CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **263/1991** (ECLI:IT:COST:1991:263)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**
Camera di Consiglio del **22/04/1991**; Decisione del **23/05/1991**
Deposito del **12/06/1991**; Pubblicazione in G. U. **19/06/1991**
Norme impugnate:
Massime: **17322 17323 17324**
Atti decisi:

N. 263

SENTENZA 23 MAGGIO-12 GIUGNO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 554, secondo comma, del codice di procedura penale e 158 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), promosso con ordinanza emessa il 10 dicembre 1990 dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Camerino, nel procedimento penale a carico di Massari Fabio ed altra, iscritta al n. 64 del registro ordinanze 1991 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 1991;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nella camera di consiglio del 22 aprile 1991 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 10 dicembre 1990, il Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Camerino ha sollevato, in riferimento agli artt. 101, secondo comma, 112 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 554, secondo comma, del codice di procedura penale e 158 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie dello stesso codice, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, "laddove non prevedono il controllo sostitutivo del Giudice al P.M. nella formulazione dell'imputazione".

Nel caso di specie, il giudice rimettente aveva rigettato, "per esclusive ragioni di diritto", la richiesta di archiviazione e disposto che il pubblico ministero formulasse l'imputazione; ma questi gli aveva restituito gli atti, chiedendo che "fossero formulate le indicazioni o direttive attinenti alla concreta formulazione del capo d'imputazione" o, in subordine, che venisse sollevata la suddetta questione di costituzionalità. Ritenendo che - in caso di rigetto della richiesta di archiviazione per ragioni diverse dalla necessità di ulteriori indagini - le norme impugnate non consentono di dare le suddette indicazioni o direttive, detto giudice ha fatto proprie, trascrivendole integralmente, le eccezioni di illegittimità costituzionale prospettate dal pubblico ministero e di seguito illustrate.

Premesso che le garanzie costituzionali della soggezione soltanto alla legge (art. 101, secondo comma) e della distinzione dei magistrati solo per diversità di funzioni (art. 107, terzo comma) spettano anche al pubblico ministero (sentenze nn. 95 del 1975 e 190 del 1970) e che esse comportano l'esclusione di rapporti gerarchici tra i magistrati e la loro soggezione, all'interno di ciascuna funzione, solo e direttamente alla legge, il giudice a quo osserva che le funzioni del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari sono diverse, essendo le une volte a prendere le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale (art. 326), le altre all'esercizio del controllo sulle medesime ex art. 112 della Costituzione.

Assume, poi, che l'essenza stessa del controllo consiste nell'individuazione dell'imputazione e che perciò l'impugnato art. 554, secondo comma, in quanto impone che ad essa provveda il pubblico ministero su ordine del giudice per le indagini preliminari, finisce per fare del primo uno strumento della funzione di controllo spettante al secondo - anziché mantenere ciascuno nell'ambito delle rispettive funzioni - e per introdurre tra di essi una distinzione per diversità non di funzioni ma di posizioni gerarchiche nell'ambito della medesima funzione (di controllo).

Di qui, la censura di violazione dell'art. 101, secondo comma, della Costituzione, a conforto della quale l'ordinanza richiama talune decisioni di questa Corte (in specie, le sentenze nn. 95 del 1975 e 123 del 1971), volte ad escludere la vincolatività di ordini di procedere (art. 74, ultimo comma) o di dar corso ad indagini (art. 370) previsti dall'abrogato codice di rito.

Rilevato, poi, che il rispetto dell'art. 112 della Costituzione richiede la previsione di adeguate forme di controllo sull'esercizio (o non esercizio) dell'azione penale, il giudice rimettente assume che tale disposto sarebbe violato in quanto le norme impugnate, pur instaurando un rapporto gerarchico tra giudice per le indagini preliminari e pubblico ministero, prevedono un controllo non sostitutivo - quale a suo avviso dovrebbe essere - ma meramente sollecitatorio. Non essendo invero previsto, nell'art. 554, secondo comma, né in che misura l'ordinanza debba essere motivata e quali contenuto e funzione debba avere, né, soprattutto, che il pubblico ministero sia obbligato ad adeguarsi perfettamente alle eventuali direttive del giudice per le indagini preliminari (che peraltro potrebbero anche mancare), il primo, pur se tenuto all'accusa, rimarrebbe arbitro dell'esatta individuazione dell'imputazione perché non vincolato ad un suo contenuto tassativo e potrebbe in tal modo condizionare l'esito

del processo.

Il non riservare al titolare della funzione di controllo la formulazione dell'imputazione - che ne sarebbe il fulcro - viola inoltre, secondo il giudice a quo, il principio del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), applicabile anche agli uffici giudiziari (sentenze nn. 86 del 1982 e 18 del 1989). Da un lato, infatti, sarebbe favorita una sorta di "deresponsabilizzazione" del giudice per le indagini preliminari, che, non assumendo la paternità dell'imputazione, potrebbe non affrontare ulteriori problemi decisivi ad essa pertinenti; dall'altro, il pubblico ministero sarebbe costretto ad assumere tale paternità pur ignorando il contenuto dell'accusa e pur credendo nell'innocenza dell'accusato.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata. L'Avvocatura richiama integralmente, al riguardo, l'atto di intervento depositato in altro giudizio: nel quale, peraltro, concludeva per l'inammissibilità della questione in quanto sollevata dal Procuratore della Repubblica.

Considerato in diritto

1. - Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Camerino dubita che gli artt. 554, secondo comma, del codice di procedura penale e 158 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice, in quanto prevedono che il giudice per le indagini preliminari, in caso di rigetto della richiesta di archiviazione, ordini al pubblico ministero di formulare l'imputazione ma non impongono che vi provveda direttamente, attraverso un controllo sostitutivo, o che comunque la relativa ordinanza contenga al riguardo indicazioni tassative, vincolanti per il pubblico ministero, violino:

l'art. 101, secondo comma, della Costituzione, perché il suddetto ordine darebbe luogo ad un rapporto gerarchico all'interno della funzione di controllo spettante al giudice per le indagini preliminari ed estranea alle funzioni del pubblico ministero, posto che l'essenza del controllo starebbe nell'individuazione dell'imputazione;

l'art. 112 della Costituzione, perché il controllo risulterebbe inadeguato, non garantendo la totale prevalenza della funzione controllante su quella controllata dato che il pubblico ministero rimane arbitro dell'esatta individuazione dell'imputazione e può in tal modo condizionare l'esito del processo;

l'art. 97 della Costituzione, dato che sarebbe favorita la "deresponsabilizzazione" del giudice per le indagini preliminari ed il pubblico ministero sarebbe costretto ad assumere la paternità di un'accusa non condivisa e di cui ignorerebbe il contenuto.

2. - La questione non è fondata.

L'ordine di formulare l'imputazione previsto dagli artt. 409, quinto comma e 554, secondo comma, del nuovo codice di procedura penale costituisce - come la Corte ha rilevato nella sentenza n. 88 del 1991 - un incisivo strumento di garanzia del rispetto sostanziale, e non solo formale, del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale, che esige che l'inazione del pubblico ministero, manifestata con la richiesta di archiviazione, sia sottoposta ad un penetrante controllo da parte del giudice. A tal fine, occorreva provvedere per l'ipotesi in cui il dissenso tra pubblico ministero e giudice per le indagini preliminari circa l'idoneità degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa sia determinato non da carenza di indagini, ma da

divergenti valutazioni in ordine alla ricostruzione dei fatti ed alla loro riconducibilità in determinate figure criminose: e, stante la preminenza di quel principio, si è stabilito che dovesse prevalere la valutazione del giudice, cui si è di conseguenza attribuito il potere-dovere di ordinare che l'azione penale venisse esercitata attraverso la formulazione dell'imputazione.

Indubbiamente, vi è in ciò - come già si è osservato nella predetta sentenza - una deviazione dall'astratto modello accusatorio: ma essa è stata dal legislatore contenuta nei limiti necessari al rispetto della titolarità ed obbligatorietà dell'azione, dato che al giudice per le indagini preliminari è demandato solo l'atto d'impulso, che non fuoriesce dalla funzione di controllo, mentre il concreto promovimento dell'azione, che si esplica nella formulazione dell'imputazione (art. 405), resta di competenza del pubblico ministero. Non vi è, perciò, commistione tra le due funzioni, di iniziativa e di controllo, dato che l'essenza di quest'ultima non sta, come ritiene il giudice a quo, nell'individuazione dell'imputazione, bensì nell'accertamento della necessità di procedere. Di conseguenza, non vi è instaurazione di un rapporto gerarchico, che presuppone l'identità della funzione esercitata dai due organi, laddove nella specie si tratta di funzioni diverse.

L'art. 101 Cost. non può dunque dirsi violato.

3. - Del pari infondate sono le censure riferite agli artt. 112 e 97 della Costituzione: sia perché presuppongono un inesistente rapporto gerarchico, sia perché muovono dall'assunto secondo cui l'atto d'impulso del giudice per le indagini preliminari non potrebbe contenere indicazioni (o direttive) in ordine all'imputazione formulanda. Ma esso assume la forma dell'ordinanza, che deve quindi essere motivata (art. 125, terzo comma): e si contrappone, per di più, ad una parimenti motivata richiesta di archiviazione. L'ordinanza, quindi, non può non contenere l'indicazione degli elementi di fatto e delle ragioni giuridiche in base alle quali il giudice per le indagini preliminari ritiene che l'azione penale deve essere instaurata: e ciò, ovviamente, non in astratto, ma in riferimento ad una, o più, determinate fattispecie criminose. Da tali indicazioni, la cui specificità discende dall'obbligo di motivazione, il pubblico ministero non potrà discostarsi: e dunque, né vi è spazio per l'arbitrio di quest'ultimo, né può dirsi che il giudice per le indagini preliminari sia "deresponsabilizzato". Ad ulteriore garanzia del corretto esercizio dell'azione penale soccorre, per di più, l'art. 158 delle disposizioni di attuazione, che consente, nell'ipotesi qui esaminata, l'intervento sostitutivo del procuratore generale mediante avocazione delle indagini.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 554, secondo comma, del codice di procedura penale e 158 del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice, approvate con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, in riferimento agli artt. 101, secondo comma, 112 e 97 della Costituzione, sollevata dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Camerino con ordinanza del 10 dicembre 1990.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta il 23 maggio 1991.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 12 giugno 1991.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.