

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **88/1991** (ECLI:IT:COST:1991:88)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALTE**

Presidente: **CONSO** - Redattore: - Relatore: **SPAGNOLI**

Camera di Consiglio del **09/01/1991**; Decisione del **28/01/1991**

Deposito del **15/02/1991**; Pubblicazione in G. U. **27/02/1991**

Norme impugnate:

Massime: **16995 16996 16997 16998 16999 17000**

Atti decisi:

N. 88

## SENTENZA 28 GENNAIO-15 FEBBRAIO 1991

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, 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;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 125 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), in relazione all'art. 2, direttiva n. 50, della legge 16 febbraio 1987, n. 81 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale), promosso con ordinanza emessa il 9 agosto 1990 dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Macerata nel procedimento penale a carico di Gatti Dario, iscritta al n. 634 del registro ordinanze 1990 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1990;

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

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1991 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

*Ritenuto in fatto*

1. - Con ordinanza del 9 agosto 1990 il Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Macerata, chiamato a decidere su una richiesta di archiviazione del P.M. motivata, ai sensi dell'art. 125 disp. att. cod. proc. pen., con l'inidoneità degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa in giudizio, ha sollevato d'ufficio, in riferimento all'art. 76 Cost., una questione di legittimità costituzionale di tale disposizione, assumendo che essa eccederebbe dall'ambito della delega conferita con l'art. 2, direttiva n. 50, della legge 16 febbraio 1987, n. 81.

Premesso che nella specie il giudizio sull'inidoneità degli elementi acquisiti a sostenere l'accusa è da condividere, il giudice rimettente esclude di poter ordinare al p.m. di formulare l'imputazione ai sensi dell'art. 554, secondo comma, cod. proc. pen., perché il dissenso previsto da tale disposizione concerne non la suddetta inidoneità, ma il giudizio di manifesta infondatezza della notitia criminis - cioè di evidente inconsistenza in fatto o irrilevanza in diritto di essa - posto a fondamento dell'archiviazione sia nella direttiva n. 50 che nell'art. 408 cod. proc. pen.. Né il decreto di archiviazione potrebbe essere fondato su tale giudizio, dato che in tal caso si sovrapporrebbe a quella del p.m. una motivazione diversa e si emetterebbe un provvedimento intrinsecamente contraddittorio, dichiarandosi manifestamente infondata una notitia criminis che neanche il p.m. ha ritenuto tale.

Ritenuto pertanto, in punto di rilevanza, di dover decretare l'archiviazione in applicazione del citato art. 125, il giudice a quo assume che con tale disposizione, anziché agevolare l'applicazione delle norme del codice, si è introdotta una profonda innovazione sia rispetto all'art. 408 - nel quale l'"infondatezza andrebbe intesa come 'manifesta' alla stregua della Relazione preliminare" - sia rispetto alla legge delega. Con essa, infatti, si impone al giudice per le indagini preliminari di archiviare anche la notitia criminis non manifestamente infondata e di avallare il mancato esercizio dell'azione penale in base non alla valutazione del fatto in sé o degli elementi acquisiti nelle indagini preliminari, ma di una prognosi probabilistica assai ardua e del tutto incerta circa la loro idoneità a sostenere l'accusa.

Ciò contrasterebbe chiaramente con la direttiva n. 50 - che pone a base dell'archiviazione la "manifesta infondatezza" - dato che questa dovrebbe essere interpretata in senso stretto e rigoroso, in quanto attinente al principio di obbligatorietà dell'azione penale. E la riprova di tale contrasto sarebbe data dallo squilibrio sistematico tra la norma di cui all'art. 425 cod. proc. pen. - che autorizza a pronunciare sentenza di non luogo a procedere solo nel caso in cui risulti evidente che il fatto non sussiste, o non è stato commesso dall'imputato, o non costituisce reato - e quella impugnata, che autorizzerebbe addirittura a non iniziare l'azione penale anche se l'inidoneità a sostenere l'accusa concerne solo i dati riguardanti l'elemento soggettivo di un reato la cui materialità risulti in modo incontrovertibile.

2. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, intervenuto tramite l'Avvocatura dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata, in quanto frutto di insufficiente comprensione dei meccanismi del nuovo processo e, insieme, di travisamento della regola posta dalla disposizione impugnata.

La mancata qualificazione del sostantivo "infondatezza", di cui all'art. 408 cod. proc. pen., con l'attributo "manifesta" non rivela - secondo l'Avvocatura - una ratio limitativa dell'esercizio dell'azione penale, ma è coerente al fatto che nel nuovo sistema processuale l'alternativa tra esercizio dell'azione penale e archiviazione non si pone più, come nel vecchio, in limine al

procedimento, bensì al termine delle indagini, e magari dopo la raccolta di una serie imponente di indizi: sì che la situazione considerata è simile a quella che in precedenza conduceva, all'esito dell'istruzione, alla pronuncia di una sentenza di non doversi procedere. L'infondatezza di cui all'art. 408 non cesserebbe perciò di essere "manifesta", almeno nei limiti in cui non si ricollegli necessariamente tale attributo ad un'evidenza di assenza di indizi tale da precludere in radice ogni attività di indagine.

L'art. 125 disp. att. - osserva inoltre l'Avvocatura - si limita a definire in termini normativi il diversamente impalpabile parametro della "infondatezza", introducendo un criterio di "non superfluità del processo" quale requisito per la devoluzione della notizia criminis alla sede giudiziale. Né potrebbe dirsi in contrasto con i principi della delega, o con quello di obbligatorietà dell'azione penale, che questa sia esercitata in un quadro di "concretezza" e che pertanto non sia da attivare ove le indagini non consentano di ritenere prevedibile un esito giudiziale *contra reum*. Nemmeno, poi, potrebbe confondersi tale valutazione con quella concernente le prove per l'affermazione della responsabilità penale spettante al giudice di merito, dato che con essa il pubblico ministero si limita a formulare una prognosi sul grado di resistenza, e quindi sulle prospettive di successo dell'impostazione accusatoria in sede di giudizio.

### *Considerato in diritto*

1. - Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Macerata dubita che l'art. 125 del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), in quanto pone come regola di giudizio, ai fini dell'archiviazione, l'inidoneità degli elementi acquisiti nelle indagini preliminari a sostenere l'accusa in giudizio, contrasti con l'art. 2, direttiva n. 50, della legge delega n. 81 del 1987 e, quindi, con l'art. 76 della Costituzione. A suo avviso, tale regola, imponendo di richiedere (e decretare) l'archiviazione "in base ad una prognosi probabilistica e del tutto incerta", comporterebbe una deviazione rispetto a quella, enunciata nella suddetta direttiva e sostanzialmente riprodotta nell'art. 408 del codice, che prevede l'archiviazione solo in caso di "manifesta infondatezza" della notizia criminis: criterio, questo, che non solo non potrebbe essere dilatato - anche per salvaguardare l'equilibrio sistematico tra archiviazione e proscioglimento (art. 425 cod. proc. pen.) - ma andrebbe al contrario inteso in modo stretto e rigoroso, dato che delimita le ipotesi in cui non si addivene all'esercizio dell'azione penale, garantito dall'art. 112 Cost.

2. - La questione investe un aspetto importante dell'impianto sistematico del nuovo processo penale e richiede, perciò, che il rapporto tra la norma impugnata e la direttiva n. 50 della delega sia ricondotto nel quadro dei più generali principi cui è improntato il particolare tipo di processo accusatorio concretamente previsto; a cominciare dal principio, sovraordinato, dell'obbligatorietà dell'azione penale, che lo stesso giudice a quo richiama.

Va innanzitutto ricordato, al proposito, quanto questa Corte ebbe ad affermare nella sentenza n. 84 del 1979, cioè che "l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale ad opera del Pubblico Ministero... è stata costituzionalmente affermata come elemento che concorre a garantire, da un lato, l'indipendenza del Pubblico Ministero nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale"; sicché l'azione è attribuita a tale organo "senza consentirgli alcun margine di discrezionalità nell'adempimento di tale doveroso ufficio".

Più compiutamente: il principio di legalità (art. 25, secondo comma), che rende doverosa la repressione delle condotte violatrici della legge penale, abbisogna, per la sua concretizzazione,

della legalità nel procedere; e questa, in un sistema come il nostro, fondato sul principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (in particolare, alla legge penale), non può essere salvaguardata che attraverso l'obbligatorietà dell'azione penale.

Realizzare la legalità nell'eguaglianza non è, però, concretamente possibile se l'organo cui l'azione è demandata dipende da altri poteri: sicché di tali principi è imprescindibile requisito l'indipendenza del pubblico ministero. Questi è infatti, al pari del giudice, soggetto soltanto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) e si qualifica come "un magistrato appartenente all'ordine giudiziario collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere", che "non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge" (sentenze nn. 190 del 1970 e 96 del 1975).

Il principio di obbligatorietà è, dunque, punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo. Di conseguenza, l'introduzione del nuovo modello processuale non lo ha scalfito, né avrebbe potuto scalfirlo. Qui, anzi, l'esigenza di garantire l'indipendenza del p.m. è accentuata dalla concentrazione in capo a lui della potestà investigativa, radicalmente sottratta al giudice. Per altro verso, l'eliminazione di ogni contaminazione funzionale tra giudice e organo dell'accusa - specie in tema di formazione della prova e di libertà personale - non comporta che, sul piano strutturale ed organico, il p.m. sia separato dalla Magistratura costituita in ordine autonomo ed indipendente. Nell'architettura della delega, infatti, il ruolo del p.m. non è quello di mero accusatore, ma pur sempre di organo di giustizia obbligato a ricercare tutti gli elementi di prova rilevanti per una giusta decisione, "ivi compresi gli elementi favorevoli all'imputato" (cfr. direttiva n. 37 e, su di essa, la Relazione ministeriale alla Camera dei deputati e quella della Commissione seconda all'Assemblea del Senato).

Coerentemente a ciò, il legislatore delegato ha sottolineato che il "potere-dovere del pubblico ministero di estendere le proprie indagini a tutto ciò che può formare oggetto di prova per l'accusa o la difesa" tende "nel rispetto assoluto dei principi del sistema accusatorio e del ruolo di 'parte' del pubblico ministero, ad evidenziare la natura ordinamentale, giudiziaria e pubblica dell'istituto e della funzione" (Relazione al progetto preliminare, p. 91); ed ha poi confermato tale natura nel redigere il nuovo art. 190 dell'ordinamento giudiziario (art. 29 del testo allegato al d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449).

3. - Il principio di obbligatorietà dell'azione penale esige che nulla venga sottratto al controllo di legalità effettuato dal giudice: ed in esso è insito, perciò, quello che in dottrina viene definito favor actionis. Ciò comporta non solo il rigetto del contrapposto principio di opportunità che opera, in varia misura, nei sistemi ad azione penale facoltativa, consentendo all'organo dell'accusa di non agire anche in base a valutazioni estranee all'oggettiva infondatezza della *notitia criminis*; ma comporta, altresì, che in casi dubbi l'azione vada esercitata e non omessa. Di ciò è, del resto, palese dimostrazione la formulazione - mai messa in discussione - dell'istituto dell'archiviazione in termini di "manifesta infondatezza".

Azione penale obbligatoria non significa, però, consequenzialità automatica tra notizia di reato e processo, né dovere del p.m. di iniziare il processo per qualsiasi *notitia criminis*. Limite implicito alla stessa obbligatorietà, razionalmente intesa, è che il processo non debba essere instaurato quando si appalesi oggettivamente superfluo: regola, questa, tanto più vera nel nuovo sistema, che pone le indagini preliminari fuori dell'ambito del processo, stabilendo che, al loro esito, l'obbligo di esercitare l'azione penale sorge solo se sia stata verificata la mancanza dei presupposti che rendono doverosa l'archiviazione, che è, appunto, non-esercizio dell'azione (art. 50 cod. proc. pen.).

Il problema dell'archiviazione sta nell'evitare il processo superfluo senza eludere il principio di obbligatorietà ed anzi controllando caso per caso la legalità dell'azione. Il che comporta di verificare l'adeguatezza tra i meccanismi di controllo delle valutazioni di oggettiva

non superfluità del processo e lo scopo ultimo del controllo, che è quello di far sì che i processi concretamente non instaurati siano solo quelli risultanti effettivamente superflui.

Tale verifica opera su due versanti: da un lato, quello dell'adeguatezza al suddetto fine della regola di giudizio dettata per individuare il discrimine tra archiviazione ed azione; dall'altro, quello del controllo del giudice sull'attività omissiva del pubblico ministero, sì da fornirgli la possibilità di contrastare le inerzie e le lacune investigative di quest'ultimo ed evitare che le sue scelte si traducano in esercizio discriminatorio dell'azione (o inazione) penale.

4. - Il legislatore delegante ha dedicato particolare attenzione al profilo del controllo. Ha escluso, innanzitutto, che esso potesse ridursi ad un mero controllo gerarchico interno agli uffici del pubblico ministero, affidato al procuratore generale, pur se ciò appariva più rispondente ad un sistema processuale di tipo accusatorio e presentava indubbi vantaggi in termini di economia processuale. Un sistema imperniato sul controllo esterno da parte del giudice è stato, infatti, ritenuto (Atti Senato, seduta del 19 novembre 1986, p. 19) "più realmente rispondente alle esigenze di una reale democrazia e di un effettivo controllo sull'esercizio dei pubblici poteri" e, quindi, di un rispetto sostanziale e non solo formale del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

In effetti, il sistema processuale delineato nella legge delega e poi concretamente attuato nel codice è tutt'affatto originale, dato che tende bensì (art. 2, primo comma) ad attuare "i caratteri del sistema accusatorio", ma "secondo i principi ed i criteri" specificati nelle direttive che seguono. Tra queste, importanza fondamentale, ai fini qui in esame, riveste quella di cui al n. 37, che - oltre ad individuare, come già visto, il ruolo del pubblico ministero - pone i presupposti per garantire effettività al controllo del giudice sulla richiesta di archiviazione. Da essa, infatti, discende la regola - specificamente enunziata negli artt. 326 e 358 del codice - secondo cui il pubblico ministero ha il dovere di compiere "ogni attività necessaria" ai fini delle "determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale" (cioè, delle richieste o di archiviazione o di rinvio a giudizio), ivi compresi gli "accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini".

Viene, con ciò, stabilito, il principio di "completezza" (almeno tendenziale, come si preciserà più innanzi) delle indagini preliminari, che nella struttura del nuovo processo assolve una duplice, fondamentale funzione. La completa individuazione dei mezzi di prova è, invero, necessaria, da un lato, per consentire al pubblico ministero di esercitare le varie opzioni possibili (tra cui la richiesta di giudizio immediato, "saltando" l'udienza preliminare) e per indurre l'imputato ad accettare i riti alternativi: ciò che è essenziale ai fini della complessiva funzionalità del sistema, ma presuppone, appunto, una qualche solidità del quadro probatorio. Dall'altro lato, il dovere di completezza funge da argine contro eventuali prassi di esercizio "apparente" dell'azione penale, che, avviando la verifica giurisdizionale sulla base di indagini troppo superficiali, lacunose o monche, si risolverebbero in un ingiustificato aggravio del carico dibattimentale.

Per assicurare da parte del pubblico ministero il rispetto dell'obbligatorietà dell'azione penale, il legislatore delegante ha delineato (direttive nn. 42, da 49 a 52), e quello delegato realizzato, un'articolata gamma di strumenti di controllo.

A garanzia della completezza delle indagini sta, innanzitutto, la previsione per cui, ove il giudice delle indagini preliminari non ritenga accoglibile la richiesta di archiviazione, possa, all'esito di un'udienza camerale all'uopo fissata, indicare al pubblico ministero le ulteriori indagini che ritiene necessarie, fissando il termine indispensabile per il loro compimento (art. 409, quarto comma): e questa Corte ha chiarito sia che tali "ulteriori indagini" possono essere disposte anche in caso di archiviazione richiesta per essere rimasti ignoti gli autori del reato (art. 415; sentenza n. 409 del 1990), sia che la stessa facoltà - non contemplata dall'art. 554,

secondo comma - spetta anche al giudice delle indagini preliminari presso la pretura (sentenza n. 445 del 1990).

Al medesimo scopo di evitare archiviazioni derivanti da carenze nelle indagini è preordinata la facoltà attribuita alla persona offesa dal reato di opporsi alla richiesta di archiviazione, indicando nel contempo l'oggetto dell'investigazione suppletiva ed i relativi elementi di prova: ciò che è di per sé sufficiente a dar luogo alla predetta udienza camerale (art. 410).

Un ulteriore strumento di garanzia contro l'inerzia del pubblico ministero il quale non abbia attivato le indagini o non abbia dato corso a quelle "ulteriori" che gli siano state indicate nei modi predetti, è costituito dal potere di avocazione, esercitabile dal procuratore generale - d'ufficio o su richiesta della persona offesa - quando il procuratore della Repubblica "non esercita l'azione penale" (artt. 412, primo comma, e 413, primo comma); ed inoltre quando si faccia luogo all'udienza camerale, la comunicazione della cui fissazione serve appunto a consentire al procuratore generale di svolgere direttamente le "ulteriori indagini" o le "investigazioni suppletive" (artt. 409, terzo comma, 412, secondo comma, e 413, secondo comma).

Un ultimo, incisivo strumento di garanzia del rispetto dell'obbligatorietà dell'azione penale è costituito dalla potestà - attribuita al giudice per le indagini preliminari, ove dissenta dalla valutazione di infondatezza della notizia di reato espressa dal pubblico ministero con la richiesta di archiviazione - di ordinare a quest'ultimo di formulare l'imputazione (artt. 409, quinto comma e 554, secondo comma). Il tutto in coerenza con il favor actionis radicato nell'art. 112 Cost.: sicché anche per questa via risulta dimostrato che l'astratto "modello" accusatorio deve subire gli adattamenti necessari a renderlo coerente al disposto costituzionale.

5. - L'efficacia del sistema dei controlli rischierebbe, però, di risultare vana se la regola di giudizio dettata per individuare l'oggettiva superfluità del processo non fosse idonea a segnare il discrimine, spesso labile, tra l'oggettiva superfluità e la mera inopportunità comunque camuffata.

Al riguardo, mette conto di rilevare che con la direttiva n. 50 è stata adottata una formula - appunto, la "manifesta infondatezza" - identica tanto a quella della precedente delega del 1974 (punti 37 e 41) e del relativo progetto preliminare (art. 379), quanto a quella che, secondo l'interpretazione comune, definiva il grado di infondatezza idoneo a consentire l'archiviazione secondo il codice abrogato.

Tra vecchio e nuovo codice vi è, però, in materia, una fondamentale differenza. Nel primo, la decisione sull'archiviazione, assunta in base alla sola notizia di reato o a più o meno scarni elementi acquisiti nel corso degli atti preliminari all'istruzione, tendeva a stabilire se vi fosse o no un'infondatezza così manifesta da far ritenere superflua o meno, l'istruzione vera e propria. Nel secondo, invece, si tratta di decidere all'esito, e sulla base, di indagini preliminari anche "complete" e talvolta integrate da investigazioni suppletive (artt. 409, 410 e 413). Ciò spiega perché il legislatore delegato, nel formulare l'art. 408, abbia ritenuto di omettere l'attributo "manifesta" che il delegante aveva adottato senza particolari discussioni sul punto: si è ritenuto, cioè, verosimilmente, che l'"infondatezza", collocata al termine delle indagini preliminari, recasse già in sé il segno dell'inequivocità. Il vero significato della regola così dettata è, quindi, quello della non equivoca, indubbia superfluità del processo.

6. - Tale regola oggettiva, in quanto destinata ad operare nell'ambito di un sistema di tipo accusatorio, abbisognava, però, di una determinazione che la convertisse in un criterio sufficientemente preciso, idoneo a regolare la condotta dell'organo incaricato dell'iniziativa sull'instaurazione del processo: ciò che il legislatore delegato ha fatto con le norme di

attuazione.

Come il giudice a quo ricorda, la primitiva formulazione della disposizione, in allora art. 115, sollevò vivaci critiche, in particolare da parte del Consiglio superiore della magistratura e fu, perciò, modificata, fino a pervenire alla versione contenuta nell'impugnato art. 125.

In effetti, se la norma fosse restata nel testo del progetto preliminare (art. 115), vi sarebbe stata una palese violazione della direttiva n. 50 e dei già illustrati principi regolanti la materia; del che è opportuno dar conto per meglio intendere l'esatto significato della norma impugnata.

L'art. 115 disponeva che "il pubblico ministero presenta al giudice la richiesta di archiviazione quando ritiene che gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sarebbero sufficienti al fine della condanna degli imputati", mentre l'art. 125 del testo definitivo dispone che "il pubblico ministero presenta al giudice la richiesta di archiviazione quando ritiene l'infondatezza della notizia di reato perché gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio".

È evidente, innanzitutto, che la formula iniziale comportava che all'oggetto proprio della valutazione del pubblico ministero circa i risultati delle indagini ai fini dell'esercizio, o no, dell'azione si sostituisse l'oggetto proprio della valutazione del giudice, che investe, appunto, la sufficienza delle prove per la condanna: e ciò in netta contraddizione con il fatto che, nel sistema del codice, quest'ultimo giudizio è frutto di un materiale probatorio da acquisire nel dibattimento.

Si sarebbe trattato, inoltre, di una valutazione non coerente alla provvisorietà della fase in cui avrebbe dovuto compiersi, senza tener conto della possibilità di acquisire nuovi elementi dopo la richiesta di rinvio a giudizio (art. 419, terzo comma) o dopo la pronuncia del decreto che dispone il giudizio (art. 430), ovvero nel corso dell'udienza preliminare (art. 422), oltretutto dell'attività probatoria esperibile nel contesto della dialettica dibattimentale.

La conformità alla legge delega dell'iniziale art. 115 non potrebbe, d'altra parte, argomentarsi richiamando la regola della direttiva n. 11 ("si ha mancanza di prova anche quando essa è insufficiente o contraddittoria"), dato che questa fu introdotta per ragioni garantistiche, di tutela, cioè, contro i pregiudizi derivanti dalle assoluzioni per insufficienza di prove e di coerenza delle formule assolutorie con la presunzione d'innocenza: ragioni le quali non hanno nulla a che vedere con la problematica dell'archiviazione, tant'è che nei lavori preparatori - tanto della legge delega, quanto dell'art. 530 del codice, che la riproduce - non è dato rinvenire il benché minimo riferimento ad un simile argomento, del tutto estraneo al tema.

7. - Ben diversa è la prospettiva nella quale si colloca l'art. 125. La regola che tale disposizione detta per il pubblico ministero consiste in una valutazione degli elementi acquisiti non più nella chiave dell'esito finale del processo, bensì nella chiave della loro attitudine a giustificare il rinvio a giudizio.

Il quadro acquisitivo viene, cioè, valutato non nell'ottica del risultato dell'azione, ma in quella della superfluità o no dell'accertamento giudiziale, che è l'autentica prospettiva di un pubblico ministero, il quale, nel sistema, è la parte pubblica incaricata di instaurare il processo.

Non solo la sostituzione del termine "idonei" a quello di "sufficienti" designa un quantum minore di elementi, ma la loro valutazione diventa funzionale non alla condanna, bensì alla sostenibilità dell'accusa. Viene recuperata, in tal modo, la provvisorietà del quadro acquisitivo e la prospettiva dinamica propria della fase, dato che l'esclusione della sufficienza dei dati acquisiti consente di far rientrare nella valutazione le attività integrative esperibili dopo la

richiesta di rinvio a giudizio.

Così come formulata, la norma è, in definitiva, la traduzione in chiave accusatoria del principio di non superfluità del processo, in quanto il dire che gli elementi acquisiti non sono idonei a sostenere l'accusa equivale al dire che, sulla base di essi, l'accusa è insostenibile e che, quindi, la notizia di reato è, sul piano processuale, infondata. L'impiego, nel testo definitivo, del presente ("sono") in luogo del condizionale ("sarebbero") proposto dalla Commissione parlamentare consultiva vale a sottolineare ancor più che l'impossibilità di sostenere la prospettazione accusatoria, di coltivarla, cioè, in maniera attendibile, deve essere chiara e non equivoca, coerentemente all'univocità dell'infondatezza ("manifesta") che connota la formula usata dal legislatore delegante.

8. - Così intesa, la norma si sottrae anche alle censure che alla formulazione del progetto preliminare (art. 115) erano state mosse in particolare, come ricorda il giudice a quo, dal Consiglio superiore della magistratura - in ragione della netta divaricazione delle regole adottate, rispettivamente, ai fini dell'archiviazione ed ai fini della sentenza di non luogo a procedere: la quale ultima richiede l'evidenza della non responsabilità dell'imputato (art. 425). Tale divaricazione - stante l'inerenza di elementi di discrezionalità nella valutazione probabilistica di insufficienza "al fine della condanna" e la ristrettezza del "filtro" così predisposto - avrebbe comportato che il pubblico ministero potesse condurre ad esiti diversi, vicende analoghe e addirittura ottenere l'archiviazione in presenza di situazioni più pesanti per l'indagato di quelle che - una volta richiesto il rinvio a giudizio - possono consentirgli di ottenerlo nell'udienza preliminare. Con la formulazione approvata, invece, la differenza, seppur persiste, si attenua sensibilmente, dato che non può non riconoscersi un certo accostamento - anche se in prospettive diverse - tra insostenibilità dell'accusa ed evidenza dell'innocenza. Tanto più se si considera che quest'ultima situazione non va identificata con la totale assenza di elementi a carico: lo si desume dall'art. 434, che consente la revoca della sentenza di non luogo a procedere se il rinvio a giudizio può essere determinato da nuove fonti di prova, da valutarsi "unitamente a quelle già acquisite".

D'altra parte, in ogni caso, la differenza si giustifica, con la diversa funzione che le due regole assolvono nella logica del sistema del codice, coerentemente alla diversità delle fasi rispettivamente, anteriore o successiva all'esercizio dell'azione penale - in cui sono destinate ad operare. Nella prima fase, il controllo del giudice è volto sì a non dar ingresso ad accuse insostenibili, ma ancor più a far fronte all'eventuale inerzia del pubblico ministero, additandogli la necessità di ulteriori indagini - non soggette a particolari limitazioni - e perfino ordinandogli di formulare l'imputazione: sicché ciò che fondamentalmente si garantisce è l'obbligatorietà dell'azione penale. Nella seconda fase, ulteriori indagini sono, invece, consentite solo se risultino "decisive" ai fini del rinvio a giudizio o del proscioglimento (art. 422); ed il controllo del giudice si svolge in chiave essenzialmente garantistica, diretto cioè a tutelare l'imputato contro accuse che, in esito al contraddittorio, si siano rivelate palesemente infondate.

La diversa finalità delle due fasi e delle rispettive regole è, peraltro, coerente, ad un tempo, con la logica del favor actionis e con la caratterizzazione del sistema in senso accusatorio. La Corte è consapevole che la tendenza ad allargare l'area di operatività dell'archiviazione - tendenza manifestatasi prima con la redazione dell'art. 115, poi con interpretazioni dell'art. 125 volte a stabilire una sostanziale omogeneità con quello - dipende essenzialmente da preoccupazioni di deflazione dibattimentale, che la stessa Corte è ben lungi dal sottovalutare, pur dovendo rilevare come esse non bastino a legittimare interpretazioni collidenti con i principi dianzi richiamati. Infatti, il legislatore delegante non ha considerato l'archiviazione in funzione deflattiva, tant'è che nei lavori parlamentari non esiste traccia di indicazioni tendenti a perseguire, con la sua configurazione, obiettivi di economia processuale. A tal fine, sono stati previsti altri strumenti, quali i riti alternativi ed un largo impiego del procedimento pretorile.

9. - Alla stregua delle suesposte considerazioni, la norma impugnata, intesa nel senso dianzi precisato, deve ritenersi non in contrasto con le previsioni della legge delega. Di conseguenza, la questione va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 125 del testo delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (testo approvato con il decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271), in riferimento all'art. 76 della Costituzione, sollevata dal Giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Macerata con ordinanza del 9 agosto 1990.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 1991.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: SPAGNOLI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 15 febbraio 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.*