

LE RESPONSABILITÀ DISCIPLINARI DEL PUBBLICO MINISTERO PER RICHIESTE DI RINVIO A GIUDIZIO CARENTI DI PROBABILITÀ PROGNOSTICHE E L'ABUSO DEL RINVIO A GIUDIZIO.

«*Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale*». L'articolo 112 della Costituzione della Repubblica Italiana sancisce tale dovere, il quale, secondo la disciplina codicistica¹, deve essere esercitato al termine dell'attività istruttoria condotta nelle indagini preliminari. In questo frangente, il pubblico ministero valuta i presupposti per avviare il processo nei confronti dell'indagato e, qualora «*non sussistano i presupposti per l'archiviazione*»², esercita l'azione penale, formulando l'imputazione con la richiesta di rinvio a giudizio.

La richiesta di rinvio a giudizio è dunque il provvedimento attraverso cui il p.m. ottempera all'«*obbligo*» di cui all'art. 112 della Costituzione. L'attività di iniziativa del pubblico ministero non comporta però un'imposizione di accusare, ma un dovere di controllare che la legge sia osservata³. L'azione penale si configura, secondo autorevole dottrina⁴, come un'attività di discrezionalità tecnica che impone al p.m. di agire solo nei casi previsti dalla legge, evitando richieste di rinvio a giudizio azzardate.

Un importante profilo relativo all'attività di iniziativa del pubblico ministero riguarda poi il rischio che la richiesta di rinvio a giudizio possa essere formulata in maniera pretestuosa o negligente, con il conseguente sacrificio economico e morale per l'imputato chiamato all'udienza preliminare.

Il legislatore si dimostra sensibile alla tematica delle richieste di rinvio a giudizio abusive o negligenti: infatti, sono predisposti dei correttivi all'attività del pubblico ministero, il quale, nell'esercizio delle sue funzioni deve astenersi dal formulare richieste di rinvio a giudizio non corroborate da «*elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio*»⁵. Per frenare le azioni penali abusive o negligenti, oltre al filtro del sindacato del giudice dell'udienza preliminare sulla richiesta di rinvio a giudizio⁶, la legge prevede la possibilità, in casi patologici, di configurare una responsabilità disciplinare del p.m. In generale, il d. lgs. 109/2006 tipizza gli illeciti disciplinari dei magistrati – e quindi non solo dei p.m. – che non operino in conformità con i principi di imparzialità, correttezza, diligenza, laboriosità, riserbo, equilibrio e rispetto della dignità della persona nell'esercizio delle funzioni⁷.

¹ L'art. 405, comma 1, del c.p.p., D.P.R., 22 settembre 1988, n. 447 stabilisce che alla chiusura delle indagini preliminari «*il pubblico ministero, quando non deve richiedere l'archiviazione, esercita l'azione penale, formulando l'imputazione, nei casi previsti nei titoli II, III, IV e V del libro VI ovvero con richiesta di rinvio a giudizio*».

² C.p.p., D.P.R., 22 settembre 1988, n. 447, art. 50.

³ La prima parte dell'art. 73 dell'ordinamento giudiziario, R.D., 30 gennaio 1941, n. 12 prevede che «*il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi*».

⁴ GIOVANNI CONSO, VITTORIO GREVI, MARTA BARGIS, *Compendio di procedura penale*, Cedam, 2018, pag. 588-589.

⁵ Cfr. PAOLO TONINI, *Manuale di Procedura Penale*, Giuffrè, 2019, pag. 609. Secondo l'Autore, gli elementi probatori che devono accompagnare la richiesta di rinvio a giudizio sono ricavabili da un'interpretazione delle norme relative all'archiviazione. Infatti, la prima parte dell'art. 405, comma 1, c.p.p. stabilisce infatti che «*il pubblico ministero, quando non deve richiedere l'archiviazione*», deve richiedere il rinvio a giudizio (salve le diverse modalità di esercizio dell'azione penale previste per i procedimenti speciali). Argomentando a contrario la disposizione appena citata, emerge che il pubblico ministero deve formulare la richiesta di rinvio a giudizio allorché non vi siano i presupposti per l'archiviazione. L'art. 125 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. specifica che il pubblico ministero richiede l'archiviazione quando «*gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio*». Da qui, dunque, è possibile ricavare all'inverso la misura probatoria che deve accompagnare la richiesta di rinvio a giudizio: durante le indagini preliminari devono emergere elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio nei confronti dell'imputato, tali da avere una consistenza idonea a poter prevedere una sentenza di condanna, fatti salvi ovviamente gli sviluppi ulteriori del dibattimento.

⁶ Il c.p.p., D.P.R., 22 settembre 1988, n. 447, prevede infatti che il giudice dell'udienza preliminare può evitare che l'imputato sia sottoposto a giudizio in dibattimento, potendo pronunciare sentenza di non luogo a procedere «*se sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita, se il fatto non è previsto dalla legge come reato ovvero quando risulta che il fatto non sussiste o che l'imputato non l'ha commesso o che il fatto non costituisce reato o che si tratta di persona non punibile per qualsiasi causa, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere, indicandone la causa nel dispositivo*» (art. 425, comma 1).

⁷ I principi in questione sono fissati dall'art. 1 d.lgs., 23 febbraio 2006, n. 109.

A tal punto è necessario valutare in che modo si possa configurare una responsabilità disciplinare del pubblico ministero nel caso in cui lo stesso formuli una richiesta di rinvio a giudizio carente di probabilità prognostiche, ovvero attui un abuso del rinvio a giudizio.

La responsabilità disciplinare dei magistrati è prevista *in primis* dalla Costituzione, la quale si limita ad attribuire al Consiglio superiore della magistratura il potere di emettere provvedimenti disciplinari ed al Ministro della Giustizia il potere di promuovere l'azione disciplinare⁸.

La tipizzazione degli illeciti disciplinari, il procedimento e le sanzioni irrogabili al magistrato sono invece contenute nel citato d. lgs. 109/2006.

La circostanza in cui il p.m. formuli una richiesta di rinvio a giudizio abusiva o carente di probabilità prognostiche ben può rientrare nelle fattispecie di cui alle lettere a) e m) dell'art. 2, comma 1, del citato decreto. Le due fattispecie stabiliscono l'applicabilità delle sanzioni disciplinari rispettivamente per «*comportamenti che, violando i doveri di cui all'articolo 1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti*» e per «*l'emissione di provvedimenti adottati nei casi non consentiti dalla legge, per negligenza grave e inescusabile, che abbiano lesi diritti personali o, in modo rilevante, diritti patrimoniali*».

L'adozione di una richiesta di rinvio a giudizio abusiva o carente delle probabilità prognostiche provoca la lesione di un diritto dell'imputato, il quale, in accordo con la giurisprudenza di legittimità⁹, soffre il danno ingiusto derivante dall'inutile celebrazione dell'udienza preliminare e dal sostenimento dei relativi costi. Nel caso di specie è quindi integrato l'illecito di cui alla lettera a) dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 109/2006.

Inoltre, una richiesta di rinvio a giudizio abusiva o comunque carente delle probabilità prognostiche costituisce un provvedimento adottato in un caso non consentito, dove la legge prescrive, invece, la richiesta di archiviazione. Infatti, atteso che la richiesta di rinvio a giudizio deve essere corroborata da elementi probatori da cui si possa prevedere una sentenza di condanna, è chiaro che un provvedimento carente di probabilità prognostiche (o comunque abusivo) si pone in aperto contrasto con le prescrizioni legislative di cui agli artt. 411 e 129 c.p.p., le quali impongono l'immediata declaratoria delle evidenti ragioni di proscioglimento. Ne consegue che la condotta del p.m. integra anche l'illecito disciplinare di cui alla lettera m) dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 109/2006¹⁰.

Accertata l'esistenza di una responsabilità disciplinare del p.m. in casi di carenza probatoria e abuso nella richiesta di rinvio a giudizio, preme comunque sottolineare che le fattispecie disciplinari applicate al caso di specie concernono situazioni in cui il magistrato realizzi comportamenti contrari a imparzialità, correttezza e diligenza. In altre parole, ci si riferisce a situazioni patologiche dell'attività del pubblico ministero, tali per cui l'attività d'ufficio leda i diritti delle parti del processo, nonché getti discredito sulla categoria dei magistrati. Sono appunto questi ultimi, ad avviso della suddetta giurisprudenza¹¹, i beni giuridici protetti dal d.lgs. 109/2006. È necessario, dunque,

⁸ Le disposizioni di riferimento sono rispettivamente l'art. 105, comma 1, Cost, il quale stabilisce che «*spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati*», e l'art. 107, comma 2, Cost. che recita: «*il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare*».

⁹ Sent., Cass. civ. Sez. Unite, 19 luglio 2016, n. 14800, la quale, respingendo il ricorso di un p.m. che aveva emesso una richiesta di rinvio a giudizio nonostante l'intervenuta prescrizione del reato, sostiene che sull'incolpata incombeva l'obbligo di chiedere un provvedimento di archiviazione, sulla base di un principio ispiratore del processo penale, basato sugli artt. 129 e 411 c.p.p., che impone l'immediata declaratoria delle evidenti ragioni di proscioglimento. La corte ritiene altresì che la costrizione delle parti ad affrontare l'udienza preliminare cagiona danno alle parti.

¹⁰ L'argomento è rinforzato anche da quanto offerto da sent., Cass. civ. Sez. Unite, 11 marzo 2013, n. 5941. Nel caso di specie, la Corte conferma la responsabilità disciplinare del p.m. e afferma che, intervenuta l'estinzione del reato per decorso del termine di prescrizione, il titolare dell'azione aveva il dovere di richiedere senz'altro l'archiviazione «*in base ad un principio regolatore del processo penale, imponente l'immediata declaratoria delle evidenti ragioni di proscioglimento, ancorché per motivi estintivi, dei quali il tassativo ed inequivoco disposto di cui agli artt. 129 e 411 c.p.p. costituiscono la più significativa espressione*».

¹¹ Nella motivazione della sent., Cass. civ. Sez. Unite, 19 luglio 2016, n. 14800 si legge, infatti, che la condotta del p.m. causa «*grave compromissione dell'immagine del magistrato nonché del danno arrecato alla parte dall'inutile celebrazione del processo*».

distinguere la richiesta di rinvio a giudizio corredata da elementi istruttori e seguita da una sentenza di non luogo a procedere dalla richiesta di rinvio a giudizio totalmente carente di elementi istruttori che giustificano l'approdo all'udienza preliminare. Solo in questo secondo caso può configurarsi una condotta negligente (o scorretta) del p.m. meritevole di provvedimento disciplinare sanzionatorio.

Il d.lgs. introduce, inoltre, con l'art. 3 bis (inserito dalla l. 269/2006), il c.d. principio di non offensività. In virtù di tale disposizione, il giudice disciplinare può escludere la configurabilità della responsabilità qualora «*il fatto sia di scarsa rilevanza*». La valutazione della scarsa rilevanza va condotta, secondo la giurisprudenza¹², in relazione al concreto pregiudizio arrecato ai beni giuridici della reputazione dei magistrati e dell'interesse del diritto dell'imputato ad evitare costi e «pene morali» dell'udienza preliminare. Il p.m. che procede alla richiesta di rinvio a giudizio abusivamente o senza alcuna evidenza probatoria non può godere dell'esimente dell'art. 3 bis, in quanto la lesione dei beni giuridici tutelati dal d. lgs. 109/2006 è conclamata.

In definitiva, emerge che, in virtù delle responsabilità disciplinari ex d.lgs. 109/2006, il legislatore abbia voluto porre un freno a condotte negligenti o scorrette dei magistrati, e in particolare dei pubblici ministeri che tentino il rinvio a giudizio con finalità diverse da quelle previste dalla legge.

Nella realtà, le ipotesi appena descritte possono verificarsi soprattutto nell'ambito di procedimenti di risonanza politica e mediatica molto ampia, dove il pubblico ministero potrebbe avere il desiderio di utilizzare i propri poteri al solo fine di accrescere la sua fama. La disciplina degli illeciti dei magistrati rappresenta dunque anche un freno alla «*politicizzazione*» dei magistrati e alla loro tentazione verso il «*narcisismo*» mediatico.

¹² Sent., Cass. civ. Sez. Unite, 31 maggio 2016, n. 11372, interpretando la norma in discorso, chiarisce che essa «*tende ad attenuare la rigidità della tipizzazione degli illeciti disciplinari, sancendo, in riferimento a tutte le ipotesi previste nel D.Lgs. n. 109 del 2006, artt. 2 e 3, che la condotta, pur astrattamente rientrando in una delle fattispecie astratte colà individuate, costituisce, in concreto, fatto disciplinarmente rilevante soltanto se supera, in base a valutazione che la Sezione può compiere anche d'ufficio, la soglia della non scarsa rilevanza. La previsione costituisce in sostanza l'applicazione, sul piano della responsabilità disciplinare, del criterio della necessaria offensività (cfr. Cass. pen. 26 gennaio 2015, n. 3562; Cass. pen. 24 novembre 2014, n. 48698; Cass. pen. 20 maggio 2014, n. 5397; Cass. pen. 8 aprile 2014, n. 33835), il quale relega nell'area del penalmente irrilevante i comportamenti che, avuto riguardo alla ratio della norma incriminatrice di volta in volta interessata, appaiano, in concreto, privi di qualsivoglia idoneità lesiva dei beni giuridici tutelati*». La sentenza in questione è, peraltro, citata dalla sent., Cass. civ. Sez. Unite, 19 luglio 2016, n. 14800.