.

¹⁰⁹ In particolare, l’intervento, quale *amicus curiae*, nel giudizio di costituzionalità, L. Salvato, *L’amicus curiae nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale: il Procuratore Generale della Corte di cassazione*, www.forumcostituzionale.it, 15 giugno 2020.

¹¹⁰ Approfondita negli scritti riportati nella nota n. 28 ed ivi accennata.

¹¹¹ Sintetizzati nella seguente considerazione: se si fa del p.m. un altro “giudice”, «in tal caso si aprirebbe il problema di stabilire chi veramente svolga, in tal caso le funzioni del pubblico ministero (le parti private? La polizia? Nessuno?)», A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 641.

¹¹² Tenuto conto della seguente puntualizzazione: «se riteniamo possibile ed utile fare di quest’organo [cioè del p.m.] un altro “giudice” la risposta potrebbe essere positiva», A. Pizzorusso, *Per un collegamento fra organi costituzionali politici e pubblico ministero*, cit., 641.

¹¹³ Messo a rischio da esondazioni da tale preciso ambito, *ex plurimis*, G. Ferri, *Osservazioni di un costituzionalista sulla legge costituzionale n. 2 del 1999*, in G. Ferri-E. Lorenzetto (a cura di), *Il giusto processo a vent’anni dalla legge costituzionale n. 2 del 1999*, Napoli, 2020.

connotazione politico-sociale o addirittura etica, dato che la separazione tra etica e diritto, «vera gloria del positivismo giuridico»¹¹⁴, fa sì che in uno Stato costituzionale e di diritto le costituzioni e le leggi non dettano codici etici, essendo l'etica «lo spazio inesigibile per legge»¹¹⁵. Dunque, come altrove ho cercato di dimostrare¹¹⁶, il p.m. nella dialettica del processo riveste il ruolo formale di parte, ma con il compito di cooperare con il giudice in vista della corretta attuazione del diritto, per garantire i valori di legalità che fanno capo all'intera comunità sociale. Finalità dell'attività del p.m. è di accertare la verità mediante la corretta applicazione della legge; in ciò si radica l'esigenza dell'indipendenza. Detta finalità si completa di significato alla luce della centralità dei doveri, ai quali va prestata rinnovata attenzione¹¹⁷. La centralità dei doveri e la strumentalità del controllo della loro osservanza alla tutela dei diritti fondamentali rendono chiaro che il principio di separazione dei poteri e la garanzia dei diritti esigono che siano presidiati da un organo terzo ed imparziale. La decisione spetta al giudice all'esito di un giusto processo in cui il p.m. assume la veste di parte, peculiare e complessa¹¹⁸, ma con il rischio dell'inefficacia dell'apparato di garanzia — e pregiudizio anche per l'indagato e l'imputato¹¹⁹ —, se i controlli di competenza del potere giudiziario concernenti le violazioni rilevanti ai sensi di legge non fossero riservati, sin dalla fase dell'avvio dell'azione, ad un organo che dello stesso fa parte, ferma l'esigenza di un equilibrio garantito da un sistema di *checks and balances*, presidio del principio di separazione dei poteri. Si giustifica dunque la previsione di un «soggetto istituzionale chiamato a ricercare la verità», di un «guardiano della legge», che ha quale unico faro l'applicazione della legge allo scopo di assicurare l'osservanza dei

¹¹⁴ M. Luciani, *L'etica responsabile del magistrato: la prospettiva costituzionalistica*, in AA.VV., *L'etica giudiziaria*, Quaderno SSM n. 17, 13; diffusamente, ID, *Ogni cosa al suo posto*, cit.

¹¹⁵ J.F. Moulton, *Law and Manners, The Atlantic Monthly*, n. 134, Boston, 1924, 1-5.

¹¹⁶ L. Salvato, *Il ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale quale garante e promotore dei diritti fondamentali*, Intervento al convegno organizzato in Palermo il 13 ottobre 203 dalla Corte dei conti sul tema "La Giustizia al Servizio del Paese", www.procurageneralecassazione.it; L. Salvato, *L'indipendenza del pubblico ministero nel difendere la regola di legge*, Intervento in occasione del centocinquesimo anniversario dall'entrata in funzione della Procura generale della Repubblica di Armenia, Yerevan 30 giugno-2 luglio 2023, *ivi*.

¹¹⁷ L. Salvato, *Il ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento costituzionale quale garante e promotore dei diritti fondamentali*, cit.

¹¹⁸ Tant'è che questo esclude debba esservi «assoluta simmetria di poteri e facoltà» processuali del p.m. e del difensore dell'imputato, essendo ragionevolmente giustificabili, in ragione della diversità dei ruoli e degli interessi tutelati, alterazioni della simmetria a vantaggio della parte pubblica o di quella privata, Corte cost. n. 26 del 2007.

¹¹⁹ Tenuto conto che «è comunque lecito dubitare che una netta separazione delle carriere [...] sia opportuna ai fini di un rafforzamento delle garanzie dell'imputato, perché il p.m. accentuerebbe il suo ruolo di parte dell'accusa o, volendo richiamare un'espressione spesso utilizzata, 'superpoliziotto'», G. Ferri, *Osservazioni di un costituzionalista sulla legge costituzionale n. 2 del 1999*, cit. 106.

doveri e la tutela dei diritti, perciò obbligato a svolgere «accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta ad indagini» (art. 358 c.p.p.) – obbligo cui è sotteso un valore ben più pregnante di quello di evitare la dispersione delle risorse¹²⁰ -, presidio di eguaglianza – anche in quanto scongiura che le condizioni economiche incidenti sulla difesa possano assurgere a irragionevole, odioso, elemento di discriminazione –, per garantire i valori di legalità facenti capo all'intera comunità sociale, all'interno di un giusto processo. Nella dimensione della legalità e della solidarietà costituzionale si staglia il ruolo del p.m. che «sempre agisce nell'interesse oggettivo dell'ordinamento, assumendo un vero ruolo di "organo di giustizia"»¹²¹ e, può aggiungersi, ciò fa nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, senza confusione di ruoli, non determinata dall'esigenza che l'iniziativa del p.m. sia verificata e decisa da un giudice terzo ed imparziale all'interno di un giusto processo, nel rispetto del diritto di difesa, tenuto conto della diversità di prospettiva che caratterizza l'attività delle due figure di magistrato, che giustificatamente, ragionevolmente, appartengono entrambe all'ordine giudiziario.

Luigi Salvato

¹²⁰ Come ritiene invece C. Santoriello, *Il pubblico ministero ed i cento talleri di Kant, Archivio penale*, 2021, 2, 16, essendo altresì dubbia l'enfaticizzazione (*ivi*, 25) del «successo nelle indagini», ai fini delle fortune professionali, per la semplice considerazione (a tacere d'altro) che, anche a volere valorizzare questa dimensione, diciamo così, psicologico-emotiva, la stessa può, a rovescio, richiamare ad un'attenzione maggiore all'imparzialità.

¹²¹ Corte cost. n. 1 e n. 375 del 1996