SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2079

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PEPE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 SETTEMBRE 1995

Modifica delle norme relative alle competenze ed obblighi dell'ufficio del pubblico ministero durante la fase delle indagini preliminari

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – Il codice di procedura penale entrato in vigore oramai da alcuni anni ha ampiamente ridisegnato il ruolo del pubblico ministero facendo proprio, per grandi linee, il modello accusatorio di derivazione anglosassone. Abolita l'istruttoria sommaria, eliminate le indagini preliminari del pubblico ministero, il legislatore si è preoccupato altresì di circoscrivere rigorosamente i poteri di coercizione anticipati dell'organo inquirente, tentando nello stesso tempo di ridurne al minimo i tempi di intervento durante la fase delle indagini. Il disegno riformistico, in altre parole, ha inteso sviluppare il principio di parità tra accusa e difesa, trasformando il pubblico ministero da organo di istruzione ad organo di ricerca, da soggetto abilitato a prendere decision a soggetto tenuto a formalizzare richieste.

Siamo pienamente consapevoli, inoltre, che la citata riforma ha tenuto conto con coerenza dell'assetto costituzionale esistente che attribuisce ls piena indipendenza ed autonomia all'organo inquirente, il quale, sul piano strutturale ed organico, resta un magistrato appartenente all'ordine giudiziario. In modo ragionevole rispetto al dettato costituzionale, pertanto, si è evitato far seguire alla riforma in senso accusatorio del codice di procedura penale gli ulteriori istituti pure presenti nel sistema americano o in altri sistemi di derivazione anglosassone, primo fra tutti la dipendenza dell'organo inquirente dal potere esecutivo, nonchè l'istituto che prevede l'assegnazione alle singole procure attraverso l'intermediazione del corpo elettorale.

Nel nuovo sistema, giova infatti ricordare, il ruolo del pubblico ministero non può in alcun modo essere ricondotto a quello di un mero accusatore, poichè il medesimo resta anche organo di giustizia. Questi è infatti normativamente tenuto a ricercare tutti gli elementi di prova anche a favore della persona indagata.

In definitiva il pubblico ministero non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell'interesse generale all'osservanza della legge.

Risulta pertanto perfettamente logico e coerente che per assicurare la pronta realizzazione dei compiti che la Costituzione attribuisce al pubblico ministero mediante l'articolo 112 della Costituzione (Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale) l'ordinamento abbia esteso anche allo stesso le garanzie di indipendenza ed autonomia previste a favore degli altri magistrati appartenenti all'ordine giudiziario.

Una eventuale riforma che si proponesse di collocare la figura del pubblico ministero negli organici del potere esecutivo, dovrebbe dunque essere accompagnata da una revisione dello stesso testo costituzionale.

Ciò premesso, non riteniamo che debba trascurarsi di sottolineare alcune peculiarità di ordine normativo che pure contraddistinguono la figura del pubblico ministero dalle altre categorie di magistrati. I rapporti tra magistrati del pubblico ministero all'interno dello stesso ufficio sono infatti di tipo strettamente gerarchico in quanto a norma dell'articolo 70 dell'ordinamento giudiziario approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, il dirigente è teoricamente investito di tutti gli affari compresi nella competenza dell'ufficio. Quest'ultimo, più precisamente, può esercitare direttamente tali affari, ovvero affidarli ad uno dei sostituti, ferma restando la possibilità di revoca dell'incarico assegnato, nonchè la facoltà di impartire le opportune direttive in relazione a tale incarico.

La materia *de qua* risulta pertanto disciplinata dai princìpi della unità ed indivisibilità del pubblico ministero, nel senso che tutti i membri di una procura detengono, nella loro unità impersonata dal capo dell'ufficio, eguale competenza, con la particolarità che gli atti individuali dei singoli sono in realtà atti dell'intero ufficio, come peraltro di recente la stessa procura di Milano ha dimostrato allorquando la maggior parte degli atti relativi alle indagini sono stati sottoscritti da tutti gli appartenenti all'ufficio.

Le garanzie che la Costituzione riconosce ai singoli giudici (inamovibilità, autonomia, indipendenza, eccetera, vedasi in particolare le prerogative di cui all'articolo 101 della Costituzione come da sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 16 marzo 1976), in definitiva, sono estese al pubblico ministero non in quanto singolo magistrato, ma in quanto facente parte dell'ufficio; esse si riferiscono all'ufficio e non specificatamente ai singoli componenti di esso, ma agli stessi in quanto facenti parte dell'ufficio.

Sulla base di queste considerazioni riteniamo che le recenti vicende giudiziarie che hanno investito l'Italia ed in particolare modo gran parte della classe politica, se da un lato hanno dato un notevole impulso al ricambio di una generazione di politici profondamente macchiata dei reati che tutti conosciamo, se hanno contribuito significativamente ad aprire gli occhi della collettività su deprecabili vicende di corruzione e concussione, da un altro lato hanno dato luogo ad un altrettanto deprecabile fenomeno di spettacolarizzazione delle inchieste giudiziarie senza che peraltro fosse ragionevole invocare, a giustificazione di tali prassi, il richiamo ad altri diritti costituzionali quali ad esempio il diritto dei giornalisti ad informare e quello dei cittadini ad essere informati. Sotto questo profilo riteniamo degno della massima approvazione che le emittenti televisive diano ampia pubblicità al dibattimento di processi penali di particolare importanza per la collettività, anche se la selezione degli stessi processi da mandare in onda dovrebbe essere accompagnata dalla predeterminazione di criteri oggettivi che rispondano al reale interesse di tutta la collettività.

È appena il caso di ricordare, infatti, che nel processo di tipo accusatorio la fase del dibattimento è informaata ai princìpi di pubblicità, concenrazione e celerità ed è in questa sede che si formano gli elementi di prova a carico dell'imputato. Questa fase, come è noto, segue alla fase delle indagini preliminari svolta dal pubblico ministero, la quale, invece, è per molti aspetti coperta dal segreto istruttorio.

Fatta quesa precisazione, è opportuno puntualizzare che troppo spesso i magistrati del pubblico ministero, probabilmente sollecitati dai giornalisti che si occupano delle cronache giudiziarie, rilasciao interviste e dichiarazioni pubbliche sulle questioni di cause che stanno trattando, compromettendo o comunque turbando non poco la propria serenità non solo di soggetto accusatorio, ma anche di organo con poteri giudicanti (vedasi quanto riportato più sopra).

Ciò contribuisce a far sì che la collettività esprima sempre più frequentemente valutazioni di tipo politico sull'operato dei magistrati, il che costituisce una turbativa, particolarmente quando tale prassi diviene una costante, nei confronti delle stesse garanzie di autonomia e indipendenza che la nostra Costituzione pone a presidio dell'organo inquirente.

Pertanto, in ottemperanza al principio di impersonalità dell'ufficio del pubblico ministero, nella piena consapevolezza che comunque anche sulle indagini in corso esistono insopprimibili diritti di informazione della collettività che devono pertanto essere salvaguardati (non a caso il codice di procedura penale distingue tra atti coperti da segreto e atti non coperti da segreto istruttorio) riteniamo che durante la fase delle indagini preliminari debba prevalere il riferimento all'ufficio del pubblico ministero, piuttosto che l'identità del singolo magistrato cui è affidata l'inchiesta.

Gli uffici delle procure, in tale prospettiva, qualora gli organi di informazione televisivi, radiofonici e giornalistici chiedano notizie circa un procedimento penale in corso sono tenuti a rilasciare dichiarazioni o comunicati in modo del tutto impersonale senza che, sino al momento della formulazione della richiesta di rinvio a giudizio e di quella di archiviazione di magistrato cui è affidata l'inchiesta possa essere intervistato e rilasci dichiarazioni individuali.

A tale proposito si presenta il seguente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. I magistrati del pubblico ministero investiti di un procedimento penale non possono rilasciare interviste o dichiarazioni ad organi televisivi o di stampa o a qualsiasi titolo preordinati alla informazione della collettività sino al momento della decisione sulla richiesta di archiviazione o di rinvio a giudizio.

2. È altresì vietata ogni riproduzione fotografica o ripresa televisiva da parte degli organi di cui al comma 1 del pubblico ministero cui il dirigente ha affidato l'istruttoria, salvo che tale riproduzione non abbia ad oggetto il dirigente stesso in ottemperanza a quanto prescritto dall'articolo 2.

Art. 2.

1. Le dichiarazioni di cui all'articolo 1, che ad insindacabile giudizio del dirigente della procura della Repubblica dovessero rendersi indispensabili anche in relazione al diritto dei cittadini ad essere informati, devono essere rilasciate esclusivamente dallo stesso dirigente.

2. Nel rilasciare le dichiarazioni di cui all'articolo 1, il dirigente deve necessariamente renderle in modo impersonale, omettendo qualsivoglia riferimento al singolo pubblico ministero cui è affidata l'istruttoria.

3. La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.