

# Il ‘nuovo’ statuto dell’accusa penale

**0** La mia riflessione in merito al Disegno di legge costituzionale “Alfano” si concentra sulla riforma dello ‘statuto’ della Pubblica Accusa: d’altra parte, è questo - mi sembra incontestabile - il target principale cui la ‘ordita riforma’ (per dirla con Alberto Crespi) appare orientata.

**1** Su questo tema (ma il discorso potrebbe forse estendersi agli altri ‘capitoli’ del progettato intervento) a prima vista si constata un’apparente superficialità di azione, quasi che la riforma, se davvero tale, avesse natura volutamente epidermica. La novellazione non è radicale, ma ‘a intarsio’: qualche inciso aggiunto, un termine sostituito a un altro, apparentemente sinonimico, alcune varianti puramente lessicali; laddove la modifica è più di sostanza, strutturale (v. il ‘nocciolo’, rappresentato dalla messa in atto della separazione, vero logo politico dell’intervento legiferativo) l’impianto congegnato sembra addirittura gattopardesco – duplicazione sinottica di organismi e di statuti, in apparenza destinati (gli uni e gli altri) a correre semplicemente in parallelo, dopo lo snodo duplicante, immutati nelle prerogative e nelle strutture organizzativo-istituzionali.

Impressione, dunque, di una mera cosmesi, che può effettivamente trovare conforto da una lettura (segnatamente, da una *prima* lettura) del testo normativo; ma che verrebbe immediatamente corretta e smentita dal confronto sinottico fra *corpus legis* e *relazione*.

Per solito, la seconda è fedele esplicazione del primo. Non in questo caso: la Relazione qui *integra* il contenuto normativo (volutamente mantenuto *in nuce*) sviluppandone tutte le inesprese potenzialità, sia pure *de futuro* e *in progress* – e lo fa, essenzialmente, attraverso l’esplicitazione *sincera* (per ingenuità o spregiudicatezza, lo lascio decidere al lettore) del *finalismo eversivo* (rispetto all’attuale statuto costituzionale della potestà punitiva pubblica) che muove la riforma.

La visione sinottica delle due componenti (Testo – Relazione) sfata allora l’illusione del semplice *maquillage* organizzativo, per confermare piuttosto la realtà di una vera e propria plastica facciale orientata a stravolgere il ‘volto costituzionale’ della Accusa Penale, nei suoi connotati identificativi, storici e politico-istituzionali.

Per legittimare siffatta conclusione sono però indispensabili due premesse, l’una di carattere generalissimo – per così dire, politico-istituzionale –; l’altra, più specifica, di tipo tecnico-normativo.

**1.1** La prima.

L’attuale quadro politico-istituzionale, orientato a un modello di bipartitismo imperfetto, se non anomalo, segnatamente in ragione del sistema elettorale vigente (il dileggiato ‘*porcellum*’), unitamente a ragioni socio-storiche più ampie e risalenti (‘morte’ delle ideologie, crisi dei partiti tradizionali e dei loro sistemi di *governance*) rendono di fatto (quanto meno) *possibile* una completa sovrapposizione/identificazione fra esecutivo e legislativo. Il governo, attraverso la sua maggioranza, è così in grado di promulgare qualsiasi legge ritenga discrezionalmente di proporre; se a ciò si aggiunge la possibilità, garantita dal vigente modello esclusivamente cooptativo di scelta dei candidati da far eleggere, di modellare paradigmi di *governance* fortemente dirigistici (e verticistici), se

non addirittura di tipo carismatico-padronale, all'interno di strutture partitiche costruite 'dall'alto' ('partito-azienda'), il potere (l'arbitrio) legislativo dell'esecutivo (e, in ultima analisi, del suo *leader*: una versione tecnocratica del *Führungsprinzip*?) diviene assoluto ed inarginabile.

Voglio dire, per paradosso, che qualsiasi prodotto legislativo diventa possibile per un vertice che possa governare queste leve nella manovra di un parlamento così modellato; se, per estremo paradosso, una *leadership* volesse far accreditare per le relazioni diplomatiche il regno dell'antico Egitto, dichiarandone al contempo legittima sovrana la regina Cleopatra, il quadro istituzionale (materiale) sopra descritto non lascia escludere (parlo sempre per paradosso!) che una maggioranza parlamentare possa approvare, compatta, una simile (o analoga) follia.

## 1.2

Una seconda premessa è parimenti essenziale, e riguarda la tecnica normativa adottata.

L'impianto precettivo, segnatamente nella parte qui in osservazione, è costellato da *norme in bianco*; meglio, da schemi aperti, veri e propri *offene Tatbestände*, forniti di una clausola di *delega espressa e in bianco* al legislatore ordinario per l'integrazione concreta della regola fissata, a livello costituzionale, in termini generalissimi, 'neutri', o quanto meno ambigui: 'aperti', appunto a *diverse* soluzioni concrete fra loro anche significativamente divergenti sotto il profilo tecnico e giuspolitico.

Ne consegue, di fatto, una – *voluta* – de-costituzionalizzazione dello statuto, nella specie, della Accusa penale e quindi dello stesso potere punitivo statale, almeno nella fase – essenziale – dell'esercizio dell'azione; abbandonato alla discrezionalità, nella sostanza insindacabile, del legislatore ordinario – di un legislatore, per di più, la cui autonomia dall'esecutivo, per le ragioni appena esposte, non è allo stato predicabile.

Ma dal momento che l'impianto normativo in questo caso rispecchia, della diade *dworkiana*, più il paradigma delle *regole* che quello dei *principi*, la conseguenza finale risulta inevitabile: venendo meno un parametro costituzionale *specifico* della disciplina, il controllo di legittimità della Corte avrà come unico parametro di riferimento, rispetto alla *regola*, la sola legge *ordinaria*. Con il mero supporto, a livello *costituzionale*, dei 'massimi' *principi* (di ragionevolezza, *et similia*) facili in fondo da rispettare, da parte di un legislatore cui la Carta ha affidato una delega in bianco, in un'opera di rifondazione, che può essere anche radicale, degli assetti istituzionali e giuspolitici dell'Accusa penale.

Ecco perché in questo caso la Relazione supera e fa aggio sul Testo, ed a questa essenzialmente ci si dovrà attenere nell'analisi e nella valutazione: perché espressiva della (unica) *autentica* – ancorché *in fieri* – *voluntas legis* al contempo 'ordinaria' e 'costituzionale'.

## 2

Sullo statuto della Accusa penale e della sua incorporazione funzionale tipica, il Pubblico Ministero, continuano a incombere, nel nostro ordinamento, due sorte di pregiudiziali, rappresentative di autentici *taboo*, o, se si preferisce, feticci ideologici:

(a) il dogma della *obbligatorietà* (dell'azione);

(b) il mito della *separazione* (degli statuti giudiziari).

Si tratta in larga misura di falsi problemi, fra l'altro tra loro non necessariamente connessi: è curioso tuttavia che il Progetto di riforma li intrecci in un unico nodo, reputato evidentemente strumento adatto a una revisione radicale (*eversiva*, appunto) del modello giurisdizionale vigente.

## 2.1

In una prospettiva comparatistica, sia *verticale* (storico-cronologica) sia *orizzontale* (gius-spaziale), la sistematica dell'Accusa penale presenta due distinti e alternativi *paradigmi* che – almeno *tendenzialmente* – si articolano in due differenti “sequenze obbligate” formate da rispettivi elementi fra loro alternativi, e anzi contrapposti.

In particolare, al paradigma-sequenza:

- *obbligatorietà* (dell'azione) → *indipendenza* (dell'organo) → *personalizzazione* (della funzione)

si contrappone l'alternativo:

- *discrezionalità* (dell'azione) → *dipendenza* (dell'organo) → *burocratizzazione* (della funzione).

A loro volta: la prima diade alternativa (*obbligatorietà* vs *discrezionalità*) tende a fungere da pregiudiziale e – almeno in una ricostruzione storico-funzionalistica, *a posteriori* – da fattore condizionante le diadi successive. Vincolato direttamente alla *legge* nelle scelte d'azione e di iniziativa, il pubblico ministero può mantenere la sua *indipendenza* dagli altri poteri e agire senza vincolo di gerarchia, responsabile *personalmente* delle proprie scelte. Viceversa, la *discrezionalità* dell'esercizio dell'azione penale ‘costringe’ tendenzialmente il sistema a irrigidirsi nella struttura, imponendo la *dipendenza gerarchica* del pubblico ministero e il controllo (e la responsabilizzazione) *burocratico* delle scelte: non agisce (e non risponde) più personalmente il singolo funzionario ma *impersonalmente* l'*ufficio*.

Ancora: il primo paradigma proietta la figura dell'Accusa Pubblica entro lo schermo della *giurisdizione*; il secondo la incardina piuttosto nelle strutture – *amministrative* – dell'*esecutivo*.

Ora, il *secondo modello* (‘discrezionale-dipendente-burocratico’), come ha ricordato perspicuamente *Massimo Nobile* in un suo saggio degli anni '80, ha prevalso nello spazio giuridico europeo continentale, a cavallo del secolo XIX, e, dopo la parentesi rivoluzionaria, come prodotto tipico del bonapartismo (oltre che come prodotto di esportazione). E si è, altresì, potuto constatare che, curiosamente, proprio questo modello, frutto, sia pure indiretto della rivoluzione borghese, presentasse sorprendenti attività con il sistema assolutistico, con le sue figure di ‘*substituts*’ che nell'*ancien régime* erano andate a costituire il *parquet* come struttura centralistica e burocratizzata.

Diverso, come noto, il modello che nel tuttora vigente quadro costituzionale disegna il perimetro strutturale-funzionale nel quale si iscrive l'azione dell'Accusa penale. Governato, *già a livello costituzionale*, da un congegno di *checks and balances* intra-funzionale: nel quale, almeno negli intenti dei Costituenti, il diretto *vincolo alla legge*, attraverso l'*obbligo tassativo* dell'azione, argina e bilancia l'*indipendenza* e, al contempo, esautora l'esigenza di un *controllo gerarchizzato* dell'azione stessa che si può consentire *personalizzata* sulla base, appunto, di una diretta *responsabilità* del singolo attore nei confronti della *legge* (in questo senso ‘obbligatorietà’ trova il suo sinonimo, nel lessico processualistico intereuropeo, in ‘legalità’ e il correlato principio viene letto come *pendant* rituale del *nullum crimen* sostanzialistico).

E' del tutto evidente il marcato orientamento alla *giurisdizione* che siffatta correlazione imprime all'Azione penale; ma qui si insinua, anche, l'equivoco relativo allo slogan ‘separazione’; il ‘pregio’ dell'unitarietà dell'*humus* culturale che si traduce (o, almeno, *deve* – è un *soll!* – tradursi) nella unità della (macro)funzione socio-politica (fornire unitariamente il ‘prodotto globale’ ‘*giustizia*’) è travisato nel ‘vizio’ della commistione dei ruoli (condizionare consociativamente il *singolo* prodotto giudiziario).

Rimedio: separazione della sovrastruttura burocratica (le *carriere*) al fine di spezzare

l'unità (macro)funzionale differenziando gli statuti.

## 2.2

Altrettanto mistificante, sia pure per altro verso, è l'annoso dibattito sul presunto 'dogma' della obbligatorietà dell'azione penale.

Se ne è sopra descritta la 'ragion pratica', *rectius*, politica, di pre-condizione di garanzia (in quanto *vincolo alla legge*) alla *indipendenza* del pubblico ministero.

Se tale principio si volesse però predicare in termini di 'ragion pura' si incapperebbe proprio nell'aporia kantiana che ammonisce appunto che "*non può essere vero in teoria ciò che non è vero in pratica*".

In tempi non sospetti, e in un quadro giuridico-istituzionale – quello dell'*Austria felix* absburgica – rigidamente orientato al *Legalitätsprinzip*, uno studioso di diritto processualpenale già agli inizi del secolo scorso bollava il presunto dogma dell'obbligatorietà dell'azione penale come "*eine konventionelle Lüge*", una risaputa menzogna che si è tutti d'accordo di non smascherare.

Il fenomeno della *selezione* (della repressione dei fatti penalmente rilevanti) e lo "*schema ad imbuto*" che anche graficamente la rappresenta sono stati oggetto di concettualizzazione e di verifica empirica (trascurando gli studi pionieristici) quanto meno a far tempo dalla seconda metà del secolo scorso; e uno degli snodi fondamentali del relativo processo (del quale la 'cifra nera' rappresenta, per così dire, il 'negativo' fotografico) è proprio ravvisato nel meccanismo di esercizio dell'azione penale, una volta acquisita la *notitia criminis*; così come attore fondamentale dell'azione di *filtro* del penalmente perseguibile è rappresentato – unitamente alla *vittima* – dalla figura del *pubblico ministero*. *Qualunque ne sia* lo statuto e *qualunque sia* il paradigma sistemico nel quale di volta in volta si ambienta.

Acquisita, pertanto, all'analisi la *realtà prasseologica* della selezione delle *notitiae criminis*, e, conseguentemente, il certo *an* della ineliminabile *discrezionalità selettiva* caratterizzante l'Azione penale pubblica (non foss'altro che per ragioni *economiche*, di economia/capienza dei rispettivi (sub)sistemi), decisivo risulta il *quomodo* di siffatto processo.

Due infatti sono i possibili schemi d'azione della naturale funzione di filtro del pubblico ministero: qualitativo *versus* quantitativo.

Il primo si orienta inevitabilmente sui titoli di reato: dunque seleziona per 'classi' (o tipologie) di fenomeni criminali; il secondo opera sulle singole fattispecie concrete, 'ritagliando dal basso' i fatti meno lesivi o *tout court* bagatellari, ovvero quelli rispetto ai quali il *bisogno di pena* risulti *hic et nunc* (per ragioni anche solo *soggettive*) sensibilmente scemato.

Evidenti sono le rispettive implicazioni dei due diversi criteri di selezione.

Il primo, che potrebbe definirsi *para-legislativo*, può essere esclusivamente orientato da *rationes* politico-criminali 'centraliste', inevitabilmente *contingenti* e finalizzate dalla *strategia delle priorità* di volta in volta emergenti nel contesto socio-politico del momento.

Il secondo, invece, prettamente *giurisdizionale*, può essere razionalmente governato solo da *criteri generali* in qualche misura meta-storici, cioè basati su giudizi di valore, circa la concreta soglia del *bisogno di pena*, cristallizzati sulla base di un consenso sociale consolidato e sufficientemente stabile nel tempo.

Con due fondamentali corollari:

(a) il paradigma *qualitativo*, essendo nella sostanza *trascendente* al sistema (penale) costituito è (*diversamente* da quello *qualitativo*) *privo di trasparenza* quanto ai criteri di volta in volta seguiti nell'individuazione delle *priorità* – che corrispondono in ultima analisi a valutazioni puramente *politiche* – e di conseguenza non è razionalmente controllabile da istanze successive e superiori (segnatamente, in sede giurisdizionale);

(b) la selezione su base *qualitativa* quindi necessita di – o, quanto meno, rende inevitabile – un controllo *interno*, che non può che essere congegnato, per essere in qualche modo dominabile e dotato di un minimo di legittimazione, attraverso una struttura verticistica, di tipo gerarchico, la cui cuspide tenderà irresistibilmente, se vogliamo considerare la cosa con un minimo di realismo, a identificarsi con il potere esecutivo.

### 3

Se si prova a considerare il Progetto di riforma alla stregua del quadro sopra schizzato è facile constatare che *i conti tornano*.

Sulla base ovviamente, come enunciato, della sinossi Testo-Relazione.

Quanto al Testo: i punti qualificanti, dal mio angolo prospettico, sono rappresentati da due nuclei normativi essenziali:

(a) il nucleo costituito dall'art. 4 (sostitutivo dell'art. **104 Cost.**), dall'art. 10 (modificativo dell'art. **109 Cost.**) e dall'art. 13 (modificativo dell'art. **112 Cost.**);

(b) il nucleo costituito essenzialmente dall'art. 5 (introduttivo degli **artt. 104 bis e 104 ter Cost.**).

Quanto alla Relazione: veramente significativi risultano i passi seguenti:

(aa)

- “La discontinuità si manifesta sin dalla definizione del pubblico ministero come ufficio che fissa anche sul piano lessicale il connubio tra esercizio della funzione inquirente e responsabilità; (...) l'ufficio del pubblico ministero rappresenta allora il nuovo soggetto capace di (...) superare definitivamente quelle concezioni e prassi soggettivistiche che hanno dato luogo a una vera e propria frammentazione della funzione requirente, nella quale il singolo magistrato, attraverso la libera ricerca della notizia di reato e la diretta disponibilità della polizia giudiziaria può disporre degli strumenti investigativi (...) senza doverne commisurare l'utilizzo a criteri predeterminati di esercizio dell'azione penale” (p. 8). [sub art. 4: grassetti aggiunti].

- “I magistrati del pubblico ministero assumono uno status costituzionale proprio, nel quale l'autonomia e l'indipendenza sono prerogative dell'ufficio requirente e non del singolo magistrato” (p. 6). [sub art. 4: grassetti aggiunti].

- “L'art. 10 del disegno di legge costituzionale interviene sul rapporto tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria; (...) l'insieme di queste norme (...) chiarisce che sul piano amministrativo e su quello organizzativo non vi può essere subordinazione della polizia giudiziaria alla magistratura.

Alla prima dovrà essere riconosciuta piena autonomia nell'attività di pre-investigazione che tende a verificare l'esistenza e l'evoluzione dei fenomeni criminali e che consiste nel ricercare e acquisire liberamente le notizie di reato attraverso ogni strumento di conoscenza e osservazione della realtà.

All'ufficio del pubblico ministero sono riservate invece, conformemente alla sua natura di autorità giudiziaria, le attività di carattere processuale relative alla valutazione dei risultati dell'investigazione alle richieste da presentare al giudice, all'esercizio dell'azione penale, alla funzione di accusa nel dibattimento “ (p. 12) [sub art. 10: grassetto aggiunto].

- “Con la modifica dell’art. 112 Cost si stabilisce che, ferma l’obbligatorietà dell’azione penale, essa è regolata da criteri stabiliti dalla legge (...) particolari esigenze storiche sociali o economiche infatti possono indurre il legislatore a fissare criteri in forza dei quali ad esempio debba essere data prioritaria trattazione ad indagini concernenti determinati reati” (p. 13) [sub art. 10: grassetto aggiunto].

(bb)

- “I componenti del Consiglio superiore della magistratura giudicante e della magistratura requirente sono nominati per metà dal Parlamento in seduta comune, e per metà rispettivamente dagli appartenenti agli ordini dei giudici e dai pubblici ministeri: la presenza quale membro di diritto del primo presidente della Corte di cassazione e del procuratore generale presso la medesima garantisce la prevalenza numerica della componente togata” (p. 10).

## 4

Le conclusioni, a mio avviso, vengono da sé.

La traiettoria dell’intervento, grazie alla ‘sincerità degli intenti’ appalesata dalla Relazione (a fronte del ‘pigro’ e reticente Testo), risalta in tutta la sua chiarezza.

Un gioco che si perfeziona in tre mosse.

(i) La pre-condizione: la de-costituzionalizzazione dello statuto della Accusa penale che ne conferisce al legislatore ordinario, cioè alla maggioranza di governo, la ristrutturazione *ad libitum*.

(ii) La mutazione strutturale: lo spostamento del baricentro dell’Azione penale pubblica dall’attore-persona (il singolo ‘sostituto’) all’attore-struttura (l’ ‘ufficio’), che, de-responsabilizzando il primo a favore del secondo, ne implica necessariamente la *subordinazione*, secondo note dinamiche ascensionali ‘verso l’alto’ (di controllo, cioè, verticistico).

(iii) La mutazione funzionale: l’inversione di *ruolo* della stessa *funzione* inquirente/requirente, da motore dell’azione a mero recettore di input – rovesciamento attuato attraverso il ‘doppio spossessamento’ dell’iniziativa: ‘dall’alto’ con la formalizzazione sub-costituzionale (costituzionalmente autorizzata) di un *Opportunitätsprinzip* di tipo *qualitativo* (il ‘criterio delle *priorità*’ gestito centralisticamente); ‘dal basso’, con la subordinazione di fatto del pubblico ministero, nella *ricerca* delle *notitiae criminis* e nella loro *elaborazione*, all’organo *amministrativo* sottostante (la polizia).

Il tutto si traduce allora in un vero e proprio mutamento genetico del volto costituzionale dell’Accusa penale.

Sotto un duplice, essenziale profilo: (a) della posizione e (b) del ruolo.

(aa) Rispetto alla prima risulta decisivo il sistema immaginato dal riformatore per il controllo dell’attore *individuale* dell’Azione penale (il singolo ‘sostituto’); un doppio controllo: *dall’interno* (della struttura) e *dall’esterno* (sulla carriera).

*Endocontrollo*, in particolare, si dovrà realizzare attraverso le dinamiche verticistico-dirigistiche della *gerarchia*, una volta che responsabile dell’azione non sia più l’individuo ma l’ufficio. Lo chiarisce bene quel passo sopra citato della Relazione che, con sincerità quasi brutale, liquida *autonomia* e *indipendenza* del (singolo) magistrato-pubblico ministero: prerogative trasferite, appunto, da questi all’*ufficio*.

E con ciò, la personalizzazione (primo caposaldo dell’*indipendenza*) è liquidata.

*Esocontrollo* è invece attuato attraverso la creazione di un organo di vigilanza *ad hoc* (il Consiglio Superiore della magistratura requirente) il cui ‘punto di svolta’ è

rappresentato dalla sua composizione: metà dei componenti eletti direttamente dal Parlamento, l'altra metà eletta – “*previo sorteggio degli eleggibili*” – dagli appartenenti all'ordine (separato) dei pubblici ministeri; in aggiunta, membro di diritto, il Primo Presidente della Corte di Cassazione.

Ora, non bisogna certo scomodare *Berle e Means* per sapere che, per acquisire il controllo di un qualsiasi *Gremium* (dal più comune CdA a una qualsiasi organo collegiale pubblico) non è indispensabile avere *proprio* la metà più uno dei voti disponibili; epperò il sistema escogitato vi è andato quasi vicino, e già in un (eventuale) ‘primo insediamento’ del Consiglio superiore ‘requirente’.

Facciamo un rapido (e realistico) calcolo: nella misura in cui – come detto – l'attuale sistema di controllo del Parlamento da parte dell'esecutivo consente una pressoché garantita prassi di *spoil system*, la metà dei componenti è già assicurata in partenza alla strategia giudiziaria del governo; sarà davvero difficile reperire, fra l'altra metà degli eletti *post sorteggio* e lo stesso vertice supremo della gerarchia requirente, una sola ulteriore ‘testa’ che attraverso il suo voto cementi una assoluta maggioranza ‘filo-governativa’? Se così non avvenisse, considerando il decisivo ruolo del Consiglio nella progressione delle carriere, al più nell'arco di due o tre ‘consigliature’ un esecutivo particolarmente longevo sarebbe perfettamente in grado di garantirsi, attraverso le designazioni, un controllo assoluto del potere di scelta degli apici delle procure, o quanto meno di quelle giudicate più ‘interessanti’ e ‘sensibili’. Le dinamiche inflessibili della gerarchia farebbero il resto, ‘a cascata’.

(bb) Anche rispetto al secondo aspetto (il *ruolo*), la manovra ‘a tenaglia’ almeno sulla carta risulta molto efficace: la trasformazione qui è da un ruolo proattivo, nell'esercizio dell'azione, a un ruolo meramente reattivo.

Ciò è garantito da due fattori: da un lato – e ‘dall'alto’ – il controllo verticistico delle ‘scelte d'azione’ (il *volano* del principio di opportunità processuale) saldamente azionato dal ‘potere centrale’, che individuerà di volta in volta ‘su base unitaria’ – cioè, giocoforza, centralistica – il *sistema delle priorità*. Essendo la selezione basata esclusivamente su criteri *qualitativi* sarà facilmente l'esecutivo – attraverso il suo sistema di filtri progressivi ‘a degradare’ – a decidere *quali reati* siano meritevoli di reale perseguimento, lasciando il resto, per parafrasare il filosofo, alla ‘critica mordace dei topi’ (nei sotterranei archivi) e alla scure infallibile della prescrizione. E il *rationale* della scelta sarà del tutto plausibilmente politico, orientato dalle esigenze politiche generali: se, per esempio, ragioni di politica economica suggeriscono manovre protezionistiche del sistema bancario o finanziario nazionale, non sarà impensabile che la *strategia delle priorità* suggerisca di postergare il reato di *market abuse* ai reati più comuni contro il patrimonio o contro lo spaccio minuto della droga – e via esemplificando.

Dall'altro lato – e ‘dal basso’ – la sostanziale riserva alla polizia del potere di iniziativa completerà il controllo dell'esecutivo sul giurisdizionale (del ‘dipendente’ sull’indipendente’); anzi, è proprio l'espandersi delle competenze della polizia nel monopolio della ricerca delle *notitiae criminis* a chiudere ‘a doppia cerniera’ il circuito dell'Azione penale ‘governata’.

Un pubblico ministero cieco (o per lo meno ipovedente) avrà bisogno degli occhiali del governo per incamminarsi, incerto e a fatica, sui sentieri del controllo penalistico.

## 5

Questi dunque gli intendi dichiarati della Riforma.

Se si torna ai ‘modelli’ (ai macro-paradigmi) si potrebbe ben constatare che ci troviamo di fronte, piuttosto, ad una anacronistica *controriforma bonapartista*; detto così può anche dare il senso di uno straniamento fascinoso (il ‘lontano da dove’ che tenta alla *renaissance*). Ma forse al comune cittadino potrà inquietare – se riflette – che la ruota della storia in questo modo torna ancora più indietro: se è vero che dell'*ancien régime* era

soprattutto tipico il rinvenire nell'organo di polizia la cuspide del controllo penalistico.