

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 676-A)

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

(RELATORI SALARI e ZUCCALA)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 22 maggio 1969
(V. Stampato n. 380)*

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

di concerto col Ministro del Tesoro

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 28 maggio 1969*

Comunicata alla Presidenza il 23 gennaio 1970

Delega legislativa al Governo della Repubblica
per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale

INDICE

RELAZIONE DEL SENATORE SALARI

CAP. I.	— NECESSITA' DI UNA RIFORMA	Pag.	3
CAP. II.	— LA COSTITUZIONE	»	4
CAP. III.	— L'OPERA DEL GOVERNO	»	6
CAP. IV.	— LA DELEGA	»	6
CAP. V.	— IL TESTO PROPOSTO	»	7
CAP. VI.	— L'ASSOLUZIONE PER INSUFFICIENZA DI PROVE	»	11
CAP. VII.	— I SISTEMI PROCESSUALI PENALI	»	12

RELAZIONE DEL SENATORE ZUCCALA'

CAP. I.	— IL VECCHIO SISTEMA: INEFFICIENTE ED AUTORITARIO	»	15
CAP. II.	— ESIGENZE DELLA RIFORMA	»	18
CAP. III.	— CARATTERISTICHE DEL NUOVO PROCESSO	»	19
	1) Il sistema accusatorio	»	19
	2) L'adeguamento alla Costituzione ed ai Trattati internazionali	»	21
	3) Metodi e formule	»	22
	4) Accusa e difesa	»	22
	5) La personalità dell'imputato	»	23
	6) Le formule assolutorie	»	24
	7) Competenza - Connessione - Rimessione	»	26
	8) L'azione civile nel processo penale	»	26
CAP. IV.	— LA POLIZIA GIUDIZIARIA	»	27
	1) I precedenti	»	27
	2) La riforma	»	28
CAP. V.	— IL PUBBLICO MINISTERO	»	30
CAP. VI.	— L'ISTRUTTORIA	»	31
	1) Funzioni e limiti	»	31
	2) Durata dell'istruttoria	»	33
	3) Conclusione dell'istruttoria	»	34
CAP. VII.	— LE MISURE DI COERCIZIONE	»	35
	1) I precedenti	»	35
	2) La nuova disciplina	»	36
	3) Durata della carcerazione preventiva	»	39
CAP. VIII.	— IL DIBATTIMENTO	»	40
CAP. IX.	— LE IMPUGNAZIONI	»	43
CAP. X.	— REVISIONE E RIPARAZIONE DELL'ERRORE GIUDIZIARIO	»	44
CAP. XI.	— COORDINAMENTO	»	45
	DISEGNO DI LEGGE	»	47

RELAZIONE DEL SENATORE SALARI

CAPITOLO I

NECESSITA' DI UNA RIFORMA

ONOREVOLI SENATORI. — Crediamo di poter affermare che raramente, nell'affrontare i grandi come i piccoli problemi del nostro vivere civile si era finora offerta la possibilità di constatare una unanimità così generale, diffusa e convinta come quella che si è realizzata ormai da tempo per la riforma del codice di procedura penale. I motivi di ciò sono in parte collegati al quasi fatale fenomeno che, nel tempo, viene ponendo in contrasto la viva e cangiante realtà umana con le istituzioni giuridiche normalmente lente ad adeguarsi alla prima. Ma tali processi di adattamento, la cui vivacità di esplosione è sempre maggiore nel campo penale, acquistano oggi maggiore concretezza e si impongono soprattutto con la loro urgenza, perchè la società odierna non è più disposta ad accettare nulla che venga dall'alto ed esige invece di essere attrice e protagonista di ogni cosa che la riguardi. E ciò specialmente per quanto concerne la dignità e la libertà dei singoli come delle loro varie e molteplici organizzazioni. Il timore reverenziale che le vecchie generazioni nutrivano per tutto ciò che riguardava l'ordinamento sociale e politico — dal rispetto per gli anziani all'ossequio e all'obbedienza verso qualunque autorità — è stato sostituito dalla critica e dalla contestazione. Di tutto si deve discutere e di tutto si richiede una spiegazione, provocando, così, la caduta di quanto non risponde alle esigenze di quella razionalità che nelle cose mira alla sostanza, denudandola dalla polvere delle tradizioni e dei riti accettati finora passivamente. E così la procedura penale, in quanto per sua natura più suscettibile di essere avvolta nell'arcano di venerande tradizioni — specie in un Paese come il nostro, definito patria del diritto —, non po-

teva non rappresentare il primo tra gli altri codici da essere riveduto e rinnovato in armonia con la coscienza popolare e le mutate condizioni politiche e sociali del Paese. Del resto le grandi tappe del nostro sistema processuale penale hanno sempre coinciso con periodi della nostra storia contrassegnati da particolari fermenti politici, anche intrecciati e connessi a ragioni di natura tecnico-giuridica. Non si può negare infatti che il codice del 1930, pur se da inquadrare nel sogno ambizioso del Duce di sostituire una codificazione di marca fascista a quella precedente di marca napoleonica e liberale, risolse anche molteplici problemi sorti dalla applicazione di quello del 1913 e già denunciati subito dopo la sua entrata in vigore, malgrado avesse avuto quali padrini due grandi come il Mortara (relatore al Senato) e lo Stoppato (relatore alla Camera). Avvenuta questa con il 1° gennaio 1914 (era stato approvato il 27 febbraio 1913) già con decreto 28 marzo 1915 si nominava una commissione con l'incarico « di introdurre modificazioni in quelle disposizioni che nella pratica applicazione avessero fatto sorgere necessità di emendamenti ». La guerra intanto sopravvenuta fece però tutto rinviare a dopo il 1920 e alla marcia su Roma fino a quando la legge 24 dicembre 1925, n. 2260, delegava al Governo la facoltà di riforma dei codici. Ma anche il Codice del 1865 — che in sostanza era quello sardo del 1859 con lievi modificazioni — non aveva avuto vita allegra ed aveva subito ripetute modifiche, tra cui con legge 9 giugno 1876 sull'ordinamento dei giurati e sui giudizi avanti alle Corti di assise e con legge 30 giugno 1876 sui mandati di comparizione e di cattura e sulla libertà provvisoria.

Infine, data la pressione esercitata in Parlamento anche con la presentazione di numerose proposte, da giuristi, magistrati, dalla stampa, da congressi, eccetera, il ministro

Finocchiaro Aprile istituì con decreto 3 novembre 1898 una Commissione — seguita poi da altre — « con l'incarico di studiare e proporre le modificazioni da introdurre nel vigente codice di procedura penale » e che comprendeva tra gli altri il Pessina (Vice Presidente Lucchini). Abbiamo voluto citare — sia pure rapidamente — questi precedenti non per amore di cronaca, ma per porre nella giusta evidenza come la vita dei codici di procedura penale sia, più di quella degli altri, soggetta a modificazioni ed aggiornamenti. E ciò non a caso. « Dal punto di vista politico — si affermava nella relazione al codice del 1913 — ben si può dire che il codice di procedura penale è di tutti il più essenziale e delicato perchè deve dirigere la risoluzione dei più alti e veramente costituzionali problemi che riflettono l'attività sociale in rapporto a quella individuale per la garanzia del diritto e la effettuazione della giustizia ». Ed ancora: « se la forza morale di una Società civile si misura principalmente dal modo onde essa ha saputo dettare leggi le quali assicurino diritti dei singoli nel loro esercizio e svolgimento, della perfezione della civiltà è indice non fallibile la maniera concreta con la quale la esecuzione delle leggi viene praticata e garantita. È perciò che sono profondi ed essenziali i rapporti fra la procedura penale e le istituzioni politiche e civili degli Stati — così è che la procedura segue lo spirito delle condizioni sociali e del potere politico ».

Questo inscindibile rapporto che il rito penale ha con la difesa delle libertà individuali è stato ripetutamente sottolineato anche dal relatore onorevole Sarrocchi al codice di procedura penale del 1930; questi, infatti, afferma che tale connessione rappresenta « una verità storica e filosofica » e si richiama all'esempio inglese ove « si apprezza la procedura penale più perchè essa serve da egida protettrice nei rapporti politici che siccome il miglior mezzo per scoprire la verità » e che « la storia dei conflitti politici per raggiungere e riaffermare la libertà, quella si è delle forme processuali giudiziarie ». Ma queste sacrosante verità di cui si erano già fatti banditori coraggiosi e illuminati il Pagano e il Filangieri, come tutte

le verità, hanno avuto periodi di oscuramento e di splendore in relazione al parallelo letargo e fervore della nostra vita nazionale.

Ed è appunto con il rifiorire della nostra vita democratica che si è imposto, con immediatezza, il problema della riforma della procedura penale ed è con la nostra Costituzione che se ne sono posti i principi basilari che permeando profondamente, insieme ad altri, la vita sociale e culturale del Paese, hanno reso più che matura la coscienza giuridica del nostro popolo ad accogliere un processo, certo il più conforme possibile alla nostra attuale situazione.

CAPITOLO II

LA COSTITUZIONE

I movimenti di dottrina, di giurisprudenza, di opinione pubblica che da tempo ponevano la urgenza della riforma, se possono riallacciarsi ai sopra ricordati precedenti, hanno trovato però nuova linfa e stimolo finale nella nostra Costituzione che a quei voti di generazioni di studiosi e alle più maturate e sentite aspirazioni popolari ha dato solenne riconoscimento e cittadinanza. Lo aver sancito il principio della presunzione di non colpevolezza, quello della inviolabilità del diritto di difesa, della impugnabilità di tutti i provvedimenti giurisdizionali, ha provocato un franamento di moltissime disposizioni dell'attuale codice di procedura penale, cui invano si è cercato di porre riparo con modifiche parziali quali quelle di cui alle seguenti leggi:

Legge 18 novembre 1964, n. 1217 — Abrogazione dell'obbligatorietà del mandato di cattura per i reati fallimentari.

Legge 14 maggio 1965, n. 481 — Norme in materia di revisione delle sentenze penali.

Legge 6 dicembre 1965, n. 1369 — Introduzione di registratori magnetici nel processo penale.

Legge 7 novembre 1969, n. 780 — Modificazione dell'articolo 389 del codice di procedura penale.

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Legge 5 dicembre 1969, n. 932 — Modificazioni al codice di procedura penale in merito alle indagini preliminari, al diritto di difesa, all'avviso di procedimento ed alla nomina del difensore.

La qualifica di incostituzionalità alacremenente attribuita dalla Corte costituzionale ad altre norme veniva, insieme a tutti gli altri elementi sopra ricordati, a configurare l'attuale codice di procedura penale come un vero assediato; o si provvedeva dunque a liberarlo con sollecitudine, o si sarebbero un giorno trovate soltanto le ceneri e poche strutture residue del medesimo, ponendo il Paese e il funzionamento delle istituzioni in una situazione veramente grave e senza precedenti; un vuoto nel settore, come abbiamo visto, più delicato del nostro ordinamento. Non sono affermazioni, queste, destituite di fondamento se si considera che la Corte costituzionale si è già pronunciata con le seguenti sentenze:

Sentenze della Corte costituzionale sul codice di procedura penale.

- n. 46/1957 (art. 510)
- » 59/1959 (» 133)
- » 58/1960 (» 449)
- » 39/1961 (» 674)
- » 29/1962 (» 596, 630)
- » 88/1962 (» 30, 31)
- » 50/1963 (» 55)
- » 59/1963 (» 497)
- » 90/1963 (» 170)
- » 94/1963 (» 16)
- » 109/1963 (» 60)
- » 110/1963 (» 234)
- » 122/1963 (» 435, 436, 458)
- » 130/1963 (» 45, 46)
- » 148/1963 (» 234)
- » 170/1963 (» 506, 507, 508, 509, 510)
- » 30/1964 (» 488, 613)
- » 32/1964 (» 270, 272, 280, 392, 395)
- » 69/1964 (» 549)
- » 102/1964 (» 74)
- » 112/1964 (» 553)
- » 114/1964 (» 128, 131)

- n. 5/1965 (art. 28)
- » 9/1965 (» 553)
- » 11/1965 (» 392)
- » 13/1965 (» 236)
- » 25/1965 (» 164)
- » 31/1965 (» 177-bis)
- » 41/1965 (» 522)
- » 52/1965 (» 392)
- » 57/1965 (» 173)
- » 99/1965 (» 15)
- » 101/1965 (» 22, 23, 91)
- » 18/1966 (» 164)
- » 27/1966 (» 506)
- » 33/1966 (» 398)
- » 43/1966 (» 275)
- » 127/1966 (» 392)
- » 46/1967 (» 74, Titoli I e II, libro III, 398, 505)
- » 70/1967 (» 177-bis)
- » 81/1967 (» 674)
- » 92/1967 (» 435, 503)
- » 93/1967 (» 419)
- » 136/1967 (» 506)
- » 151/1967 (» 376, 395, 398)
- » 52/1968 (» 592, 152)
- » 53/1968 (» 636, 637)
- » 76/1968 (» 356)
- » 86/1968 (» 225, 232, 392, 395)
- » 114/1968 (» 349)
- » 115/1968 (» 304)
- » 117/1968 (» 389)
- » 132/1968 (» 422)
- » 136/1968 (» 94, 98)
- » 1/1969 (» 571)
- » 28/1969 (» 553)
- » 48/1969 (» 510)
- » 78/1969 (» 301, 587)
- » 83/1969 (» 149)
- » 119/1969 (» 510)
- » 146/1969 (» 502)
- » 148/1969 (» 134, 222, 223, 231, 234)

e non si è ancora pronunciata sui seguenti ugualmente alla stessa rimessi dai giudici di merito:

Articoli 54, 93, 125, 130, 151, 168, 175, 195, 199, 219, 224, 238, 242, 253, 255, 271, 277, 303, 304-bis, 304-ter, 304-quater, 314, 348, 372, 374, 375, 390, 403, 407, 412, 445, 446, 468, 472, 501, 531, 544, 546, 707.

CAPITOLO III

L'OPERA DEL GOVERNO

Consapevoli di questa situazione e sensibili alla delicatezza della medesima, i Governi del dopo guerra si sono accinti alla difficile operazione della riforma, concludendo una prima fase con la pubblicazione del progetto Miraulo nel 1959 ed una seconda con quello Carnelutti nel 1962, che proponevano rispettivamente una semplice revisione ed una completa e radicale riforma. Ma sono stati i due Governi presieduti dall'onorevole Leone ad imprimere al lavoro di riforma di tutti i codici italiani un nuovo ritmo spedito e concreto. Il 10 ottobre 1963, il ministro Bosco presentava infatti alla Camera dei deputati il disegno di legge n. 557 di delega al Governo per la riforma di tutti i codici. Senonchè il successivo Governo rinunciò a tale globale programma ripresentando un disegno di legge per la sola procedura penale che la fine della legislatura sorprese in fase di preparazione della discussione in Aula. Tale testo predisposto dalla Commissione della Camera, molto più innovativo di quello originario del Governo, ha costituito la base del nuovo disegno di legge del 5 settembre 1968 (stampato n. 380 della Camera dei deputati) presentato dal ministro Gonnella, per la delega al Governo della riforma del codice di procedura penale. Il disegno di legge è stato sottoposto dalla Commissione giustizia della Camera — la quale, come si è detto, poteva rivendicarne la copartenità — ad un nuovo ampio, approfondito esame con la introduzione di importanti modifiche e l'aggiunta di altri criteri. Nè da meno è stata la passione dimostrata dall'Assemblea della Camera, ove il disegno di legge fu accompagnato da due ampie, complete, limpide relazioni di maggioranza e da tre, altrettanto ammirevoli, di minoranza. Detta Assemblea, nell'esaminare 188 emendamenti di maggioranza e di minoranza, ha approvato altri « criteri » portando così il numero complessivo di questi a 70. Il codice di procedura penale che il Governo è delegato ad emanare dovrà così — a norma dell'articolo 2 del disegno di legge in discussione — attuare i principi della Co-

stituzione e adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale. Esso deve inoltre attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio secondo i principi e i criteri che — come abbiamo detto — assommano complessivamente a 70.

CAPITOLO IV

LA DELEGA

Se si tiene conto che l'attuale codice di procedura penale è costituito da 675 articoli (quello del 1913 ne aveva 653, ma vi era sconosciuta la disciplina delle misure di sicurezza) e presumendo che grande differenza quantitativa non dovrebbe esservi in quello da emanare, sorge spontanea la constatazione che il Governo non avrà certo molta discrezionalità nella formulazione del nuovo testo. Gli istituti fondamentali di ogni codice di procedura penale sono infatti sempre i medesimi. Da un semplice raffronto tra l'attuale e quello del 1913 appare evidente — a parte talvolta una diversa collocazione di alcune norme — la loro identità esteriore, che va dalla suddivisione nello stesso numero di libri a quella della disciplina degli stessi istituti. Esaminando i 70 principi e criteri contenuti nel disegno di legge delega, si può subito constatare che la maggior parte dei medesimi, tolte alcune enunciazioni, riguardano disposizioni precise cui si dovranno uniformare i futuri codificatori. E ciò prevalentemente nella parte più delicata della procedura penale: quella cioè anteriore al dibattimento di primo grado specie per quanto riguarda i poteri della Polizia giudiziaria, del Pubblico ministero e del Giudice istruttore. Tenendo quindi conto dei limiti rappresentati dai principi della Costituzione, dalle Convenzioni internazionali e dai 70 principi e criteri di cui sopra — salvo altre aggiunte che il Senato vorrà apportare —, il Governo, per di più assistito da una Commissione sia pure consultiva, allo stato costituita da 24 parlamentari e da 21 magistrati, professori universitari, avvocati eccetera, avrà davanti a sé dei binari difficilmente valicabili e nemmeno suscettibili di elasticità o mal-

leabilità tali da poterli allontanare dalla precisa e chiara volontà del Parlamento.

E il nostro pensiero non può non riandare a quelle che furono le deleghe concesse ai Governi per la emanazione dei codici precedenti. La legge 24 dicembre 1925, n. 2260, autorizzava il Governo a « modificare le disposizioni del codice di procedura penale, tenendo conto degli inconvenienti messi in luce dalla sua pratica applicazione ed a emendare gli articoli che hanno dato luogo a controversie e che comunque siano riconosciuti formalmente imperfetti ». La legge 20 giugno 1912 « autorizzava il Governo a pubblicare il codice di procedura penale allegato alla presente legge, introducendo nel testo di esso quelle modifiche che tenendo conto di voti del Parlamento risulteranno necessarie per emendarne le disposizioni e coordinarle fra loro e con quelle degli altri codici e delle leggi vigenti ». In sostanza uguale metodo si era seguito nel 1865 per tutti i codici e in seguito per quello di commercio e quello penale. I testi allegati alla legge non vincolavano però i Governi e il codice di procedura penale del 1913 risultò così diverso dallo schema allegato alla legge delega che si discusse poi a lungo sulla rispondenza del procedimento alle norme dello Statuto e quindi sulla validità del codice.

È vero che l'articolo 76 della Costituzione disciplina in ben diversa maniera la possibilità di legiferare del Governo, ma quanto è stato premesso dovrebbe quietare le preoccupazioni di coloro che nell'attuale delega sono portati a scorgere aspetti più negativi che positivi. Ci pare dunque di poter affermare che il Parlamento abbia fatto rigorosa applicazione dell'articolo 76 sopra citato precisando con estrema cautela e concretezza i principi e i criteri ai quali la riforma deve essere ispirata. Ci si consentirà, quindi, di non dilungarci oltre nella illustrazione dei motivi che fanno ritenere la concessione della delega pienamente conforme sia alle norme costituzionali, che alla lunga, costante prassi seguita sempre in casi analoghi, nonché alle non meno evidenti ragioni contingenti di procedere con urgenza alla riforma del codice di procedura penale. Del resto, come recenti esperienze insegnano, si dimostra più

aderente alla realtà, in rapporto alla sempre maggiore politicizzazione delle Assemblee legislative e alla enorme e varia mole di lavoro cui le stesse debbono far fronte, l'antica convinzione che compiti richiedenti alta specializzazione di linguaggio tecnico e involgenti sottili distinzioni giuridiche più si adattano all'opera di consessi numericamente limitati e altamente specializzati. E a tale esigenza risponde, oltre la naturale competenza specifica degli organi ministeriali, la Commissione di cui sopra abbiamo parlato.

CAPITOLO V

IL TESTO PROPOSTO

Come abbiamo già precedentemente rilevato da un punto di vista topografico la distribuzione della materia segue le orme tradizionali. Dopo una parte generale (criteri 1-11) si passa alla disciplina dell'attività della parte civile (11-21), della Polizia (22-25), del Pubblico ministero (26-30), del Giudice istruttore (31-45), del dibattimento di primo grado (46-54), delle impugnazioni (55-63), varie (64-70). Tutte queste attività debbono però essere ancorate all'alinea dell'articolo 2 nella quale si afferma: « Il codice di procedura penale deve attuare i *principi della Costituzione* e adeguarsi *alle norme delle convenzioni internazionali* ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al procedimento penale. Esso inoltre deve attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio, secondo i principi ed i criteri che seguono: ».

Tre sono dunque gli imperativi cui deve essere ispirato il nuovo codice di procedura penale:

attuare i *principi* della Costituzione;
adeguarsi alle *norme* delle Convenzioni internazionali;

attuare i *caratteri* del sistema accusatorio, secondo i principi e i criteri poi specificati.

Elaboratissima è stata questa premessa nell'altro ramo del Parlamento; la scelta dei

termini « attuare » « adeguare » « principi » « norme » « caratteri » « principi e criteri » sembrano sottolineare con precisione il significato e i limiti rispettivi di tali tre sorgenti luminose, di cui la nuova procedura deve costituire la permanente proiezione.

I principi della Costituzione.

Numerose sono le norme della Costituzione che ai nostri fini possono essere richiamate e sono distribuite in varie parti: in quella relativa ai diritti e doveri dei cittadini (artt. 13-14-24-25-26-27); al particolare *status* dei membri del Parlamento (art. 68), del Capo dello Stato (art. 90), dei Ministri (art. 96); all'ordinamento giurisdizionale (artt. 101-102-104-106-109-111).

Dei principi contenuti in tali norme alcuni riguardano anche tutto l'ordinamento giuridico dello Stato, altri anche il diritto penale, altri soltanto quello giurisdizionale e la Magistratura. Ma enucleato tutto quanto attiene al nostro campo specifico, non si dovrà tuttavia isolarlo ma conservarlo immerso in ciò che è lo spirito della Costituzione e la concezione dell'uomo e della società che dalla stessa proviene. E ciò in quanto, come abbiamo già rilevato, tra tutti i codici, è quello di procedura penale il più intimamente connesso con le istituzioni civili e politiche di una determinata società. Se così è, tale codice *deve necessariamente* rompere il sistema seguito da quelli precedenti, emanati vigenti lo Statuto Albertino o imperante la ideologia fascista. « La giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome da Giudici che egli istituisce » stabiliva lo Statuto suddetto. « La giustizia è amministrata in nome del Popolo ». « La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo alla amministrazione della Giustizia. I Giudici sono soggetti soltanto alla legge » stabilisce la nostra Costituzione. E il potere legislativo appartiene oggi solo alle Camere — elette dal popolo a suffragio universale — mentre secondo lo Statuto era esercitato collegialmente dal Re e dalle Camere di cui una elettiva (e sino al 1913 nemmeno a suffragio universale) e l'altra costituita da mem-

bri nominati a vita dal Re stesso. « Tutto nello Stato, nulla contro lo Stato, nulla al di fuori dello Stato » proclamava la ideologia fascista. Lo Stato era dunque tutto, la realtà dell'idea morale e della volontà sostanziale, « la volontà in quanto attuale spirito applicantesi a forma reale ed organizzazione del mondo », in una parola l'Assoluto, l'Universale unico secondo appunto la filosofia di Hegel che insieme al Nietzsche è stato l'ispiratore di tutti i regimi dittatoriali del nostro secolo. Ma la nostra concezione del mondo e della vita è del tutto opposta. Lo Stato non è più l'« Assoluto » nè di fronte ai cittadini nè di fronte agli altri Stati, ma un « relativo », che deve subordinare i propri diritti a quelli del « bene comune », riguarda questo i singoli popoli o tutti i popoli considerati come società universale. E il « bene comune » anche se è indipendente da quello dei singoli deve però essere fondato anzitutto sull'assoluto rispetto degli eterni diritti inalienabili dei membri dello Stato, cioè delle persone, sia considerate nella loro individualità, sia nelle altre associazioni o formazioni sociali come le chiama la Costituzione, soprattutto la famiglia, ove si svolge la loro personalità. Alle quali anzi deve apprestare le migliori condizioni per la realizzazione dei loro fini, l'attuazione dei loro valori, in una parola, la realizzazione di se stesse.

Le norme delle Convenzioni internazionali.

Il ripudio della concezione dello Stato come « valore assoluto » non soggetto quindi ad alcuna legge od autorità, ma solo obbediente alla volontà di potenza e quindi di sopraffazione comporta l'accettazione di un diritto internazionale e di una organizzazione superiore o superstatale per il raggiungimento di un bene comune per tutti gli Stati con la conseguente limitazione — come avviene per i cittadini all'interno di ogni singolo Stato — della sovranità di ognuno degli Stati stessi. La nostra Costituzione all'articolo 10 aveva già stabilito che « l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute ». A questo precetto programmatico fa ora seguito l'obbligo preciso di adeguare a tali

norme tutto ciò che si riferisce ai diritti della persona e al processo penale. In realtà la nostra Costituzione contiene già quanto è sancito dalla dichiarazione universale dei diritti dell'uomo approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea dell'ONU e dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e nel Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificati dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848. Convenzione e Protocollo hanno dato forza di norme giuridiche a 15 principi proclamati dalle Nazioni Unite a garanzia dei fondamentali diritti civili e politici dell'uomo. Contemporaneamente sono state istituite una Commissione europea e una Corte europea dei diritti dell'uomo con sede a Strasburgo, cui possono accedere, per rendere effettiva tale garanzia sia gli Stati membri (sono 18 gli Stati che fanno parte del Consiglio d'Europa), sia i privati cittadini. Altri Protocolli sono stati successivamente conclusi tra cui il n. 4 che riconosce alcuni diritti e libertà (libertà di circolazione anche negli Stati membri, eccetera) prima non previsti. Detta Convenzione è stata concepita nella prospettiva dell'unificazione europea e a tale scopo garantisce soprattutto i diritti dell'uomo, oggi riconosciuti come fondamentali in qualsiasi società democratica. Tali diritti forniti della garanzia collettiva degli Stati contraenti sono: diritto alla vita, alla libertà, alla sicurezza, ad una buona amministrazione della giustizia, al rispetto della vita privata e familiare, alla inviolabilità del domicilio e della corrispondenza, alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, di associazione, divieto di ricorrere alla tortura, di applicare pene degradanti o trattamenti inumani, divieto di lavoro forzato od obbligatorio, divieto della retroattività di norme penali. Principi — come è facile constatare — tutti noti al nostro ordinamento che in materia di pene va, ad esempio, ben oltre non limitandosi a stabilire che le stesse non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità, ma « devono tendere alla rieducazione del condannato ». E così pure è già introdotto nella nostra Costituzione all'articolo 27 il principio della presunzione di

non colpevolezza dell'imputato che « non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva »; formulazione invero diversa da quella dell'articolo 6 della citata Convenzione secondo la quale « ogni persona accusata di un reato è presunta innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata », derivata dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino della Rivoluzione francese. Alla nostra Costituente non mancarono i sostenitori di tale ultima formula, ma « con felice equilibrio » (come osserva il Leone in « Istituzioni di Diritto Processuale Penale ») prevalse quella sopra ricordata. Tuttavia non deve credersi che questi principi suonino del tutto nuovi ai nostri sistemi processuali. Già nella relazione della Commissione della Camera dei deputati al codice di procedura penale del 1913 si legge: « Chi proclama come fondamento della ricerca processuale penale la presunzione di innocenza, si inganna? Si può avere esagerato nell'applicazione di tale principio: ma esso non può ritenersi ingannevole. E diciamo subito come possa essersi esagerato.

È senza dubbio vero che la procedura penale serve principalmente alla protezione della innocenza: sarebbe molto pericoloso l'abbandonare tale criterio solamente perchè possa essere talvolta stato esagerato. Il nostro grande Romagnosi diceva che la procedura penale deve essere fatta primieramente per la sicurezza della gente onesta. Ma è anche vero che l'esercizio della potestà penale rappresenta e svolge un duello tra società e delinquente. Si deve evitare che il reo rimanga impunito, anzi, si deve mirare a colpirlo, a punirlo, ma non si deve colpire un innocente, nè permettere che si possa mai confonderlo col reo. Così si coordina il diritto dell'individuo con la sicurezza sociale, in una integrale tutela politica del diritto. I popoli di sano costume politico ed i Governi forti hanno sempre prediletto le forme più larghe a tutela della libertà e della innocenza. La metafisica del diritto processuale — come scrive il Carrara — ha per sua missione di proteggere contro gli abusi, gli errori dell'autorità tutti i cittadini innocenti ed onesti; e — come scrive il Ferri — mentre il

codice penale è il codice per i birbanti quello di procedura penale è il codice di garanzia per gli onesti che sono sottoposti a processo e che non sono ancora riconosciuti birbanti.

Dunque la presunzione d'innocenza razionalmente intesa è il presupposto logico e giuridico di un programma di procedura penale nei riguardi dell'individuo contro cui si inizia l'azione ».

Tali principi erano stati del resto vigorosamente sostenuti dal Pagano che rivendicò i diritti della persona umana nel processo penale affermando la parità di condizione tra accusatore ed accusato, difendendo la libertà e oralità delle testimonianze. Ma, nonostante tali nobili precedenti e la ferma convinzione del relatore, nel codice 1913 il principio non fu accolto, nè poteva evidentemente essere riproposta dai codificatori del 1930. Sul valore del principio tendente a proteggere l'incolpato contro abusi, eccessi ed errori, prevalse il timore che si tendesse a convalidare il principio del sospetto politico contro l'autorità e l'intorpidimento del potere repressivo. Contro tale principio ha lanciato strali infuocati il Manzini (Diritto processuale Penale - UTET 1949 - pag. 190 e seguenti), secondo il quale « nulla è di più goffamente paradossale e irrazionale » e sarebbe un portato della « pseudo democrazia a tipo francese, superficiale, parolaia e confusionaria in tutto ». Ma tali ire dell'illustre compilatore — e ciò si dica con tutto il rispetto e l'ammirazione che il medesimo merita — del codice Rocco si sono acquietate di fronte all'articolo 27 della nostra Costituzione « il quale non stabilisce alcuna presunzione di innocenza ma si limita a dichiarare come è naturale, che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva ». Con tale formulazione [osserva sempre il Leone (ib pag. 991)] si volle consacrare che durante il processo non esiste un colpevole, un reo, ma soltanto un imputato, la cui condizione giuridica si ricollega al processo in corso mentre quella di « colpevole » o « condannato » lascia dietro di sé il processo definito « l'uno nasce quando l'altro cessa ».

Per quanto non sancito con solennità in alcun testo, il principio della presunzione di

non colpevolezza respira dunque in qualche norma del codice di procedura penale vigente (come d'altra parte nel precedente). La massima *in dubio pro reo* cui si riferiscono gli articoli 378 e 478, quella del *favor libertatis* e del *favor rei* (art. 152) convergono rispettivamente a restringere nei limiti strettamente indispensabili la privazione della libertà dell'imputato ed a porre in essere tutte le possibilità atte a dimostrare la innocenza del medesimo. Ma se la codificazione decisa del principio della presunzione di non colpevolezza nella nostra Costituzione era già sufficiente a caratterizzare definitivamente il nuovo codice, tale caratterizzazione deve assumere connotati ancor più netti per l'introduzione nel nostro diritto del principio della presunzione di innocenza nell'articolo 6 della Convenzione sopra citata. « Presunzione d'innocenza » è infatti un concetto ben più ampio e positivo di quello di non colpevolezza e comporta un vero capovolgimento nel nostro costume morale e civile nei confronti dell'imputato come una diversa strutturazione dell'ordinamento processuale il cui centro viene ad essere costituito da una persona a cui favore militano tutti i diritti promananti dalla sua condizione di presunto innocente. Non è quindi soltanto sul *piano umano* che la figura dell'imputato deve essere diversamente considerata. Un principio che sembrava così destinato a rimanere nel campo delle declamazioni teoriche ed utopistiche — come spesso è accaduto per altri principi nella storia — è divenuto invece sostanza viva dell'ordinamento giuridico dei popoli più civili. Non vi è bisogno di invocare, sposandole, le concezioni sociali di Rousseau per sostenerne la validità, come è da respingere l'invocare quelle opposte dello Hobbes per combatterlo come inconciliabile con una realtà umana fondata sull'*homo homini lupus*. L'esperienza comune insegna infatti che gli uomini nel loro complesso e proprio perchè per loro natura, come intuì il più grande filosofo dell'antichità, portati a vivere in società sono animati più da volontà di fare il bene che il male, più da sentimenti sociali che antisociali.

Comprendiamo benissimo di sfiorare così uno dei temi più ardui delle dottrine sulla natura dell'uomo e dello Stato e dei loro re-

ciproci rapporti e che inoltre un codice di procedura penale non è un trattato di filosofia e di sociologia, ma è bene riaffermare ancora una volta che sono proprio i codici di procedura penale destinati più che ogni altro a rispecchiare le concezioni politiche e sociali di un dato momento storico presso i singoli popoli. La presunzione di innocenza quindi coincide con una ben definita concezione dell'uomo e dei suoi destini come parallelamente e conseguentemente con una ben definita concezione dello Stato e dei suoi compiti. La stessa non troverà mai cittadinanza presso popoli retti con sistemi autoritari e polizieschi.

CAPITOLO VI

L'ASSOLUZIONE PER INSUFFICIENZA DI PROVE

Il problema è da tempo tra i più dibattuti nella nostra dottrina e si trovano sostenitori sia della abolizione che della permanenza della formula. Alla Camera dei deputati la Commissione aveva proposto l'abolizione di tutte le formule, ma l'Assemblea ha approvato solo quella della insufficienza di prove. Anche su questa soluzione vi è ancora una notevole disparità di pareri mentre si verifica una quasi unanimità per la sua eliminazione limitata soltanto alla fase istruttoria. Tra i più decisi sostenitori della abolizione di tale formula occorre ricordare il Carnelutti, il quale (Vedi Rivista diritto processuale, n. 1 del 1963) dopo un breve quanto suggestivo studio a « Confutazione logica del proscioglimento per insufficienza di prove » conclude: « o insufficienza di prove = esistenza di prove, oppure insufficienza di prove = mancanza di prove: *tertium non datur* ». Tra i più decisi avversari alla eliminazione della formula in sede di giudizio il Conso e il Pisapia. Quest'ultimo così sintetizza gli argomenti a favore della abolizione:

a) la formula dell'insufficienza di prove sarebbe in contrasto con l'articolo 27, secondo comma, della Costituzione, che prevede la « presunzione di non colpevolezza » dello imputato sino alla condanna definitiva e con la « presunzione di innocenza » prevista dal-

l'articolo 6, n. 2), della « Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e la salvaguardia delle libertà fondamentali »;

b) essa sarebbe, inoltre, produttiva di effetti gravemente pregiudizievoli nei confronti del prosciolto, tanto da potersi considerare una vera e propria pena straordinaria, produttrice di infamia processuale ed extra processuale;

c) la formula dell'insufficienza di prove non sarebbe prevista nella maggior parte delle legislazioni dei Paesi civili;

d) essa darebbe luogo, infine, a gravi sperequazioni, in quanto avrebbe carattere preclusivo in alcuni casi e non lo avrebbe in altri (come nella ipotesi di reati colposi commessi in occasione della circolazione stradale).

A favore dell'istituto, invece, si osserva che:

a) il dubbio è un momento ineliminabile del pensiero;

b) il contrasto fra le risultanze probatorie, fonte del dubbio processuale, non è sempre superabile da un magistrato;

c) la formula dubitativa non è in contrasto con il principio della presunzione di non colpevolezza fissato dall'articolo 27, secondo comma, della Costituzione;

d) la soppressione della formula dubitativa porterebbe ad una svalutazione della cosiddetta formula piena, con una ingiustificata equiparazione tra la situazione in cui è chiaramente accertata l'innocenza dell'imputato e quelle nelle quali il proscioglimento viene adottato nell'impossibilità di raggiungere quella certezza che deve essere posta a base di una sentenza di condanna.

Una analisi approfondita di tali pro e contro i colleghi potranno trovarla in Rivista Penale marzo-aprile 1968 ad opera dello stesso Pisapia e in Giurisprudenza italiana 1967 (Parte IV, pag. 101 e seguenti) ad opera del Conso con molti richiami e citazioni. Il problema è indubbiamente delicato e al Convegno di studi tenutosi a Trieste proprio per discuterlo fu approvata, a conclusione dei lavori il 25 aprile 1967, una mozione con la quale, premesso che la formula in fase di giudizio non apparirebbe in contrasto con i

principi costituzionali e che rispecchierebbe una realtà processuale ineliminabile, si auspicava che il problema venisse attentamente riesaminato, essendo sufficiente intanto abrogare le disposizioni pregiudizievoli all'assolto per insufficienza di prove. Ma la Camera dei deputati che in sede di Commissione era pervenuta — come ricordato — alla eliminazione di tutte le formule di assoluzione, pur avendo in Aula modificato il suo atteggiamento nei confronti delle altre formule che ha reintrodotta, è rimasta salda nel difendere l'eliminazione della insufficienza di prove. Nè la vostra Commissione ha ritenuto di adottare diversa soluzione.

CAPITOLO VII

I SISTEMI PROCESSUALI PENALI

Esaminati così i principali riflessi derivanti dall'obbligo di attuare i principi della Costituzione e di adeguarsi alle norme delle Convenzioni internazionali, resta il terzo elemento del tritico: l'obbligo di attuare i caratteri del sistema accusatorio nei limiti precisati dai 70 principi e criteri approvati dalla Camera dei deputati.

Si tratta quindi di scendere dall'alto dei proclamati principi alla concreta realizzazione degli stessi attraverso la formazione di uno strumento — il processo penale — che garantisca insieme ai diritti dell'imputato il più rapido raggiungimento della giustizia. Attraverso i millenni la funzione punitiva ha assunto diversi modi e forme.

In Roma — cui occorre riferirsi non solo per il diritto civile — lo Stato (Vedi Manzini, Diritto di procedura penale) poteva presentarsi in due atteggiamenti: o come arbitro tra privati litiganti (processo penale privato); o come titolare della potestà di punire nell'interesse sociale (processo penale pubblico). Nel primo l'organo dello Stato (Giudice Magistrato o popolare) si poneva come arbitro tra le parti contrastanti e giudicava attenendosi all'esposto delle parti medesime. Nel secondo l'organo dello Stato, anzichè attenersi al risultato del solo contraddittorio tra le parti, eseguiva di sua iniziativa le indagini necessarie per gli accertamenti del caso. Nel-

l'uno e nell'altro dominava il principio della pubblicità: le sentenze dei Magistrati erano motivate: immotivate quelle dei giurati (comizi). Da qui hanno avuto origine i due tipi di processo che attraverso i secoli accentuando l'uno o l'altro carattere per le varie influenze (diritto germanico-canonico, eccetera) si sono imposti nella forma più o meno pura o hanno dato vita ad un tipo misto, con elementi dell'uno e dell'altro. Attualmente quelli del primo tipo predominano nei Paesi anglosassoni, quelli del secondo nei Paesi continentali. Nel nostro Paese un tipo misto. Sarà bene ai fini di una più esatta valutazione del disegno di legge in esame enucleare dai tre sistemi suddetti gli elementi essenziali che li hanno caratterizzati nella loro esistenza storica; secondo il Leone (Vedi Istituzioni di diritto processuale penale) così si possono sintetizzare:

Il primo (sistema accusatorio), era fondato sui seguenti principi:

a) il potere di decisione (giurisdizione) apparteneva ad un organo statale (magistrato);

b) il potere d'iniziativa, e cioè il potere di accusa — che, avendo contenuto accusatorio, era qualcosa di diverso dal diritto di azione nel senso attuale — spettava a persona diversa dal giudice; in primo tempo solo all'offeso ed ai suoi congiunti; successivamente a qualunque altro;

c) il processo penale non poteva avere inizio senza l'accusa; *il che importava l'assoluta impossibilità per l'organo statale di intervenire senza l'accusa privata;*

d) una volta investito dell'accusa, il magistrato però non era più condizionato, nell'ulteriore sviluppo del processo, dalla iniziativa o dalla volontà dell'accusatore;

e) il giudice non aveva libertà di ricerca e di scelta delle prove, essendo vincolato ad esaminare le sole prove allegare dall'accusa (*iuxta alligata et probata*);

f) il processo si svolgeva secondo i principi del contraddittorio (con evidente posizione di uguaglianza tra i due contendenti), dell'oralità e della pubblicità del dibattimento.

Il secondo (sistema inquisitorio), era fondato sui seguenti principi:

a) progressiva eliminazione della figura dell'accusatore privato che era stata relegata ad un posto secondario; cumulo nella stessa persona dell'accusatore e del giudice (*procedat iudex ex officio*) con conseguente disparità di poteri fra giudice-accusatore ed accusato;

b) il giudice investito di una potestà permanente;

c) libertà del giudice nella ricerca, nella acquisizione e nella valutazione delle prove indipendentemente da ogni atteggiamento delle parti;

d) svolgimento del processo secondo i principi della scrittura e del segreto.

Il terzo (sistema misto).

L'avvento dello Stato moderno e la sempre più avvertita necessità di adeguare il processo penale alla concezione dello Stato di diritto dovevano condurre a sceverare nei due precedenti sistemi la parte buona e tuttora vitale dalla parte non più accettabile; delineandosi così quasi automaticamente il sistema misto, che è contrassegnato dalla « combinazione tra i caratteri dell'accusatorio ed i caratteri dell'inquisitorio, combinazione realizzabile in variabilissimi modi » (Conso).

Il sistema misto, che è quello vigente, è costruito sui seguenti principi:

a) *il processo non può nascere senza l'accusa; ma questa può promanare solo da un organo statale*. Dal processo accusatorio discende la necessità della separazione tra giudice ed accusatore (dove il principio *ne procedat iudex ex officio*); dal processo inquisitorio discende l'attribuzione del potere di accusa ad un organo statale (cosiddetto monopolio dell'azione penale del pubblico ministero);

b) il processo, di regola, si sviluppa per due fasi ciascuna corrispondente ad uno dei due opposti sistemi: *l'istruzione, ispirata al processo inquisitorio* (scrittura e segretezza); il giudizio, ispirato al processo accusatorio (contraddittorio, oralità e pubblicità);

c) la scelta, l'acquisizione e la critica delle prove (principio del libero convinci-

mento) sono nel più largo potere del giudice (derivazione dal sistema inquisitorio).

Nel nostro sistema attuale, dominano dunque ancora i caratteri del sistema inquisitorio nella promozione dell'azione penale, nella istruzione, nella assunzione e valutazione delle prove; quelli del sistema accusatorio sono, invece, presenti nel dibattimento ma con efficacia condizionata e limitata da una costruzione processuale inchiodata alle risultanze istruttorie difficilmente modificabili. Eppure mai è venuta meno la lotta contro tale predominio e per l'affermazione di quello del tipo accusatorio che si era conservato in alcuni Stati del nostro Paese (Vedi Manzini - *ibidem*). Basta citare per tutti Mario Pagano (Considerazioni sul processo criminale) che dopo aver posto a raffronto il processo romano e l'inglese con la conclusione che « questo non poco a quello si conforma » e dopo aver ricordato che già l'Imperatore Adriano aveva stabilito che nei giudizi criminali non si desse alcuna fede alle testimonianze scritte ma solo alla viva voce dei testimoni, pone in risalto con parole, anche oggi attuali, i pericoli del giudizio che si forma « sulle scritte deposizioni dei testimoni, le vessazioni cui questi vengono sottoposti, eccetera, la inutilità delle prove ripetute in dibattimento che sono ridotte ad una formalità, prolungano il giudizio e non giovano al reo perchè i testimoni " o raro o mai si disdicono senza la di loro rovina ". La carcere è la pena che l'attende ». Ma sia pure a titolo di curiosità, si può aggiungere che nel Bollettino di grazia e giustizia del 16 agosto 1880 (riportato da Fabrizio Antolini in Rassegna Giuridica Umbra, gennaio-marzo 1969, pag. 135) si legge questo passo veramente eloquente: « Inoltre si dispone che l'esame dei testimoni e periti sia assunto col sistema che nella scienza legislativa è conosciuto sotto il nome di *esame incrociato* (sottolineato nel testo); secondo il quale ciascuna parte interroga, per la prima e direttamente, i testimoni da essa introdotti; che sono poscia interrogati, pure direttamente, dalle altre parti, e possono esserlo anche dal presidente e dai giurati ove lo credano conveniente a schiarimento del fatto. Con che, oltre di sollevare il Presidente da un

pesante lavoro indispensabile a predisporre l'interrogatorio dell'accusato e l'esame dei testimoni, e di sottrarlo al sospetto della parzialità, si ottiene un altro rilevante vantaggio per l'economia dei giudizi. Tolti i difensori, ed i rappresentanti del pubblico ministero e della parte civile, dallo stato di inazione a cui ora sono costretti per la soverchiante e quasi esclusiva ingerenza del presidente negli esami dei testimoni e dei periti, e posti invece in condizioni di prendere una parte attiva alla assunzione delle prove mercè le domande e le osservazioni che possono fare, cessano per ciò stesso l'occasione e l'incentivo alle lunghe e replicate arringhe che ora si fanno innanzi ai giurati, e non sempre senza appassionate e retoriche declamazioni. Si risparmierà quindi un tempo prezioso, e la giustizia non potrà che esserne avvantaggiata sotto tutti i rapporti ». Le proteste del Pagano nel XVIII secolo, sono attuali oggi come lo erano nel 1780. Sono cambiati i codici ma sia pure attenuate, certe piaghe sono tuttora vive. Con il nuovo codice di procedura penale si dovrebbe quindi eliminare tutto ciò che del processo di tipo inquisitorio non ha più ragione di esistere e si dovrebbe realizzare il massimo del processo di tipo accusatorio consentito ora dalle nostre tradizioni, dal nostro costume — che non si possono distruggere di un sol colpo — e dalla complessa situazione di tutti gli istituti che convergono nel campo dell'amministrazione giudiziaria. L'ordinamento giudiziario e quello forense dovranno, tra l'altro, mirare alla formazione di tecnici con mentalità e capacità in gran parte diverse ed occorrerà una organizzazione reale ed efficiente della difesa dei non abbienti che altrimenti diventerebbero le vittime certe del

nuovo sistema. Oltre, naturalmente, ad una nuova formazione ed educazione della Polizia. Perchè le nuove norme non restino sulla carta — come è accaduto ad esempio con il codice di procedura civile del 1940 — occorrerà inoltre che l'Amministrazione della giustizia penale possa disporre di uomini e mezzi sufficienti.

Onorevoli Senatori, dall'esame cui la vostra Assemblea sottoporrà il testo elaborato con tanta sapiente analisi e appassionata partecipazione dalla Camera dei deputati e con tanta ricchezza di motivazioni presentato nella relazione del collega Zuccalà, con le modifiche apportate a maggioranza dalla vostra Commissione, potrete trarre un giudizio obiettivo sulla validità della auspicata riforma. Nessuno sarà mai in grado di prospettare soluzioni che non offrano il fianco ad obiezioni e riserve. È certo però che con il testo proposto si compie un coraggioso passo in avanti aprendo la breccia in una fortezza che si riteneva finora inattaccabile e che è ancora difesa con ferma convinzione da giuristi ed esperti di grande valore e che meritano tutto il nostro rispetto. Grande privilegio è per la vostra saggezza, l'essere chiamati a partecipare al compimento di questa opera, tanto lungamente attesa e che è destinata ad aprire una nuova era nel campo del diritto processuale penale. Possa realmente il vostro illuminato contributo far sì che questo codice, secondo il pensiero del grande e più volte ricordato Mario Pagano, realizzi la « custodia della libertà, la trincerata contro le prepotenze, l'indice certo della felicità nazionale ».

SALARI, *relatore*

RELAZIONE DEL SENATORE ZUCCALA

CAPITOLO I

IL VECCHIO SISTEMA:
INEFFICIENTE ED AUTORITARIO

ONOREVOLI SENATORI. — Il processo è un fatto di civiltà e di cultura ed esprime i valori del proprio tempo non solo nella norma, ma nel costume. Quando, come oggi accade nel nostro Paese, il processo si diversifica dalla coscienza civile in un divario di espressioni e di valori che di giorno in giorno si rivela sempre più incolmabile, è fatale la crisi, non solo della giustizia, ma dell'intero rapporto cittadino-Stato. Perciò il problema della riforma del codice di procedura penale si pone storicamente, in relazione agli odierni valori istituzionali e costituzionali, come un problema di libertà.

Naturalmente il modo di essere di un processo esprime uno dei momenti del patto sociale, non isolabile, ma connesso ed interdependente con gli altri elementi di sovrastruttura attraverso i quali si organizza e si regola, in un dato contesto storico, un certo tipo di società. Il processo, come ogni altro elemento dell'apparato, si modella in ragione degli interessi politici dominanti, ma mentre nel sistema democratico attenua gli elementi di conflittualità con gli interessi subalterni fino ad assorbire ogni distinzione nella tutela di valori universali come quelli del rispetto della dignità umana e della libertà del singolo, in un sistema autoritario esaspera il privilegio ed il potere di casta fino al limite di considerare il cittadino che non partecipa al potere, sotto specie subordinata, convivente, ma non confusa con la classe dominante.

L'ispirazione e la sostanza autoritaria della codificazione processuale penale del 1930 non poteva, in alcun modo, attagliarsi od

adeguarsi alla nuova struttura che la Resistenza, con la lotta armata, e la Repubblica con la Costituzione avevano predeterminato e sancito per la configurazione del nuovo ordinamento. Il vecchio codice, tuttavia, resisteva ancora, rabberciato lungo il corso di oltre venti anni dalla Costituzione, con provvedimenti legislativi limitati e settoriali che non ne mutavano la sostanziale illiberalità, fino a quando l'azione demolitrice ed autorevole della Corte costituzionale non colpiva — annullandole — le disposizioni più retrive, e l'ondata di impopolarità che nasceva dalla crisi della giustizia, valicava i confini ristretti del paludato mondo ufficiale del diritto, per investire l'opinione pubblica, ansiosa e consapevole della necessità di una profonda riforma di struttura.

Se l'esigenza della tutela della libertà e della dignità del cittadino è primaria per una regolamentazione moderna e democratica, non secondaria è un'altra esigenza, quella della efficienza per la difesa della pace sociale e della civile convivenza. Ebbene la totale inefficienza della codificazione illiberal e inquisitoria e quindi il suo fallimento nel raggiungimento dello scopo che s'era prefisso, dimostra nel modo più clamoroso come la verità proceda sempre dalla libertà e la giustizia non è mai figlia dell'autoritarismo.

Del resto è universalmente riconosciuto che il rigorismo, sia nelle procedure che nelle pene, non è stato mai un mezzo attivo per combattere la delinquenza, mentre spesso si è rivelato controproducente perchè alla gravità del castigo, non corrispondeva, quasi mai, la sua certezza. Ed è noto che il delinquente — annota Achille Battaglia nel suo aureo volume « Processo alla Giustizia » — preferirà sempre affrontare la più grave delle condanne purchè sia

LEGISLATURA V - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

assistito da qualche speranza di impunità, che non la più piccola delle pene che sappia di non poter evitare.

I frutti del sistema inquisitorio sono facilmente rilevabili dai dati statistici, dai quali emerge come il sacrificio della libertà sull'altare di una conclamata e mai esistita efficienza per la tutela dell'« ordine », si è sempre tradotto nel favorire l'impunità del delitto. L'apparato repressivo macchinoso, diffidente, poliziesco si contrappone al cittadino che consapevole di non potere approdare a verità e giustizia, ha una sola preoccupazione, quella di non cadere nelle maglie di

una macchina che fatalmente lo stritolerà, soprattutto se innocente.

I dati sono impressionanti se si pensa che il 50 per cento degli imputati sono prosciolti o in istruttoria o in primo grado, e non raramente dopo aver sofferto persecuzione, infamia, carcerazione preventiva.

La tabella che segue (ricavata come le altre dalla relazione del giudice Girolamo Minervini al convegno di Lecce del 1964) illustra il fenomeno nei primi 60 anni del secolo, fornendo le medie decennali per il primo cinquantenario e le medie annuali dal 1951 al 1960.

TAVOLA A

(numeri in migliaia)

Periodi considerati	Totale	Prosciolti in istruttoria		Prosciolti in giudizio	
		N.	1/3	N.	1/3
Medie:					
1901-10	422	175	42	247	58
1911-20	350	158	46	192	54
1921-30	415	188	46	227	54
1931-40	456	260	57	196	43
1941-50	414	214	52	199	48
1951-55	692	441	63	251	37
1956-60	648	415	64	233	36
1951-60	670	428	63	242	37
Dati annuali:					
1951	549	283	51	266	49
1952	580	325	56	255	44
1953	703	459	65	245	35
1954	1.061	785	74	276	26
1955	565	352	62	213	38
1956	565	357	63	208	37
1957	650	433	66	217	34
1958	646	427	66	218	34
1959	837	555	66	282	34
1960	545	303	66	242	45

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Se poi analizziamo i dati dei prosciolti in istruttoria ed in giudizio, il fenomeno che può essere riguardato sotto il duplice aspetto della persecuzione dell'innocente o dell'impunità dei colpevoli, quindi deleterio in

ogni caso, si conferma e si aggrava perchè le assoluzioni in istruttoria non sono mai state inferiori al 42 per cento e quelle al dibattimento mai inferiori al 36 per cento.

TAVOLA B

(in migliaia)

Periodi considerati	Totale	Prosciolti		Condannati		Differenza fra prosciolti e condannati	
		N.	% sui giudicati	N.	% sui giudicati	+ prosciolti	+ condannati
Medie:							
1901-10	842	422	51	420	49	+ 2	—
1911-20	782	350	44	432	56	—	+ 82
1921-30	1.000	415	41	586	59	—	+ 171
1931-40	1.108	456	41	652	59	—	+ 196
1941-50	927	414	45	513	55	—	+ 99
1951-55	1.360	692	51	669	49	+ 23	—
1956-60	1.420	648	45	772	55	—	+ 124
1951-60	1.389	670	48	719	52	—	+ 49
Dati annuali:							
1951	1.222	549	45	673	55	—	+ 124
1952	1.322	580	44	742	56	—	+ 162
1953	1.369	703	51	666	49	+ 37	—
1954	1.673	1.061	63	612	37	+ 449	—
1955	1.214	565	46	650	53	—	+ 86
1956	1.254	565	45	689	55	—	+ 124
1957	1.474	650	44	824	56	—	+ 174
1958	1.481	646	43	836	57	—	+ 189
1959	1.550	837	54	713	46	+ 124	—
1960	1.341	545	41	797	59	—	+ 251

Nota. — Sono considerati prosciolti, sia in istruttoria che in giudizio. Sono compresi i condannati giudicati con decreto penale di condanna divenuto o reso esecutivo.

« Ogni anno — rileva il dottor Minervini — 8.000 imputati, dai pretori; 10.000, dai giudici istruttori e dalle sezioni istruttorie vengono prosciolti in istruttoria con formula piena; ed ogni anno vengono prosciolti, a conclusione del giudizio di primo grado, sempre con formula piena ben 50.000 imputati (oltre 50.000 prosciolti per insufficienza di prove); e cioè 50.000 imputati per i quali un magistrato ha proceduto ad istruttoria — sia essa formale o sommaria — spesso lunga, complicata, costosa — e non infrequentemente espletata mentre il prevenuto trovasi in istato di custodia preventiva — a conclusione della quale ha lo stesso magistrato ritenuto, e formalmente, la sussistenza di sufficienti indizi di colpevolezza. Diversamente non avrebbe proceduto alla richiesta di decreto di citazione a giudizio dell'imputato, a conclusione dell'istruttoria sommaria, o non avrebbe rinviato a giudizio l'imputato medesimo, a conclusione dell'istruttoria formale ».

Inoltre i dati statistici relativi ai sottoposti a giudizio, esclusi i procedimenti per decreto penale, confermano questo aberrante fenomeno:

a) per un'alta percentuale — non meno del 55 per cento nelle preture e non meno del 17 per cento nei Tribunali e Corte di assise — i sottoposti a procedimento penale sono stati prosciolti nel periodo anteriore al giudizio;

b) per un'alta percentuale dei rinviati a giudizio si giunge ad un proscioglimento in primo grado che appare incredibile (55 per cento nelle preture, 45 per cento nei tribunali, 20 per cento nelle Corti di assise).

Sommando i dati dei prosciolti anteriormente al giudizio e degli assolti in dibattimento si ricava in tutta la sua ampiezza il fenomeno imponente ed amaro di decine di migliaia di cittadini che ogni anno subiscono ingiustamente l'umiliante persecuzione di un processo penale, con tutti i riverberi che questo comporta all'esterno, malgrado siano totalmente innocenti.

CAPITOLO II

ESIGENZE DELLA RIFORMA

Se un sistema è inefficiente nei suoi metodi e quindi incapace di raggiungere i fini di giustizia ed è inoltre autoritario, in contrasto con i principi costituzionali che reggono lo Stato democratico, non consente altro rimedio che quello della sua radicale sostituzione.

Il problema si è posto in relazione alla riforma del codice di procedura penale ed è stato risolto, sia con il progetto governativo, che nei lavori della Commissione giustizia della Camera, dopo contrastanti orientamenti manifestatisi nel corso della IV legislatura, con l'adozione di un codice del tutto nuovo che muove dal presupposto del rinnovamento generale del processo.

La soluzione è stata coerente con la necessità di adeguare il modo di essere della giustizia, cioè il suo manifestarsi all'esterno e realizzarsi in concreto, con la mutata realtà socio-politica del nostro Paese.

Non è più concepibile che la giustizia sia una delle sovrastrutture dell'« apparato » terrificante e persecutorio nei confronti del cittadino, e che nei suoi meandri l'uomo si muova come nell'allucinante tunnel del processo kafkiano.

Il processo penale deve essere fatto a misura dell'uomo con l'esigenza primaria di difendere la sua umanità e la sua libertà; deve accertare la verità senza oppressioni e senza persecuzioni, deve rendere giustizia con sollecitudine, deve ristabilire la pace sociale turbata dal delitto senza esasperazione, perchè l'uomo che ha offeso la società non vada umiliato e perduto.

A queste esigenze risponde il nuovo processo penale quale risulta dalle direttive del disegno di legge sottoposto al nostro esame. Ogni altra soluzione parziale sarebbe stata insufficiente ed elusiva. La novellistica che nel corso di questo ventennio è stata di volta in volta adottata per un necessario processo di adeguamento alle nuove esigenze che impetuose maturavano nella nostra società, al di là ed al di sopra delle stesse aspettative

dei così detti operatori del diritto, ha rivelato i suoi limiti, anche quando sembrava la più avanzata possibile (come quella del 1955), o attraverso un processo di assimilazione del nuovo da parte del vecchio sistema, o, con una costante diversificazione nella prassi, con interpretazioni restrittive, che talvolta determinarono clamorosi contrasti tra la Corte di cassazione e la Corte costituzionale, e tra la stesse Magistrature di merito.

La forza penetrante ed assorbente del vecchio sistema nelle sue varie ramificazioni, da quelle normative a quelle esecutive, avrebbe annullato, per un inestinguibile e, forse, naturale istinto di sopravvivenza, ogni parziale innovazione, aggravando ulteriormente la disarmonicità tra domanda ed offerta di giustizia.

Da questa esigenza è sorta la fondata preoccupazione di eliminare dal testo del disegno di legge ogni riferimento al codice vigente, in guisa da rimuovere *ab origine* ogni tentazione di innesto o di inserimento o solo di relazione tra il nuovo ed il vecchio sistema. Certo questo non può significare che quel tanto che può essere vitale in norme esistenti, convalidate da una tradizione giuridica di alta qualificazione, non debba essere utilizzato per entrare a far parte, in un diverso contesto e con portata e significato mutato, del nuovo processo.

CAPITOLO III

CARATTERISTICHE DEL NUOVO PROCESSO

1. — Il sistema accusatorio.

La svolta radicale che con il nuovo codice di procedura penale si intende realizzare è chiaramente prefissata nel primo comma dell'articolo 2 del disegno di legge, là dove si afferma che il codice « deve attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio ».

È un'affermazione di principio che riveste grande rilievo e che ha nettamente superato le varie formulazioni restrittive o miste o indefinite con le quali si voleva classificare

questa tipizzazione del processo. Non si tratta più di « accentuare i caratteri del sistema accusatorio » (disegno di legge n. 2243 della IV legislatura) o di applicarli « sempre quando sia possibile » (disegno di legge n. 380 della V legislatura), ma di attuarli, cioè di renderli operanti in concreto secondo i principi ed i criteri suggeriti dal legislatore delegante.

Quest'ultima precisazione, introdotta dopo ampio dibattito nell'altro ramo del Parlamento, non deve in alcun modo significare un affievolimento del principio solennemente affermato di accogliere il sistema accusatorio, ma di inserire nel sistema istituti che, peculiari al nostro ordinamento e non in contrasto ma adeguati alle esigenze della nostra società, possono tuttavia non essere qualificati come parti del puro sistema accusatorio.

Ma cos'è il processo accusatorio? Ed in che cosa esso si diversifica dal processo inquisitorio? È sufficiente richiamarsi alla tradizione anglosassone per qualificare il processo accusatorio, e ricavarne poi l'illazione profondamente errata che quel tipo di processo si adatta a quella società e non alla nostra?

La dottrina, dal Carrara al Leone, ha delineato gli elementi di differenziazione tra i due sistemi e appare utile farne breve cenno per meglio individuare l'ispirazione accusatoria del nuovo processo penale italiano.

Un primo elemento caratterizzante di differenziazione è dato dalla netta separazione nel sistema accusatorio delle tre funzioni essenziali del processo: accusa, difesa e giudizio. Ciascuna di esse è esercitata da un organo corrispondente senza possibilità di commistioni o di interferenze dell'una sulle altre. L'accusa raccoglie le prove del reato e conduce il reo avanti il giudice perchè ne sia accertata la responsabilità e pronunciata la condanna; la difesa contrappone all'accusa le proprie prove, reclamando la innocenza dell'accusato e il giudice esamina le due tesi, valuta le prove e decide. Le parti hanno parità di posizioni, le prove sono da esse fornite, il processo è pubblico in ogni fase ed in istruttoria l'imputato non può subire, se non eccezionalmente e solo per

ordine del giudice, misure restrittive della libertà personale.

Nel sistema inquisitorio il rapporto si altera fino a confondere due o più funzioni: il giudice può essere anche accusatore o viceversa, può raccogliere le prove, può iniziare d'ufficio l'accusa. L'accusatore si avvale di un processo segreto e scritto al quale non partecipa la difesa e può disporre misure di coercizione e di carcerazione preventiva, senza rispondere al giudice, violando il principio fondamentale dell'*habeas corpus*.

Nel processo inglese le funzioni di ogni singolo organo nel sistema sono coordinate ed esaltate da una lunga tradizione e da un costume di decentramento di poteri e di democrazia che è impareggiabile per armonia ed efficienza. Basti dire che i giudici togati (*judges*) che compongono le corti superiori sono qualche centinaio e gli altri, giudici di pace (*justices of peace*) che compongono le corti inferiori, sono nominati dalla Corona su proposta del Lord Chancellor o da commissioni locali, non sono retribuiti (salvo qualche eccezione nelle grandi città), non necessariamente sono tecnici del diritto e giudicano oltre l'80 per cento dei processi con una celerità ed una efficienza che non ha eguali nel mondo.

Non sarà superfluo esaminare brevemente l'iter processuale inglese, anche per gli utili raffronti con le innovazioni del nuovo codice oggi sottoposto al nostro esame: a) *funzioni della polizia*: in Inghilterra non esiste la pubblica accusa come organo dello Stato. In origine accusatore poteva essere ogni cittadino, ma oggi l'accusa viene promossa, quasi sempre, dalla polizia. Essa ha il dovere di compiere ogni indagine per scoprire un reato, il suo autore, ricercare le prove ed eseguire gli ordini del giudice. In pratica ogni funzionario di polizia può porre delle domande ad ogni persona da cui ritiene possa avere utili informazioni su un reato perpetrato senza verbalizzare o sottoporre a firma le dichiarazioni ricevute. Se ha in animo di accusare una persona di un reato deve avvertirla prima di iniziare l'interrogatorio o prima di proseguirlo; può accedere sui posti di consumazione del reato, procedere ad esami, rilevazioni ed a sequestro.

Compiuta l'investigazione se ritiene che non vi siano sufficienti indizi archivia la pratica, in caso contrario eleva l'accusa portando il caso avanti il giudice.

Eccezionalmente e solo per i casi più importanti l'accusa è sostenuta dal *prosecutor*, un ufficio creato nel 1879 con il *Prosecution of offences act*. Il *prosecutor* non interviene nel dibattimento, ma è rappresentato da funzionari o da *barristers* o *solicitors*.

b) *Fase istruttoria*: si svolge solo per il procedimento ordinario (*regular jurisdiction*) con l'intervento della giuria ed è compiuta dal giudice dell'istruzione (*examining justice*) e si applica ai reati più gravi la cui cognizione è rimessa alla Corte di Assise od alle sessioni trimestrali (*Quarter Session*).

L'accusato — o in stato di custodia per essere stato arrestato in flagranza o su mandato del giudice, ovvero perchè citato — si presenta al giudice istruttore (*Magistrate's Court*) costituito da almeno due giudici di pace. L'udienza è pubblica e le parti, in condizioni di perfetta parità, possono essere assistite da *barristor* o *solicitor*; le prove sono assunte, come nel dibattimento, con l'interrogatorio incrociato.

La corte emette una sentenza con la quale o dispone il proscioglimento dell'accusato perchè non sussistono prove per rinviarlo a giudizio, oppure, se ritiene probabile una sentenza di condanna, rinvia a giudizio.

c) *Processo sommario*: ignoto alla *Common Law* è stato istituito con varie leggi a partire dalla seconda metà del secolo scorso e si applica ai reati di minore importanza. La competenza è attribuita al giudice di pace, singolo o collegiale. Il caso è portato avanti al giudice o da una accusa privata (*complaint*) o su *information* della polizia. L'udienza è pubblica e le parti, i testi ed i periti sono sentiti oralmente. Se l'imputato è presente (e la sua presenza non sempre è necessaria) e si dichiara colpevole non si procede al dibattimento, in caso contrario ha inizio l'assunzione delle prove e la pronuncia del verdetto da parte del giudice che non è assistito da giuria.

d) *Dibattimento*: in apertura l'imputato viene interpellato se ha dichiarazioni da fa-

re: se si dichiara colpevole il giudice pronunzia la sentenza, in caso diverso ha inizio l'istruzione dibattimentale, che è radicalmente nuova e prescinde totalmente dai risultati raggiunti nella eventuale precedente istruttoria predibattimentale.

L'accusa ha l'onere primario di fornire le prove: presenta i testi, esibisce i documenti, chiede che sia sentito il perito. La difesa oppone le eccezioni, molto sobrie, che tendono ad invalidare la procedura e presenta i propri testi ed ogni altra prova.

La *cross-examination* consiste nell'interrogatorio e nel controinterrogatorio ed inizia la parte che presenta il teste. Nell'interrogatorio non sono ammesse domande capziose o suggestive, nè l'introduzione di elementi o notizie non richieste. Nel controinterrogatorio, invece, si può combattere la prova dell'*examination* con tutti i mezzi, quindi anche con domande suggestive od estranee all'oggetto principale.

Dopo il controinterrogatorio la parte che ha introdotto il teste può chiedere un nuovo esame (*re-examination*), al fine di spiegare o rettificare i risultati del controinterrogatorio. Se introduce domande nuove l'altra parte ha diritto al nuovo contro-esame.

Finita l'assunzione delle prove di accusa, la difesa può preliminarmente chiedere che il giudice, ritenute insufficienti le prove per pervenire ad una sentenza di condanna, prosciogla l'imputato. Se la richiesta è respinta, la difesa viene invitata a presentare le proprie prove.

La plurisecolare tradizione nella corretta applicazione di questi principi ha creato il saldo costume che è fermamente radicato nella coscienza civile del popolo, di un rispetto profondo e sentito della dignità umana e della difesa della società e delle sue democratiche istituzioni.

2. — L'adeguamento alla Costituzione ed ai Trattati internazionali.

Il disegno di legge in esame ha ancorato le norme del nuovo codice al rispetto dei principi sanciti dalla Costituzione ed alle norme delle convenzioni internazionali ra-

tificate dall'Italia relative ai diritti della persona ed al processo penale.

La prima affermazione potrebbe sembrare pleonastica essendo ovvia. Tuttavia essa ha valore e significato non solo in relazione alla solennità del principio affermato che non può essere disatteso attraverso la semplicistica argomentazione a contrario, ma per impegnare il legislatore delegato ad una vigilanza particolare e specifica sull'*attuazione* — e non semplicemente sull'*adeguamento* — di regole di comportamento nel processo penale che la Costituzione già prevede, come quelle sull'inviolabilità della libertà personale (art. 13), sulla inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento (art. 24), sul giudice naturale (articolo 25), sulla motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali (art. 111) ed altre ancora.

Si è voluto affermare, cioè, che in tema di attuazione di principi della Costituzione, le regole del processo penale non devono dar adito a dubbi, a possibili interpretazioni equivoche od elastiche, ma devono esse stesse assumere carattere di inderogabilità e di inequivocabilità.

Anche il riferimento alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia potrebbe apparire superfluo perchè sia attraverso la ratifica, sia con il richiamo dell'articolo 10 della Costituzione esse sono parte integrante del nostro ordinamento.

Ma correttamente venne rilevato, in sede di Commissione giustizia della Camera dall'onorevole Vassalli, presentatore dell'emendamento, che i rilievi apparentemente ineccepibili erano infondati dal punto di vista giuridico ed improduttivi, e perfino pericolosi dal punto di vista pratico.

« Dal punto di vista giuridico — precisa l'onorevole Vassalli — è noto che non tutte le norme delle convenzioni internazionali hanno quel carattere che suole chiamarsi *self-executing*. Alcune si prestano ad essere immediatamente esecutive nel nostro ordinamento perchè si possono inserire senza modifiche del codice, altre non hanno questo carattere.

Queste ultime devono essere trasformate in specifiche norme di legge che vanno ap-

positamente inserite perchè l'ordinamento possa adeguarsi alla convenzione, sia pure sottoscritta e ratificata; cioè qualche volta ci sono norme di un tipo, qualche volta di un altro ».

Nella pratica quotidiana la posizione di contrasto tra le norme internazionali ratificate e le disposizioni vigenti registra la costante disapplicazione delle prime con la abitudine di avvalersi delle altre.

Il richiamo all'articolo 10 della Costituzione non è sufficiente per sanare i contrasti perchè la genericità del principio non consente di tradurre in regole di procedura norme estranee al codice di rito.

Se consideriamo poi come l'ordinamento processuale e la giurisprudenza hanno quasi sempre disatteso le norme contenute nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo* approvata dall'ONU il 10 dicembre 1948 e la *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* approvata dal Consiglio d'Europa il 14 novembre 1950 e ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, si evincerà facilmente quanta importanza abbia l'affermazione vincolante dell'adeguamento del nuovo processo penale a queste norme.

3. — Metodi e formule.

Nessun processo può essere svincolato dal rispetto di certe formule dettate a garanzia dei diritti del cittadino, per prevenire abusi o distorsioni, e dare certezza ed uniformità al diritto. È necessario, però, ch'esse abbiano solo funzione garantista e non ritualistica.

Perciò la prima direttiva dell'articolo 2 è suggerita dall'opportunità che il formalismo sacramentalistico, fomite di lungaggini e cavillosità, sia soppresso e represso, in modo che il nuovo processo sia aperto alla massima semplificazione che lo renda credibile, perchè comprensibile, a tutti.

Alla semplificazione è connessa l'esigenza — sancita dalla direttiva n. 4 — di superare la vecchia cristallizzazione della così detta « legalità delle forme processuali » che vincolava la prassi, al di là delle stesse norme, a rigidi paraventi per coprire o scoprire

— a seconda del posto occupato in un'aula giudiziaria — con bizantinismi forse proibiti, ma sicuramente estranei al corpo vivo della società, decadenze o nullità che senza nulla mutare nella sostanza degli atti, inceppavano il già faticoso cammino della giustizia.

Nè è apparsa risolutiva la così detta « strumentalità delle forme processuali », un nuovo metodo, cioè, che, secondo la tesi elaborata dalla Commissione Carnelutti, distingue la formula di ogni atto dalla sua struttura, affidando la prima alla valutazione del giudice e la seconda alle determinazioni della legge. Un atto, quindi, colpito da nullità se difetta dei requisiti prescritti dalla legge può essere ritenuto valido ed efficace quando abbia comunque raggiunto il suo scopo. Ma anche questo metodo presentava rischi di cristallizzare ancora una volta in rigidi formalismi le due distinte posizioni degli atti processuali, sicchè il disegno di legge ha preferito fornire al legislatore delegato la direttiva di collegare la formula degli atti al fine principale di una giustizia sostanziale. Devono essere eliminati, quindi, tutti gli atti che per la loro natura sono estranei al processo accusatorio e che non sono necessari per l'accertamento della verità; mentre ogni altro vizio formale non deve avere incidenza sulla validità del processo.

Resta ferma, ovviamente, l'insanabilità delle nullità assolute che attengono alla struttura del processo, più che al suo modo di essere: costituzione del giudice, violazione delle libertà fondamentali, diritti della difesa in ogni stato e grado del giudizio.

La adozione del metodo orale come corollario della affermazione del sistema accusatorio è stata ribadita dalla direttiva n. 3.

4. — Accusa e difesa.

Uno dei capisaldi del sistema accusatorio è costituito dalla parità tra accusa e difesa in ogni stato e grado del procedimento.

Ma anche altri sistemi, misti o inquinati da venature inquisitorie, non hanno mai escluso l'apporto della difesa nella costruzione delle varie fasi del processo.

« La storia insegna — affermava la Relazione ministeriale al progetto di codice di

procedura penale del 1905 — a quali eccessi e a quali iniquità si può essere trascinati col pretesto del bene dello Stato quando la concezione autoritaria in materia di procedura penale prende in tal modo il sopravvento da disconoscere e menomare la libertà della difesa ».

Francesco Carrara commentando la famosa ordinanza del 1670 che con l'articolo 8 sanciva che « sempre l'accusato deve rispondere con la propria bocca e senza il consiglio e il ministero di alcuna persona » affermava che con questa norma si consolidò il più tirannico ed il più iniquo sistema processuale che abbia mai funestato l'umanità, « la quale non ha bisogno di una pena che cada su una testa qualunque, ma della punizione del vero colpevole ».

Non molto diversa da quella famosa ordinanza è l'ispirazione del codice vigente, se si pensa che esso fu accompagnato da questa presentazione del Guardasigilli: « l'interesse pubblico relativo alla segretezza dell'istruzione è troppo grande per consentire eccezioni a favore della difesa », che potrebbero suonare come prova di sfiducia verso il giudice istruttore, « e nello stato liberale ciò rappresenta una delle tante applicazioni del principio individualista di diffidenza verso le autorità, ma nello stato fascista non può essere ammesso perchè contrasta con i principi fondamentali del regime ».

Quanta differenza con le istruzioni che i giudici della *King Beach Division* dettarono nel 1952 per la polizia: obbligo di notificare agli inquisiti che tra i loro diritti rientra quello di non rispondere prima di aver conferito col proprio difensore e di averne ricevuto consigli.

La Storia ha già pronunciato la sua sentenza sulla validità e vitalità dei due sistemi!

Nel disegno di legge in esame la direttiva n. 2 ha affermato il principio della parità tra accusa e difesa che già trova una specifica puntualizzazione nell'articolo 24 della Costituzione; non ha previsto una particolare determinazione delle prerogative della difesa e di quelle dell'accusa nelle varie fasi processuali, compito questo che è demandato al legislatore delegato.

Tuttavia in altre direttive sono stati precisati modi e comportamento su basi di pari-

tà del Pubblico ministero e dei difensori nel corso del procedimento, come, per esempio, la facoltà per entrambi di presentare memorie e di indicare elementi di prove, di intervenire ad atti istruttori o di assistere all'interrogatorio dell'imputato, di esaminare testimoni e periti nei dibattimenti con l'interrogatorio incrociato.

Se una dettagliata specificazione di compiti e di poteri dell'accusa e della difesa appare non necessaria per la natura stessa della legge delega, è bene precisare che la parità deve non solo limitarsi all'attività esterna delle due parti, ma involgere ogni altro modo di essere della loro funzione sia nei rapporti col giudice, sia nei rapporti con le parti. Cioè il legislatore delegato deve garantire l'indipendenza e la libertà del difensore nell'esercizio delle sue funzioni, non meno di quella dell'accusatore ed in questo senso la direttiva potrebbe essere completata da un apposito emendamento aggiuntivo.

Certe situazioni subalterne in cui oggi viene a trovarsi il difensore, per esempio la minaccia di arresto in udienza, devono essere eliminate se si vuole raggiungere quella parità senza la quale il processo accusatorio non può sussistere.

Infine la difesa dei non abbienti — ed il relativo disegno di legge è già in fase di esame presso la Commissione giustizia del Senato — dovrà garantire l'utilizzazione dinamica degli strumenti che il nuovo ordinamento appresta a favore di coloro che più di ogni altro ne hanno bisogno, perchè la condizione economica non si risolva in un metodo di discriminazione.

I poveri, i diseredati, gli umili, i cittadini a basso reddito od a limitato reddito fisso dovranno avvalersi, a parità di condizioni, di una difesa che, rilanciata sul piano operativo, non si deve distinguere da quella che ogni altro cittadino può approntare con i propri mezzi.

5. — La personalità dell'imputato.

Se un processo è fatto a misura dell'uomo, non può prescindere dalla necessità di conoscere l'uomo, la sua personalità, i suoi impulsi.

In un'epoca in cui le scienze psicologiche e criminologiche hanno rivoluzionato il modo di intendere i comportamenti umani già nella stessa società, oltre che nel gruppo, nella fabbrica, nella famiglia, sarebbe assurdo che nel processo, che rappresenta il momento del contrasto più acuto tra l'uomo e la società, non si comprendesse meglio la natura del primo, non solo ai fini della graduazione della pena, ma soprattutto ai fini della sua recuperabilità sociale.

Il riordinamento dell'istituto della perizia rientra in questi fini ed è auspicabile che il nuovo ordinamento preveda forme e modelli di attuazione tali da garantire la massima efficacia, celerità e competenza.

In Commissione è stata introdotta una direttiva aggiuntiva proposta dal senatore Tomassini che prevede la facoltà per il giudice di disporre indagine psicologica della parte offesa che sia minorenni o si tratti di delitti sessuali. L'innovazione è di rilievo e merita approvazione perchè l'avvalersi dei moderni mezzi di indagine psicologica in un settore particolarmente delicato, quale è quello minorile e dei reati sessuali, rappresenta un nuovo traguardo per il raggiungimento dei fini di giustizia cui deve tendere il processo moderno.

Mitomani, psicopatici, pervertiti, bugiardi portano nel processo che li vede protagonisti una carica di frustrazioni, repressioni, psicomanie attraverso le quali il mondo fantastico ed irreali nel quale coltivano i loro complessi, sfocia, inquinandolo, in una realtà umana e sociale totalmente diversa. Accade così, come un recente clamoroso caso giudiziario ha dimostrato, che una girandola di accuse colpisce, e qualche volta travolge ingiustamente, cittadini che solo indirettamente ed occasionalmente rientrano nella fantasia malata degli accusatori, e che non hanno altro mezzo per difendersi se non quello di accertare peritalmente la personalità turbata o sconvolta del soggetto, il quale, in mancanza di altri elementi, non può avere alcuna credibilità nel processo.

6. — Le formule assolutorie.

Il risultato finale del proscioglimento nel processo accusatorio è sempre conclusivo di

dichiarazione di non colpevolezza. Naturalmente questa è una conseguenza di una certa struttura di quel processo che attraverso la giuria e senza obbligo di motivazione adotta un giudizio conclusivo per sintesi.

Innestare al processo accusatorio nuovi e diversi modi di esprimersi o di organizzarsi, come il giudice togato senza giuria e l'obbligo della motivazione, nella sentenza, implica la soluzione di problemi nuovi.

L'obiezione che questi modi diversi corrompono il processo accusatorio così detto « puro » per approdare a forme miste, quindi imprecise od equivoche, non ci sembra fondata. La legislazione inglese ha introdotto, come si è detto, il processo sommario nel sistema accusatorio tradizionale, e tuttavia il nucleo centrale dell'ordinamento, cioè il sistema garantista, è rimasto inalterato, anche quando il processo viene celebrato senza giuria.

Non diverso è il caso del nostro nuovo ordinamento che nel sistema accusatorio accoglie modi e mezzi di espressioni che non alterano il sistema medesimo nelle sue direttive fondamentali.

Il problema delle formule finali di proscioglimento è stato molto dibattuto in congressi, convegni, studi, dottrina ed infine nei pregevoli lavori della Commissione giustizia della Camera dei deputati.

L'originario disegno di legge Reale prevedeva l'abolizione della formula di assoluzione per insufficienza di prove sia in istruttoria che nel dibattimento. I lavori della Commissione Giustizia della Camera nel corso della IV legislatura, dopo un dibattito appassionante ed approfondito, conclusero per l'accoglimento della tesi governativa.

Nel nuovo progetto governativo l'abolizione della formula dubitativa veniva lasciata solo per la sentenza istruttoria, ma la Commissione Giustizia della Camera, a larghissima maggioranza, confermava il testo precedente ed andava anche oltre abolendo ogni formula finale di assoluzione che poi l'Assemblea revocava.

Anche nel corso dei lavori in Commissione Giustizia del Senato si è rinnovato il dibattito sulla opportunità di limitare o meno la proposta innovazione alla sola sentenza istruttoria. Il senatore Leone presentava un

emendamento limitativo e lo illustrava con argomentazioni serie, profonde, meditate.

I relatori si dichiaravano contrari alla limitazione e infine la Commissione respingeva l'emendamento Leone, confermando l'indirizzo dell'altro ramo del Parlamento.

Pur apprezzando la serietà delle obiezioni critiche contrarie, il relatore ritiene che esse abbiano natura contingente e transitoria, mentre l'innovazione trova riscontro sia nel precetto costituzionale, che nella diversa sistemica del nuovo processo mirante a creare nuovi strumenti e un nuovo costume nell'amministrazione della giustizia.

Il dubbio del giudice è elemento ineliminabile, direi necessario, in ogni processo, è la premessa stessa del giudicare, perchè dal dubbio scaturisce la verità e la certezza, non dalla sicumera o dalla iattanza.

Ma che il dubbio sulla colpevolezza, non quando siano incerti gli elementi d'accusa chè in questo caso il proscioglimento deve in ogni caso essere pieno, ma quando vi siano prove contrastanti, si debba risolvere in un ulteriore dubbio finale per la conclusione del processo, appare aberrante, a nostro parere, sia dal punto di vista logico sia sul piano strettamente giuridico.

L'ordinamento affida al giudice di stabilire, attraverso il processo ed in base al principio del libero convincimento, se un cittadino incolpato di un reato sia colpevole o innocente. Ora il giudice può avvertire nella sua coscienza, anche in modo drammatico, la difficoltà di pervenire ad una soluzione certa, ma questo travaglio riguarda solo lui, il suo modo di giudicare e di sentire, non riguarda la Società, nè l'imputato. Entrambi richiedono al giudice una pronunzia di certezza, non uno scarico di coscienza, che alla lunga si ripercuote a loro danno: per l'imputato il dubbio finale riversato sul suo onore e sulla sua reputazione sarà un marchio che lo perseguiterà per tutta la vita distruggendogli affetti, onore, lavoro. Per la società sarà un turbamento che deteriora il costume, affievolisce la fiducia, incoraggia l'inerzia.

Il giudice esprima pure il suo dubbio nella motivazione, ma raggiunto il convincimen-

to che le prove non sono sufficienti per condannare, deve scattare automaticamente la presunzione di innocenza dalla quale il processo è partito ed alla quale deve approdare quand'essa non è superata. Presunzione di innocenza non può mai significare probabilità di colpevolezza come è insito nella formula che intendiamo abolire.

Quando la Costituzione afferma nell'articolo 27 che ogni cittadino si presume innocente fino a che non sia condannato, stabilisce un principio di civiltà che è inderogabile. E come può una sentenza che non condanna, sottrarsi a questo principio per concludere che non si riesce a stabilire con il processo se l'imputato deve ritenersi colpevole o innocente?

Una simile conclusione si giustifica solo se si parte dal procedimento inverso: che l'imputato si presume colpevole, che il giudice ha ricercato le prove per avallare questa presunzione, ma esse non sono state sufficienti.

Si è detto: ma l'assoluzione dubitativa ha una sua funzione strumentale ed è parte di un certo costume giudiziario che se soppresso finirebbe per ritorcersi a danno dell'imputato. Si tratta di una posizione di retroguardia che pur trovando contingenti giustificazioni nella prassi, non offre prospettive nuove, anzi si adagia su un quieto conformismo od utilitarismo che conduce fatalmente su posizioni di conservazione, contrarie alle nuove esigenze che si avvertono nel Paese.

Forse l'innovazione subirà un difficile roddaggio, darà all'inizio qualche risultato negativo, ma farà anche sorgere nuove esigenze che metteranno in moto aspettative, impegni, decisioni che si ripercuoteranno nella coscienza pubblica e creeranno un nuovo costume di democrazia e di civiltà anche in questo settore.

Infine non si deve trascurare il fatto che il nostro Paese è l'unico nel mondo ad aver adottato la formula assolutoria dubitativa, e l'esperienza degli altri Paesi, compresi quelli ad ordinamento simile al nostro, ci garantisce che nessuno degli inconvenienti lamentati o temuti si è mai verificato.

7. — Competenza - Connessione - Rimessione.

La determinazione della competenza viene stabilita in base al duplice criterio della quantità della pena e della qualità del reato così come accade per la competenza della Corte di Assise.

L'indirizzo è conseguente al principio dell'unità della giurisdizione per cui ogni giudice nell'esercizio delle sue funzioni può essere competente a conoscere di qualsiasi reato, e segue la predeterminazione del giudice naturale nella distribuzione del lavoro tra i vari uffici.

In materia di connessione l'orientamento del legislatore è espresso nella nuova disciplina che l'istituto deve avere al fine soprattutto di evitare che le modificazioni di competenza conseguenti a reati connessi producano come effetto la distrazione dell'imputato dal suo giudice naturale, preconstituito per legge, rimettendo quindi alla discrezionalità di organi diversi la determinazione del giudice, in palese violazione del precetto costituzionale previsto dall'articolo 25 della Costituzione.

Il disegno di legge escludeva ogni ipotesi di connessione facoltativa proprio per ovviare all'inconveniente sopra segnalato. La Commissione giustizia del Senato ha ritenuto che lo scopo poteva essere raggiunto imponendo l'eliminazione di ogni discrezionalità nella determinazione del giudice competente, ma che nella disciplina nuova dell'istituto qualche ipotesi di connessione facoltativa poteva anche trovare ingresso soprattutto ai fini della celerità del procedimento già pronto per il giudizio connesso ad altro di più lunga e difficile istruttoria.

L'istituto della rimessione per gravi motivi di ordine pubblico o di legittimo sospetto, anche se nel passato ha dato pessima prova nel perseguire fini non rigorosamente di giustizia perchè si è prestato sovente ad una utilizzazione strumentale a fini discriminatori, è stato mantenuto perchè nella sua sostanza l'ipotesi della rimessione è sempre attuale e si traduce in una garanzia per l'imputato. Un ambiente turbato da clamorosi eventi, ca-

rico di sospetto non può essere il migliore per la celebrazione di un sereno giudizio.

Per la direttiva in questione, così come per altre successive, il gruppo comunista aveva presentato emendamenti che poi sono stati ritirati come gli altri di tutti i gruppi, su accordo unanime, con riserva di venire ripresentati in Aula.

L'ipotesi più controversa, comunque, perchè fonte di eventuali abusi è quella della rimessione per motivi di ordine pubblico. Ma la nuova disciplina dell'istituto — che tra l'altro prevede la rimessione anche su richiesta dell'imputato — con la rigorosa predeterminazione del giudice, elimina ogni motivo di apprensione.

8. — L'azione civile nel processo penale.

L'esercizio dell'azione civile per la riparazione ed il risarcimento del danno cagionato dal reato è stato riconfermato, con precisazioni e statuizioni che lo rendono più agevole e sollecito.

Sono stati definiti i rapporti tra il giudicato penale e l'azione civile con il vincolo per il giudice civile alla sentenza penale limitatamente alla sussistenza del fatto od alla responsabilità dell'imputato.

In relazione all'abolizione della formula di proscioglimento per insufficienza di prove si è precisato che l'assoluzione non pregiudica l'esercizio dell'azione civile salvo che escluda la sussistenza del fatto o che l'imputato non lo abbia commesso o che comunque esso non sia illecito, elementi questi che dovranno ricavarsi dalla motivazione e non dal dispositivo della sentenza.

Di particolare rilievo, agli effetti innovativi sul vigente sistema, è l'obbligo del giudice penale di pronunciarsi, in caso di condanna, sull'azione civile e conseguentemente di liquidare il danno se gli elementi acquisiti ne diano la possibilità. Se ciò non è possibile il giudice assegna una somma in conto della liquidazione e gli effetti della liquidazione possono essere immediati con la clausola di provvisoria esecuzione. Questa deve essere sempre concessa, su richiesta della parte civile, in sede di appello.

Viene così eliminato uno degli aspetti più appariscenti dell'*iter* defatigante dell'attuale sistema per ottenere il risarcimento. Una lunga ed estenuante attesa della sentenza definitiva penale, la necessità di ricominciare in sede civile un più lungo cammino per arrivare al traguardo della liquidazione avevano paralizzato le legittime aspettative delle parti lese, indotte sovente a transazioni inique, pur di non soggiacere all'ansia di un *iter* processuale che vanificava nel tempo e con gli oneri la sospirata riparazione del danno sofferto.

CAPITOLO IV

LA POLIZIA GIUDIZIARIA

1. — I precedenti.

L'esigenza di disciplinare l'intervento della polizia nella prevenzione e nella repressione del delitto è stata avvertita in ogni epoca con particolare acutezza.

La nota ordinanza francese del 1670 proibiva ai giudici di delegare i loro poteri, nella fase delle prime indagini, « a sergenti, arcieri e sbirri » che profittavano di queste deleghe per rubare i preziosi nelle case degli inquisiti. Solo i giudici e i procuratori reali o signorili potevano ricevere denunce, accedere immediatamente sul luogo del reato e procedere ai relativi accertamenti.

Nel corso della Rivoluzione francese l'Assemblea nazionale mentre conferma ai giudici di pace i poteri per le indagini giudiziarie, rileva che vi sono dei casi in cui il giudice non può bastare.

« La polizia giudiziaria esige frequenti spostamenti, e non basta che coloro che ne esercitano le funzioni siano impassibili e intrepidi: bisogna che essi siano alacri, attivi e che vedano le cose con i propri occhi, quando le tracce sono ancora calde. Queste considerazioni inducono l'Assemblea nazionale ad associare al giudice di pace anche gli ufficiali di gendarmeria ».

Nella società moderna il problema è divenuto più acuto perchè da una parte si è rafforzata la coscienza democratica nella rigo-

rosa tutela degli inalienabili diritti di libertà e dignità umana, dall'altra si è imposta una più razionale e propulsiva organizzazione delle forze di polizia per combattere la delinquenza anch'essa organizzata su basi di efficientismo tecnico e qualche volta su scala internazionale.

Il nodo, quindi, da sciogliere per contemperare le diverse esigenze in un armonico ordinamento che senza indebolire la difesa della pace sociale garantisca i diritti della persona umana, attiene non al divieto o meno di intervento della polizia nelle indagini per la scoperta del delitto e l'identificazione del colpevole — divieto che non è sancito in nessun Paese del mondo —, ma al *modo* ed al *come* si applica questo intervento, se esso debba o no essere segnato da confini rigorosi oltre i quali la funzione stessa dello Stato e le sue finalità degradano verso posizioni autoritarie ed illiberali.

L'esperienza che abbiamo con l'applicazione del vigente ordinamento processuale è la più istruttiva per indicarci la strada giusta da imboccare con la riforma: abbiamo di fatto un « processo » di polizia al di fuori della nostra tradizione giuridica, contro la volontà del legislatore — anche di quello del 1930! —, in contrasto con i principi costituzionali.

Nel 1905 il nostro legislatore riteneva che fosse necessario « opporre alla polizia un precetto proibitivo per alcuni atti della massima importanza, come l'interrogatorio dell'imputato, per impedire abusi che non facilitano la ricerca del vero ». Si tratta — affermava — di atti delicatissimi ai quali la legge imprime una serie di garanzie che andrebbero interamente perdute se non fossero raccolti esclusivamente dal giudice. Nei progetti Finocchiaro-Aprile del 1905 e 1911 per il nuovo codice di procedura penale si prevedevano sanzioni penali a carico degli Ufficiali di polizia giudiziaria che avessero proceduto all'interrogatorio dell'imputato od a qualsiasi atto di ricognizione o confronto.

Anche le perquisizioni ed i sequestri erano riservati, sia nei progetti Finocchiaro-Aprile che nei progetti Orlando del 1908 e 1909, alla competenza esclusiva del Giudice istruttore e dovevano essere effettuati con molte cautele e garanzie prima fra tutte la

presenza di due testimoni e con ciò — diceva la relazione — « non si scema la fiducia al giudice istruttore, ma si pone sopra basi più salde l'autenticità di questo atto importantissimo ».

La codificazione del 1930 che attribuiva quasi tutti i poteri alla polizia prescriveva la ricorrenza di due tassative condizioni: a) la flagranza del reato; b) l'urgenza di raccogliere prove che altrimenti potrebbero disperdersi. I fatti ci dimostrano che ogni limite è stato superato, che nessun freno è stato posto, che la prassi ha coltivato e sollecitato la formazione del processo di polizia in ogni caso: interrogatorio del sospettato, di testimoni, confronti, accessi, sequestri sono compiuti dalla polizia, verbalizzati, catalogati, ripetuti con il rapporto, definiti ai fini della rubricazione con tutte le aggravanti, sicchè sia in sede di istruzione, che in sede di dibattimento non è rimasta che la squallida opera di « conferma ».

2. — La riforma.

Le regole dell'« immediatezza » per l'acquisizione da parte del giudice di tutti gli elementi del processo, è insopprimibile e qualificante in ogni procedimento democratico, soprattutto se riferita al momento più delicato, quello delle prime indagini, che è formativo delle prove e quindi determinante ai fini dell'accertamento della verità. Se si cristallizza questo momento cruciale in poteri diversi da quelli del giudice, il processo è condotto su binari dai quali più tardi non sarà facile uscire. La Corte costituzionale esprimendo questo concetto in una mirabile sentenza del 1968, n. 86, con la quale ha dichiarato l'incostituzionalità degli articoli 225 e 232 del vigente codice di procedura penale, ha anche rilevato, con vivo senso realistico, l'intrinseca impossibilità di affidare alla polizia interventi istruttori o pre-istruttori anche se coperti da limiti che sono facilmente valicabili: « la tensione derivante dalla delicatezza delle funzioni, il proposito di scoprire rapidamente i colpevoli, accentuato in soggetti che con l'attività di polizia giudiziaria alternano compiti di polizia di sicurezza, il timore (connaturato a questa

stessa situazione) di non reperire o perdere le prove, la difficoltà di uno stretto controllo da parte del Procuratore della Repubblica portano spesso, nell'applicazione pratica, ad allargare il concetto d'urgenza o di flagranza: sì che, al di là della previsione legislativa, il diritto di difesa è sacrificato a esigenze che si rilevano talora insussistenti ».

Il disegno di legge in esame recepisce le istanze di rinnovamento e le aspettative diffuse nel Paese per un nuovo processo democratico e risolve il punto focale sul quale si incentra la tematica dei poteri della polizia giudiziaria.

Essa interviene per prendere notizia dei reati e compiere soltanto gli atti necessari ed urgenti per assicurare le fonti di prova.

La delega è circoscritta e rigorosa: l'intervento della polizia nelle prime indagini viene consentito solo per assicurare le fonti di prova, non le prove specifiche, e quando ricorrono i presupposti della necessità e dell'urgenza.

Questi limiti potrebbero, tuttavia, rivelarsi evanescenti o facilmente aggirabili, come l'esperienza ci ha dimostrato, se i compiti delineati si dovessero concretizzare in un rapporto che fosse parte integrante del fascicolo processuale. Si ricadrebbe nella prassi corrosiva della *routine* e la necessità e l'urgenza, sprovviste come sono di sanzioni in caso di violazione, diventerebbero la regola.

Ma a dare il quadro del salto qualitativo compiuto nell'ambito di un sistema che deve essere completamente diverso dal precedente, subentra la direttiva n. 24 in virtù della quale è sancito il divieto per la polizia giudiziaria di verbalizzare gli esami dei testimoni e dei sospettati di reato.

Siamo, quindi, nell'essenza del processo accusatorio: alla polizia non è impedita alcuna attività per la scoperta del delitto e l'accertamento delle responsabilità, come è giusto che sia e come avviene in tutti i Paesi, ma essa non precostituisce, nè forma le prove, perchè questo compito è estraneo ai suoi poteri. Agisce, ricerca, annota ma non interroga nè verbalizza. Questo presuppone che deve operare nel rispetto dell'altrui libertà; può ascoltare, come chiun-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

que, un teste o un indiziato se entrambi vi consentono, al di fuori di obblighi e costrizioni; deve muoversi ed agire all'esterno imprimendo dinamismo, solerzia ed intelligenza alla propria attività perchè la legge ha rimosso quella barriera costruita da una deteriore mentalità secondo la quale al di qua sta la polizia e al di là stanno « gli altri ».

Ora « gli altri » sono divenuti cittadini consapevoli di doveri e diritti che la società loro attribuisce e consci che la polizia non è l'apparato oppressivo che bisogna sfuggire, ma un organo che garantisce la sicurezza e la pace sociale.

Si salda così il rapporto di fiducia che in un sistema democratico lega il singolo alla collettività ed alle istituzioni che la rappresentano.

L'iter dell'intervento della polizia si snoda ulteriormente in un disegno organicamente sviluppato secondo l'indirizzo accusatorio: essa riferisce immediatamente — e non ha importanza in quale maniera — al pubblico ministero le notizie acquisite e mette a disposizione dello stesso le persone arrestate in flagranza di gravi delitti o fermate quando vi sia fondato sospetto di fuga (n. 25).

Può intervenire ulteriormente su richiesta del giudice istruttore per lo svolgimento di singole indagini (n. 35) senza debordare ovviamente in quelle che già non può compiere nella fase preliminare. Il termine, del resto, di « singole indagini » deve intendersi per il compimento di atti di natura tecnica — pedinamenti, intercettazioni, rilievi, eccetera, che il giudice non può materialmente predisporre di persona.

L'obiezione che si muove a questa complessa normativa che il legislatore delegato deve rendere rigorosa e non derogabile per vincolare l'interprete, muove da una preoccupazione che trova condizionamento nel vecchio sistema e nella prassi vigente, ma che le prospettive del nuovo non giustificano.

Si dice: se la polizia in questa prima fase ascolta, annota, registra non preconstituisce forse delle prove che seppure non consacrate in verbale assistito dalla pub-

blica fede, una volta fornite al giudice sarà poi difficile smontare per il diffuso vezzo di attribuire veridicità ad esse anche se contraddette in dibattimento? E in questo modo non si ricade nel vecchio sistema, rendendo vano ogni proposito di rinnovamento?

Simili preoccupazioni possono essere dissipate attraverso l'analisi serena di due fattori concorrenti:

a) le esigenze innovatrici di una riforma nascono già da una diffusa coscienza nel Paese della necessità di sostituire il vecchio al nuovo, e mettono in movimento spinte di rinnovamento e nuove esperienze culturali che, con l'ausilio della legge, determinano un nuovo costume che completa e, direi, garantisce l'opera riformatrice del legislatore. Se la riforma viene riguardata e condizionata dall'angolo visuale della vecchia esperienza è ovvio che se ne intraveda il fallimento, ma, il superamento del passato è già in atto nella nuova dimensione umana lungo la quale si muove la nostra società;

b) le ipotizzazioni prospettate non possono trovare giustificazione nel rispetto della legge. La polizia non può incalzare per acquisire comunque e con ogni mezzo prove eterodosse, che solo possono essere quelle specifiche, per la sola ragione che non deve verbalizzare gli esami e quindi non può costringere, o convocare i testi o gli indiziati. Può solo usare pazienza e tenacia per indagare con discrezione, visitare anche a domicilio con il consenso della parte, mettere insieme delle tessere per un mosaico che va costruito, come accade per le polizie più preparate e più agguerrite contro il delitto, giorno per giorno con strumenti nuovi, mezzi moderni, intuizione vivace, e non attraverso il vecchio interrogatorio da caserma.

Sarà poi l'accusa, cioè il pubblico ministero, ad avvalersi degli strumenti che la polizia gli avrà fornito, integrandoli e completandoli a seconda delle esigenze, al fine di iniziare l'azione penale ed elevare l'imputazione.

CAPITOLO V

IL PUBBLICO MINISTERO

L'organo dell'accusa è « immediatamente » investito dalla polizia delle notizie del reato in modo che esso possa esercitare il potere-dovere dell'azione penale attribuitogli dall'articolo 112 della Costituzione.

Alla base di questo potere-dovere deve porsi la valutazione, ai fini dell'imputabilità, delle notizie ricevute, o delle denunce, que-rele od istanze presentate. Occorre, perciò, attribuire al Pubblico ministero un potere di iniziativa per compiere indagini preliminari limitate esclusivamente all'esigenza della formulazione dell'imputazione (n. 27).

Ma quale categoria di atti comprendono queste prime indagini del Pubblico ministero? Sono solo gli atti irripetibili ed urgenti, per assicurare una prova che altrimenti si dileguerebbe nel tempo, o non è possibile che sotto l'etichetta dell'esigenza della formulazione dell'imputazione, passino tutti gli atti istruttori o la parte più rilevante di essi, compatibilmente con il margine di tempo di 40 giorni previsto dalla direttiva n. 29?

Il quesito è rilevante e merita attenta considerazione, perchè la configurazione e la natura dei poteri del Pubblico ministero involge la essenza stessa del processo accusatorio. Non si tratta, ovviamente, di degradare una funzione o di spogliare un organo di poteri, per diminuirne il prestigio o l'autorità. Il problema è politico e qualitativo, non esecutivo e quantitativo. Si tratta di interpretare in modo diverso dal passato la nuova funzione dinamica e propulsiva dell'organo dell'accusa, l'interesse pubblico, di cui è portatore, ma con una funzione di parte, assimilabile a quello della difesa, ed egualmente lontana da quella del giudice, per cui il meccanismo, utile ed insostituibile che esso rappresenta nel processo, non può tuttavia incidere nè sul principio di libertà, nè sulla formazione e sull'immediatezza delle prove. Queste esigenze non coinvolgono la precisazione della fisionomia da attribuire al Pubblico ministero, se conside-

rarlo, cioè, in posizione di carattere amministrativo, o rappresentante del potere esecutivo, o collegato direttamente al Parlamento secondo una prefigurazione di tipo svedese.

Sarà l'ordinamento giudiziario, che ci auguriamo venga sollecitamente presentato al Parlamento, a definire questo problema.

Il punto qui in discussione riguarda i criteri ed il metodo suggeriti dalla direttiva n. 28 per il compimento delle indagini da parte del Pubblico ministero.

Nel corso dei lavori presso la Commissione giustizia della Camera, la maggioranza ritenne che la disposizione dovesse intendersi nel senso di attribuire al Pubblico ministero una determinata e limitata indagine preliminare, solo ai fini della formulazione dell'imputazione. Ogni altro fine, come per esempio quello di raccogliere prove specifiche, formare un fascicolo istruttorio per essere parte integrante del fascicolo dibattimentale, doveva ritenersi escluso.

Questo concetto deve essere ribadito e se necessario inserito specificamente nella direttiva: da esso, infatti, più che dalla quantità delle prove, deriva la differenza qualitativa, per innovare sul precedente sistema. Nessuna precostituzione di prova può essere ammessa se non per quelle irripetibili, ed in ogni caso non deve pervenire al giudice del dibattimento, perchè fatalmente si perderebbe il valore dell'immediatezza e si ridurrebbe vigore a quelle dichiarazioni scritte che tanto hanno svilito il corretto funzionamento della giustizia. Il Pubblico ministero nel clima vivo del dibattimento può confutare le dichiarazioni rese ed utilizzare le dichiarazioni da lui ricevute nel corso delle indagini preliminari, consentendo alla difesa di controbattere in posizioni di parità.

È ben vero che la direttiva n. 54 prevede il divieto di lettura nel dibattimento di atti istruttori contenenti dichiarazioni, salvo quelli che riguardano le perquisizioni, i sequestri, le ricognizioni e gli atti irripetibili, ma un così attenuato rigore se è possibile applicarlo agli atti del giudice istruttore, non è ammissibile per gli atti del Pubblico ministero, chè come atti di parte non possono avere destinazioni e privilegi diversi

di quelli della difesa. Si tratta di una attività anteriore al procedimento che va considerata alla stregua di ogni altro atto compiuto dalle parti private e quindi deve rimanere nell'ambito di chi l'ha assunto senza privilegi particolari.

Sulla quantità degli atti il limite è implicito nell'esigenza esclusiva della formulazione dell'imputazione e nel termine a disposizione del Pubblico ministero per formulare le proprie richieste al giudice istruttore.

Ma l'interrogatorio dell'imputato od i confronti che il Pubblico ministero può compiere, senza poter delegare la polizia giudiziaria, devono consentire la presenza del difensore, e comprendere — secondo un recente provvedimento approvato dal Parlamento a modifica dell'articolo 78 del codice di procedura penale vigente — la facoltà per l'imputato o l'indiziato di non rispondere. Questi atti se compiuti in segretezza altererebbero tutta l'impalcatura del sistema accusatorio e sarebbero in contrasto con il principio della parità tra accusa e difesa.

Entro 40 giorni dalla notizia del reato il Pubblico ministero deve formulare al Giudice istruttore una delle tre seguenti richieste: a) l'archiviazione per manifesta infondatezza dell'accusa; b) l'istruzione; c) il giudizio immediato (n. 29).

Contemporaneamente alla formulazione di una delle predette richieste il Pubblico ministero deve notificare all'imputato ed alla persona offesa dal reato o l'avviso di procedimento con l'indicazione dell'imputazione o l'avviso di richiesta di archiviazione.

Il giudizio immediato si ricollega all'attuale giudizio direttissimo, ma se ne differenzia sostanzialmente per due ragioni: a) perchè la sua celebrazione non è vincolata all'arresto in flagranza od alla confessione dell'imputato od al suo arresto ovvero all'evidenza della colpevolezza, condizione quest'ultima dichiarata incostituzionale, ma dipende dal convincimento prima del Pubblico ministero e dopo del Giudice istruttore che non è possibile prosciogliere l'imputato; b) il giudizio immediato non è condizionato ai termini previsti per il giudizio direttissimo; c) è

soggetto al controllo giurisdizionale del giudice che deve preliminarmente valutare la impossibilità di prosciogliere l'imputato.

CAPITOLO VI

L'ISTRUTTORIA

1. — Funzioni e limiti.

La struttura accusatoria del processo e l'attuazione di principi di oralità, pubblicità, immediatezza e concentrazione, nonchè del principio di parità tra accusa e difesa comportavano una scelta qualitativa sul momento cruciale del procedimento: quello in cui il cittadino, accusato di un reato, ma assistito dalla presunzione di non colpevolezza, entra in contatto diretto col suo giudice naturale.

La segretezza inquisitoria, l'estraneazione della difesa considerata come elemento fastidioso, superfluo o peggio nocivo, la burocratizzazione delle fredde verbalizzazioni, ripetute varie volte dalla polizia al Pubblico ministero al giudice istruttore fino al dibattimento, un andirivieni di carte, fascicoli, documenti dal Pubblico ministero al giudice istruttore, tutto ciò aveva da tempo manifestato l'insufficienza di un processo chiuso ed autoritario, sempre più estraneo alla coscienza civile del paese, in contrasto con un più vasto anelito non solo di libertà, ma di giustizia e di verità, un processo divenuto privo di credibilità per gli stessi operatori del diritto, giudici ed avvocati, tanto che nuove forme di contestazione si erano estese all'interno stesso del mondo giudiziario.

La nuova istruttoria ha i caratteri essenziali del sistema accusatorio e quindi rinnova e ribalta i precedenti modi di essere. Infatti i suoi elementi peculiari sono:

a) *Unicità*: non più tre istruttorie — della polizia, del Pubblico ministero, del giudice istruttore — ma una sola condotta dal giudice. Di conseguenza sono estranei ad essa tutti gli atti, salvo quelli irripetibili, compiuti dalle parti, sia pubbliche che private. Polizia e Pubblico ministero potranno ave-

re acquisito elementi per sostenere l'accusa, lo stesso potrà avere fatto la difesa, per il fine opposto, nel periodo precedente alla istruttoria, ma nessuno di questi atti può pervenire al giudice istruttore in forma di acquisizioni scritte o di fascicoli processuali. Quando il giudice è investito dal Pubblico ministero dell'istruttoria ha solo l'indicazione delle prove di accusa che egli deve assumere oralmente ed in contraddittorio.

b) *Oralità*: la direttiva n. 3 deve trovare un suo metodo nell'istruttoria, perchè il giudice deve acquisire gli elementi necessari per la sua decisione, direttamente dalla fonte, senza intermediari e senza atti scritti precostituiti, con un esame diretto ed immediato, che è reso più efficace dalla presenza delle parti interessate, accusa e difesa.

c) *Immediatezza*: questa regola del procedimento accusatorio impone che gli atti siano compiuti solo da chi può utilizzarli per raggiungere i suoi fini ed esclude la possibilità di doppiioni. Come la polizia ed il Pubblico ministero utilizzano gli atti compiuti ai fini propri (esigenza della formulazione dell'imputazione, notizie del reato) senza ch'essi possano costituire tramite o mezzo per fini altrui, così gli atti compiuti nell'istruttoria valgono solo per i fini del giudice istruttore e non possono estendersi al dibattimento, senza esserne un doppiione e quindi violando il principio dell'immediatezza.

d) *Semplificazione*: il vigente sistema istruttorio è farraginoso perchè tende a raggiungere lo scopo proprio dell'indirizzo inquisitorio: accertare il reato, identificare il suo autore, raccogliere tutte le prove, generiche e specifiche, per rinviare l'imputato al dibattimento.

Il nuovo sistema attribuisce al giudice istruttore il potere di compiere *atti istruttori*, non quindi una completa raccolta di prove, ma solo quelle indispensabili, al solo fine di accertare se sia possibile prosciogliere l'imputato, ovvero se sia necessario il dibattimento (n. 33).

In questo quadro e con queste finalità il giudice istruttore deve compiere essenzialmente gli accertamenti generici e gli atti non

rinviiabili al dibattimento ed eventualmente gli atti indispensabili chiesti dall'imputato per vincere prove contrarie di accusa e tendere al suo proscioglimento (n. 34).

In queste prospettive sono mutati non solo le funzioni ed i compiti, ma la stessa figura del giudice istruttore. Il nuovo ordinamento giudiziario dovrà stabilire quale sarà la sua configurazione, se singolo o collegiale ed in quest'ultimo caso se assistito da giudici laici, come deve essere organizzato all'interno degli uffici, eccetera, ma fin da ora è possibile dedurre che la svolta qualitativa del nuovo processo imporrà un diverso atteggiamento del giudice nei confronti dell'imputato. Il giudice istruttore non è uno strumento dell'apparato che in collaborazione con l'accusa, nel segreto, non sempre impenetrabile, di un'istruttoria di parte, ricerca le prove a carico dell'imputato perchè possa essere sottoposto a giudizio e condannato. Il nuovo giudice istruttore è al di sopra delle parti ed ha davanti a sè un imputato che è assistito dalla presunzione di innocenza, deve quindi preoccuparsi non tanto di cercare le prove per rendere probabile la condanna, ma di accertare se la presunzione di innocenza è comprovata da elementi positivi. Soltanto se questi ultimi sono insussistenti e contrastati da prove contrarie, preciserà i termini dell'accusa e rinverrà a giudizio, senza espletare altri incumbenti che appesantirebbero l'istruttoria, violerebbero il principio dell'immediatezza e sarebbero inutili per il dibattimento. Elementi come l'entità del danno, la maggiore o minore gravità del reato, l'accertamento della personalità del reo ed altri analoghi dovranno essere rinviati al dibattimento perchè attingono al giudizio finale di responsabilità.

Sono stati manifestati, da varie fonti, dubbi ed incertezze sulla validità e funzionalità del nuovo sistema nella delicata fase dell'istruttoria. È stato rilevato che l'obiettivo della semplificazione per la maggiore celebrità nella celebrazione del processo può essere frustrato da un appesantimento di incumbenti burocratici connessi al sistema: avvisi alle parti, molteplicità di notifiche o comunicazioni per convocazioni ad intermittenza, eccetera. Ma anche qui se l'inno-

vazione viene riguardata dall'angolo visuale del vecchio sistema, senza presupporre un minimo di adeguamento nell'organizzazione dei servizi e di arricchimento delle infrastrutture, tutto diventa irrisolvibile. Si pensi all'interrogatorio incrociato in udienza senza la presenza dello stenografo, od alla conduzione dell'istruttoria con i metodi attuali: ogni tanto il fascicolo capita tra le mani, si compie un certo atto istruttorio, poi si soprassedie e si rinvia. Significherebbe sovvertire l'indirizzo della legge per annullarne i fini.

Se il giudice istruttore avrà avuto tutti gli elementi di accusa darà corso ad essi in unico contesto, così come potrà dedicare un'altra udienza all'esame degli elementi forniti dalla difesa. Si tratta di non diluire nel tempo accertamenti ed atti che avranno una loro efficacia, anche per la funzionalità del sistema, nella misura in cui saranno compiuti con immediatezza. Occorrerà — a parte la ristrutturazione degli uffici — volontà ed intelligenza, fantasia e dinamismo da parte degli operatori del diritto per dare alla prassi la nuova configurazione qualitativa che è nei fini del legislatore.

Su queste basi dovrebbe essere superata anche l'altra obiezione che riguarda la difficoltà di acquisire in dibattimento, perchè si presume celebrato a distanza di tempo, elementi certi che sarebbe stato possibile consacrare in fase istruttoria, anche se ripetibili. Il nuovo congegno deve muoversi non solo con speditezza, ma su un alveo completamente diverso dal precedente è presuppone che la celebrazione del processo avvenga subito dopo la chiusura dell'istruzione.

2. — Durata dell'istruttoria.

Il successo della riforma — è stato rilevato — è affidato alla sensibilità degli operatori del diritto, per cui « un'analisi realistica e spregiudicata del sistema vigente, modificato in questo settore da prassi poco illuminate, avrebbe dovuto indurre il legislatore ad adottare una disciplina più drastica, basata su una limitazione temporale della durata dell'istruttoria, così come si è fat-

to per l'istruzione preliminare » (De Luca: Osservazioni, eccetera, a cura dei Comitati di azione per la giustizia).

Il disegno di legge governativo prevedeva, in verità, la durata massima dell'istruttoria fissata in un anno, prorogabile di altri sei mesi su richiesta del giudice al Tribunale che decideva in Camera di consiglio.

La Commissione giustizia della Camera ha ritenuto di non accogliere la direttiva perchè la predeterminazione della durata avrebbe avuto o scarsa o addirittura contraria efficacia: « la celerità di tutto il processo — scrive l'onorevole Valiante nella sua pregevolissima relazione — è un aspetto qualificante del nuovo sistema processuale, anche in dipendenza delle semplificazioni introdotte; ed inoltre il termine finisce per autorizzare il prolungamento, anche quando non sia necessario, fino alla decorrenza di tutto il termine previsto ».

Le argomentazioni sono solide, ma inducono a qualche perplessità perchè presuppongono la naturale disposizione di tutti gli operatori al sollecito adeguamento verso la nuova funzione del processo, mentre non è difficile prevedere remore, difficoltà, ostacoli e forse anche resistenze.

Un costume consolidato dal tempo determina tanti condizionamenti, anche in buona fede o per pigrizia, all'insediamento del nuovo, che solo una previsione più rigorosa può svellere. Perciò riteniamo che non sia superfluo prevedere l'introduzione di un termine per la durata dell'istruttoria fissandolo in un anno con una proroga di tre mesi.

Un altro tema sulla durata dell'istruttoria riguarda la cosiddetta « mannaia istruttoria » tanto autorevolmente patrocinata dal senatore Leone.

Il disegno di legge governativo n. 380 prevedeva la facoltà per l'imputato di chiedere l'interruzione dell'istruttoria per procedere al giudizio, compatibilmente con le esigenze dell'istruzione e con gli interessi di eventuali coimputati.

La Commissione giustizia della Camera decise di non accogliere la direttiva perchè considerata superflua in relazione alla nuova strutturazione del processo, in quanto presuppone una lunga ed approfondita atti-

vità che nella pratica non dovrebbe verificarsi. Ma anche qui la previsione non contraddice la tesi, anzi può utilmente servire da deterrente per impedire possibili scivolamenti in una prassi contraria alle previsioni legislative, se non ostacolata da una serie di sbarramenti tra cui rientra la « mannaia istruttoria ». D'altra parte si tratta di una facoltà, e non di un obbligo per il giudice, che può essere esercitata se l'interruzione non pregiudica le indagini soprattutto ai fini del proscioglimento dell'imputato.

3. — Conclusione dell'istruttoria.

Il giudice istruttore conclude la fase delle indagini a lui affidate col deposito in cancelleria degli atti del processo; le parti potranno presentare le loro conclusioni sulla base delle risultanze definitive. Il legislatore delegato preciserà i termini per i singoli incombenti che dovranno essere brevi sia perchè accusa e difesa sono intervenuti od hanno assistito a tutti gli atti processuali o comunque per l'espletamento di ognuno di essi è stato dato facoltà di prendere visione (n. 38), sia perchè il provvedimento conclusivo del giudice, dovendo riflettere l'immediatezza e l'oralità degli accertamenti, non può essere ritardato nel tempo. Particolare cura dovrà essere data alle notifiche e comunicazioni in modo da evitare intralci, ritardi ed omissioni.

La decisione dell'istruttore sarà una sentenza di proscioglimento oppure un'ordinanza di rinvio a giudizio.

L'ordinanza sarà sobriamente motivata sui termini dell'accusa, senza ulteriori considerazioni sulla sua fondatezza, trattandosi di valutazione rimessa al giudice del dibattimento.

La sentenza, invece, proprio per la solennità dell'atto che pronunzia il proscioglimento, sarà efficacemente motivata sulla innocenza dell'imputato e sulla insussistenza delle prove di accusa.

L'impugnabilità della sentenza istruttoria è stata ammessa trattandosi di un provvedimento giurisdizionale, seppure non definitivo, perchè privo della forza del giudicato.

Travagliata, invece, è stata la decisione per definire il giudice competente a decidere dell'impugnazione. Nella passata legislatura la Commissione giustizia della Camera accolse un emendamento dell'onorevole Galdo secondo il quale la competenza veniva attribuita al giudice del dibattimento.

Il disegno di legge governativo n. 380 non aveva riproposto questa soluzione e lasciava indefinito il giudice competente che sarebbe fissato dal legislatore delegato.

Ciascuno dei due orientamenti aveva il pro ed il contro: l'impugnazione avanti il giudice dell'udienza consentiva al pubblico ministero di vedere accolta una sua pretesa per la sostanziale celebrazione del dibattimento; il rischio di una strumentalizzazione a questo fine non era da sottovalutare. D'altra parte riconfermare la competenza della sezione istruttoria della Corte di appello, secondo l'ordinamento vigente, appariva incongruo, dal momento che questo organo non avendo più competenza, come si vedrà, in materia di impugnativa di provvedimenti restrittivi della libertà personale, non ha più ragion d'essere.

Nel corso della presente legislatura la Commissione giustizia della Camera ritenne opportuno seguire l'indirizzo del disegno governativo, precisando che qualunque fosse il giudice competente, il provvedimento doveva svolgersi nel contraddittorio delle parti. La Camera ha modificato questo orientamento attribuendo la competenza al Tribunale in Camera di consiglio, ferma restando la garanzia del contraddittorio, e con la precisazione, che sarà meglio definita dal legislatore delegato, che la sezione che decide dell'impugnazione non potrà essere la stessa del dibattimento nel caso di accoglimento dell'impugnazione stessa.

La soluzione appare accettabile perchè si concentra nel Tribunale in camera di consiglio sia questa ipotesi che l'altra sull'impugnativa dei provvedimenti che dispongono misure di coercizione, evitando dispersione in organi diversi che non gioverebbero all'esigenza di soddisfare la domanda di giustizia con celerità.

CAPITOLO VII

LE MISURE DI COERCIZIONE

1. — I precedenti.

Tutte le società civili in ogni epoca hanno dovuto affrontare il contrasto drammatico derivante dalle opposte esigenze di difendere la libertà dell'uomo da ogni tentazione dispotica e nel contempo di garantire la sicurezza e la pace sociale contro il delitto.

Il modo con il quale un ordinamento regola i propri strumenti processuali limitativi della libertà personale in rapporto alla difesa sociale, manifesta il grado di civiltà e di maturità democratica cui è pervenuto il patto sociale tra governati e governanti.

« Le cautele — rilevava Carrara — con cui la legge provvede a restringere le carcerazioni preventive sono il criterio su cui deve giudicarsi il grado di rispetto accordato alla libertà civile di un popolo » (Programma, II, 897).

Nell'antica Roma la carcerazione preventiva era ammessa solo nei confronti di servi o di cittadini che si dichiaravano colpevoli di gravissimi reati. Scopo di essa era di assicurare l'attuazione della pena, donde la necessità che vi si giungesse solo in casi di fondata e seria probabilità di condanna.

Nel medioevo il principio di autorità relegò in posizione subalterna i diritti della persona umana e la cattura del reo costituiva un mezzo per sottoporre l'imputato a tortura ed ottenere la confessione del delitto.

Questo « carattere medioevale di immediata afflittività della carcerazione preventiva, legata ad una visione religiosa del processo » resistette per lungo tempo, connesso com'era ai privilegi della ristretta classe dominante e condizionato da « un sentimento del tutto istintivo ed irrazionale, per cui si esigeva che l'imputato di colpe gravi fosse posto subito in condizioni di mortificazione fisica e spirituale » (Pisapia: Riforma della custodia preventiva, in Criteri, eccetera, cit. pagina 92).

Ancora oggi — nota giustamente il Pisapia — « il sacrificio della libertà viene im-

posto non già da fattori in concreto operanti », ma in nome di astratte esigenze valutate con assoluto automatismo » nelle quali « riaffiora quella irrazionale equazione tra gravità dell'accusa e necessità di sottoporre l'accusato ad uno stato di mortificazione corporale. Nessuna altra spiegazione può avere, infatti, il mandato di cattura obbligatorio (art. 253 e p.p.) ».

E l'amaro rilievo del Carrara — « necessità delle cose oggidi è questa: che l'innocente soffra carcerazione preventiva lunghissima, e brevissima il malfattore » — risuona ancora sinistro nell'opinione pubblica del nostro Paese, per il radicato senso di sfiducia in un ordinamento che sovente ha dimostrato — e molti clamorosi episodi ne sono testimonianza — di essere « debole con i potenti e potente con i deboli ».

Eppure la nostra tradizione giuridica pur non raggiungendo le garanzie dell'*habeas corpus* è stata avanzata, quanto meno nel prevedere garanzie di controllo sui limiti imposti alla libertà personale. « Che il magistrato — scriveva Enrico Pessina — chiamato ad istruire abbia facoltà di arrestare è cosa che agevolmente si comprende, perchè ciò è necessario al retto andamento dell'istruttoria. Ma a giudicare la validità di questi arresti, pendente l'istruzione, deve esservi un giudice superiore ».

Il codice napoletano del 1819 prevedeva un controllo in « Camera di consiglio » non solo per la legalità, ma per l'opportunità dell'arresto. E se nel termine di 10 giorni dall'interrogatorio e di 12 giorni dall'arresto, il giudice collegiale non avrà convalidato la cattura e non avrà emanato alcun provvedimento, il mandato di arresto cesserà di avere effetto e l'imputato dovrà essere immediatamente scarcerato.

Il Codice del 1865 ripristinava, dopo breve soppressione, queste garanzie e nella relazione che l'accompagnava, si legge: « l'arbitrio del giudice istruttore nell'emettere mandati di cattura solo allora è un beneficio quando vi sta accanto il rimedio di ogni possibile abuso od errore ». Il legislatore del 1913 introdusse l'istituto della scarcerazione automatica per decorrenza di termini che in origine esercitò una funzione garantista, per-

duta poi con la codificazione del 1930 per la soppressione di ogni limite temporale alla durata dell'istruttoria.

Il fascismo capovolse ogni ragionevole aspettativa di miglioramento e di progresso che pure era presente nella nostra tradizione; trionfarono, col principio dell'autoritarismo, quelli che Francesco Carrara, definiva, temendoli, « gli spiriti eternamente genuflessi ai due terribili altari della ferocia e della paura, che pretendono di farsi patroni dell'illuminato diritto di carcerare i sospetti ». Il principio umano e civile della presunzione di innocenza accolto da tutti gli Stati del mondo, venne capovolto con la presunzione di colpevolezza. Arroganza ed arbitrio dilagarono incontrastati, ammantati dal rispetto dell' « ordine » e da giustificazioni spregiudicate per la difesa della funzionalità di un processo che spesso approdava ad un paradosso o ad un assurdo: il giorno della condanna era anche il giorno della liberazione, la qualcosa — giustamente nota il Pisapia — era ingiusta e non faceva onore nè al legislatore, nè al giudice; ma accadeva ed accade che l'imputato assolto avesse sofferto carcerazione preventiva per lunghi mesi, e questo oltre che ingiusto è anche incivile.

2. — La nuova disciplina.

La Repubblica democratica con la sua Carta costituzionale fissò i nuovi principi di rispetto e di garanzia per l'umana libertà. L'articolo 13 ha in apertura la solenne formulazione del principio « la libertà personale è inviolabile » che, attraverso l'articolo 2 è riconosciuto e garantito dalla Repubblica, e ciò significa che nell'ordinamento, qualunque siano le sue vicissitudini o trasformazioni, è immutabile.

L'articolo 27 ha ribadito la presunzione di non colpevolezza di ogni accusato e l'articolo 24 ha sancito che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Su questi cardini il nuovo sistema processuale imposta e risolve i problemi della garanzia della libertà umana e della difesa

della società dal delitto, in un armonico equilibrio che modifica radicalmente il vecchio ordinamento per approdare, come primo atto — cui devono far seguito in una strategia coerente se non si vuole vanificare il già fatto, le altre riforme di struttura (codice penale, difesa dei non abbienti, nuovo ordinamento giudiziario, nuovo ordinamento forense, eccetera) — ad una giustizia che sia veramente amministrata in nome del popolo.

Esaminiamo brevemente come si articola il nuovo sistema:

A) *Fermo ed arresto in flagranza*: il primo può essere eseguito dalla polizia, anche fuori dei casi di flagranza, a carico di colui che è gravemente indiziato di un grave delitto, quando vi sia fondato sospetto di fuga (n. 23). Il secondo può essere eseguito a carico di chi è colto in flagranza di un grave delitto.

La polizia nelle 48 ore dal fermo o dall'arresto mette a disposizione del Pubblico ministero le persone arrestate o fermate. Il Pubblico ministero ha l'obbligo di accertare se il provvedimento è stato adottato secondo le previsioni normative e deve liberare immediatamente i prevenuti nel caso non riscontri la sussistenza delle condizioni prescritte.

A questo punto dovrebbe scattare la seconda parte delle regolamentazioni costituzionali (art. 13) del fermo e dell'arresto, quella relativa alla convalida, entro le 48 ore successive alla comunicazione.

Come è noto l'articolo 238 del codice di procedura penale prevedeva la proroga del fermo entro il limite di sette giorni. Recentemente il Parlamento ha approvato il disegno di legge n. 737-A (del Senato) e n. 228 (della Camera) recante modificazioni agli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale, dichiarati incostituzionali con la sentenza n. 86 del 1968, ed ha stabilito che la convalida va fatta dal procuratore della Repubblica entro il termine costituzionale di 48 ore successive al ricevimento della comunicazione (art. 6).

Nel disegno di legge governativo e nel testo elaborato dalla Commissione giustizia della Camera la questione della convalida non era stata posta espressamente, ma si ri-

teneva ragionevolmente ch'essa spettasse al Procuratore della Repubblica.

A questo punto sorgeva un problema molto rilevante che l'onorevole Valiante nella sua pregevole relazione si rese cura di prospettare alla Camera: il Pubblico ministero dispone di almeno 40 giorni dalla notizia del reato per il compimento degli atti indispensabili all'esercizio dell'azione penale. Che avverrà in questo periodo di tempo del sospettato il cui provvedimento di fermo o di arresto sia stato convalidato?

L'Assemblea per risolvere il quesito ha fissato queste due direttive:

a) l'arrestato in flagranza viene posto immediatamente a disposizione del giudice istruttore perchè il Pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare subito l'azione penale;

b) il fermato deve essere posto a disposizione del giudice istruttore prima che scada la validità del provvedimento, che allora si presupponeva dovesse essere ancora di sette giorni se prorogato a norma dell'articolo 238 del codice di procedura penale.

Si argomentava, infatti, che se per l'arrestato in flagranza il Pubblico ministero non ha bisogno di espletare indagini perchè il fatto è già configurato dall'immediatezza dell'accertamento essendosi conseguito in costanza di reato, per il fermato, invece, la posizione è diversa perchè deve essere valutato il sospetto di fuga che è il primo elemento di legittimazione della misura e poi occorrerà vagliare gli altri atti in ordine all'indizio per il delitto perpetrato. Da qui la opportunità di poter utilizzare il tempo di validità del provvedimento fino al limite della proroga.

Le argomentazioni addotte lasciano, invero, qualche seria incertezza per cui si suggerisce l'opportunità di riesaminare il problema sotto duplice aspetto:

aa) il riferimento alla proroga del fermo è insussistente sia perchè vi è fondato rischio di vizio di incostituzionalità, essendo tassativa la disposizione di convalida nelle 48 ore successive alla comunicazione prevista dall'articolo 13 della Costituzione, sia perchè il legislatore ha già provveduto a mo-

dificare l'articolo 238 codice procedura penale annullando la proroga e riportando la norma al precetto costituzionale.

Un ritorno all'indietro è impensabile oltre che impossibile. Ne deriva che la distinzione delle posizioni del fermato e dell'arrestato prevista dalla direttiva n. 26 merita ulteriore approfondimento, insieme alla locuzione « validità del provvedimento » che dovrebbe essere precisata per un miglior indirizzo da fornire al legislatore delegato, con riferimento all'articolo 13 della Costituzione.

bb) Appare opportuno definire l'organo competente per convalidare i provvedimenti di fermo o di arresto, soprattutto in ragione della condizione nella quale si troverà il prevenuto scaduto il termine della convalida.

Alla Camera un emendamento presentato dall'onorevole Vassalli e poi ritirato attribuiva al giudice (istruttore?) la convalida delle restrizioni di libertà personale in discussione; il Governo dichiarava di preferire l'orientamento dell'onorevole Vassalli a quello proposto dall'onorevole Padula col suo emendamento che poi è divenuto la direttiva n. 26; il relatore onorevole Valiante sosteneva quest'ultima tesi ricordando che essendo il giudice istruttore estraneo alle indagini preliminari, la convalida doveva essere fatta dal Pubblico ministero.

A noi sembra che la convalida da parte del Pubblico ministero non ha più alcuna ragione di essere perchè sono venuti meno i due presupposti che nel vigente sistema la giustificano: la possibilità di emettere l'ordine di cattura e, al limite, la facoltà di proroga per utilizzare i sette giorni disponibili. Se il Pubblico ministero convalida il fermo utilizzando le 48 ore disponibili e trattiene il processo per ulteriori indagini, non consegue alcun pratico risultato, perchè non avendo poteri di coercizioni deve scarcerare il fermato o l'arrestato, oppure iniziare subito la azione penale in modo che il giudice istruttore, nei casi più gravi e più evidenti, possa emettere un provvedimento di carcerazione.

In questo sistema appare più rispondente alle necessità della pratica ed alla logica del nuovo procedimento che il Pubblico mini-

stero, fermo restando l'obbligo di liberare immediatamente coloro che sono stati arrestati o fermati fuori dai casi previsti dalla legge, il che equivale a tacita convalida, promuova subito l'azione penale ponendo immediatamente i prevenuti a disposizione del giudice istruttore. Questi convalida il fermo nei termini dell'articolo 13 della Costituzione, emettendo eventuali misure di coercizione anche per esigenze istruttorie, nei casi più gravi e nella ricorrenza dei presupposti previsti dalla legge.

Infine un sistema così articolato salvaguarderebbe il principio della parità tra accusa e difesa, confermerebbe la struttura accusatoria del processo sottraendo all'accusa ogni possibilità di giudizio sulle misure di restrizioni della libertà personale, e per la prima volta il nostro sistema accoglierebbe un principio molto vicino all'*habeas corpus*.

B) *I provvedimenti di coercizione*: il concetto e la prassi della coercizione preventiva debbono ritenersi superati nell'attuazione del nuovo processo e, come in ogni processo di tipo accusatorio, la restrizione della libertà personale dell'imputato è consentita per specifiche e comprovate ipotesi, soggette peraltro a controllo, anche di merito.

La direttiva n. 42 prevede anzitutto la possibilità di predisporre diverse misure di coercizione personale il cui massimo è costituito dalla custodia in carcere. Ma prima di arrivare al massimo, che per sua natura ha carattere eccezionale, e deve riferirsi ai casi più gravi, c'è tutta una serie di misure intermedie di cui il giudice potrà avvalersi per raggiungere gli scopi derivanti dalle esigenze istruttorie: la cauzione, la fideiussione, il divieto di allontanarsi senza preavviso dal luogo di abituale dimora, la libertà vigilata, l'arresto in casa.

Il tipo di misura andrà rapportato non solo allo specifico incumbente istruttorio del quale sarà indicata la presumibile durata per legare ad essa l'efficacia del provvedimento restrittivo della libertà personale, ma alla personalità dell'imputato in guisa da rendere effettiva la sua disponibilità per l'indagine istruttoria per la quale è stata disposta e limitatamente alla sua durata.

L'altro parametro previsto dalla nuova disciplina per irrogare una misura restrittiva della libertà personale è costituito dalla esigenza di difesa sociale. Il termine a cui deve essere ancorato sono la consumazione di un delitto che suscita particolare allarme sociale o per la sua gravità oppure per la pericolosità dell'imputato.

Esplosioni di criminalità, l'organizzazione mafiosa che prevarica in certe zone i poteri dello Stato, l'efferatezza di delitti violenti, la pericolosità dell'evaso o del latitante, determinano in ogni Nazione civile la necessità di salvaguardare la pace sociale assicurando l'immediato intervento degli organi di giustizia per l'emissione di provvedimenti coercitivi adeguati.

È stato obiettato che il criterio dell'allarme sociale, commisurato alla gravità del reato e alla pericolosità dell'imputato, nella misura in cui tende a soddisfare esigenze di esemplarità e di intimidazione, presuppone quella inammissibile assimilazione dell'imputato al reo che l'articolo 27 della Costituzione respinge nel modo più netto e categorico. Inoltre la mancanza di limiti prefissati minimi e massimi delle pene edittali per la determinazione dei casi in cui è ammessa la cattura, consentirebbe una eccessiva discrezionalità nell'inquirente, non apparendo sufficiente il criterio « indeterminato ed elastico », dell'allarme sociale, commisurato alla gravità del reato ed alla pericolosità dell'imputato.

Il sistema della misura della pena edittale è legato alla obbligatorietà del mandato di cattura ed in genere è riconosciuto che esso ha prodotto discrasie e squilibri nel corretto funzionamento della giustizia. Il sacrificio della libertà imposto non da una valutazione di fattori e motivi operanti nella realtà e legati a parametri precisi, ma da un automatismo repressivo determinato da esigenze astratte confina nell'irrazionale ed è fonte di iniquità. Abolito il mandato di cattura obbligatorio e facoltativo il sistema non regge: legare ancora il provvedimento coercitivo alla misura edittale della pena non risolverebbe, ma aggraverebbe il problema della discrezionalità dell'inquirente perché riproporrebbe la ricerca di un automatismo,

attraverso il gioco delle aggravanti o di altri reati connessi, contro il quale a nulla varrebbe l'impugnativa e l'indagine di merito.

Nella nuova articolazione, invece, il criterio dell'allarme sociale deve essere oggettivamente certo e valutabile in concreto per delitti che hanno risonanza non nel senso scandalistico del termine, ma perchè turbano ed allarmano l'opinione pubblica per intensità di violenza, crudeltà di perpetrazione ed imponenza dell'organizzazione criminale, e di esso il giudice deve dare adeguata motivazione, così come deve essere obbiettivamente grave il reato e dimostrabile la pericolosità dell'imputato, il tutto legato ad una seria considerazione degli elementi di prova che secondo la direttiva devono essere « sufficienti ». Il controllo, attraverso l'impugnazione, della sussistenza di tutti questi elementi ed il contraddittorio delle parti garantisce che la restrizione risponda al principio di congruità, senza cadere negli sfasamenti, oggi tanto deleteri, della sproporzione tra il sacrificio della libertà e la difesa del bene giuridico protetto.

C) Provvedimenti del giudice del dibattimento: le misure restrittive della libertà personale possono essere disposte dal giudice del dibattimento — quello che deve di fatto celebrare il processo, non il giudice astrattamente competente — per le stesse esigenze ed i medesimi motivi previsti per la fase istruttoria.

Nella fase preliminare del giudizio, così come nel corso del dibattimento, in relazione alla nuova fisionomia che il processo assume con la riforma, possono presentarsi motivi di indagine che rendono necessaria la presenza dell'imputato o la sua custodia, per esempio per l'espletamento di una perizia. Anche in questi casi il giudice potrà utilizzare una delle misure previste, a seconda della necessità, per un tempo limitato, in modo da realizzare il rapporto di adeguamento tra il sacrificio della umana libertà ed il fine di giustizia che deve essere raggiunto.

Eccezionale deve ritenersi l'adozione della misura estrema della costrizione in vincoli che andrà presa, adeguatamente motivata, per situazioni di grave emergenza, cui oc-

corre presto porre rimedio: per esempio il reiterarsi dell'attività criminosa dell'imputato in delitti gravi e violenti che siano indice di pericolosità sociale o di abituale delinquenza.

Non essendo derogabile il principio della impugnativa di provvedimenti restrittivi della libertà personale, il legislatore delegato dovrà prevedere una regolamentazione per questa fase che consenta alle parti un riesame, in contraddittorio, dei presupposti anche di merito, posti a base del provvedimento.

3. — Durata della carcerazione preventiva.

Appare opportuno esaminare e raffrontare le due direttive che nel disegno di legge in esame hanno ad oggetto la durata massima della misura della carcerazione:

a) dall'inizio della custodia fino alla conclusione del giudizio in prima istanza la durata non può superare i diciotto mesi. Se entro questo termine non interviene la sentenza di primo grado riprende efficacia l'istituto della scarcerazione automatica per decorso del termine e l'imputato va liberato;

b) se l'imputato ha subito la misura nel corso dell'istruttoria od al suo inizio deve essere automaticamente scarcerato se dopo sei mesi dall'inizio dell'istruttoria il giudice non chiede al tribunale una proroga della custodia per altri tre mesi, ovvero se decorre il nuovo termine.

Nella convenzione europea per i diritti dell'uomo all'articolo 5, n. 3, è previsto il diritto dell'arrestato ad essere giudicato entro un termine « ragionevole » o altrimenti di essere posto in libertà durante l'istruttoria. Sappiamo che uno dei motivi ispiratori della nuova codificazione è l'adeguamento delle sue norme alle disposizioni delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona ed al processo penale. Orbene se il termine, anche prorogato, per la durata dell'istruttoria può ritenersi « ragionevole » soprattutto in fase di transizione ed in rapporto alla difficile prova di conversione dal vecchio al nuovo sistema, salvo — com'è augurabile — una ul-

teriore redazione, possibilmente per avvicinarci agli ordinamenti di *common law* che in genere applicano un termine di qualche mese, più arduo sembra attribuire la stessa ragionevolezza al termine globale per la durata della custodia preventiva fissata in 18 mesi, fino alla ocnduzione del giudizio di primo grado.

A ciò si aggiunga tutta una serie di sperequazioni non giustificabili neppure sul piano tecnico che il divario tra le due ipotesi comporta: se l'istruttoria si chiude in nove mesi, utilizzando anche la proroga, non si vede come possa giustificarsi l'ulteriore attesa in vincoli dell'imputato per ancora nove mesi per vedere celebrato il proprio processo, che pure dovrebbe rapidamente giungere al dibattimento per soddisfare tutte quelle ragioni dell'immediatezza della prova sulle quali abbiamo già discusso.

Inoltre se il giudice istruttore emette il suo mandato di carcerazione alla fine dell'istruttoria, l'imputato potrà attendere ben 18 mesi per vedere celebrato il processo, e ciò appare sproporzionato e forse anche iniquo.

Occorre rimediare a queste sfasature intanto rendendo, in sede di legge delega, ragionevole il termine necessario di custodia preventiva, e poi prevedere che il legislatore delegato articoli la delicata materia della custodia preventiva in modo che non si verificano delle « vacatio » tra le esigenze dell'istruttoria e la celebrazione del dibattimento, tra l'emissione del provvedimento e la fine dell'istruttoria, allo scopo di realizzare in concreto, senza vuoti, senza pause, il diritto dell'arrestato ad essere giudicato entro termine ragionevole.

Con la direttiva n. 44 si è posto rimedio ad un lacunoso indirizzo che più volte si è verificato con il vigente sistema: l'imputato prosciolto in dibattimento che già aveva sofferto di un periodo di carcerazione preventiva ed era stato scarcerato per concessione della libertà provvisoria, poteva nuovamente essere posto in vincoli, anche dopo la sentenza di assoluzione, per nuove esigenze processuali in relazione al giudizio successivo. La modifica esclude una nuova carcerazione, come è giusto che sia dopo una sentenza di assoluzione, ma non impedisce al giudice di

applicare altre misure restrittive più limitate in rapporto a seri motivi che possono determinarsi per la nuova fase processuale.

CAPITOLO VIII

IL DIBATTIMENTO

Il nuovo processo dovrebbe rivelare tutta la sua forza propulsiva, ed in modo anche convincente per la pubblica opinione, nella fase dibattimentale.

Qui il salto qualitativo, la differenza di struttura tra il vecchio ed il nuovo ordinamento si manifesterà anche in modo appariscente, non solo per il diverso timbro esteriore (interrogatorio incrociato, rapporti nuovi tra giudici e parti eccetera), ma per l'intrinseca e seria novità del rapporto tra giudice e processo.

Il giudice deve arrivare in aula mondo da ogni precostituzione di elementi processuali: il fascicolo studiato attentamente con le prove tre volte ripetute, sempre nello stesso stile freddo e categorico, il dibattimento più come rito che come sostanza, la difesa marginalmente considerata, sono termini ormai estranei alla nuova dimensione dibattimentale che nella *immediatezza e concentrazione* — fissate dalla direttiva n. 47 — dovrà svilupparsi, in un diverso contesto e con più palpitante freschezza, il contrasto dialettico tra accusa e difesa per l'accertamento della verità.

Concentrazione: significa che il processo deve svolgersi nel medesimo contesto, cioè continuativamente, senza fratture tra diverse udienze, e se ciò fosse necessario, in modo che nessuno, parti o giudice, possa essere distratto da altri incombenti. Il legislatore delegato curerà di rendere effettiva questa caratterizzazione, ma molto dipenderà dal costume e dalla prassi. Se la collaborazione tra tutti i protagonisti del processo si svilupperà in modo armonico, nel rispetto delle reciproche posizioni, scompariranno certi fenomeni deteriori e la celerità del processo creerà un nuovo rapporto di fiducia tra il cittadino e gli organi della giustizia.

Con l'immediatezza il giudice apprende dalla fonte gli elementi necessari al giudizio, senza l'interpolazione di intermediari estranei al compito di giudicare, ma anche senza riferimenti, con gli irrigidamenti consequenziali, a tutto quanto di probatorio si è fatto in precedenza.

Verbali o rapporti di polizia non possono arrivare al giudice del dibattimento, così come non sono pervenuti al giudice istruttore. Potrà averli il pubblico ministero, che se ne gioverà in dibattimento per condurre la sua battaglia accusatoria, così come la difesa potrà avere i propri, ma entrambi duelleranno ad armi pari davanti ad un giudice imparziale. Certo un giudice è sempre imparziale anche quando, come oggi accade, tutti gli elementi di accusa sovrastano quelli della difesa, ma ci sono spontanee germinazioni psicologiche dell'animo umano, che sono incontrollabili e il far ritenere « più eguali » di altre le carte accusatorie in precedenza acquisite può essere una di esse.

Gli accertamenti obiettivi e gli atti irripetibili urgenti assunti dalla polizia o dal pubblico ministero possono essere allegati al processo, attraverso il fascicolo del giudice istruttore al quale dovranno essere stati rimessi anche nell'ipotesi di richiesta di giudizio immediato. Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria possono riferire come testi sulle risultanze acquisite nella fase delle prime indagini.

Si è obiettato che la mancanza di verbalizzazioni e quindi la impossibilità di riscontri sicuri, congiunta alla prevalenza che a queste deposizioni può dare il giudice per la qualifica del teste, affievolirebbero la garanzia di un obiettivo riscontro dei fatti. Inoltre se il processo viene celebrato a distanza di tempo, il ricordo sbiadito dei testi può risolversi in una versione non perfettamente obiettiva che tuttavia rischia di avere una credibilità maggiore di quelle di altre prove contrastanti.

I rilievi non sono di poco conto, ma se riferiti ad un nuovo modello del processo, quale prefigurato dal legislatore, i timori e le preoccupazioni ad essi connessi possono ritenersi fugati. Anche qui l'opera di rinnovamento è affidata al costume, alla prassi

più che alla legge. Rilevava l'onorevole Vassalli nel suo intervento alla Camera che vi sono « leggi cattive o mediocri che possono dare buoni frutti, se applicate nell'onesto sforzo di rispettare gli intendimenti buoni di cui esse vollero essere espressione e, per quanto concerne le leggi di procedura, di contemperare le esigenze della società con quelle del rispetto dell'individuo: e vi possono essere leggi ottime negli intendimenti e nella tecnica, e tuttavia di pessimo esito, se malamente applicate ad opera di persone inesperte, prevenute e inclini alla pigrizia o all'abuso ».

Orbene noi crediamo che questa radicale riforma di una struttura portante della società democratica metterà in movimento nuove forze, nuove esigenze, attese e speranze che daranno impulso e vigore all'opera di svecchiamento, che in nessun caso potrà realizzarsi se il legislatore non pone le fondamenta su cui essa deve erigersi. Perpetuando il vecchio per il timore del nuovo la società non cammina, ma ristagna o peggio cammina per suo conto, non legata più alle istituzioni e al suo ordinamento.

In tutti i Paesi che hanno adottato il sistema accusatorio, gli inconvenienti come quelli segnalati o non sussistono o sono marginali, il che prova che se difetto c'è, non è nella struttura, ma nel suo modo di essere.

Con la prefigurazione adottata nella riforma la testimonianza dell'ufficiale od agente di polizia giudiziaria sarà valutata in relazione alle altre risultanze processuali, ma in ogni caso avrà una forza di persuasione autonoma, non raggelata o preformata dall'atto scritto che può essere il frutto — come ha opportunamente rilevato la Corte costituzionale — « della tensione derivante dalla delicatezza delle funzioni, dal proposito di scoprire rapidamente il colpevole, accentuato in soggetti che con l'attività di polizia giudiziaria, alternano compiti di polizia di sicurezza, dal timore (connaturato a questa stessa situazione) di non reperire o perdere le prove ».

La direttiva n. 54 stabilisce il divieto di lettura nel dibattimento di atti istruttori ad eccezione di quelli compiuti con l'intervento delle parti: perquisizione, sequestri, ricogni-

zioni, esperimenti giudiziari e perizia. Per gli altri compiti senza la presenza dell'accusa e difesa deve risultare provata l'assoluta urgenza con la conseguente impossibilità di richiedere l'intervento delle parti. Gli atti contenenti dichiarazioni possono essere letti soltanto se irripetibili.

Il divieto di lettura per tutti gli atti diversi da quelli testè ricordati comprende il divieto di acquisizione nel fascicolo dibattimentale. Il legislatore delegato dovrà stabilire regole precise perchè vuoi gli atti della polizia che quelli del Pubblico ministero (e dello stesso giudice istruttore) o anche della difesa, compiuti al di fuori dei limiti e delle formalità previste dalla legge, rimangano nell'ambito dell'ufficio che li ha realizzati e comunque non facciano parte del fascicolo dibattimentale. Potranno essere utilizzati dall'accusa e dalla difesa come raffronto delle prove assunte in dibattimento per valutarne la sincerità e spontaneità.

Nel dibattimento si vitalizza e si esalta il principio dell'oralità, già affermato per la istruttoria, e della pubblicità. È il momento solenne nel quale la giustizia esce dal tecnicismo degli operatori, per avvicinarsi al popolo che deve capirla per poterla accettare come fonte di verità e di equità e quindi come cardine della società civile.

L'esame diretto di parti, testimoni e periti da parte dell'accusa e della difesa attribuisce credibilità al rito per l'immediatezza del raffronto delle tesi contrapposte, per la vivacità del dialogo non più espresso nel « gergo » burocratico dei rapporti, non più soffocato dagli inutili, quanto incomprensibili « confermi ».

L'opinione pubblica che attraverso i moderni mezzi di diffusione ha acquistato una sorta di domestichezza con i dibattiti giudiziari dei Paesi anglosassoni e specialmente degli Stati Uniti, per la larga popolarità di films o rappresentazioni televisive, si è appassionata, ha accolto la problematica del processo accusatorio, perchè l'ha capita, al di là della singola avventura narrata, è penetrata nel suo ingranaggio perchè semplice ed immediato. Il cittadino medio italiano entrando in una nostra aula giudiziaria non

afferra nè il senso, nè la portata dell'avventura che vi si svolge; è come un altro mondo al di fuori del proprio tempo, fatto di riti e di parole incomprensibili, anche se permeate di grande forza intellettiva, che si deve accettare, ma che non si può comprendere nè amare.

Perciò riteniamo che le perplessità che la innovazione ha suscitato in diverse sedi, anche autorevoli, pur comprensibili per le lacerazioni che ogni riforma comporta, sono superate dalla nuova dimensione del processo nel nostro tempo.

Certo l'interrogatorio incrociato deve essere regolato con garanzie idonee ad assicurare la lealtà dell'esame e la genuinità delle risposte (n. 57), responsabilizzando le parti che operano in prima persona, alla nuova funzione ch'esse assumono, che è quella di inserirsi nel processo formativo della prova.

Capziosità, cavillosità, prolissità, atteggiamenti o gesti ridondanti ed inutili dovranno essere eliminati, ed a ciò dovrà utilmente provvedere il presidente del collegio od il pretore, regolando il dibattito, disciplinando i modi di escussione, temperando gli ardori e risolvendo subito, senza particolari formalità, le eccezioni sollevate.

Ma questa sola funzione di regolatore o moderatore potrebbe non essere sufficiente per l'esame di ogni aspetto dei fatti che tende alla ricerca della verità. Perciò il disegno di legge prevede la possibilità per il presidente od il pretore di indicare alle parti nuovi temi utili, per chiarire aspetti rimasti in ombra o fare emergere circostanze non rilevate. Non sarebbe stato compatibile con il sistema accusatorio, invece, l'intervento diretto del Presidente nell'esame, neppure a titolo integrativo, dei testi, delle parti e dei periti: al giudice spetta di decidere con un giudizio di sintesi sulla base delle prove prodotte dalle parti, e nessun compromesso può portarlo ad intervenire nel modo di formazione della prova, nel quale egli porterebbe una propria logica, anche diversa da quella delle parti, ma che lo renderebbe partecipe, magari inconsapevolmente, a consolidare o mutare un certo indirizzo, e quindi ad allontanarlo da quella serenità di spirito che solo deriva

dalla imparzialità, intesa nel senso di estraneità alle vicende della prova.

Il richiamo a situazioni di carattere contingente, come per esempio certe difese d'ufficio od anche di fiducia, carenti di iniziative, l'accusa impossibilitata a curare tutta una fila di processi nella stessa udienza e così via, non è pertinente perchè i difetti nascono da varie imperfezioni del sistema vigente e dalla prassi, e vanno corretti con altre misure di riforma, non mutando la logica di un nuovo ordinamento per adeguarlo ai difetti del vecchio.

La direttiva n. 48 vieta di esercitare le funzioni di giudice del dibattimento a colui che ha svolto le funzioni di pubblico ministero o giudice istruttore nello stesso procedimento. Essa non è nuova perchè l'articolo 61 del codice vigente prevede la stessa ipotesi, tuttavia la specificazione si giustifica con la sua estensione al procedimento avanti le Preture. Il Pretore che esercita l'azione penale o svolge attività istruttoria non può celebrare il processo per il quale ha curato questi incumbenti. Il legislatore delegato articolerà con migliori dettagli il principio dell'incompatibilità di una sola persona per diverse funzioni.

Con la direttiva n. 49 è stata eliminata l'incidenza gerarchica nell'esercizio della funzione di accusa nella fase dibattimentale.

Nella dinamica del processo accusatorio si colloca la direttiva n. 53 che è prevista nell'articolo 6, lettera c) della Convenzione europea sui diritti dell'uomo che pur essendo parte del nostro ordinamento per la legge di ratifica, non ha trovato applicazione per mancanza di adeguamento nel sistema. La discrezionalità del giudice di depennare addirittura prima del dibattito, le prove offerte, attraverso un giudizio preventivo di non pertinenza o di sovrabbondanza, o il potere riconsociutogli dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, di revocare una prova precedentemente ammessa, sono in contrasto radicale con il procedimento accusatorio la cui essenza si può enucleare proprio in relazione al diritto delle parti di portare le proprie prove in giudizio.

CAPITOLO IX

LE IMPUGNAZIONI

I criteri più rilevanti stabiliti dalla delega per il processo di impugnazione riguardano il termine, i titolari del diritto ed il giudizio di gravame.

a) *Termine*: l'insufficienza del sistema vigente che prevede l'impugnazione prima ancora che si conosca la motivazione del provvedimento non solo è causa di sovrabbondanza di gravami (a parte quelli meramente dilatori), ma non risponde ad esigenze moderne. Nel nuovo codice il termine per proporre l'impugnazione decorrerà dall'avviso di deposito del provvedimento, notificato a tutte le parti.

Sarà il legislatore delegato a fissare il termine, eliminando la duplicità oggi vigente, tra proposizioni di gravame e depositi di motivi. È stata, inoltre, eliminata la incidenza sull'ammissibilità del gravame a seconda della qualificazione ad esso attribuita.

b) *Titolari del potere di impugnazione*: il Pubblico ministero oltre che titolare del diritto di impugnazione, ha parità di posizione con l'imputato in ordine all'eventuale appello incidentale.

L'imputato ha diritto di impugnativa anche se assolto, purchè vi abbia interesse.

Il principio è legato all'abolizione della formula di proscioglimento per insufficienza di prove ed è comprensibile l'interesse dell'imputato ad impugnare il provvedimento quando la motivazione possa lasciare ombre o dubbi, secondo la valutazione delle prove, sulla consumazione del reato, il che potrebbe essere lesivo del suo onore e della sua reputazione. Inoltre l'affermazione del principio secondo cui la sentenza penale fa stato, con la sua motivazione, nei giudizi civili o amministrativi attribuisce un evidente interesse all'impugnazione contro la motivazione.

Nel delicato settore dei processi per diffamazione ed ingiuria è stata riconosciuta la legittimazione della parte civile all'impugnazione con riferimento espresso alla

motivazione della sentenza quando sia stata accordata la facoltà di prova e l'imputato sia stato assolto.

c) *Il giudizio di impugnazione*: la possibilità di presentare nuovi motivi di impugnazione è in armonia con la più larga visione della riforma in ordine ai mezzi ed ai modi di ricerca della verità. A queste stesse esigenze si ispira il principio della rinnovazione del dibattimento, totale o parziale, resa obbligatoria se alcuna delle parti avanza motivata richiesta e la possibilità di assunzione di nuove prove.

Molte legislazioni straniere (Svezia, Norvegia, eccetera) considerano il processo di appello come una revisione generale delle prove acquisite in primo grado. Ed in effetti, ove non adempia a questa funzione, il secondo giudizio si riduce ad un'operazione meramente burocratica, come oggi accade, con i limiti di riferimento alle risultanze scritte, il cui oggetto non è più il fatto, ma la sentenza dei primi giudici.

Il legislatore delegato dovrà precisare i modi di rinnovazione del dibattimento, curando le necessarie integrazioni perchè l'altra parte sia tempestivamente avvertita per potere prepararsi a controdedurre e perchè le prove richieste siano pronte per il dibattimento. L'ammissione di nuove prove sia come approfondimento di quelle di primo grado, sia sopravvenienti perchè non tempestivamente rilevate o dedotte, o perchè ignote, non può soggiacere ad alcuna restrizione, salvo quelle che siano meramente defatigatorie o vertano su posizioni estranee ai fatti oggetto del giudizio.

Alla parte civile è stato attribuito un interesse affievolito nel proporre il giudizio di impugnazione: può rivolgere istanza al pubblico ministero, che rimane il titolare dell'azione penale, perchè proponga impugnazione ai fini della tutela degli interessi civili della persona offesa dal reato. L'obbligo nel pubblico ministero di pronunziarsi con provvedimento motivato in caso di reiezione offre un minimo di garanzia per l'esame della istanza.

La parità tra il pubblico ministero e l'imputato in ordine all'appello incidentale, sana una posizione di equilibrio oggi vigente.

In pratica, però, mentre l'efficacia dell'appello incidentale del pubblico ministero ha effetto deterrente su quello dell'imputato per condizionarlo, non lo stesso può avvenire per l'impugnativa incidentale dell'imputato sull'appello del pubblico ministero. Più corretto, forse, sarebbe stato sopprimere l'appello incidentale del pubblico ministero che può sempre raggiungere i suoi fini costituiti dalla *reformatio in pejus* con l'appello principale.

CAPITOLO X

REVISIONE E RIPARAZIONE DELL'ERRORE GIUDIZIARIO

Un clamoroso caso giudiziario che ha avuto per protagonista un uomo innocente che aveva scontato molti anni di carcere per un omicidio inesistente perchè l'assassinato era vivo e vegeto, rivelò di colpo all'opinione pubblica non tanto la straordinaria superficialità con cui si può essere condannati per gravissimi delitti, ma le incredibili difficoltà per uscire dal carcere anche dopo essere stati riconosciuti innocenti. L'uomo medio, che ha già in sospetto per una lunga e non infondata tradizione di diffidenza, il contatto con la giustizia del suo Paese, in quell'occasione si chiese, smarrito ed attonito, come è possibile che in una società civile un ordinamento di giustizia potesse funzionare avendo come poli di raffronto da una parte la estrema facilità di entrare in carcere prima e dopo il giudizio e dall'altra la difficoltà di uscirne, anche se riconosciuto innocente.

Bizantinismi, elucubrazioni, sacralità non servirono a placare l'ansia della coscienza popolare per un ordinamento che rivelava tutta la propria inadeguatezza a misurarsi con il proprio tempo, e dovette intervenire il legislatore per rimediare parzialmente con apposita legge del 1965, n. 481, e sanare una situazione che era insostenibile.

Ma le nuove disposizioni legislative suggerite dal caso furono parziali e limitate nel presupposto che l'istituto della revisione avrebbe avuto una più definitiva ed orga-

nica sistemazione in sede di riforma del codice di procedura penale.

Così la direttiva n. 67 ammette la revisione oltre che per i casi già previsti dall'ordinamento vigente, anche nelle ipotesi in cui il condannato, in base a fatti nuovi non considerati dal giudice nel giudizio precedente, sia da ritenersi non punibile o punibile con sanzioni di minore gravità. Il relativo procedimento di revisione è soggetto alla regola del contraddittorio.

Il legislatore delegato dovrà disciplinare il giudizio di revisione, con semplicità, evitando appesantimenti burocratici, e lasciando ampio margine alla valutazione delle prove nuove che vengono indotte.

Anche in tema di riparazione del danno in seguito ad errore giudiziario la pressione dell'opinione pubblica, dopo avvenimenti di grande risonanza, indusse il legislatore a modificare nel 1960 le norme restrittive del codice vigente. L'apparato che facilmente, data la sua struttura, cadeva nell'errore, limitando la libertà del cittadino, rivelava il suo aspetto persecutorio ed iniquo nel momento di riconoscere l'offesa recata all'altrui libertà: non dava soddisfazione, e non consentiva che fosse ammessa alcuna responsabilità colposa (e questo argomento andrà seriamente meditato in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario per dare concrete applicazioni all'articolo 28 della Costituzione).

Il cittadino offeso, e spesso gravemente, nei suoi beni, nei suoi affetti, nel suo lavoro, doveva solo ringraziare la provvidenza per averlo assistito, nell'uscire da una morsa, che solo miracolosamente non l'aveva schiacciato. Il resto, cioè i suoi diritti offesi, la privazione della libertà, era tutto vanità.

Nel disegno di legge di riforma la riparazione dell'errore giudiziario è più avanzata rispetto alla visione piuttosto angusta della disciplina vigente: essa è ammessa non solo per i casi di revisione, ma anche per riparazione dell'errore giudiziario, risultante dopo una sentenza passata in giudicato. Non prevede, però, la riparazione per l'ulteriore ipotesi di erronea od abusiva detenzione nel corso del processo, che forse è la più rilevante.

Questa esclusione rappresenta un passo indietro rispetto al testo elaborato dalla Commissione giustizia della Camera nella passata legislatura che al punto 48 prevedeva la « riparazione dell'errore giudiziario in tutti i casi di ingiusta detenzione », ma costituisce anche un impedimento rispetto alla Convenzione europea il cui articolo 5 prevede il diritto dell'arrestato ad una riparazione per abusiva od erronea detenzione nel corso del processo.

Appare ovvio al relatore che dopo l'impegno solenne contenuto nella prima parte dell'articolo 2 dell'odierno disegno di legge di adeguare il nuovo codice di procedura penale alle convenzioni internazionali relative ai diritti della persona ed al processo penale, ed in base a tutta l'ispirazione moderna, democratica, civile che il nuovo processo deve avere non si possa prescindere dall'includere nella direttiva l'ulteriore ipotesi di riparazione per erronea od abusiva detenzione nel corso del processo.

CAPITOLO XI

COORDINAMENTO

L'efficacia e l'opportunità della delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale è stata illustrata con profondità e dovizia di argomenti nella pregevole relazione del senatore Salari. L'esigenza di ispirare tutti gli altri istituti alla nuova sistemazione, senza alcun riferimento alla precedente, è stata ribadita nella direttiva n. 70, a sottolineare che non si tratta di una riforma del vigente sistema, ma di un codice interamente nuovo.

Il legislatore delegato, in armonia con i criteri fissati dal Parlamento, dovrà ispirarsi, elaborando tutte le restanti materie del codice processuale, ai principi costituzionali ed alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, tenere conto dei risultati degli studi dottrinali, risolvere i contrasti giurisprudenziali per istituti che possono sopravvivere, ma per i quali si hanno conclusioni difformi nella pratica applicazione.

Nei lavori parlamentari vi sono già sufficienti indicazioni per orientare il legislatore delegato su temi di grande interesse ed attualità; solo per indicarne alcuni: è stato oggetto di esame il problema della abolizione del giudizio immediato per falsa testimonianza che costituisce una anticipazione del processo principale ed ha dato tanti cattivi risultati nella pratica; l'opportunità di stabilire che il giudice d'appello può concedere d'ufficio i benefici della condizionale e della non iscrizione; la sorte del procedimento monitorio per decreto penale; le diverse articolazioni della cosiddetta contestazione suppletiva per renderla compatibile con la struttura accusatoria del processo.

Il Senato con il dibattito darà certo un notevole contributo per l'approfondimento dei temi in discussione e per l'indirizzo da fornire al legislatore delegato anche su specifici istituti che non sono inclusi nei criteri direttivi, ma che ad essi debbono ispirarsi.

Infine sarebbe opportuno istituzionalizzare una costante valutazione del Parlamento sull'andamento dell'amministrazione della giustizia, non nella fase giurisdizionale, ovviamente sottratta ad ogni rilievo, ma nella efficacia dell'opera di repressione del delitto, negli squilibri dell'organizzazione giudiziaria, nella difesa delle libertà democratiche, nella conoscenza dei dati statistici e delle cause od insufficienze derivanti dall'applicazione delle leggi o della mancanza di adeguata normatività. Il Consiglio superiore della magistratura potrebbe utilmente riferire con relazione annuale alle Camere, che, a loro volta, potrebbero tempestivamente intervenire con adeguati provvedimenti per sanare squilibri, sopperire a deficienze, correggere impostazioni errate, colmare i vuoti riscontrati.

* * *

Onorevoli senatori. Questa grande riforma che esalta la funzione del Parlamento e rafforza la validità delle istituzioni democratiche è destinata ad incidere profondamente nel costume e nell'evoluzione della nostra società civile.

Essa, tuttavia, rappresenta un punto di partenza, non di arrivo, una tappa del vasto disegno di rinnovamento che si collega alla strategia delle riforme. Non può, quindi restare isolata perchè in sè non è risolutiva di tutti i problemi dell'amministrazione della giustizia. Un codice processuale agile, moderno, efficiente, libertario e garantista è collegato nella sua pratica applicazione ad una serie di strumenti nuovi senza i quali è fatale lo scollamento tra ideologia e prassi, strutture e sovrastrutture.

Il dubbio che più volte è stato avanzato nel corso degli impegnativi lavori parlamentari sulla predisposizione, preparazione, prontezza di chi dovrà gestire il nuovo codice non è remoto e ad esso dovrà essere data positiva risposta con il nuovo ordinamento giudiziario, con le riforme delle professioni liberali, dei codici penale e di procedura civile e dell'ordinamento penitenziario, nonchè con le altre grandi riforme di struttura. Nell'opera di rinnovamento se un anello della catena non si salda con l'altro, le innovazioni più ardite sono assorbite lentamente, ma tenacemente, fino a vanificarsi, dai mille condizionamenti, resistenze, pigrizie, interessi che si sono incrociati attorno alla routine dello *statu quo*.

Ma nel Paese si muovono ed agiscono forze vitali rappresentate dalle masse popolari, dagli intellettuali, dai tecnici che sentono l'insofferenza per una prassi ed un costume iniquo ed autoritario, che respirano l'ansia dell'aria nuova che impetuosa si muove da un continente all'altro, che avvertono la forza di una società in crescita, prospera e moderna, e mobilitano un enorme potenziale di energie per rinnovare la mentalità, superare le resistenze psicologiche, vincere la neghittosità e la stagnazione.

L'azione congiunta del Parlamento e di queste forze reali, l'impegno responsabile di tutti gli operatori del diritto, faranno di questo nuovo codice di procedura penale — che raccomandiamo alla vostra approvazione — un formidabile strumento per il progresso della nostra società, per il rafforzamento delle libertà democratiche, per la saldezza delle istituzioni della Repubblica.

ZUCCALA, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

TESTO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo del codice di procedura penale, udito il parere di una commissione composta da dodici deputati e dodici senatori nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee; da quattro magistrati designati dal Consiglio superiore della magistratura; da quattro professori ordinari di diritto penale o di diritto processuale, e uno di diritto costituzionale, designati dal Consiglio superiore della pubblica istruzione; da quattro avvocati designati dal Consiglio nazionale forense; da due membri designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, dei quali uno appartenente alla giustizia militare, di grado equiparato a consigliere di cassazione, ed uno appartenente all'avvocatura dello Stato, di qualifica non inferiore a sostituto avvocato dello Stato; da quattro membri designati dal Ministro di grazia e giustizia.

I membri non parlamentari della commissione sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia.

La commissione è assistita da una segreteria costituita e nominata dal Ministro di grazia e giustizia.

Art. 2.

Il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione e adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale. Esso inoltre deve attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio, secondo i principi ed i criteri che seguono:

1) massima semplificazione nello svolgimento del processo con l'eliminazione di ogni atto o attività non essenziale;

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.*Identico.***Art. 2.***Identico:*

1) massima semplificazione nello svolgimento del processo, con l'eliminazione di ogni atto o attività non essenziale;

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

2) partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento;

3) adozione del metodo orale;

4) non incidenza dei vizi meramente formali degli atti sulla validità del processo; insanabilità delle nullità assolute;

5) adozione di mezzi meccanici opportuni per la documentazione degli atti processuali;

6) effettivo giudizio sulla personalità dell'imputato con possibilità di disporre e di acquisire, in ogni stato e grado del giudizio, elementi che consentano una compiuta conoscenza del soggetto;

7) riordinamento dell'istituto della perizia, con particolare riferimento alla perizia medico-legale, psichiatrica e criminologica, assicurando la massima competenza tecnica e scientifica dei periti;

8) abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove;

9) determinazione della competenza per materia tenendo conto, oltre che del criterio quantitativo della pena applicabile, anche del criterio qualitativo del reato; competenza della corte di assise per i delitti che offendono un interesse politico dello Stato e per i più gravi delitti;

10) disciplina dell'istituto della connessione con eliminazione di ogni ipotesi di connessione facoltativa; esclusione della connessione nel caso di imputati minori;

11) ammissibilità della rimessione, anche su richiesta dell'imputato, per gravi motivi di ordine pubblico o per legittimo sospetto, con enunciazione di norme che pre-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

2) *identico*;

3) *identico*;

4) *identico*;

5) *identico*;

6) possibilità di acquisire, ai fini dell'accertamento dell'imputabilità, in ogni stato e grado del giudizio di merito ed in contraddittorio, elementi che consentano una compiuta conoscenza del soggetto; obbligo della motivazione sull'imputabilità;

7) riordinamento dell'istituto della perizia, con particolare riferimento alla perizia medico-legale, psichiatrica e criminologica, assicurando la massima competenza tecnica e scientifica dei periti; facoltà di disporre indagine psicologica della parte offesa quando questa sia minore e si tratti di reati sessuali;

8) *identico*;

9) *identico*;

10) disciplina dell'istituto della connessione con eliminazione di ogni discrezionalità nella determinazione del giudice competente; esclusione della connessione nel caso di imputati minori; potere di disporre, anche in sede di appello, la separazione dei procedimenti su istanza dell'imputato che vi abbia interesse, con previsione dell'imputazione nel merito;

11) *identico*;

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

determinino i criteri di scelta del nuovo giudice; garanzia del contraddittorio nel procedimento relativo; garanzia degli stessi diritti e delle stesse facoltà che l'imputato e la difesa avrebbero avuto davanti al giudice competente prima della rimessione;

12) ammissibilità dell'esercizio, nel processo penale, dell'azione civile per la riparazione e per il risarcimento del danno cagionato dal reato;

13) vincolo del giudice civile, adito per la riparazione o il risarcimento del danno, alla sentenza penale irrevocabile, limitatamente all'accertamento della sussistenza del fatto e della affermazione o della esclusione che l'imputato lo abbia commesso;

14) statuizione che la sentenza di assoluzione non pregiudica l'azione civile per la riparazione o per il risarcimento del danno, salvo che dalla stessa risulti che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto fu compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima;

15) statuizione che la sentenza di assoluzione non pregiudica il procedimento amministrativo per responsabilità disciplinare, salvo che escluda la sussistenza del fatto o che l'imputato lo abbia commesso;

16) statuizione che la sentenza istruttoria di proscioglimento non fa stato nel giudizio civile;

17) obbligo del giudice penale di pronunciarsi, in caso di condanna, sull'azione civile e, conseguentemente, di liquidare il danno se gli elementi acquisiti ne diano la possibilità;

18) attribuzione al giudice penale, quando la possibilità di cui al numero precedente non sussista, del potere di assegnare alla parte civile una congrua somma in conto della liquidazione riservata al giudice civile;

19) ammissibilità della concessione della provvisoria esecuzione dei provvedimenti di cui ai nn. 17) e 18);

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

12) *identico*;

13) *identico*;

14) *identico*;

15) *identico*;

16) *identico*;

17) *identico*;

18) *identico*;

19) *identico*;

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

20) concessione obbligatoria, a richiesta della parte civile, della provvisoria esecuzione della sentenza emessa in sede di appello;

21) facoltà del giudice di appello di sospendere la provvisoria esecuzione concessa ai sensi del n. 19);

22) diretta disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria;

23) attribuzione alla polizia giudiziaria del potere di prendere notizia dei reati e di compiere soltanto gli atti necessari ed urgenti per assicurare le fonti di prova; di arrestare colui che è colto nella flagranza di un grave delitto; di fermare, anche fuori dei casi di flagranza, colui che è gravemente indiziato di un grave delitto, quando vi sia fondato sospetto di fuga;

24) divieto per la polizia giudiziaria di verbalizzare gli esami dei testimoni e dei sospettati del reato;

25) obbligo della polizia giudiziaria di riferire immediatamente al pubblico ministero le notizie del reato, e di porre a sua disposizione le persone arrestate o fermate, subito e comunque entro i termini fissati dall'articolo 13 della Costituzione;

26) obbligo del pubblico ministero di liberare immediatamente coloro che sono stati arrestati o fermati fuori dei casi previsti dalla legge; di esercitare l'azione penale subito nei confronti degli arrestati, e, prima che scada la validità del provvedimento, nei confronti dei fermati, ponendoli contemporaneamente a disposizione del giudice istruttore;

27) facoltà del diretto interessato di esaminare, in qualunque tempo, il registro delle denunce, custodito presso l'ufficio del procuratore della Repubblica o del pretore;

28) potere del pubblico ministero di compiere indagini preliminari limitate esclusivamente alla esigenza della formulazione dell'imputazione, avvalendosi ove occorra della polizia giudiziaria, che non può tuttavia essere delegata a compiere interrogatori del sospettato o confronti;

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

20) *identico*;

21) *identico*;

22) *identico*;

23) *identico*;

24) *identico*;

25) *identico*;

26) *identico*;

27) *identico*;

28) *identico*;

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

29) obbligo del pubblico ministero di richiedere, entro e non oltre 40 giorni dalla notizia del reato, o l'archiviazione degli atti per manifesta infondatezza della denuncia, querela o istanza, oppure il giudizio immediato, ovvero l'istruzione;

30) obbligo del pubblico ministero di notificare, contemporaneamente alla richiesta di giudizio immediato o di istruzione, all'imputato noto e alla persona offesa dal reato, l'avviso di procedimento con l'indicazione della imputazione; obbligo del pubblico ministero di notificare immediatamente alla persona indiziata di reato ed alla persona offesa l'avviso di richiesta di archiviazione;

31) previsione di richiesta al giudice istruttore di un giudizio immediato ove non sia necessario procedere a indagini istruttorie;

32) attribuzione al giudice istruttore del potere di ordinare l'archiviazione, quando il pubblico ministero ne faccia richiesta, per manifesta infondatezza della denuncia, querela o istanza;

33) attribuzione al giudice istruttore del potere di compiere atti di istruzione al solo fine di accertare se sia possibile prosciogliere l'imputato, ovvero se sia necessario il dibattimento;

34) potere del giudice istruttore di compiere soltanto gli accertamenti generici e gli atti non rinviabili al dibattimento, nonché quelli indispensabili chiesti dall'imputato, per stabilire se si debba proscioglierlo o se invece si debba rinviarlo a giudizio;

35) facoltà del giudice istruttore di servirsi della polizia giudiziaria per il compimento delle indagini;

36) potere del giudice istruttore di disporre provvedimenti motivati di coercizione processuale, sia personali che reali;

37) facoltà del pubblico ministero e dei difensori dell'imputato e della parte civile di presentare memorie e di indicare elementi di prova; facoltà degli stessi di intervenire

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

29) *identico*;

30) *identico*;

31) *identico*;

32) *identico*;

33) *identico*;

34) *identico*;

35) *identico*;

36) *identico*;

37) *identico*;

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

nelle perquisizioni, nei sequestri, nelle riconoscizioni e negli atti istruttori non ripetibili — salvo i casi di assoluta urgenza — nonché negli esperimenti giudiziari e nelle perizie; e, inoltre, di assistere ad ogni atto istruttorio, compreso l'interrogatorio dell'imputato, ed escluse le ispezioni corporali;

38) facoltà del pubblico ministero e dei difensori delle parti di prendere visione di ogni verbale istruttorio;

39) deposito, nella cancelleria del giudice istruttore, degli atti del processo, al termine dell'istruttoria;

40) previsione del rinvio a giudizio mediante ordinanza, quando il giudice istruttore non ritenga di pronunciare sentenza di proscioglimento;

41) impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento dinanzi al tribunale che decide in camera di consiglio; garanzia del contraddittorio nel relativo giudizio;

42) previsione di diverse misure di coercizione personale fino alla custodia in carcere. Possibilità di disporre le misure di coercizione personale per specificate inderogabili esigenze istruttorie, e limitatamente al tempo indispensabile per provvedervi, ed inoltre a carico di colui che è imputato di un delitto che determina particolare allarme sociale o per la gravità di esso o per la pericolosità dell'imputato, quando ricorrono sufficienti elementi di colpevolezza. Impugnabilità, anche nel merito, del provvedimento che dispone la misura, dinanzi al tribunale in camera di consiglio, nel contraddittorio delle parti;

43) determinazione della durata massima della custodia in carcere dell'imputato che, dall'inizio della custodia fino alla conclusione del giudizio in prima istanza, in nessun caso potrà superare i diciotto mesi;

44) divieto di nuova custodia in carcere per lo stesso reato fino al passaggio in giudicato per la persona scarcerata a seguito di sentenza di assoluzione;

45) previsione che, decorsi sei mesi dall'inizio dell'istruttoria, il giudice istruttore,

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

38) *identico*;

39) *identico*;

40) *identico*;

41) *identico*;

42) *identico*;

43) *identico*;

44) *identico*;

45) *identico*;

(Segue: Testo approvato dalla Camera dei deputati)

per comprovati motivi, possa chiedere, al tribunale in camera di consiglio, una proroga di tre mesi della custodia in carcere dell'imputato; se non vi provvede, o decorso questo ultimo termine, ne consegue la scarcerazione automatica dell'imputato;

46) potere del giudice del dibattimento di disporre misure di coercizione personale, quando ricorrono le stesse ragioni di cui al numero 42);

47) immediatezza e concentrazione del dibattimento;

48) divieto di esercitare le funzioni di giudice del dibattimento per colui che ha svolto funzioni di pubblico ministero o di giudice istruttore nello stesso procedimento;

49) eliminazione dell'incidenza gerarchica nell'esercizio della funzione di accusa nella fase dibattimentale;

50) disciplina della materia della prova in modo idoneo a garantire il diritto del pubblico ministero e delle parti private ad ottenere l'ammissione e l'acquisizione dei mezzi di prova richiesti;

51) divieto di revoca dei provvedimenti di ammissione della prova senza il consenso di tutte le parti interessate;

52) esame diretto dell'imputato, dei testimoni, dei periti, da parte del pubblico ministero e dei difensori, con garanzie idonee ad assicurare la lealtà dell'esame e la genuinità delle risposte sotto la direzione e la vigilanza del presidente del collegio o del giudice singolo che decidono immediatamente sulle eccezioni; il presidente o il giudice singolo possono indicare alle parti l'esame di nuovi temi utili alla ricerca della verità;

53) obbligo del giudice del dibattimento di assumere le prove indicate a discarico dell'imputato sui punti costituenti oggetto delle prove a carico, nonchè le prove indicate dal pubblico ministero a carico dell'imputato sui punti costituenti oggetto delle prove a discarico;

54) divieto di lettura nel dibattimento di atti istruttori, con eccezione di quelli com-

(Segue: Testo proposto dalla Commissione)

46) *identico*;

47) *identico*;

48) *identico*;

49) *identico*;

50) *identico*;

51) *identico*;

52) *identico*;

53) *identico*;

54) *identico*;

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

piuti in base al n. 37) e, solo nei casi di irripetibilità, degli atti contenenti dichiarazioni;

55) ammissibilità dell'impugnazione indipendentemente dalla qualificazione ad essa data; decorrenza del termine dell'impugnazione dalla data dell'ultima notifica a tutte le parti dell'avviso di deposito del provvedimento;

56) riconoscimento del diritto di impugnazione all'imputato assolto che ne abbia interesse;

57) ammissibilità dell'impugnazione anche della parte civile per la motivazione delle sentenze nei procedimenti per diffamazione o ingiuria per i quali sia stata esercitata la facoltà di prova, in caso di assoluzione dell'imputato;

58) possibilità che la parte civile chieda al pubblico ministero di proporre impugnazione, ai fini della tutela dei suoi interessi civili; obbligo del pubblico ministero di pronunciarsi, con provvedimento motivato non impugnabile, sulla eventuale non proponibilità dell'impugnazione;

59) parità tra il pubblico ministero e l'imputato in ordine all'eventuale appello incidentale;

60) ammissibilità di nuovi motivi della impugnazione;

61) divieto di *reformatio in pejus* nel caso di appello del solo imputato;

62) obbligatoria rinnovazione del dibattimento nel giudizio di appello, se una parte ne faccia motivata richiesta, e nei limiti dalla stessa indicati; ammissibilità della assunzione di nuove prove;

63) necessità delle conclusioni della difesa nel dibattimento davanti alla cassazione;

64) precedenza assoluta delle notificazioni degli atti processuali penali relativi alla fase delle indagini preliminari, o della istruttoria, o del giudizio;

65) obbligatorietà della notifica al difensore, a pena di nullità, dei provvedimenti del giudice dell'esecuzione;

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

55) *identico*;

56) *identico*;

57) *identico*;

58) *identico*;

59) *identico*;

60) *identico*;

61) *identico*;

62) *identico*;

63) *identico*;

64) *identico*;

65) *identico*;

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

66) giurisdizionalizzazione del procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza; garanzia del contraddittorio e impugnabilità dei provvedimenti;

67) ammissibilità della revisione anche nei casi di erronea condanna di coloro che erano non imputabili, non punibili o punibili con sanzioni di minore gravità; garanzia del contraddittorio nel procedimento relativo;

68) riparazione dell'errore giudiziario;

69) obbligo di esaminare ed interrogare gli appartenenti a una minoranza linguistica nella loro madrelingua e obbligo di redigere i verbali in tale lingua, fermi restando gli altri diritti particolari all'uso della lingua derivanti da leggi speciali dello Stato ovvero da convenzioni o accordi internazionali ratificati;

70) adeguamento di tutti gli istituti processuali ai principi e criteri innanzi determinati.

Art. 3.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro il termine stabilito dall'articolo 1 ed udito il parere della commissione ivi prevista, le norme di coordinamento del nuovo codice di procedura penale con tutte le altre leggi dello Stato, nonchè le norme di carattere transitorio necessarie per l'attuazione del codice stesso.

Art. 4.

È autorizzata, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1969 al 1971, la spesa di lire 15 milioni da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia per l'esecuzione di indagini, studi e ricerche; preparazione di documenti, di relazioni e di elaborati; per le spese di funzionamento e per i compensi e rimborsi di spese da corrispondere ai componenti di commissioni di studio con relative segreterie nominate per l'attuazione della presente legge.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

66) *identico*;

67) *identico*;

68) *identico*;

69) *identico*;

70) *identico*.

Art. 3.

Identico.

Art. 4.

Identico.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(Segue: *Testo approvato dalla Camera dei deputati*)

Art. 5.

Alla spesa prevista nel precedente articolo si provvede per l'anno 1969 mediante riduzione del fondo iscritto al capitolo 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno medesimo, concernente oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 5.

Identico.