

RELAZIONE
DEL DEPUTATO VALIANTE

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

CAPITOLO I.

ESIGENZA DELLA RIFORMA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Le nuove esigenze democratiche e la rapida crescita civile del nostro Paese in tutti i settori hanno imposto da tempo una serie di riforme delle strutture stesse della società e della nostra vita organizzata.

Sul piano istituzionale, la riorganizzazione degli enti locali, con la costituzione delle regioni ordinarie, e la soluzione dei relativi problemi di funzionamento, specialmente di quelli finanziari; sul piano economico-sociale, tanto più dopo l'avvio del programma quinquennale di sviluppo, la riforma urbanistica, quella tributaria, quella sanitaria, quella previdenziale, quella degli uffici pubblici, nonché il completamento della riforma scolastica, sono tra i principali impegni cui attendono Governo e Parlamento, in maniera addirittura assorbente. Si tratta di fatti di grande momento, che non solo richiedono conveniente approfondimento a tutti i livelli, ma che inoltre devono essere prudentemente e responsabilmente definiti da chi ha il dovere della scelta.

Tra queste riforme che devono delineare il volto di un nuovo Stato democratico, particolarmente importante deve considerarsi la riforma dei codici. Essa è stata oggetto di esplicito impegno di tutti i Governi fin dall'inizio della Legislatura.

Si tratta dell'ammodernamento — non più rinviabile — delle leggi essenziali che regolano i rapporti dei cittadini tra loro e verso la società.

Di questi codici il più delicato ed importante è certamente quello di procedura penale, che è in sostanza il codice della libertà, in quanto deve garantire direttamente la condizione e i diritti dell'individuo chiamato a risponderne di una violazione alla legge penale.

NUOVI PRINCIPI COSTITUZIONALI.

Il problema della riforma del nostro codice di procedura penale si pose inderogabile già all'indomani della promulgazione della Costituzione.

Questa aveva sancito la promozione del nuovo stato democratico e consacrato i principi ispiratori di esso. Il codice del 1930, ispirato ad altri valori, non poteva — forse più ancora di altre leggi emanate in quel periodo — non trovarsi come « spaesato » nel nuovo ordinamento. Malgrado la notevole perfezione tecnico-giuridica, esso appariva sempre più sorpassato ed estraneo dal punto di vista politico.

Espressione di uno stato totalitario, il codice del 1930 concepisce il processo essenzialmente come un mezzo per restaurare la sovranità della legge violata dal reato: di conseguenza, attribuisce all'autorità poteri illimitati, e soltanto pochi elementari diritti riconosce all'imputato. La nuova Costituzione conferma invece lo Stato al servizio dell'uomo, e tutto l'ordinamento finalizza allo sviluppo della persona: sì che il processo, quali che siano i suoi scopi immediati, deve rispettare i diritti fondamentali della persona, e può sacrificarli solamente a precise condizioni.

Con l'affermarsi dei nuovi principi, e con la rapida evoluzione sociale in tutti i settori, anche dal punto di vista strettamente tecnico il codice di procedura penale mostrò sempre più evidenti difetti: particolarmente significativi quelli della interminabile istruttoria, della eccessiva durata dei processi, dell'inutile spreco di energie e di tempo per atti da ripetersi nella fase o nelle fasi successive, del soverchio formalismo, e — nonostante tutto ciò — della facilità dell'errore giudiziario.

PROGETTI E « NOVELLE ».

Parlamento e Governo, operatori di giustizia ed opinione pubblica sempre più si convinsero della necessità di riformare il codice. Molti autorevolmente sostenevano una riforma radicale; altri non meno autorevoli, anche per eliminare presto i più gravi inconvenienti, si schierarono per una riforma « novellistica », limitata cioè ad alcuni articoli o magari ad alcune parti del codice.

Cominciarono gli studi, e si realizzarono le prime e più urgenti modifiche.

Già il Governo di Brindisi, con decreto-legge 20 gennaio 1944, n. 45, sottopose a garanzie giurisdizionali il fermo degli indiziati di reato.

Nell'agosto e nel settembre 1944 altri decreti furono emanati per stabilire termini alla custodia preventiva ed estendere alcune garanzie alla difesa. Il 2 gennaio 1945 il Ministro di grazia e giustizia Tupini costituì una commissione, che presentò nel 1949 un « progetto di modificazioni per l'aggiornamento del codice ».

Intanto riforme su punti specifici venivano sollecitate. Particolarmente importante ed ampia è quella approvata con la legge 18 giugno 1955, n. 517, che dettò, tra l'altro, nuove regole in tema di notificazioni, di impugnazioni, di nullità, di libertà personale dell'imputato, e soprattutto estese all'istruttoria sommaria le garanzie proprie dell'istruttoria formale.

I benefici, lenti ma indiscutibili, di questa « novella », ed anche un certo periodo di difficoltà e di preoccupazioni che caratterizzò il resto della seconda legislatura repubblicana, fecero attenuare in parte il movimento riformistico. Ma una soluzione definitiva ed organica si imponeva, ed il Governo ne prese l'iniziativa. Il 14 gennaio 1962 il Ministro Gonella costituiva una nuova commissione per la riforma, presieduta dal compianto professor Carnelutti: in meno di un anno di intenso lavoro, essa approntava la nota « bozza di uno schema del codice di procedura penale », che diede occasione a tante discussioni e polemiche. Finalmente il ministro Bosco presentava, il 10 ottobre 1963, un disegno di legge di delega per la riforma di tutti i codici.

La maggiore urgenza di un « nuovo » codice di procedura penale, la più lunga elaborazione della materia relativa e quindi la convinzione di più sicure acquisizioni in questo settore, fecero ritenere opportuno di dare la precedenza al rinnovamento del processo penale. Il Ministro Reale, perciò, presentò il 6 aprile 1965, un apposito disegno di legge di riforma del codice di procedura penale, che ripeteva l'impostazione di quello precedente, precisando ulteriormente i principi e i criteri della delega.

L'IMPEGNO PARLAMENTARE.

Trentadue sedute ha impiegato la Commissione giustizia della Camera dei deputati per l'esame del provvedimento. Il dibattito è stato profondo e appassionato, ancorato alle acquisizioni dottrinali, pur nella consapevolezza delle preminenti responsabilità politiche proprie del Parlamento, e comunque nella prospettiva di un processo moderno e democratico, sollecito ed efficace, garantista per l'imputato ed anche per la persona offesa, e soprattutto giusto.

I Commissari non si sono fatti prendere dal « nuovo ad ogni costo », ed hanno invece confermato tutto quanto ha fatto una esperienza positiva ed è compatibile con le nuove impostazioni. Ma queste hanno adottato coraggiosamente e responsabilmente, anche modificando profondamente il disegno di legge governativo, tutte le volte che è sembrato necessario per dare una struttura più funzionale al processo: così in tema di contenuto e limiti dell'istruttoria, di provvedimenti di coercizione personale, di diritti della difesa.

L'approfondimento che il Parlamento in sede di legge delega, il Governo in sede di elaborazione del nuovo codice, la commissione mista in sede di parere finale e — intanto — gli studiosi del processo e gli operatori di giustizia nelle sedi loro proprie daranno, consentirà finalmente al Paese di avere un codice degno delle sue tradizioni giuridiche, ma anche moderno ed efficace nel perseguire i colpevoli e nel difendere gli innocenti.

CAPITOLO II.

IL DISEGNO DI LEGGE

Il disegno di legge governativo conferma, nelle sue linee generali, lo schema del processo penale italiano già seguito dai codici del 1923 e del 1930. Alcune rilevanti innovazioni sono inserite nelle linee del vecchio sistema; ma questo sopravvive sostanzialmente identico nelle sue strutture principali già sperimentate in oltre un cinquantennio di applicazione.

LO SCHEMA DEL PROCESSO.

Lo schema del processo, che si desume dal disegno di legge, è in sintesi il seguente:

a) La polizia giudiziaria denuncia immediatamente il reato. Può compiere gli atti necessari ed urgenti per assicurare le prove (n. 13 dell'articolo 2).

b) Il pubblico ministero può chiedere il giudizio direttissimo in tutti i casi nei quali non siano necessarie indagini istruttorie: evidentemente anche fuori dei casi di arresto in flagranza del reo (n. 15).

Negli altri casi, il pubblico ministero, può compiere soltanto le indagini preliminari indispensabili per formulare l'imputazione (n. 19).

Quindi deve richiedere subito l'istruttoria, notificando l'imputazione alla persona sospettata di aver commesso il reato e alla persona offesa (n. 17).

Nel caso di manifesta infondatezza della denuncia, il pubblico ministero ne richiede l'archiviazione al giudice istruttore (n. 26).

c) l'istruttoria è unificata presso il giudice istruttore (n. 16), il quale può compiere ogni attività influente sull'accertamento della verità (n. 20), eventualmente servendosi della polizia giudiziaria per il compimento di specifiche indagini (n. 21).

d) Il pubblico ministero ha facoltà di assistere agli atti istruttori, nonché di presentare memorie, di indicare elementi di prova e di proporre indagini per l'accertamento della verità (n. 25).

La difesa può intervenire negli esperimenti giudiziali, nelle perizie, nelle perquisizioni domiciliari e nelle ricognizioni (n. 23); può inoltre prendere visione degli atti relativi alle suddette operazioni, nonché dei verbali di interrogatorio, di sequestro, di ispezione e di perquisizione personale, una volta depositati nella cancelleria del giudice istruttore (n. 24).

Anche l'imputato e la persona offesa possono presentare memorie, indicare elementi di prova e proporre indagini (n. 25).

e) L'istruttoria deve essere compiuta entro un termine massimo, che non dovrà essere fissato oltre i diciotto mesi. In caso di obiettiva impossibilità, la sezione istruttoria può prorogare il termine per non più di un altro anno (n. 28).

f) L'istruttoria si conclude con la sentenza di proscioglimento per qualsiasi causa, ovvero con un'ordinanza di rinvio a giudizio (n. 27).

g) Il dibattimento va concentrato in una o in poche udienze (n. 29).

L'imputato, i testimoni e i periti vengono esaminati direttamente dal pubblico ministero e dai difensori, sotto la direzione e la vigilanza del presidente del collegio o del pretore, che decide immediatamente sulle eccezioni (n. 30).

La lettura degli atti istruttori e degli atti di polizia giudiziaria, contenenti dichiarazioni è rigorosamente limitata ai casi di irripetibilità dell'atto (n. 31).

h) È abolita la formula di proscioglimento per insufficienza di prove (n. 6), tanto nella sentenza istruttoria che in quella dibattimentale.

i) Sono consentiti nuovi motivi di impugnazione (n. 32). Possono, inoltre, essere assunte nel procedimento di appello le prove richieste ma non assunte nel procedimento di primo grado (n. 33).

l) La polizia giudiziaria può arrestare, nei casi di flagranza, la persona indiziata del reato. Può fermare, anche fuori dai casi di flagranza, qualora vi sia fondato sospetto di fuga, la persona gravemente indiziata di un reato per il quale sia obbligatorio il mandato di cattura: il fermo va comunicato all'autorità giudiziaria per la convalida, e non può durare più di sette giorni (n. 13).

Solamente il giudice istruttore può emettere provvedimenti cautelari in ordine alla libertà personale (n. 20).

Rimane fermo il sistema della custodia preventiva obbligatoria e facoltativa (ex n. 13). Questa, tuttavia, non potrà in nessun caso superare i tre anni, dall'inizio di essa fino alla conclusione del giudizio di primo grado (n. 22). In caso di proroga dell'istruttoria, la sezione istruttoria può prorogare la durata della custodia preventiva per un tempo non superiore a quello concesso per la proroga stessa (n. 28).

m) La competenza per materia va fissata non soltanto in base al criterio della quantità della pena applicabile, ma anche della qualità del reato (n. 12).

n) Nel processo penale può esercitarsi l'azione civile per la riparazione e per il risarcimento del danno cagionato dal reato (n. 7). Il giudice penale, in caso di condanna, si pronuncia anche sull'azione civile: quindi, se glielo consentono gli elementi acquisiti, liquida il danno (n. 8); altrimenti assegna alla parte civile una congrua somma in conto della liquidazione da farsi dal giudice civile (n. 9). I provvedimenti possono essere dichiarati provvisoriamente esecutivi (n. 10).

o) Le misure di sicurezza vanno applicate assicurando all'interessato adeguate garanzie giurisdizionali (n. 35).

p) Vanno ampliati i casi di ammissibilità della revisione, per una più efficace tutela dell'innocente (n. 34).

PARTE SECONDA

CAPITOLO I.

IL NUOVO PROCESSO PENALE

Le norme che disciplinano un qualsiasi rapporto sono di solito inquadrare in un sistema dottrinale. Ma, proprio perché esse regolano in concreto situazioni rilevanti per il diritto, devono inoltre aderire alla realtà della società in cui operano.

Ogni norma, perciò, o complesso di norme si inserisce nell'ordinamento preesistente, che resista nelle sue parti fondamentali anche ai mutamenti di regime, specialmente in quella parte che esprime le tradizioni giuridiche, il costume morale, la maturità civile del Paese. Anzi, si può dire che questi sono i primi valori cui bada il legislatore quando pone una nuova norma.

Ciò è tanto più vero per un ordinamento processuale penale, proprio per la rilevanza più immediata e diretta che la giustizia penale ha nella società.

Sicché le teorie processualistiche vanno opportunamente adattate alle diverse situazioni contingenti, nel momento in cui sono tradotte in norme giuridiche. Esattamente si dice che ogni Paese ha il « suo » processo, cioè il suo particolare ordinamento processuale.

Ovviamente, quando mutano queste realtà sottostanti e sorgono nuove esigenze, l'ordinamento non risponde più convenientemente: proprio come è avvenuto nel nostro Paese. Di qui la necessità di opportune modificazioni, più o meno vaste.

CRITERI DELLA RIFORMA.

Per quanto vasta e radicale, una riforma dell'ordinamento processuale non può mai prescindere totalmente dalle strutture di fondo preesistenti. Queste, di solito, affondano le loro radici nel patrimonio civile e giuridico del Paese; e sono in ogni caso espressione di certe realtà che non scompaiono mai del tutto e improvvisamente.

Una riforma processuale va perciò realizzata attraverso congrui adeguamenti alle nuove situazioni ed esigenze. Non può essere rivoluzionaria e totale, non soltanto per l'interesse a conservare gli istituti e le regole felicemente sperimentate, ma anche e soprattutto per evitare un brusco passaggio ad un ordinamento del tutto diverso dal precedente, con le conseguenze facilmente immaginabili: difficoltà di adattamento, incertezza nell'interpretazione, mancanza di precedenti, sperequazioni nel trattamento di situazioni analoghe ma ricadenti sotto i diversi ordinamenti, necessità di numerose disposizioni transitorie, e così via.

Per questo la Commissione ha condiviso la opportunità, sostenuta dal disegno di legge governativo, di conservare le strutture fondamentali del vigente codice di procedura penale; e, pur convinta della necessità di qualificarlo il più possibile nel senso del cosiddetto « processo accusatorio », non ha esitato a rifiutare la pura e semplice sostituzione di un « nostro » processo con il processo accusatorio.

Tuttavia la Commissione ha ritenuto indispensabile liberare il processo da quelle regole che non appaiono perfettamente compatibili con i principi della Costituzione, ed altre nuove ne ha affermate in quanto meglio rispondenti alle esigenze di uno Stato moderno e democratico. Poteri della polizia giudiziaria, funzioni del pubblico ministero, contenuto e finalità dell'istruttoria, libertà personale dell'imputato, diritti della difesa: sono i punti principali sui quali la Commissione fin dalla relazione iniziale di impostazione del dibattito, ha preso responsabilmente ma coraggiosamente posizione, pervenendo alla fine — con la prudente ma convinta adesione del Governo — a una regolamentazione che certamente qualifica positivamente tutta la riforma.

CAPITOLO II.

I PRINCIPI FONDAMENTALI

Prima di esporre lo schema di quello che dovrebbe essere il nuovo sistema processuale penale, pare utile precisare i principi essenziali che lo hanno ispirato, le concezioni che lo caratterizzano, così sarà più agevole dar ragione delle scelte compiute dalla Commissione.

UMANIZZAZIONE DEL PROCESSO.

Ogni ordinamento processuale penale — come si è accennato — proprio per la funzione cui deve adempiere, ha caratteristiche tipiche del regime politico che lo ha predisposto e, più oltre, della ideologia cui tale regime si ispira.

Così, i regimi assoluti, e le teorie stataliste su cui si fondavano, hanno considerato il processo penale soprattutto come un mezzo per ripristinare l'autorità dello Stato offesa dal delitto; e a questa esigenza ogni altra hanno subordinata e perfino sacrificata.

Anche fuori dei regimi assoluti, lo statalismo ha imperato sovrano fino ai nostri giorni, esaltato da sistemi filosofici e da teorie politiche; sì che, di fronte agli interessi dello Stato, ogni altro interesse e diritto sono stati considerati inferiori e perciò non tutelabili, salvo che in linea eventuale e subordinata. Da secoli, ormai, del processo penale vengono poste in rilievo quasi esclusivamente la funzione e le finalità sociali, mentre viene trascurata una adeguata considerazione della persona che al processo è sottoposta.

Le dottrine individualistiche del secolo XVIII riuscirono a riaffermare alcuni diritti essenziali dell'uomo; e dagli ordinamenti furono cancellate le pene disumane e i mezzi di coercizione terrificanti che fino allora avevano caratterizzato la repressione penale, mentre alcune garanzie furono riconosciute all'imputato.

E tuttavia il processo penale è rimasto ancora lo strumento per punire le offese al « bene giuridico » tutelato dalla legge, per reagire alle violazioni dell'ordine sociale, per restaurare la sovranità della legge e dello Stato. L'imputato gode di particolari diritti; ma, per le preminenti esigenze di difesa sociale, può essere incarcerato e privato del godimento di beni e dell'esercizio di diritti, sia pure provvisoriamente, anche prima della condanna definitiva e perfino prima del giudizio.

La difesa della società è uno degli aspetti più importanti del bene comune che lo Stato ha il compito di realizzare: anche per questo lo Stato è dotato di autorità.

Ma ugualmente importante ed essenziale, e addirittura preminente, compito dello Stato è quello di garantire i diritti degli individui che compongono la società. Questa assicura alla persona umana la integrazione necessaria per il suo sviluppo e per il conseguimento dei suoi fini. Il rispetto dei diritti della persona è indispensabile per il suo progresso materiale, intellettuale e morale. Ma lo sviluppo delle singole persone è sviluppo della stessa società, è accrescimento del bene comune.

Pertanto, lo Stato, quanto più garantisce i diritti della persona umana e perciò ne rende possibile lo sviluppo, tanto più realizza il bene di tutti e perciò più compiutamente adempie i suoi fini.

Soltanto nell'interesse comune i diritti individuali possono sottostare a certe restrizioni, nei limiti in cui sono effettivamente necessarie. Ma la loro violazione ha ripercussioni profonde e nefaste sul bene comune di cui lo Stato è garante. Lo Stato, perciò, deve intervenire per ripristinare i diritti individuali e collettivi violati; e tuttavia non deve a sua volta, sia pure in sede di repressione, violare i diritti della persona: può solo limitarne l'esercizio, restringerne il godimento, per il tempo e la ampiezza effettivamente indispensabili all'interesse generale.

La persona umana, adunque, non è lo strumento per i fini dello Stato, ma invece il destinatario dell'attività dello Stato. Non ha soltanto valore pratico; non è semplicemente una cooperatrice nei congegni dell'economia o della politica. È invece il « bene » primario ed essenziale al cui servizio lo Stato è posto, e per il cui potenziamento lo Stato agisce. Ogni costrizione di essa è giustificabile e possibile solamente nei limiti in cui realizza ed anzi accresce il bene di tutti: essa stessa di tale maggior bene partecipa, e con ciò ripristina il suo diritto compresso, ricostituisce le sue attribuzioni e qualità.

Questi principi la Costituzione della Repubblica italiana ha solennemente accolti: sì che oggi non costituiscono soltanto il patrimonio morale di alcuni, ma sono leggi fondamentali dello Stato, cui va ispirato e rapportato tutto il nostro ordinamento.

Il nuovo processo penale, perciò, dovrà assicurare la giusta punizione del colpevole, l'ordinata convivenza sociale, la difesa dello Stato; ma dovrà altresì garantire i diritti della persona del colpevole, fino a quando la limitazione di essi non sia indispensabile; e, pur attraverso la condanna e la esecuzione della pena, dovrà rendere possibile lo sviluppo della sua personalità (cfr. articolo 27 comma terzo della Costituzione).

Il diritto non è soltanto la volontà dello Stato, ma è anche il mezzo per garantire il rispetto e lo sviluppo della persona; non è tanto un vincolo imposto autoritariamente all'uomo, ma piuttosto il binario obbligatorio perché egli possa raggiungere i suoi fini e conseguire il proprio arricchimento.

Anche il processo penale deve adeguatamente considerare queste esigenze e predisporre la soddisfazione; tanto più che proprio l'uomo è il protagonista di esso. Oltre alle finalità generali, perciò, interessanti l'ordine nella comunità, il nuovo ordinamento processuale deve anche e contemporaneamente provvedere alle finalità — particolari in quanto riguardano i singoli, ma di non minor interesse generale — di realizzazione e di sviluppo della personalità dell'uomo.

Il processo, insomma, dev'essere ordinato parimenti al servizio della collettività e a quello dell'individuo, perché i rispettivi interessi non solo non contrastano ma anzi si integrano a vicenda.

L'ordinamento, perciò, deve opportunamente considerare e garantire « i diritti inviolabili dell'uomo » (cfr. articolo 2 della Costituzione); deve rispettare in ogni momento la sua dignità, e rendere possibile — come ha sottolineato il collega Riccio — anche attraverso il processo lo svolgimento della sua personalità (cfr. lo stesso articolo 2) e il suo « pieno sviluppo » (cfr. articolo 3, comma secondo).

L'imputato, infatti, « non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva » (articolo 27, comma secondo); sicché non può essere mortificato e privato dei suoi diritti prima che sia definitivamente accertata la sua responsabilità in ordine al reato, tanto più che tali sacrifici potrebbero rivelarsi inutili e non giovevoli neppure alla società in caso di proscioglimento. Ma, anche in caso di condanna la società deve preoccuparsi della sua rieducazione (cfr. articolo 27, comma terzo); e, a tale fine, è essenziale che l'imputato non sia stato avvilito nella sua personalità.

Anche per queste considerazioni, va riaffermato che non si giudica tanto su un fatto-reato, quanto e soprattutto su un uomo. Si può dire che il processo non è caratterizzato dalla fattispecie di reato, ma piuttosto dalla persona dell'imputato; il processo è un dramma umano, cioè degli uomini che vi prendono parte, e in particolare dell'imputato che ne è il protagonista.

Di qui la necessità che il nuovo processo si svolga all'insegna di questi rapporti « umani ». Il giudice deve recepire direttamente gli aspetti della vicenda (immediatezza) deve incontrarsi con l'imputato e approfondirne la personalità (giudizio sulla personalità dell'imputato), deve adeguare i provvedimenti al caso concreto, ma anche all'imputato che è un individuo tutto diverso da ogni altro (individuazione delle misure di coercizione e della pena).

La Commissione, convinta di ciò, non ha nascosto la sua scarsa simpatia e perfino le sue preoccupazioni, anche di ordine costituzionale, per il procedimento monitorio che si svolge — almeno nella prima, ma qualche volta definitiva, fase — sulle carte e senza il contatto con l'imputato; e ha rinviato ad altra sede l'emendamento, proposto dal Governo, che prevedeva l'estensione del giudizio per decreto anche al tribunale per i minorenni.

E questo rapporto « umano » che si svolge nel processo non va disturbato o impedito da schemi rigidi e da formalismi non essenziali, ma invece va favorito e facilitato al massimo (semplificazione del processo).

In una parola, il nuovo processo deve essere soprattutto un processo più « umano »: « umanizzato », ha detto opportunamente il collega Riccio, ricordando che già il Redenti ed il Calamandrei hanno parlato di umanità in rapporto al processo civile.

PRESUNZIONE DI NON COLPEVOLEZZA.

Altro pilastro fondamentale del nuovo ordinamento processuale dev'essere il principio affermato nell'articolo 27 comma secondo della Costituzione: « l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva ».

Esso importa, innanzi tutto, che l'imputato non è uno strumento nelle mani dell'accusa e magari del giudice per realizzare i fini del processo; anzi conferma l'interesse che il nostro sistema costituzionale attribuisce al rispetto dei diritti della persona umana e al suo pieno sviluppo. Perciò non possono ammettersi trattamenti dell'imputato che ledano i suoi diritti inviolabili, e neppure che ne mortifichino la personalità, fino a quando egli non sia raggiunto da una sentenza definitiva di condanna: salvo, ovviamente, le temporanee e giustificate limitazioni, indispensabili per l'interesse generale.

Ma il principio importa anche un diverso atteggiamento del giudice nei confronti dell'imputato, e perciò un diverso orientamento del processo, e una nuova prospettiva dell'attività del giudice. Invero l'imputato non è il colpevole che deve giustificarsi o magari il sospettato che deve scagionarsi: egli è invece un uomo che va considerato non colpevole fino a quando gli organi procedenti non dimostrino il contrario sulla base di concrete prove a suo carico.

Il processo, perciò, è un mezzo per convalidare innanzi tutto la presunzione della sua innocenza. Ove questa presunzione cada di fronte alla prova contraria, il processo continuerà per l'affermazione della colpevolezza e quindi per la condanna.

Di qui la nuova struttura dell'istruttoria e la sua diversa finalizzazione, l'abrogazione della formula dubitativa di assoluzione, le nuove regole per i provvedimenti di coercizione personale.

Si è molto discusso sul significato della disposizione dell'articolo 27 comma secondo della Costituzione.

Conviene ricordare in proposito che, nel sistema del codice di procedura penale del 1913, era affermato implicitamente il principio della presunzione di innocenza dell'imputato fino alla condanna definitiva. Tale concetto fu respinto dal codice del 1930.

All'epoca della Costituente la presunzione di innocenza dell'imputato era considerata un principio essenziale a ogni ordinamento che volesse effettivamente garantire la persona umana. Esso era già stato inserito in vari progetti di Costituzione; e, ad opera del relatore onorevole La Pira, fu così espresso nell'articolo 10 ultimo comma del progetto sottoposto all'esame della Commissione dei « 75 »: « L'imputato si presume innocente fino a quando non sia dichiarato colpevole ».

La prima sottocommissione approvò la formula seguente, proposta dall'onorevole Mancini: « L'innocenza dell'imputato è presunta fino alla condanna definitiva ».

Il Comitato di redazione, pur concordando nello spirito della disposizione, ritenne opportuno adottare una formula meno decisa: « L'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva ».

L'Assemblea approvò il comma nel testo proposto dal Comitato di redazione. L'onorevole Leone considerò la disposizione come una « non presunzione di colpevolezza »; e l'onorevole Bellavista la confermò « una presunzione ».

Poco dopo l'entrata in vigore della nostra Costituzione, il 10 dicembre 1948, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approvò la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, e nell'articolo 11 proclamò solennemente: « Ogni individuo accusato di un reato è presunto innocente sino a che la sua colpevolezza non sia stata provata legalmente in un pubblico processo nel quale egli abbia avuto tutte le garanzie necessarie per la sua difesa ».

E il 14 novembre 1950 a Roma, in applicazione della suddetta dichiarazione, i governi membri del Consiglio d'Europa approvarono la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che all'articolo 6 comma secondo ribadisce: « Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ».

Il principio è da ritenersi vincolante anche per il nostro ordinamento giuridico, che « si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute » (articolo 10 comma primo della Costituzione). D'altra parte, la Convenzione di Roma è stata ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'interpretazione letterale della disposizione costituzionale esclude certamente la presunzione di colpevolezza dell'imputato fino a quando non sia stato condannato con sentenza definitiva. Prima di tale momento, l'imputato è un uomo di cui non si sa ancora se sia colpevole o innocente. Perciò, fino a quando non si sa se è colpevole, egli ha diritto ad essere trattato come se fosse innocente (cfr. Baschieri - Bianchi D'Espi-

nosa - Giannattasio: « La Costituzione Italiana », Firenze 1949, pagine 166-167).

Orbene, questo trattamento dell'imputato come se fosse innocente noi riteniamo che debba essere alla base del nuovo ordinamento processuale. Sia pure soltanto ai fini pratici che qui interessano, e alla luce della dichiarazione delle Nazioni Unite e della Convenzione di Roma, tutto ciò noi chiamiamo « presunzione di innocenza », o quanto meno « presunzione di non colpevolezza ».

CAPITOLO III.

DIFESA DELLA SOCIETÀ

Non vi è alcun dubbio che un processo impostato su questi principi garantisca la società; anzi è il solo processo che effettivamente difenda e garantisca la società.

Il troppo lungo prevalere delle teorie stataliste ancora oggi fa ritenere che scopo essenziale del processo sia quello di difendere lo Stato, attraverso il ripristino dell'ordinamento violato dal delitto, e quindi di difendere la collettività attraverso la punizione del colpevole. È essenziale per questa concezione la « retribuzione »: di qui la predisposizione di apparati e di sistemi che rendano possibile ed efficace la repressione; ma di qui pure la opinione della prevalenza dell'interesse generale alla repressione sull'interesse alla tutela dell'innocente.

È invece interesse dello Stato, e perciò della collettività, non che... qualcuno paghi, bensì che sia fatta giustizia. Il processo è innanzi tutto uno strumento per realizzare la giustizia nel caso concreto; ed è giustizia la punizione del colpevole, ma non meno il proscioglimento dell'innocente. La giustizia, cioè, non è condizionata dalla « retribuzione »: questa può anche mancare, come avviene quando è assolto l'imputato che non ha commesso il fatto, e fino alla scoperta del vero colpevole, e tuttavia si è fatta giustizia nei confronti dell'innocente.

Questo è il vero interesse della società e dello Stato: la giustizia. E solo ad essa va ordinato il processo penale.

E proprio perché la società e la giustizia soffrono maggiormente per la ingiusta condanna di un innocente che non per la ugualmente ingiusta assoluzione di un colpevole, va innanzi tutto garantita la protezione di quello. La ingiusta violazione dei diritti dell'innocente non è mai completamente riparabile; si può invece provvedere, sia pure tardi-

vamente e nei congrui casi, a condannare un colpevole ingiustamente assolto. Sicché è nell'interesse generale che venga innanzitutto tutelato l'innocente, e soltanto dopo perseguito il colpevole.

All'inizio del processo non ci può essere un colpevole: vi sarà soltanto dopo la sentenza definitiva di condanna. Ma all'inizio del processo può esserci, invece, un innocente, non soltanto perché qualche volta si arriva all'archiviazione, ma anche perché non sono affatto rare le conclusioni di proscioglimento e di assoluzione.

È dunque nell'interesse della giustizia, e perciò stesso della società, che il processo si svolga con questa preoccupazione di fondo, e conseguentemente con questa prospettiva essenziale: riscontrare innanzi tutto l'innocenza del sospettato o dell'imputato, poi — nell'ipotesi negativa — perseguire il reo.

CAPITOLO IV.

REPRESSIONE DELLA DELINQUENZA

È giustificata, a questo punto, una inquietante perplessità: potrà un tale sistema processuale, più umano e libertario, essere efficace nella lotta contro la delinquenza che va manifestandosi sempre più pericolosa nel nostro Paese e che neppure il vigente sistema, più statalista e meno liberale, ha potuto frenare?

In effetti, la comunità nazionale è oggi vivamente turbata dal dilagare di gravi episodi di criminalità. La riduzione del loro numero — quale si ricava dalle statistiche — è largamente compensata dall'aumento della loro gravità ed efferatezza. La delinquenza va organizzandosi sempre più, con uomini spregiudicati, mezzi efficienti, sistemi perfino scientifici, e addirittura con collegamenti internazionali. Non occorre per tutto ciò un codice più severo?

GIUDIZIO SOLLECITO.

Episodi di questo genere vanno certo sollecitamente e rigorosamente repressi. La tempestività del giudizio e la immediatezza della condanna rasserenano l'opinione pubblica, e soprattutto fanno intendere ai delinquenti che la giustizia è pronta a colpirli e che non lascia loro il tempo di godersi il frutto delle loro tristi imprese. La legge, d'altra parte, va applicata con fermezza, senza pietismi, tanto più nei confronti

di coloro che hanno mostrato particolare freddezza e ferocia nel compiere il delitto.

Il nuovo codice dovrebbe — come vedremo ampiamente più innanzi — assicurare un giudizio tempestivo. La severità, d'altronde, o piuttosto una sanzione adeguata, riguarda il codice penale, non quello di rito.

Tuttavia un giudizio sollecito e magari severo non è affatto più efficace ove sia strutturato in modo tale da non garantire il rispetto dei diritti inviolabili dell'individuo, sia pure accusato di gravi delitti, e da dimenticare i valori ai quali si richiama la nostra Costituzione. La repressione del crimine va compiuta senza ripudiare i principi che regolano la vita di un Paese moderno e di alta civiltà, né la sua coscienza morale e giuridica.

Perciò non sono lassiste le leggi che tutelano i diritti dell'imputato. Una nazione civile sa bene che tanto più è accettabile un processo e indiscutibile una condanna, quanto più siano stati garantiti i diritti dell'imputato.

Proprio in relazione a questi problemi, è stato sottolineato opportunamente che la gravità e la ferocia dei crimini non giustificano l'adozione di mezzi repressivi che ripugnano alla coscienza civile di un Paese moderno; e che non si può accettare un'assurda gara fra lo Stato e i criminali a chi riesce ad essere più spietato, senza accettare la... legge della giungla. Agli eccessi non va risposto con l'indulgenza, ma certo neppure con l'estremismo che è strumento di vendetta e mai di giustizia.

La repressione del crimine, perciò, deve essere ferma ma civile.

EFFICACE PREVENZIONE.

Tuttavia, di fronte all'imponenza del fenomeno, prima e più ancora della repressione, è indispensabile organizzare un'opera vasta ed efficace di prevenzione.

La prevenzione immediata spetta alla polizia: e perciò il discorso riguarda specialmente la sua preparazione e la legge di pubblica sicurezza.

Contro i delinquenti che adottano le tecniche del « gangsterismo », che si valgono di strumenti approntati dal progresso tecnologico, che contano su reti organizzate di collaboratori vicini e lontani, che agiscono fulmineamente, freddamente e perfino spietatamente, che approfittano del timore della reazione e più ancora della psicosi di paura che la loro ferocia determina, la polizia deve essere adeguatamente potenziata ed

attrezzata. Una polizia moderna va dotata di mezzi moderni, anche più progrediti di quelli usati dai delinquenti; va preparata e aggiornata scientificamente; va prima ancora selezionata per attitudini e capacità, e magari distinta da altre branche che provvedono a settori diversi, e convenientemente trattata; va soprattutto sostenuta dalla fiducia dei cittadini e dall'apprezzamento delle autorità, accresciuta nel prestigio e non invece screditata da speculazioni demagogiche.

E ciò diciamo sottolineando con compiacimento l'efficacia dell'opera che la nostra polizia, in tutti i suoi corpi, continua a svolgere ammirabilmente pur in condizioni di difficoltà, ed esprimendo la certezza che più fecondi successi deriverebbero da una sua più adeguata organizzazione.

LA NUOVA LEGGE DI PUBBLICA SICUREZZA.

Anche gli strumenti legislativi di cui la polizia può disporre devono essere ammodernati. Molto si deve e si può ottenere dalla nuova legge di pubblica sicurezza, il cui progetto è stato da tempo predisposto dal Governo ed è attualmente all'esame del Senato. E, sia pure assicurando idonee garanzie, va consentito di applicare efficaci misure di prevenzione nei confronti di tanti che, già condannati, si rivelino incapaci di inserirsi lealmente e responsabilmente nella società, e di altri che, pur incensurati, non sono meno pericolosi perché vivono del delitto, malamente dissimulando sotto le vesti esteriori di persone dabbene la loro ribalderia e scaltrezza e spregiudicatezza.

EDUCAZIONE ALLA LIBERTÀ.

Ma una prevenzione, meno immediata e ancor più vasta ed efficace, deve costituire un impegno e un programma per tutti i cittadini sensibili e responsabili. E per questa opera politici, magistrati, amministratori, educatori, genitori, e inoltre la stampa, lo spettacolo, le categorie produttive in genere, devono ritenersi particolarmente impegnati.

L'Italia di oggi è un paese assai diverso da quello che era anche soltanto trent'anni fa. I principi personalistici e democratici cui si ispira, i fermenti che lo animano, le profonde trasformazioni che si vanno operando nel suo tessuto sociale, il continuo accrescimento del reddito nazionale e l'espansione del benessere verso masse sempre più ampie della popolazione, hanno operato una rivoluzione profonda che ha aspetti largamente positivi, ma che fa registrare pure situazioni doloro-

samente negative. È che troppo spesso le preoccupazioni di ordine materiale hanno fatto trascurare i valori morali.

La più larga partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, a tutti i livelli, iniziata spesso senza adeguata preparazione, non è stata sempre seguita dalla necessaria presa di coscienza dei veri problemi della società e dai conseguenti approfondimenti. La libertà viene da taluni usata senza alcun riguardo per la uguale libertà degli altri: il danno che certa letteratura e certi spettacoli provocano nelle persone dalla costituzione morale gracile o dalla costituzione fisica tarata, è incalcolabile. La psicologia (o psicosi?) del benessere fa ricercare ansiosamente sempre più abbondanti beni materiali, da ottenersi peraltro con la minor fatica possibile. È uno scotto che ogni società in evoluzione sembra costretta a pagare prima di raggiungere un conveniente equilibrio: e ce lo confermano le analoghe esperienze fatte da altri paesi oggi evoluti o in via di evoluzione.

Da tutto ciò consegue — accanto al progresso della democrazia, allo sviluppo della economia, all'aumento della sicurezza sociale — una preoccupante e pericolosa diminuzione della dimensione umana, una progressiva squalificazione dell'individuo. C'è, purtroppo, un contesto sociale, che si fa sempre più largo, di diseducati, privi di ideali veri, suggestionati dal sesso, dal danaro, dalla violenza, desiderosi del successo ad ogni costo, che non hanno alcun riguardo per gli altri, che giungono fino al disprezzo della vita e al rifiuto di ogni valore morale.

È in questo sottofondo che si sviluppano l'egoismo e la insoddisfazione e l'angoscia dell'uomo di oggi, ma anche la criminalità. Se non si provvede a una decisiva bonifica morale, tutti i provvedimenti avranno l'efficacia di una cura sintomatica, e nulla più.

Occorre rivalutare i valori morali come guida ineliminabile di una società che voglia esser veramente civile; occorre riguardare all'uomo come essere cui tutto il resto è finalizzato, ma che ha a sua volta un fine spirituale e dei doveri individuali e sociali; occorre ripristinare il senso e l'impegno della solidarietà sociale e dell'amore, tra gli individui e tra i popoli.

E questo compete a tutti coloro che hanno responsabilità, a qualsiasi livello, nell'organizzazione della vita associata.

Un sistema processuale, adunque, che garantisce i diritti essenziali della persona dell'imputato e non lo considera colpevole fino all'accertamento definitivo, non potrà fondatamente essere accusato di non difendere efficacemente la società dal delitto; ma invece potrà inserirsi tra gli altri strumenti di riqualificazione dell'individuo per la costruzione di una società veramente civile.

CAPITOLO V.

LINEAMENTI DEL NUOVO PROCESSO

Ecco quali dovrebbero essere le linee fondamentali del nuovo processo:

a) la polizia giudiziaria prende notizia del reato, e provvede ai soli atti necessari ed urgenti per assicurarne le prove (n. 19 dell'articolo 2 del testo approvato dalla Commissione). Comunque ne riferisce immediatamente al pubblico ministero (n. 20);

b) il pubblico ministero, appena pervenutagli la notizia del reato, assume la immediata e diretta responsabilità del perseguimento di esso; la polizia giudiziaria non ha più poteri autonomi, e può solo agire dietro direttive del pubblico ministero (n. 22). Questi, peraltro, può compiere indagini preliminari limitatamente a quelle necessarie per la formulazione dell'imputazione (*ibidem*);

c) compiute eventualmente le indagini preliminari, il pubblico ministero deve provvedere in uno dei modi seguenti:

1) se ritiene manifestamente infondata la denuncia o la querela o l'istanza, chiede al giudice istruttore l'archiviazione degli atti (n. 23);

2) se non ricorre la necessità di alcuna indagine istruttoria, richiede al giudice competente il giudizio immediato (n. 24);

3) negli altri casi, richiede sollecitamente al giudice istruttore l'istruttoria, notificando l'imputazione alla persona sospettata di aver commesso il reato ed alla persona offesa dal reato medesimo (n. 25);

d) l'istruttoria è volta ad accertare se l'imputato può essere prosciolto, o se invece è necessario procedere al dibattimento (n. 26). A tali fini, il giudice istruttore compie gli accertamenti generici e tutti gli atti non rinviabili al dibattimento, nonché quelli necessari per stabilire se l'imputato possa essere prosciolto o se debba invece essere rinviato a giudizio (n. 27);

e) nel corso dell'istruttoria, il pubblico ministero e i difensori dell'imputato e della parte civile possono presentare memorie e indicare elementi di prova; possono intervenire negli esperimenti giudiziali, nelle perizie, nelle perquisizioni domiciliari e nelle ricognizioni, nonché negli atti istruttori non ripetibili; possono assistere all'interrogatorio dello imputato (n. 30). Possono infine prendere visione dei verbali delle operazioni alle quali hanno il diritto di intervenire o di assistere; e inol-

tre — salvo che il giudice istruttore non lo vieti, per esigenze istruttorie e per un limitato periodo di tempo — possono prendere visione dei verbali delle ispezioni, delle perquisizioni personali, dei sequestri e delle deposizioni testimoniali (n. 30).

Nell'istruttoria, perciò, e in ogni stato e grado del procedimento, pubblico ministero e difensori delle parti sono su posizioni di parità (n. 3);

f) al termine dell'istruttoria, il giudice istruttore deposita gli atti (n. 32); quindi pronuncia sentenza di proscioglimento per qualsiasi causa, altrimenti emette ordinanza di rinvio a giudizio (n. 34). La sentenza istruttoria di proscioglimento va impugnata dinanzi al giudice competente per il dibattimento (n. 35);

g) limitata così come precisato *sub d)*, l'istruttoria può essere compiuta in un tempo limitato: perciò sarà prevista una durata massima dell'istruttoria, che non dovrà essere fissata in un termine superiore ad un anno; soltanto in caso di impossibilità obiettiva di rispettare il termine, il tribunale in camera di consiglio potrà prorogarla per altro determinato periodo non superiore ad un anno (n. 33);

h) il dibattimento si svolge secondo le regole della oralità (n. 4), della immediatezza e della concentrazione (n. 40).

Il pubblico ministero e i difensori esaminano direttamente l'imputato, i testimoni e i periti; il presidente del collegio (o il pretore) dirige e vigila, decidendo immediatamente le eccezioni; quindi può integrare l'esame ponendo egli le domande che ritenga necessarie (n. 41).

In dibattimento può darsi lettura soltanto degli atti istruttori compiuti con la garanzia dell'intervento o dell'assistenza delle parti; e, degli atti contenenti dichiarazioni, solamente nel caso di irripetibilità dell'atto, oppure sull'accordo delle parti (n. 42);

i) l'impugnazione può proporsi fin dopo l'avviso di deposito del provvedimento, ed è ammissibile comunque sia stata qualificata dalle parti (n. 43). Sono ammissibili nuovi motivi di impugnazione (n. 44);

l) nel procedimento di appello possono assumersi nuove prove, e può essere totalmente o parzialmente rinnovato il dibattimento (n. 45);

m) non è consentito il proscioglimento per insufficienza di prove (n. 7);

n) sia il giudice istruttore sia il giudice del dibattimento possono disporre provvedimenti motivati di coercizione processuale (numeri 29 e 37).

Le misure di coercizione personale saranno diverse, fino alla più grave costituita dalla custodia in carcere (n. 36). Esse vanno disposte a carico dell'imputato di delitto che determini particolare allarme sociale, o per la gravità di esso o per la pericolosità dell'imputato, quando tuttavia ricorrano sufficienti elementi di colpevolezza (*ibidem*). È augurabile che la Camera preveda anche analoga possibilità per specificate esigenze istruttorie e per il tempo alle stesse indispensabili, ripristinando il testo di un emendamento inopinatamente respinto in questa parte;

o) il provvedimento con cui il giudice istruttore applica una misura di coercizione personale, va motivato, ed è impugnabile anche nel merito dinanzi al tribunale in camera di consiglio, nel contraddittorio delle parti (n. 36);

p) immediatamente esecutivo per ovvie ragioni, il provvedimento di coercizione personale dovrebbe — nel caso di utilizzazione anche per specificate esigenze istruttorie — automaticamente cessare di efficacia alla scadenza del termine previsto o, anche prima, al compimento degli atti per cui è stato disposto.

Comunque, va determinata la durata massima della custodia in carcere dell'imputato (n. 38);

q) la polizia giudiziaria può arrestare chi è colto in flagranza di un grave reato; e può anche fuori del caso di flagranza, fermare colui che è gravemente indiziato di un grave reato, quando vi sia fondato sospetto di fuga (n. 19).

Le persone arrestate o fermate vanno poste, subito e comunque entro le ventiquattro ore, a disposizione del pubblico ministero (n. 20). In caso di convalida, i provvedimenti avranno efficacia limitatamente al periodo che stabilirà il legislatore delegato. Intanto il pubblico ministero porrà gli interessati a disposizione del giudice del dibattimento nel caso di giudizio immediato, o del giudice istruttore nel caso di istruttoria: essi provvederanno, eventualmente, a trasformare il provvedimento — se ancora efficace — in una misura di coercizione personale, così come previsto *sub n*);

r) la personalità dell'imputato va effettivamente accertata. In ogni stato e grado del giudizio, possono essere disposti accertamenti e acquisiti elementi che consentano una compiuta conoscenza del soggetto (n. 8);

s) le misure di sicurezza vanno applicate con le opportune garanzie giurisdizionali, nel contraddittorio delle parti. La pericolosità deve essere effettivamente accertata. I provvedimenti sono impugnabili (n. 46);

t) le possibilità di revisione vanno ampliate, ai fini di una più efficace tutela dell'innocente; il procedimento relativo va svolto nel contraddittorio delle parti (n. 47);

u) l'errore giudiziario va riparato in tutti i casi di ingiusta detenzione (n. 48);

v) nel processo penale può essere esercitata l'azione civile per la riparazione e per il risarcimento del danno cagionato dal reato (numeri da 12 a 17);

z) la competenza per materia viene stabilita non solo in base alla quantità della pena applicabile, ma anche in base alla qualità del reato. La corte di assise è competente per i delitti che offendono un interesse politico dello Stato ovvero un diritto politico del cittadino: così detti delitti obiettivamente politici (n. 9).

PARTE TERZA

CAPITOLO I.

LA DELEGA AL GOVERNO

Il primo problema che la Commissione ha dovuto affrontare è stato quello della delega al Governo per la redazione ed emanazione del nuovo codice di procedura penale. Problema di grande delicatezza, data la riluttanza o quanto meno lo scarso entusiasmo con cui solitamente il Parlamento affida al Governo compiti legislativi, e soprattutto data la rilevante importanza politica delle scelte che vanno poste a base del nuovo ordinamento del processo penale.

Il Governo, consapevole delle difficoltà di ordine tecnico-sistematico nella redazione del nuovo testo, delle esigenze di coordinamento, e in particolare dell'impegno e del tempo che un tal lavoro richiede e perciò della necessità di non caricare il Parlamento di un compito così gravoso e assorbente in questo scorcio di legislatura, ha chiesto di essere delegato ad emanare il nuovo codice, dopo aver udito il parere di una commissione di parlamentari e di tecnici. Tutta la Commissione, escluso il gruppo comunista, a conclusione di un lungo ed approfondito dibattito si è dichiarata d'accordo, non ravvisando logicamente possibile o comunque realistica alcun'altra soluzione.

RAGIONI DELLA DELEGA.

In linea di principio, va riaffermata la capacità e la idoneità del Parlamento ad elaborare direttamente il nuovo codice di procedura penale, specialmente in relazione alle scelte politiche e agli indirizzi

fondamentali che devono caratterizzarlo. In ordine a ciò, nessun altro organo può meglio interpretare le esigenze e le attese del Paese.

Non va, tuttavia, taciuto che la nostra produzione legislativa è, per un complesso di cause, spesso imperfetta sotto il profilo tecnico. Orbene, una codificazione ha delle esigenze tecniche e di coordinamento tutte particolari, superiori comunque a quelle delle leggi comuni: sarebbe assai grave anche il solo pericolo che tali esigenze possano rimanere insoddisfatte.

Va poi considerata la necessità di non appesantire con impegni lunghi e complessi il lavoro del Parlamento, anche al fine di non distrarlo da altri compiti ugualmente importanti, politici e legislativi. In particolare l'attuale Parlamento, mentre la legislatura volge rapidamente al termine, dove potersi dedicare anche a tutta una serie di impegni legislativi, di importanza determinante e di non minore complessità, che costituiscono il programma della maggioranza e sono spesso sollecitati perfino dall'opposizione.

CAPITOLO II.

IL PENSIERO DEL COSTITUENTE

Per provvedere a situazioni del genere, evidentemente — cioè per varare leggi complesse, ponderose, richiedenti speciali competenze tecniche, cura scrupolosa anche di minimi particolari non sempre adeguatamente apprezzabili da un'assemblea numerosa, coordinamento con altre norme vigenti, e soprattutto impegno per lungo tempo — il legislatore costituente prevede e disciplinò, nell'articolo 76 della Costituzione, la delega legislativa al Governo.

L'istituto aveva già una sua storia in Italia e fuori.

Della legislazione delegata, i codici sono un esempio addirittura scolastico. Infatti in ogni tempo e sotto ogni regime, la elaborazione e la riforma dei codici sono state delegate al Governo.

In sede di II Sottocommissione dei « 75 » non si registrò pieno accordo sulla opportunità dell'istituto. Molti Commissari, di parte diversa e in contrasto con altri della propria parte, presero posizione in favore o contro, e per una delega limitata o ampia.

Per la verità, il timore di declassare la funzione legislativa del Parlamento e la decisa volontà di non ripetere procedure usate — non sempre opportunamente — dal regime fascista, fecero sollevare resi-

stenze contro tutte le deroghe al sistema ordinario di legiferazione, e perfino contro la possibilità del procedimento legislativo decentrato (Commissioni parlamentari in sede legislativa: cfr. « Studi sulla Costituzione », Milano 1958, vol. IV, pagg. 106-107).

Ma l'esigenza di procedure abbreviate, soprattutto per snellire il lavoro delle Camere, si impose, sia pure con difficoltà. Così, si prevede la possibilità di deferire ad una Commissione, eletta a sistema proporzionale, l'esame e la formulazione del testo di una proposta di legge, lasciando poi all'Assemblea la approvazione finale, senza discussione, salve le sole dichiarazioni di voto (cfr. articolo 29 del progetto della II Sottocommissione). Da tale procedura sarebbero state escluse le proposte relative a determinate materie che avrebbe poi precisate il Comitato di coordinamento (cfr. seduta del 9 novembre 1946).

Successivamente, si ammise la possibilità di delega al Governo « per tempo limitato e per oggetti determinati e sempre che non attingano all'esercizio delle libertà personali e politiche, alle leggi complementari della Costituzione ed all'approvazione dei bilanci » (cfr. articolo 32 del progetto della II Sottocommissione). Questo testo fu proposto dal presidente Terracini, unificando i punti di vista di vari Commissari; e fu approvato con l'opposizione del relatore Mortati, che riteneva la formula tale da rendere praticamente nulla la facoltà di delega legislativa.

A parte le suddette esclusioni, non si affermò affatto il principio o l'opinione della riserva della delega legislativa alle materie di scarsa importanza. Lo stesso presidente Terracini accennò espressamente alla possibilità di delega per le codificazioni, che richiedono un tempo più largo; mentre subito dopo il relatore Mortati rilevò che la formula proposta dal Presidente era tale, tra l'altro, da escludere la delega per i codici, siccome riguardanti materie attinenti ai diritti e alla libertà dei cittadini. Questa obiezione, e una esplicita richiesta del Commissario Mannironi, confermano che era certa opinione della maggioranza (almeno!) dei Commissari e dello stesso presidente Terracini, che i codici potessero formare oggetto della delega legislativa (cfr. seduta del 12 novembre 1946).

Il Comitato di coordinamento propose di sopprimere le suddette limitazioni; ma non fu d'accordo la II Sottocommissione (cfr. seduta del 20 dicembre 1946).

Vi provvide, tuttavia, il Comitato di redazione del progetto di Costituzione, che così formulò l'articolo 72, poi 74 del progetto: « Lo esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non previa determinazione di principi e criteri direttivi, e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti ».

Il testo fu approvato, senza discussione e senza modifiche, nella seduta del 16 ottobre 1947 dell'Assemblea Costituente, e divenne l'articolo 76 della Costituzione. In sede di coordinamento fu semplicemente sostituita la parola « previa » con l'altra « con ».

Nella stessa seduta e in quella successiva l'Assemblea Costituente attribuì al Governo il potere di emanare decreti-legge, in casi straordinari di necessità e di urgenza: la II Sottocommissione e la Commissione dei 75 erano state assolutamente contrarie.

Nelle sedute immediatamente precedenti del 14 e del 15 ottobre 1946, la stessa Assemblea Costituente aveva accolto la proposta di procedura cosiddetta « redigente » di cui all'articolo 29 del progetto della II Sottocommissione, poi 67 e 69 del progetto di Costituzione; ed inoltre aveva affermato la possibilità della procedura cosiddetta « deliberante » per tutti i disegni di legge, esclusi quelli in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci, e di consuntivi (cfr. articolo 72 della Costituzione).

Da tutto ciò si evince chiaramente il più largo favore dell'Assemblea Costituente verso le procedure legislative decentrate e perfino verso le forme di legislazione delegata e di urgenza, e la esclusione di ogni limitazione oltre quelle espressamente previste.

L'opinione di alcuni membri della II Sottocommissione, ricordata dal collega Guidi, non fu condivisa dal Comitato di coordinamento, né dal comitato di redazione del progetto, né infine dall'Assemblea. Le limitazioni dai primi sostenute, perciò, non solo non rappresentano la opinione del legislatore Costituente, ma anzi furono dallo stesso espressamente disattese.

CAPITOLO III.

GARANZIE COSTITUZIONALI

Orbene, nel nostro sistema, la delega legislativa è un istituto costituzionale utilizzabile per tutte le materie, sia pure con le particolari cautele espressamente previste: oggetto definito, tempo limitato, determinazione di principi e criteri direttivi.

Ogni altra limitazione può dipendere soltanto da scelte politiche, cioè dalla valutazione in concreto della opportunità di delegare o meno al Governo la potestà legislativa in determinate materie, o anche in speciali situazioni.

Tali scelte spettano esclusivamente al Parlamento, nella sua libera e sovrana valutazione delle circostanze di fatto.

La delega al Governo di un provvedimento legislativo, sia pure importante come un codice, non importa affatto una mortificazione del potere legislativo, e tanto meno una rinuncia all'esercizio del potere stesso. Se fosse vero, bisognerebbe concludere che la mortificazione fu innanzi tutto opera del Costituente, che prevede la possibilità di delega, pur in un contesto di esaltazione del Parlamento. Ma la preoccupazione non ha alcun fondamento, considerato che è lo stesso Parlamento a scegliere, nella sua autonomia e nella pienezza dei suoi poteri, una strada di legiferazione diversa da quella ordinaria, ma costituzionalmente legittima, per sue particolari considerazioni; e che il Parlamento si garantisce con la precisazione di principi e criteri che dovranno essere adottati dal legislatore delegato, in un tempo limitato e in una materia esattamente determinata: sì che, sostanzialmente, le scelte fondamentali restano sempre quelle adottate dal Parlamento.

PRINCÌPI E CRITERI DIRETTIVI DELLA DELEGA.

Il problema è, piuttosto, di realizzare concretamente tali garanzie, di assicurarsi che il Governo legiferi nella linea delle scelte di fondo compiute dal Parlamento: e ciò anche per evitare pericoli di incostituzionalità della legge delegata. Si tratta, allora, di determinare inequivocabilmente i principi e i criteri direttivi della delega; cioè di precisare al Governo le linee essenziali della nuova disciplina o del nuovo istituto, così come le vuole il Parlamento, sì che al Governo non resti la possibilità di decidere autonomamente e magari alternativamente, secondo più gli piaccia, altro che sugli aspetti tecnici e di dettaglio.

I « principi » sono appunto i concetti fondamentali, le proposizioni primarie da cui derivano altri concetti e regole; sono le norme generali che disciplinano i pensieri e le azioni in un determinato settore. I « criteri » sono le scelte tecniche determinanti, occorrenti per realizzare concretamente, in quel determinato campo, i principi generali.

« Principi » e « criteri » sono il risultato delle scelte politiche e anche tecniche compiute dal Parlamento, e costituiscono le strutture portanti e i tratti caratteristici della normativa che si intende realizzare: sì che al Governo resta il compito — limitato ma forse per ciò stesso più complesso — di riempire tale schema con la precisazione degli aspetti tecnici che derivano dall'impostazione del delegante, con i richiami alle altre norme vigenti ed i coordinamenti necessari, con la definizione, cioè, nei suoi dettagli, di tutta la nuova disciplina.

CAPITOLO IV. PRECEDENTI STORICI

I precedenti storici confermano che la delega al Governo è stata la regola per la codificazione. Gli stessi esempi, adottati dal deputato Guidi, di codificazione diretta da parte del Parlamento, si riferiscono ad episodi assai limitati nel numero e nell'importanza, e proprio per questo confermano la regola.

Invero, nel codice civile del 1865 sarebbe stata redatta dal Parlamento la parte relativa al diritto di famiglia, mentre tutto il resto e il coordinamento sarebbe stato delegato al Governo. Nel codice di procedura penale del 1889 al Governo sarebbero state delegate soltanto la promulgazione e il coordinamento.

Intanto, il caso del 1865 potrebbe dimostrare anche che il Parlamento, ancor giovane di età e di esperienza, si sia accinto alla codificazione diretta e sia stato costretto, dopo aver approvato appena la prima parte — il libro I « Delle persone » conta 405 articoli sui 2147 di tutto il codice — a concedere al Governo la delega prima sdegnosamente rifiutata. Tuttavia, va precisato che le modifiche furono concordate tra la Commissione del Senato e il Ministro guardasigilli nelle sole tornate del 15 luglio e del 26 novembre 1863, ed altre furono inserite nell'articolo 2 della legge 2 aprile 1865, n. 2215, la stessa cioè con la quale il Governo fu autorizzato a pubblicare il codice.

Quanto al codice di procedura penale del 1889, è ben noto che modificò il codice precedente in maniera assai modesta, e sulla base di « novelle » approvate nel frattempo (cfr. in proposito la relazione Fortuna).

In relazione a questi modesti episodi, il collega Guidi ha spezzato una lancia in onore di quel Parlamento che sentì forte il senso della propria funzione: ovviamente per metterlo a fronte di questo Parlamento che si mostrerebbe propenso a dimenticarsene. È il deputato Guidi, tuttavia, a dimenticare che quel Parlamento, molto sensibile ai problemi dei propri poteri e delle proprie prerogative, si trovò più di una volta nella situazione di aver respinto una proposta di legge governativa e di vedersela ciononostante diventar legge attraverso i pieni poteri concessi al Governo: è il caso, per esempio, dell'ordinamento giudiziario del 1865.

Almeno oggi questi pericoli non vi sono, ed è lo stesso Governo che chiede al Parlamento di determinargli principi e criteri direttivi in maniera inequivoca.

CAPITOLO V. SOLUZIONI ALTERNATIVE ALLA DELEGA

Per evitare la legge delega, il gruppo comunista ha proposto la costituzione di una « Commissione parlamentare speciale presso la Camera dei deputati per la formulazione e l'approvazione del testo del codice di procedura penale »; e, in linea subordinata, la procedura dell'articolo 85 del Regolamento della Camera, che prevede l'approvazione in Aula dei criteri informativi della legge e la formulazione degli articoli in Commissione.

La prima proposta è stata considerata inammissibile, in quanto avrebbe attribuito la potestà legislativa ad un organo non previsto dalla Costituzione: una Commissione speciale della Camera dei deputati. Una tale Commissione ben potrebbe essere investita, dal Presidente della Camera, della discussione e approvazione definitiva di un disegno di legge, in sede legislativa, a termini dell'articolo 40 del Regolamento della Camera; ma, in tal caso, la procedura avrebbe dovuto essere diversa da quella suggerita dal gruppo comunista, e comunque non essere proposta come emendamento sostitutivo dell'articolo 1 del disegno di legge.

Ugualmente inammissibile dev'essere considerato l'altro emendamento che suggerisce la procedura dell'articolo 85 del Regolamento della Camera, quanto meno perché questa dovrebbe essere proposta in Aula. Esso, tuttavia, fu respinto con regolare votazione, in considerazione della scarsa funzionalità della procedura stessa e soprattutto della necessità di proporre eventualmente il contenuto in Aula con apposito strumento.

Comunque, la Commissione non ha trascurato la circostanza che l'una e l'altra procedura presuppongono un progetto redatto in articoli, che manca nel caso che ci occupa: qui, infatti, è redatto in articoli il solo disegno di legge di delega, non il codice di procedura penale che dovrebbe formulare la Commissione.

CAPITOLO VI. REALISMO DELLA DECISIONE

Per tutte queste considerazioni, la grande maggioranza della Commissione — contrario il solo gruppo comunista — ha ritenuto di dover adottare, come più opportuno ed efficace, il provvedimento di delega

legislativa al Governo. Il Parlamento potrà così provvedere anche agli altri impegni importanti che premono, mentre nel periodo prefissato il Governo provvederà alla formulazione del testo del codice. Il Parlamento, inoltre, preciserà nella legge delega quello che intende debba essere il nuovo codice di procedura penale, sì che il Governo possa emanare soltanto quel codice voluto dal Parlamento, completandone le linee concettuali indicate con i contenuti più propriamente tecnici e risolvendo i relativi problemi di sistematica e di coordinamento.

Di fronte all'urgenza e alla complessità del provvedimento, da tutti sottolineata, questo è sembrato il solo modo realistico di realizzarlo.

LA COMMISSIONE CONSULTIVA.

Il Governo stesso ha chiesto di sottoporre il codice al parere di una commissione di parlamentari e di tecnici, impegnandosi per bocca del suo rappresentante in Commissione a consultarla volta a volta e non semplicemente prima della emanazione del nuovo codice. La Commissione giustizia ne ha preso atto, ed ha approvato tutto l'articolo 1 del disegno di legge nella nuova formulazione proposta dai relatori, che prevede l'aumento del numero e delle categorie dei componenti la commissione consultiva, e precisa gli organi che devono designarli.

È sembrato congruo il termine di due anni per l'esercizio della delega.

PARTE QUARTA

CAPITOLO I.

LE LINEE DEL NUOVO CODICE DI PROCEDURA PENALE

La legittimità della delega è legata ad alcune condizioni espressamente indicate nell'articolo 76 della Costituzione. In particolare essa deve riferirsi ad « oggetti definiti » e deve determinare « principi e criteri direttivi ».

La Costituzione ha voluto con ciò evitare il pericolo che il Parlamento si trovi poi di fronte a una regolamentazione di materia diversa, oppure più o meno vasta di quella che aveva chiesta, e soprattutto che la disciplina risulti diversa da quella che intendeva fosse adottata.

La delega legislativa non spoglia il Parlamento del suo potere: soltanto ne trasferisce l'esercizio al Governo temporaneamente: « per tempo limitato », e inoltre limitatamente: « per oggetti definiti » e « con determinazione di principi e criteri direttivi ». Potremmo parlare, nella specie, di « mandato » se i due istituti non differissero soprattutto per la circostanza che il Governo delegato agisce in nome proprio in virtù del potere attribuitogli, e la sua attività non ha bisogno di essere ratificata dal delegante. Del mandato, tuttavia, la delega legislativa ha alcuni aspetti caratteristici, in modo speciale quello per cui il Governo delegato non può agire secondo meglio creda, ma ha l'obbligo di rispettare i limiti e le istruzioni fissati nell'atto di delega.

OGGETTO DELLA DELEGA.

L'emanazione di un nuovo testo del codice di procedura penale sembra costituire una esatta delimitazione e specificazione dell'oggetto della delega.

Il Governo è richiesto di provvedere non a un qualsiasi codice, bensì a quello che regola il processo penale, nelle sue parti tradizionali e ormai non discusse, cioè negli aspetti generali, nella fase di cognizione e in quella dell'esecuzione. Il « nuovo » codice, inoltre, deve essere diverso da ogni altro precedente.

Ma queste indicazioni si precisano ulteriormente con gli stessi principi e criteri direttivi della delega.

LE DIRETTIVE DELLA DELEGA.

Il Parlamento si garantisce che la legge commessa al Governo contenga esattamente la disciplina voluta, precisandogliene nella delega le linee essenziali. I trentasette principi e criteri direttivi suggeriti dal disegno di legge, portati addirittura a cinquanta dalla Commissione, assicurano che il Governo non potrà fare un codice qualsiasi del processo penale, e neppure regolare istituti particolari in un modo piuttosto che in altro.

Le scelte adottate precisano sufficientemente la struttura e le linee essenziali del nuovo processo penale, e perfino il disegno delle più importanti fasi e dei principali istituti processuali: sì che il Governo deve provvedere a definirne il quadro e la disciplina attraverso le scelte tecniche conseguenziali, i dettagli indispensabili e il coordinamento opportuno, nella linea delle direttive già precisate.

PRINCÌPI E CRITERI.

È stato rilevato da qualcuno che il disegno di legge non distingue chiaramente i principi dai criteri, e che questi ultimi, di gran lunga più numerosi degli altri, sono piuttosto regole di esperienza anziché risultato di elaborazioni dottrinali.

È facile ribattere che una legge-delega non è un trattato scientifico, e che spetta piuttosto alla dottrina una tale elaborazione, sulla base delle statuizioni della legge. « *Lex iubet non docet* ». D'altra parte, ad un ordine sistematico astratto è preferibile una successione logica di principi e di criteri che offra una più chiara fisionomia del nuovo processo. La legge, oltre che un contenuto di volontà, ha sempre un contenuto pedagogico, formativo, che si rivolge ad ogni cittadino; ed ogni cittadino, anche se non tecnico, deve poter comprendere le disposizioni della legge.

Quanto alla maggiore accentuazione dei criteri rispetto ai principi, è ovvio che ciò è essenziale per precisare le direttive della delega. I prin-

cipi generali possono dar vita a vari tipi di codice, o quanto meno a variare discipline del processo, finanche fra loro contrastanti; soltanto i criteri, definendo la scelta concreta, e magari pratica, pur in riferimento ai principi enunciati, possono definire inequivocabilmente un certo tipo di processo, esattamente quello prescelto dal Parlamento.

CAPITOLO II.

ADEGUAMENTO ALLA COSTITUZIONE

Il disegno di legge governativo propone, quale prima direttiva della delega, l'obbligo di adeguare il nuovo codice di procedura penale ai principi risultanti dalla Costituzione.

Una tale affermazione è così ovvia da apparire perfino pleonastica. Tutte le leggi devono essere conformi ai principi della Costituzione, e non è necessario ricordare espressamente al Governo in una legge delega questo presupposto essenziale.

Il richiamo espresso ai principi della Costituzione può essere anche opportuno, quale solenne manifestazione dell'intendimento del legislatore: tanto più in una materia come quella del codice di procedura penale che frequentemente è stata additata come una delle più bisognevoli di adeguamento costituzionale. Tuttavia questo non può essere considerato un « principio » dello stesso tipo, anche se più importante, degli altri da precisarsi in una legge delega: è piuttosto il principio essenziale di ogni produzione legislativa.

Il richiamo ai principi della Costituzione va elevato, perciò, ad affermazione di fondo, e indicato quale presupposto stesso della delega, e matrice degli altri principi e criteri della delega.

Pertanto la Commissione, accogliendo un emendamento del relatore Valiante, ha posto il suddetto richiamo nella premessa dell'articolo 2, quale fondamentale qualificazione del nuovo codice.

CAPITOLO III.

ADEGUAMENTO ALLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI

Con appositi emendamenti era stato indicato come uno dei criteri direttivi della delega l'« adeguamento alle convenzioni internazionali relative ai diritti della persona umana e al processo penale » (Valiante); o l'adeguamento « ai principi sanciti dalle convenzioni internazionali

concernenti il processo penale » (Martuscelli, Pennacchini); o il « coordinamento... con i principi e le norme previsti dalle convenzioni internazionali relative ai diritti della persona ed al processo penale » (Galdo); o, più genericamente, la conformità del codice alle norme « di diritto internazionale generalmente riconosciute » (Riccio).

Sembrava che, oltre alle « norme del diritto internazionale generalmente riconosciute » — cui per l'articolo 10 della Costituzione deve conformarsi l'ordinamento giuridico italiano, e che perciò implicitamente costituiscono già una direttiva per il legislatore delegato a redigere il nuovo codice di procedura penale — fosse opportuno il richiamo espresso ad altre convenzioni internazionali, ovviamente ratificate dal nostro paese, concernenti il rispetto dei diritti della persona umana che possono essere interessati nel corso di un processo penale e le regole fondamentali in materia di processo penale.

Si è convenuto, tuttavia, che le norme di cui innanzi devono ritenersi già recepite nel nostro ordinamento o per effetto dei principi della Costituzione e segnatamente dall'articolo 10, o per effetto delle ratifiche con le quali viene data attuazione alle convenzioni. Pertanto, ritirato l'emendamento Valiante, è stato respinto quello unificato Martuscelli-Pennacchini, e considerato superato quello Riccio. Successivamente, in sede di esame della norma relativa al coordinamento del nuovo codice con le altre leggi dello Stato (articolo 3), anche l'emendamento Galdo veniva ritirato.

CAPITOLO IV.

SEMPLIFICAZIONE DEL PROCESSO

Primo criterio direttivo, nel testo approvato dalla Commissione, è diventato, invece, quello della massima possibile semplificazione nello svolgimento del processo, con l'eliminazione di ogni atto od attività non essenziale.

La semplificazione importa, in generale, un processo lineare, dalle strutture semplici ed essenziali, non appesantito da fronzoli, ma invece agile e celere, e la eliminazione di tutte le deroghe o le eccezioni che sia possibile. Le regole processuali devono poter essere conosciute da tutti i cittadini, siccome norme di garanzia per tutti, e perciò comprese non soltanto dai tecnici del diritto o magari da coloro che hanno... consuetudine con i processi. La semplificazione delle norme processuali adempirà, perciò, anche la funzione pedagogica che deve essere propria di ogni legge.

Così inteso, questo criterio assurge addirittura a rilevanza di principio fondamentale del nuovo ordinamento processuale. Ad esso ci richiameremo in sede di disciplina delle nullità.

PROCESSO AGILE E RAZIONALE.

Ma, in particolare, la semplificazione attiene alla « economia » del processo. Vanno delimitate chiaramente le fasi del processo, ed assegnata ad ognuna di esse una particolare funzione, una precisa finalità, e perciò un esatto contenuto. Gli atti processuali vanno compiuti soltanto dall'ufficio appositamente qualificato e limitatamente alle esigenze cui lo stesso deve provvedere.

Vanno perciò eliminati operazioni ed atti non direttamente efficaci, e perciò non indispensabili in quel momento e in quella fase. In tal modo si eviteranno perdite di tempo, spese e ripetizioni spesso inutili. Si consideri, per esempio, quanto oggi avviene in tema di raccolta delle prove: vi provvedono la polizia giudiziaria, il pubblico ministero, il giudice istruttore, il giudice del dibattimento, l'uno dopo l'altro, e spesso ripetendosi esattamente di fronte all'identico fatto e alla medesima persona, fino al punto di proclamare implicitamente la superfluità di dichiarazioni e di verbalizzazioni per esteso, attraverso la ben nota « conferma » della posizione già risultante nel processo. Si pensi, inoltre, a provvedimenti che possono essere emanati — come quelli di coercizione materiale e personale — da diversi uffici, e anche successivamente, magari dopo che già un ufficio li ha revocati siccome non più necessari.

Va, infine, eliminata tutta quella sequenza di atti che talvolta la prassi ma più spesso le norme scritte richiedono, pur senza che abbiano alcuna rilevanza sostanziale ai fini dell'accertamento della verità. Si pensi, così, al continuo andirivieni del fascicolo processuale tra pubblico ministero e giudice istruttore per le richieste; a tanti scritti che una maggiore oralità consentirà di eliminare; a tutte le carte, anche semplici missive o lettere di accompagnamento, che ingrossano ed appesantiscono, senza necessità ed anzi con conseguenza negativa, il fascicolo degli atti del processo.

La Commissione, su questa linea, ha già compiuto direttamente alcune scelte determinanti, come si vedrà più avanti; è giunta perfino a semplificazioni radicali, come quella che — attribuendo al tribunale in camera di consiglio la competenza a conoscere delle impugnazioni avverso i provvedimenti del giudice istruttore in materia di provvedimenti coercitivi, e direttamente al giudice competente per il dibattimento la impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento —

ha reso superflua la sezione istruttoria presso la corte di appello. Il legislatore delegato dovrà completare la struttura di questo processo più semplice.

È stato preferito, in proposito, il testo dell'emendamento del relatore Valiante siccome più largo e deciso nell'affermazione del principio.

CAPITOLO V.

SISTEMA ACCUSATORIO

La discussione generale ha messo in luce la generale propensione per il sistema accusatorio; e, pur nella convinzione di non poterlo trasportare di peso nel nostro ordinamento, si è affermata la necessità di attuarne tutti gli aspetti che meglio garantiscono la semplificazione del processo e, in particolare, i diritti della persona umana.

È sembrata, perciò, assai limitata la richiesta del disegno di legge di « accentuare i caratteri propri del sistema accusatorio »: tanto più che, presupponendo il termine « accentuazione » la esistenza già nell'ordinamento vigente di caratteristiche accusatorie, sia pure... meno accentuate, era fondato il timore che lo sviluppo del sistema accusatorio si limitasse alla sola fase processuale che attualmente ha caratteristiche del genere, cioè al dibattimento.

La Commissione ha accolto l'emendamento Fortuna, che richiede l'« attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio ».

PROCESSO DI PARTI.

Nell'economia generale del nuovo processo, quale è delineato dai principi e dai criteri direttivi della delega, il richiamo al sistema accusatorio ha un significato anche più vasto di quanto non risulti dalla espressione in sé presa. Esso, invece, oltre che per una certa disciplina di alcuni momenti del processo, è rilevante soprattutto perché qualifica il processo penale come un « processo di parti », con tutte le conseguenze in ordine alla posizione e alla funzione e ai poteri del pubblico ministero, ai diritti della difesa, e alla stessa strutturazione del processo.

Tra le principali caratteristiche del sistema accusatorio vanno ricordate la parità di posizione dell'accusa e della difesa, la estraneità e la posizione di supremazia del giudice rispetto alle parti, e la attribuzione ad ognuno dei tre « uffici » suindicati di specifiche funzioni.

Il giudice riceve l'accusa, prende atto della difesa, raccoglie le prove e decide. Egli è ugualmente distante tanto dall'accusatore quanto dall'accusato, e domina il « rapporto processuale » non tanto come vertice di esso, quanto soprattutto come colui dal quale le parti hanno il diritto di attendere una sentenza giusta e che ha il dovere di pronunciarla.

Parti sono tanto l'accusatore (quello pubblico, che rappresenta lo Stato, cioè il pubblico ministero, ed anche — ove ci sia — quello privato, cioè la parte civile) quanto l'accusato; ed entrambi sono parti in senso sostanziale, e contrapposte. Lo stesso pubblico accusatore non svolge nel processo funzioni di giudice e, una volta instaurato il rapporto processuale, ha gli stessi diritti e gli stessi doveri del difensore dell'imputato.

Il processo penale è, dunque, un rapporto fra parti, la cui dinamica si svolge nell'equilibrio di una imparziale garanzia giurisdizionale, nell'interesse di una giustizia obiettiva e serena (Vannini). L'accusa (pubblica) persegue la difesa dell'ordine sociale violato dal delitto, e si contrappone alla libera difesa dell'accusato: ma l'una e l'altra devono essere assistiti da pari garanzie sostanziali e formali. Lo Stato può restaurare l'ordine giuridico turbato dal delitto non già pretendendo a tutti i costi un atto riparatorio, magari indiscriminato e finanche non dovuto dall'accusato, bensì compiendo un atto di giustizia formale e sostanziale. Di qui l'interesse principalmente dello Stato a ricercare la verità. Orbene, più viene garantita la contrapposizione dialettica e paritaria delle parti, più efficace diventa la ricerca della verità, più sicuro ed agevole risulta il giudizio, più effettiva diventa la reintegrazione dell'ordine giuridico.

Il sistema accusatorio, distinguendo il giudice dall'accusatore e ponendo quest'ultimo sullo stesso piano della difesa, rende possibile questo « processo di parti ». Nello stesso tempo, toglie all'accusatore il potere di acquisire per proprio conto le prove e di disporre della libertà dell'accusato; mentre garantisce a quest'ultimo di difendersi opportunamente e di intervenire in tutti gli atti processuali nei quali può intervenire l'altro.

Solamente un tale processo penale può dirsi veramente giusto e garantista, ed è il portato di una moderna civiltà giuridica.

DIRITTI DELLA DIFESA.

Strettamente collegata — come si è visto — con la linea direttiva accusatoria è quella che riconosce alla difesa dell'imputato parità di posizione con l'accusa in ogni stato e grado del procedimento.

Già la Costituzione riconosce, all'articolo 24 comma secondo, come un diritto inviolabile la difesa in ogni stato e grado del procedimento. Qui si va oltre, parificando le prerogative della difesa a quelle stesse dell'accusa.

Sarà il legislatore delegato a definirle, per le varie fasi processuali. Intanto, fin da ora, si è ritenuto opportuno precisare che pubblico ministero e difensori delle parti hanno uguale facoltà di presentare memorie e di indicare elementi di prova nel corso dell'istruttoria, di intervenire ad alcuni atti istruttori, di assistere all'interrogatorio dell'imputato, di prendere visione degli atti processuali; ed esaminano direttamente l'imputato, i testimoni e i periti nel corso del dibattimento.

CONTRADDITTORIO NEI PROCEDIMENTI DI RIMESSIONE.

Pur essendo stato già affermato il principio della partecipazione della difesa, in posizione di parità con l'accusa, in ogni stato e grado del procedimento, e quindi risultando garantito il contraddittorio in tutte le fasi del giudizio, la Commissione ha accolto l'emendamento Guidi ed altri che tale garanzia sottolinea in particolare rispetto ai procedimenti di remissione per motivi di ordine pubblico o per legittimo sospetto.

Non è stata, invece, accolta la richiesta — pure compresa nello emendamento — di consentire la acquisizione di prove negli stessi procedimenti.

Neppure è stato accolto l'emendamento Guidi ed altri che sosteneva la necessità della « presenza » e partecipazione della difesa nel giudizio di decisione sui motivi di « ricsazione » del giudice.

ORALITÀ DEL PROCESSO.

Il processo accusatorio è essenzialmente orale e pubblico, diversamente dal processo inquisitorio che è scritto e segreto. Pertanto, un esplicito richiamo all'adozione dell'oralità nel processo potrebbe essere anche superfluo dopo la riaffermazione del sistema accusatorio.

Tuttavia la Commissione ha ritenuto di ribadirlo espressamente anche come conferma dell'opinione che esso meglio può garantire un processo più semplice e celere.

CAPITOLO VI.

FORME E NULLITÀ

Strettamente collegato al criterio della semplificazione del processo è, come si è accennato, il problema dell'osservanza delle forme processuali e delle connesse nullità.

L'esigenza di certezza e di uniformità del diritto impone tutta una serie di regole di condotta obbligatorie per tutti i soggetti del rapporto processuale, le parti e lo stesso giudice. Le attività e gli atti del processo devono essere compiuti nei modi e nei termini stabiliti dalla legge, pena la loro inefficacia.

Questa teoria — così detta della « legalità delle forme processuali » — si è finora imposta con la prevalente tendenza del positivismo giuridico, giungendo poco alla volta a determinare una notevole rigidità dell'ordinamento processuale. Le disposizioni scritte e più ancora la prassi di giudici e di parti — per garantirsi da decadenze e nullità — hanno finito per trasformare il processo penale in una « routine », in una sequenza, anche se niente affatto necessarie ai fini dell'accertamento della verità.

La legge processuale si è così cristallizzata a scapito della giustizia sostanziale, e non riesce a seguire le esigenze di una società in trasformazione. La evoluzione del diritto processuale è lentissima, e inadeguata alle esigenze di una giustizia effettiva e sollecita. Peraltro, questo rigido formalismo favorisce la naturale tendenza alle discettazioni bizantine e i cavilli dei più spregiudicati.

Contro questa specie di metodologia, siccome causa di inceppamenti della procedura che finiscono per offendere diritti fondamentali della persona, ha preso vigore la teoria così detta della « libertà delle forme processuali » o della « strumentalità delle forme processuali ». Questa si oppone al sistema normativo rigido e sostiene la necessità di lasciare al giudice e alla giurisprudenza la decisione sulla rilevanza dei singoli atti non compiuti secondo le regole, in modo da utilizzare tutti quelli che abbiano raggiunto il loro scopo senza pregiudizio delle parti. In tali sensi si è orientata la commissione Carnelutti la quale, nella nota « Bozza di uno schema del codice di procedura penale », considera — a tali fini — di ogni atto la funzione distintamente dalla struttura, cioè il fine ultimo dell'atto separatamente dalle modalità di compimento dell'atto in concreto; e quello ricollega alla determinazione della legge,

mentre queste ultime affida alla valutazione del giudice. Sicché un atto va considerato nullo soltanto quando manchi dei requisiti prescritti dalla legge a pena di nullità o ritenuti indispensabili al conseguimento del fine; e ciononostante, va considerato valido ed efficace quando abbia comunque raggiunto il suo scopo.

Pur senza seguire l'una o l'altra strada, la Commissione ha ritenuto che la disciplina delle forme degli atti processuali debba essere strettamente collegata alla garanzia di un giustizia sostanziale. Perciò, non solo debbono essere eliminati quegli atti che non sono indispensabili per l'accertamento della verità, ma inoltre devono ritenersi non opportune e comunque non vincolanti tutte quelle formalità che non siano essenziali per la salvaguardia dell'interesse sostanziale.

Tra queste non rientrano le formalità relative alla costituzione del giudice, all'iniziativa e alla partecipazione del pubblico ministero, e alla difesa dell'imputato: esse, infatti, sono poste a garanzia di diritti fondamentali, e perciò sono da considerarsi essenziali.

Il disegno di legge, a questo proposito, affermava l'opportunità di attenuare l'incidenza dei vizi meramente formali degli atti sulla validità del processo, e inoltre di rivedere la disciplina delle sanatorie.

La Commissione, approvando invece l'emendamento del relatore Valiante, ha stabilito che i vizi meramente formali non debbano incidere sulla validità del processo, salvo che non integrino una ipotesi di nullità di ordine generale.

DOCUMENTAZIONE DEGLI ATTI PROCESSUALI.

L'adozione di idonei strumenti, offerti dal progresso scientifico, per la documentazione degli atti processuali, in aggiunta ai mezzi tradizionali, è stata stabilita con apposita legge, che già da tempo è entrata in vigore.

Per la evidente utilità e le più larghe garanzie che offre, tale sistema di documentazione va adottato nel processo penale, nel quale l'importanza degli interessi in gioco esige tutta la precisione possibile e finanche particolari e sfumature che in altre sedi sono irrilevanti.

La Commissione, accogliendo l'emendamento Galdo, ha fissato il principio in via assoluta, escludendo le possibili limitazioni implicite nelle parole « di regola » che figurano nel testo del disegno di legge.

CAPITOLO VII.

ABOLIZIONE DEL PROSCIoglimento
PER INSUFFICIENZA DI PROVE

La proposta del disegno di legge di abolire la formula di proscioglimento per insufficienza di prove ha dato luogo a un dibattito particolarmente elevato ed appassionato.

Tutti erano fin dall'inizio d'accordo di escludere la formula dubitativa nelle sentenze istruttorie, sembrando ovvio che la fase istruttoria si concluda con la riaffermazione della non colpevolezza, e quindi della piena innocenza, dell'imputato tutte le volte che a suo carico non risultino elementi sicuri e decisivi di responsabilità. Molti, invece, erano convinti dell'inopportunità di estendere tale regola anche alla sentenza dibattimentale, e ciò per difficoltà di ordine pratico: la ineliminabilità del dubbio nella coscienza del giudice, e il pericolo che l'abolizione della formula dubitativa potesse portare più facilmente alla condanna anziché all'assoluzione.

IL DUBBIO DEL GIUDICE.

Come è noto, il giudice decide sulla base delle prove raccolte. Queste devono convincerlo — tanto che egli deve spiegarlo chiaramente nella sentenza — che il fatto per cui si procede sussiste, che è stato commesso proprio dall'imputato, e infine che costui ha agito intenzionalmente, cioè con la coscienza e la volontà di commettere il fatto. Tali prove devono risultare dagli atti del processo; ma il giudice le valuta secondo la sua coscienza, in base al principio del « libero convincimento ».

Quando le risultanze del processo siano univoche e indiscutibili, ovvero si concretino in semplici indizi o sospetti o congetture, la decisione di condanna o di assoluzione è semplice.

Ma può anche darsi che risultino positivi elementi di prova su alcuni punti, e tuttavia siano contrastati da altri elementi, non sufficienti peraltro a distruggere la forza probante dei primi. Questi non bastano da soli a condannare, ma gli altri neppure bastano ad escludere del tutto la responsabilità dell'imputato. E tale insufficienza può essere determinata sia dalla scarsa concludenza delle prove in sé considerate, sia dall'opinione del giudice che esse non siano del tutto rassicuranti per la condanna. A tale situazione processuale consegue — nel sistema vigente — la assoluzione per insufficienza di prove o sulla sussistenza del fatto, o sulla responsabilità dell'imputato, o sulla punibilità dello stesso.

Anche la sentenza di assoluzione per insufficienza di prove, divenuta definitiva, acquista l'autorità di cosa giudicata; e fa stato, e non può essere modificata, neppure mediante revisione. Diversamente avveniva nel diritto intermedio, e fino ai primi del secolo passato: l'assoluzione per insufficienza di prove era pronunciata soltanto *allo stato* degli atti, e perciò era possibile un nuovo procedimento per il medesimo fatto.

INCONVENIENTI DELLA FORMULA DUBITATIVA.

Questo è certamente l'aspetto più negativo della formula dubitativa di assoluzione. Invero è una necessità della vita sociale che le controversie abbiano fine con una sentenza non più impugnabile, e che le conclusioni di questa regolino definitivamente il rapporto, come se fossero fondate sulla verità (*res judicata pro veritate habetur*). Ma la verità, anche quella legale, deve essere fondata su un'affermazione concreta, positiva o negativa, non già su un'incertezza, su un dubbio.

La assoluzione per insufficienza di prove tiene conto certo della difficoltà del giudice di pervenire in ogni caso, secondo la sua coscienza, a una conclusione certa, in un senso o nell'altro; e, per l'impossibilità di eliminare il dubbio dal pensiero umano, consente allo stesso giudice di non pronunciarsi né positivamente né negativamente, e di ammettere la sua incapacità a stabilire la verità.

Ma poco o niente ha a che farsene la società del dubbio, pur onesto e rispettabile, del giudice.

Esso, peraltro, oltre che conseguenze infamanti sull'assolto, non produce alcun effetto positivo; nessuno, comunque, diverso dagli effetti che derivano dall'assoluzione piena; neppure l'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno può, infatti, essere proposta o proseguita o riproposta quando in seguito a giudizio sia stata dichiarata la insufficienza della prova che il fatto sussista o che l'imputato lo abbia commesso (articolo 25 del codice di procedura penale).

Forse anche per questo la formula dubitativa di assoluzione è ignota alla maggior parte delle legislazioni contemporanee.

LA PRESUNZIONE DI NON COLPEVOLEZZA.

Il processo nuovo che intendiamo costruire va rapportato necessariamente alle garanzie costituzionali, come è stato ricordato.

La Costituzione afferma il principio che l'imputato è da considerarsi innocente, fino a quando non sia stato dichiarato colpevole da una

sentenza definitiva (articolo 27 secondo comma). Il processo è diretto ad acquisire le prove che convalidino ovvero superino questa presunzione di innocenza. Ove tali prove non bastino ad eliminare la presunzione, questa rimane, e perciò l'imputato va considerato e dichiarato non colpevole. Da ciò consegue necessariamente la assoluzione con formula piena.

Né può rilevare a questo proposito il dubbio del giudice. Egli non è il padrone assoluto del rapporto sottoposto al suo giudizio, bensì soltanto lo strumento, il tramite per l'attuazione della legge. Orbene, se la legge gli chiede di ricercare gli elementi per eliminare la presunzione di innocenza dell'imputato, egli deve limitarsi a dare atto della realtà quale risulta dall'esito del procedimento da lui svolto. Che se dubita della idoneità o della sufficienza delle prove raccolte, questo importa necessariamente che non è stata raggiunta la prova della colpevolezza, quale richiede la legge, e che perciò l'imputato è innocente.

Ciò è tanto più vero in un processo accusatorio, quale dovrà essere il nuovo processo.

Oggi l'assoluzione per insufficienza di prove è frequentemente una comoda scappatoia per casi complicati, o una conveniente forma di benevolenza per casi pietosi. Domani, quando una tale formula non sarà consentita, e soprattutto quando il giudice sarà messo più direttamente e completamente a contatto con l'imputato e i testimoni e i periti, certamente saranno minori le occasioni di dubbio, e potrà farsi maggiore giustizia.

Perciò, sia pure a maggioranza, la Commissione ha adottato il principio sostenuto dal disegno di legge governativo.

CAPITOLO VIII.

GIUDIZIO SULLA PERSONALITÀ DELL'IMPUTATO

Quanto innanzi detto sull'esigenza che il nuovo processo si occupi più concretamente della persona dell'imputato, anche ai fini di una adeguata irrogazione della pena e di una espiazione effettivamente rieducativa, impone un'approfondita conoscenza dell'imputato stesso.

Un emendamento del gruppo comunista chiedeva che il legislatore delegato emanasse norme precise per rendere effettivo il giudizio sulla personalità dell'imputato, e per consentire altresì « di disporre ed acquisire, in ogni stato e grado del giudizio, elementi della osservazione e dello studio sui fattori fisiopsichici, ambientali e sociali della perico-

losità dell'imputato al fine di conseguire una compiuta conoscenza del soggetto ».

Di fronte alle perplessità di alcuni membri della Commissione, i presentatori precisavano che l'emendamento voleva rendere « effettivo » in sede processuale il giudizio sulla personalità dell'imputato, già previsto dal capoverso dell'articolo 133 del codice penale ai fini della graduazione della pena.

Sulla seconda parte dell'emendamento — peraltro non chiaramente formulato — si conveniva invece che il giudizio sulla pericolosità dell'imputato poteva essere utile soltanto per l'applicazione di misure di sicurezza, non anche per il procedimento ordinario.

Sicché l'emendamento veniva approvato — soprattutto come riaffermazione dell'esigenza di conoscere il meglio possibile l'imputato sottoposto a giudizio — nel nuovo testo proposto dal relatore Valiante, che esclude ogni riferimento ai fattori di essa.

CAPITOLO IX.

COMPETENZA PER MATERIA

Opportunamente il disegno di legge propone di stabilire la competenza per materia in base al criterio combinato dalla quantità della pena applicabile nel massimo e della qualità del reato.

Un tale criterio è stato già adottato dalla nostra legislazione repubblicana per stabilire la competenza della corte di assise. Esso si impone ora anche per gli altri giudizi, per una serie di ragioni.

Innanzitutto, per il principio dell'unità della giurisdizione, la capacità del magistrato non può considerarsi condizionata dall'ufficio cui è addetto. Come ognuno rappresenta il potere giudiziario, quando è nell'esercizio delle sue funzioni, così deve ritenersi idoneo, non tanto a coprire qualsiasi ufficio, ma certamente — una volta designato a far il giudice penale — a conoscere di qualsiasi reato.

La fissazione della competenza, quindi, avviene per esigenze organizzative, per distribuire cioè il lavoro ai vari uffici, con regole obiettive e predeterminate, anche in relazione al disposto dell'articolo 25, comma primo, della Costituzione (giudice naturale).

Orbene, i criteri distributivi non possono prescindere dalla frequenza media dei singoli reati, dalla vastità dell'allarme che ognuno di essi provoca, dal diverso aspetto di esemplarità che alla loro repressione è collegata; ma non può essere indifferente la delicatezza dell'indagine

che le varie ipotesi delittuose richiedono. Così, ad esempio, la pretura è più prossima, di solito, al luogo del delitto, cosicché più immediata e concreta è l'efficacia intimidatoria del suo magistero penale; ma il tribunale, con il maggior numero dei suoi membri, può meglio definire casi complessi; e così via.

Proprio in relazione a quanto sopra, non appare utile la fissazione di una diversa competenza per il reato consumato e per quello solamente tentato, che oggi è imposta dal criterio quantitativo della pena applicabile. Altrettanto va detto per il reato aggravato da circostanze comuni e specifiche.

I DELITTI POLITICI.

Accolto il criterio proposto dal disegno di legge, la Commissione ha altresì stabilito di attribuire alla corte di assise la competenza per tutti i delitti così detti obiettivamente politici, cioè quelli che offendono un interesse politico dello Stato ovvero un diritto politico del cittadino: così modificando — su proposta Fortuna-Valiante — l'emendamento aggiuntivo proposto dal gruppo comunista. In effetti, il delitto politico va più opportunamente affidato ad un giudice che abbia maggiore apertura e sensibilità ai problemi politici: da questo punto di vista, più qualificato sembra il giudice popolare, che meglio del giudice ordinario può sentire ed interpretare il sentimento della collettività della quale è parte.

CONNESSIONE FACOLTATIVA.

Come è noto, esigenze di economia processuale e di uniformità di decisione per casi identici giustificano l'istituto della connessione, che spesso importa rilevanti modificazioni alle regole della competenza.

Fino a che tali deroghe sono stabilite da regole obiettive, l'imputato è adeguatamente garantito, anche in riferimento al principio del giudice naturale (articolo 25 della Costituzione). Tuttavia il vigente ordinamento considera, negli articoli 48 e 49 del codice di procedura penale, delle ipotesi di connessione facoltativa, in ordine alle quali è attribuita alla mera discrezionalità della sezione istruttoria o della corte di cassazione la designazione del giudice competente: e addirittura consente lo spostamento della competenza, sia pur attraverso la separazione dei provvedimenti, dal giudice ordinario al giudice speciale, e viceversa, per mere « ragioni di convenienza ».

Una tale disciplina è fortemente sospetta di illegittimità costituzionale, con riferimento soprattutto all'articolo 25 della Costituzione.



Peraltro la utilità che può ricavarne non è certamente tale da giustificare il sacrificio della garanzia del giudice naturale.

La Commissione, perciò, ha accolto l'emendamento Galdo che chiede al legislatore delegato di rivedere la disciplina della connessione, eliminando ogni ipotesi di connessione facoltativa. Quindi, su proposta del relatore Valiante, ha stabilito che vada separato il procedimento pronto per il dibattimento qualora gli altri procedimenti connessi non siano rilevanti per la sua definizione.

CAPITOLO X.

ESERCIZIO DELL'AZIONE CIVILE

Integralmente accolti sono stati i criteri proposti dal disegno di legge governativo in ordine all'esercizio, nel processo penale, dell'azione civile per la riparazione e per il risarcimento del danno cagionato dal reato.

Dichiarato ammissibile tale esercizio, si è stabilito che il giudice penale, in caso di condanna, si pronunci sull'azione civile, e in conseguenza liquidi il danno tutte le volte che gli elementi acquisiti ne diano la possibilità.

Quando ciò non sia possibile, il giudice penale ha il potere di assegnare alla parte civile una congrua somma in conto della liquidazione riservata al giudice civile. Il provvedimento costituisce titolo esecutivo.

I provvedimenti del giudice penale possono essere dichiarati provvisoriamente esecutivi.

Gli accertamenti, compiuti in sede penale, in ordine alla sussistenza del fatto e alla commissione dello stesso da parte dell'imputato, fanno stato nel giudizio per la riparazione o il risarcimento del danno. Tali accertamenti devono essere contenuti in una sentenza definitiva, che abbia cioè autorità di cosa giudicata. Per evitare possibili equivoci, la commissione ha accolto l'emendamento Galdo che esplicitamente nega qualsiasi efficacia nel giudizio civile agli accertamenti sul fatto contenuti nella sentenza istruttoria di proscioglimento.

VALIDITÀ DEGLI ACCERTAMENTI PENALI.

A proposito dell'efficacia del giudicato penale nel giudizio civile, si è esaminata adeguatamente l'opportunità di confermare o di revocare la disciplina vigente, anche in relazione alle obiezioni che ad essa si

muovono. Come è noto, si sostiene che l'attribuzione dell'autorità di giudicato, nel giudizio civile o amministrativo, ai fatti materiali che siano stati oggetto del giudizio penale, quando la controversia ad essi si ricollegghi, costituirebbe un ostacolo al libero apprezzamento del giudice civile o amministrativo circa i fatti stessi, e inoltre una limitazione per i terzi rimasti estranei al processo penale, cui non sarebbe consentito di rimettere in discussione né la sussistenza dei fatti stessi né le modalità con le quali si sono verificati. Ciò violerebbe il diritto alla difesa, garantito dall'articolo 24 comma secondo della Costituzione, ed i principi dell'integrità del contraddittorio e della disponibilità delle prove, che sono essenziali al giudizio civile e a quello amministrativo. Renderebbe, infine, impossibile la esperibilità delle prove legali, cui il legislatore ha attribuito in particolari casi efficacia determinante.

Si è ritenuto, tuttavia, che tale sistema garantisce la certezza e la stabilità delle situazioni e dei rapporti giuridici, e perciò è imposto da superiori esigenze di giustizia: sì che può ben giustificare le conseguenti modeste limitazioni ai poteri di apprezzamento del giudice civile o amministrativo, ai diritti dei terzi estranei, e perfino le deroghe, pure modeste, ad alcune regole del processo civile o amministrativo. Il principio, infatti, attribuisce carattere di verità processuale, non più controvertibile neppure in sede diversa da quella penale, agli accertamenti obiettivi compiuti definitivamente dal giudice penale, cioè da quello stesso organo della giurisdizione cui spetta di stabilire la sussistenza o meno dell'illecito penalmente perseguibile anche in fatti che siano oggetto di un giudizio civile o amministrativo (vedi la regola dell'articolo 3 del vigente codice penale). Peraltro l'efficacia del giudicato penale non impedisce che i fatti, incontrovertibili nella loro obiettività, vengano valutati opportunamente, anche in relazione alle conseguenze che ne derivano, ai fini della definizione della controversia.

PREVALENZA DEL PROCESSO PENALE.

Pur se la salvaguardia degli interessi delle parti, e in particolare dei terzi estranei al processo penale, giustificerebbe l'adozione dei principi propri del processo civile o amministrativo, quali la pienezza del contraddittorio, e in genere il sistema probatorio loro proprio, non va dimenticato che il processo penale viene svolto nel preminente interesse della collettività al giudizio su un imputato e su un reato; sì che deve conservare le sue caratteristiche e la sua struttura e i suoi istituti, quelli probatori compresi, siccome più rispondenti alle esigenze cui esso provvede principalmente.

Proprio per conservare integra la fisionomia del processo penale e per non snaturarne la funzione essenziale, la Commissione ha respinto alcuni emendamenti del gruppo comunista, inopportuni e perfino pericolosi se considerati sotto questo profilo.

Non è stato, così, accolto un emendamento Guidi ed altri, che stabiliva la chiamata obbligatoria nel giudizio penale del responsabile civile « ai fini della riparazione e della determinazione del danno ». Innanzi tutto, il danno può essere determinato anche indipendentemente dalla presenza in giudizio del responsabile civile. Ovviamente, gli accertamenti obiettivi sono vincolanti anche per lui; ma egli avrà sempre possibilità di valutarli adeguatamente in relazione alla propria responsabilità, nell'apposito giudizio. Inoltre, a parte la difficoltà, non frequente, di individuare il responsabile civile, non sembra né opportuno né necessario — attese la natura e la struttura e la funzione del processo penale — imporre alla parte civile la citazione del responsabile civile, quasi a condizionare l'ammissibilità della sua costituzione almeno nei casi in cui altri possa essere responsabile civilmente del fatto dell'imputato; meno ancora opportuno sarebbe la imposizione di un tale obbligo al giudice.

Il giudizio penale, già così lento, non può essere ulteriormente attardato per rendere possibili decisioni proprie del giudizio civile, salvo che esse non siano compatibili con le sue esigenze. Come vedremo più avanti, la fisionomia della nuova istruttoria è tale da non consentire complessi e lunghi accertamenti in ordine ai danni prodotti dal reato, anche quando vi sia costituzione di parte civile.

Non è apparso, perciò, in linea con gli interessi generali e imminenti garantiti dalla giurisdizione penale, l'estensione del giudizio per consentire la condanna del responsabile civile.

Per le stesse ragioni, si è riaffermato il principio che il giudice penale debba liquidare il danno solamente quando gli elementi acquisiti gliene diano la possibilità e si è escluso che egli debba farlo in ogni caso, ovviamente dopo aver provveduto agli accertamenti relativi.

LUNGAGGINI DEI GIUDIZI DI DANNO.

Quest'ultima aspirazione, sempre più diffusa, trova la sua giustificazione nella durata solitamente eccessiva dei giudizi civili di liquidazione del danno, pur nei casi in cui esista già una condanna in sede penale al risarcimento. Essa, tuttavia, può solo far auspicare che vengano sollecitamente stabilite regole che rendono più sollecite tali decisioni, attraverso una più adeguata strutturazione del processo civile, e

magari anche attraverso un processo speciale per alcuni particolari casi: per esempio, quelli — ormai preoccupanti per il loro numero — derivanti da incidenti stradali. Ma non può far disattendere le regole processuali civili in materia di liquidazione del danno, specialmente per ciò che riguarda la prova di esso e quella del responsabile; né imporne gli accertamenti relativi al giudice penale, istruttore o del dibattimento che sia, anche quando richiedono complessi adempimenti e lungo tempo. È inevitabile, perciò, per casi del genere il successivo ricorso al giudice civile.

Ugualmente inopportuni sono apparsi gli altri emendamenti comunisti che chiedevano di nominare obbligatoriamente un difensore alla parte offesa che intenda costituirsi parte civile, e di concedere la provvisoria esecuzione dei provvedimenti del giudice penale di liquidazione del danno o di assegnazione di una provvisionale, tutte le volte che lo chieda la parte civile e senza altre cautele.

IMPUGNAZIONE DELLA PARTE CIVILE.

Per le considerazioni già svolte innanzi, non si è insistito per la votazione di un emendamento Guidi ed altri, che ammetteva la impugnazione della sentenza ad opera della parte civile, non solo per gli interessi civili ma anche per l'accertamento del reato, « mediante proposizione di essa al pubblico ministero », il quale dovrebbe poi pronunciarsi, con « ordinanza motivata, non impugnabile », sulla proponibilità di essa. Oltre tutto, si era ampiamente sottolineata la inopportunità di una tale costruzione, niente affatto in linea con i principi generali.

Veniva pure ritirato, successivamente, un emendamento del relatore Valiante che proponeva di concedere alla parte civile il potere di impugnare la sentenza penale, ove fosse preclusa l'azione in sede civile.

CAPITOLO XI.

LA POLIZIA GIUDIZIARIA

L'articolo 109 della Costituzione stabilisce che « l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria ».

Riprendendo la tesi che già dal tempo della Costituente raccoglie molte adesioni, si è sostenuto da taluno che solo uno speciale « corpo di polizia giudiziaria, alle dirette ed organiche dipendenze dell'autorità

giudiziaria » (cfr. emendamento Martuscelli) può rendere effettiva e completa la disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria. Si è rilevato, tuttavia, che il disposto costituzionale non porta necessariamente a tale conclusione; e che pertanto va positivamente considerato il fatto che l'esistenza di diversi organi con funzioni di polizia giudiziaria assicura a questa attività la particolare specializzazione di ognuno di essi e il più efficace controllo dei settori rispettivamente loro attribuiti.

Si è allora insistito sulla necessità di istituire presso ogni tribunale nuclei specializzati di polizia giudiziaria « alla diretta ed effettiva dipendenza dell'autorità giudiziaria » (emendamento Amatucci); e comunque di affermare la « diretta disponibilità e la piena dipendenza dall'autorità giudiziaria » (emendamento alternativo Martuscelli).

ORGANIZZAZIONE DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA.

Come è noto, la legge 18 giugno 1955, n. 517, modificando l'articolo 220 del codice di procedura penale, stabilì espressamente: « Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria esercitano le loro attribuzioni alla dipendenza e sotto la direzione del procuratore generale presso la corte di appello e del procuratore della Repubblica. Essi devono eseguire gli ordini del giudice istruttore e del pretore.

« In ogni sede giudiziaria l'ufficiale di polizia giudiziaria più elevato in grado è responsabile verso il procuratore generale, il procuratore della Repubblica ed il pretore dell'opera degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria da lui dipendenti e non può essere allontanato dalla sede, né privato dell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, senza il consenso del procuratore generale. Qualsiasi promozione degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria non può essere disposta senza il parere favorevole del procuratore generale, salvo che l'ufficiale o l'agente abbia cessato dalle funzioni di polizia giudiziaria da almeno due anni ».

Chiariva il guardasigilli nella relazione al disegno di legge che la nuova disposizione tendeva « a rendere più stretto ed efficiente il vincolo di subordinazione della polizia giudiziaria alla autorità giudiziaria e più stabili gli organici, in modo che la specializzazione da un lato faciliti l'acquisizione di più profonde e vaste cognizioni e formi le competenze, e dall'altro offra maggior garanzia di serietà e di impegno ».

In sede di attuazione, con il decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1955, n. 932, la norma subì un sostanziale correttivo, nel senso che i corpi e gli uffici cui fa capo la polizia giudiziaria furono

richiesti di indicare all'autorità giudiziaria l'ufficiale di polizia giudiziaria destinato a dirigere, presso le rispettive sedi giudiziarie, ciascun servizio di polizia giudiziaria; nonché di designare gli altri ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria destinati ad esercitare le funzioni di polizia giudiziaria alle dipendenze dei rispettivi dirigenti.

Il correttivo venne ad esonerare sostanzialmente dall'accennata responsabilità l'ufficiale, solitamente di grado superiore, che dirige il corpo o l'ufficio nelle varie sedi, con conseguenze certamente non positive.

Tuttavia, la costituzione — non prevista espressamente dalla legge — di nuclei e squadre di polizia giudiziaria presso le varie sedi giudiziarie ed operanti a diretto contatto con l'autorità giudiziaria, ha posto a disposizione di questa un più efficace strumento, ed ha favorito la formazione di competenze specializzate che si proponeva la legge.

Restano ancora da risolvere, in ordine alla struttura e all'attività della polizia giudiziaria, alcuni problemi, di grande delicatezza anche se fortunatamente di limitata estensione: uno è, per esempio, quello delle possibili interferenze nell'attività degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, quali possono trovare occasione od alimento in rapporti di dipendenza gerarchica estranei a quell'inquadramento, nello spirito di corpo, e simili; altro problema è quello del migliore esercizio della funzione, i cui risultati possono essere determinanti per l'esito del processo cui danno solitamente luogo.

Ma gli emendamenti proposti non proponevano niente di meglio di quanto oggi già esiste (vedi i nuclei di polizia presso i tribunali, dell'emendamento Amatucci); e soprattutto stabilivano un criterio assai vago di dipendenza, anche se definita « diretta ed effettiva » o « piena », della polizia giudiziaria: questa, infatti, veniva genericamente collegata alla « autorità giudiziaria ».

DIPENDENZA « FUNZIONALE » DAL PUBBLICO MINISTERO.

Un'efficace soluzione del problema — scartata per motivi di convenienza la costituzione del corpo speciale — non può che essere collegata alla determinazione di un ufficio il quale non solo diriga la polizia giudiziaria nell'esercizio delle sue funzioni, ma ne sia anche il responsabile. Non si tratta tanto della disponibilità della polizia giudiziaria, perché già la Costituzione stabilisce espressamente che è « diretta » per tutti i giudici; si tratta invece di dare alla polizia giudiziaria un « capo », non gerarchico ma funzionale, capace di sollecitarne e coordinarne l'attività in relazione ai fini che interessano l'autorità giudiziaria, specialmente in ordine al processo penale, e perciò di rendere

la polizia giudiziaria vero e proprio ausiliario del giudice, come è nello spirito della Costituzione.

A questo tendeva l'emendamento del relatore Valiante, che ribadiva la vigente normativa in ordine alla subordinazione funzionale della polizia giudiziaria al procuratore generale, al procuratore della Repubblica e al pretore; ed anzi maggiormente la qualificava ai fini della giurisdizione penale, riferendola piuttosto al pubblico ministero. Tuttavia, l'emendamento tendeva pure, implicitamente, a favorire una certa qualificazione del pubblico ministero, e perciò non è parso a molti opportuno; sì che, ritirato l'emendamento stesso, è stato approvato il testo del disegno di legge che pone genericamente la polizia giudiziaria a disposizione dell'autorità giudiziaria.

ATTIVITÀ DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA.

Più luogo e tormentato è stato il dibattito sull'attività della polizia giudiziaria. Era scontato il particolare interesse dell'argomento, essendo di comune esperienza che la sorte dei processi, specialmente di quelli più complessi e delicati (per esempio, quelli indiziari) è prevalentemente legata alla iniziale impostazione delle indagini. Meno prevedibile, invece, era la larga convergenza che si è realizzata su alcuni punti essenziali, che ora sono alla base della nuova struttura del procedimento penale: il risultato è tanto più significativo perché si era partiti, da diverse parti, da posizioni addirittura estremiste.

Già nella relazione era stato sottolineato che il disegno di legge non dice niente di nuovo in ordine all'attività della polizia giudiziaria: eppure tutto il nuovo processo che si intendeva delineare — dalla funzione dell'istruttoria, all'immediatezza del dibattimento, al sistema accusatorio — richiedeva una diversa impostazione e soprattutto una diversa efficacia degli atti della polizia giudiziaria!

Successivamente, da tutti i settori, si è chiesto di condizionare, di limitare, e comunque di determinare i compiti della polizia giudiziaria.

Estremista, e finanche in contrasto con la fisionomia del nuovo processo, era la posizione comunista. Un emendamento Guidi ed altri, infatti, attribuiva alla polizia giudiziaria, « sotto la diretta vigilanza del giudice istruttore o del pretore, la facoltà di assicurare gli elementi di prova del reato nei soli casi in cui esistono comprovate condizioni di necessità e di urgenza »; e stabiliva la nullità ed inefficacia degli atti relativi quando fossero stati compiuti fuori dei casi di necessità e di urgenza, o senza la direzione e vigilanza del giudice istruttore o del pretore. D'altronde, « gli interrogatori degli imputati e dei testi,

raccolti dalla pubblica sicurezza, non dovrebbero mai « costituire fonte di prova ». Più grave ancora l'emendamento presentato successivamente, in sostituzione di quello di cui innanzi, secondo il quale la polizia giudiziaria ha « facoltà » di assicurare le tracce del reato, nei soli casi in cui esistano comprovate condizioni di necessità e di urgenza, e sotto la diretta vigilanza del giudice istruttore o del pretore: pena la nullità assoluta ed inefficacia degli atti relativi; mentre non può procedere ad interrogatorio dell'imputato o dei testimoni.

Eguale lontana la posizione del democristiano Amatucci il quale, con apposito emendamento, riconosceva alla polizia giudiziaria la possibilità di procedere a sommario interrogatorio « in caso di flagranza e di urgenza » di assicurare le prove; stabiliva che « salvo casi di particolare urgenza, gli interrogatori, i confronti e le ricognizioni, ad opera della polizia giudiziaria, debbono svolgersi negli uffici giudiziari o nelle carceri »; e comminava, infine, la nullità e l'inefficienza degli atti compiuti dalla polizia giudiziaria « in caso di difetto della assoluta necessità ».

Portatore di analoghe preoccupazioni circa i compiti della polizia giudiziaria, il missino Galdo chiedeva una precisa determinazione degli atti che la polizia giudiziaria può compiere di propria iniziativa, di quelli per i quali deve essere autorizzata dal pubblico ministero, e infine di quelli che devono essere sempre riservati al pubblico ministero; l'affermazione che non possono essere compiute d'iniziativa della polizia « le indagini che incidono sull'esercizio dei diritti del cittadino (limitazioni della libertà di locomozione, della inviolabilità del domicilio, del segreto delle comunicazioni) »; e infine la riserva del potere di verbalizzare le dichiarazioni orali soltanto al pubblico ministero.

Non minori obiezioni faceva il monarchico Milia ad alcune attività della polizia giudiziaria: perizie, ricognizioni di persona, interrogatori di minori e di congiunti dell'imputato, ed in genere atti facilmente ripetibili.

PRECISAZIONI E COMPITI.

Questa così larga convergenza sulla necessità di limitare o quanto meno di precisare i compiti della polizia giudiziaria, non trae origine — a parte qualche scontata posizione polemica — da sfiducia nella polizia stessa o dal desiderio di estraniarla dal processo penale; ma piuttosto dalla consapevolezza della necessità che l'attività della polizia giudiziaria sia precisamente inquadrata nel nostro assetto costituzionale e opportunamente coordinata con le funzioni proprie degli organi giurisdizionali.

La polizia giudiziaria è, almeno nello spirito della Costituzione, un ausiliario del giudice. Le necessità concrete della vita quotidiana, specialmente in un Paese come il nostro così poco uniforme dal punto di vista geografico ed anche così diverso nella dislocazione degli uffici giudiziari, l'hanno resa un ausiliario indispensabile. La sua collaborazione va diventando sempre più preziosa, a mano a mano che i suoi uomini affinano le esperienze, completano studi di specializzazione, si attrezzano con idonei strumenti. Ora, poi, che la delinquenza si avvale spesso dei ritrovati del progresso scientifico e perfino di un'organizzazione a livello internazionale, la polizia giudiziaria ha saputo organizzarsi convenientemente, sul piano tecnico e su quello dei collegamenti con le polizie degli altri paesi, sì che è in condizioni di assicurare ottimi risultati anche di fronte a tali nuove esigenze.

Inoltre la polizia giudiziaria, per la sua organizzazione militare, per la sua derivazione dai ceti popolari che sono generalmente i più sani e laboriosi e generosi e parchi, per la sua educazione al senso dello Stato e al servizio della collettività, garantisce quei servizi, anche nelle condizioni di maggiore difficoltà, che sarebbe addirittura impossibile attendersi da altri.

Chi ha esperienza dei nostri uffici giudiziari e delle attrezzature dei nostri pubblici ministeri, sa bene che la repressione dei reati perderebbe gran parte della sua efficacia se non si potesse contare su una collaborazione così competente e volenterosa come quella della polizia giudiziaria.

Nessuno, perciò, pensa di fare a meno della polizia giudiziaria, e neppure di ostacolarne o di imbrigliarne l'attività.

Va, tuttavia, riconosciuto che la polizia giudiziaria è andata man mano caricandosi di tutta una serie di attività e di compiti che non sono di sua pertinenza, ma che tuttavia costituiscono — il più delle volte — la struttura portante del fascicolo processuale, dell'istruttoria e dello stesso dibattimento. Quasi sempre, questa attività ulteriore della polizia giudiziaria colma una lacuna, almeno di fatto. Ma ciò non toglie che essa si colloca spesso al di là delle disposizioni oggi vigenti e, soprattutto, non sulla linea dell'organizzazione costituzionale dello Stato. Sicché il legislatore deve intervenire, non tanto per impedire alla polizia determinate attività, quanto per precisarle il campo di sua competenza, al di là del quale non è nell'interesse di alcuno che essa sprechi le sue energie; e inoltre per definire compiti e responsabilità dei vari uffici che trattano il processo penale, per il rispetto della Costituzione e dei diritti da essa garantiti, e per la più esatta conoscenza dei propri doveri, tanto più di fronte al nuovo sistema processuale.

AUSILIARIO DEL GIUDICE
NON « SOSTITUTO » DEL PUBBLICO MINISTERO.

Cosciente della superiorità delle proprie strutture organizzative e dei mezzi a sua disposizione; sollecitata dai propri superiori gerarchici che hanno interesse a conoscere del fatto quanto più è possibile; spesso influenzata dai clamori della stampa e dalle attese dell'opinione pubblica; qualche volta perfino richiesta esplicitamente da pubblici ministeri soffocati dalla implacabile *routine* quotidiana, la polizia giudiziaria ormai procede — anche fuori dei casi di flagranza o di urgenza — ad interrogare il sospettato e i testimoni con regolare verbale, a compiere ricognizioni e ispezioni e confronti, a svolgere accertamenti tecnici che accompagna con vere e proprie relazioni di perizia; e tutto sottopone all'autorità giudiziaria con un « rapporto giudiziario » nel quale sono accuratamente precisati i nomi degli imputati, i vari capi di imputazione con le sue relative eventuali aggravanti, e svolte per esteso le ragioni per cui — sulla base delle attività compiute e degli atti allegati — va incriminato taluno e discriminato altri.

Spesso i rapporti sono redatti a cura di alti ufficiali o dirigenti della polizia giudiziaria, che non hanno per niente partecipato alle indagini, e al più si sono limitati a coordinarle di lontano: essi, perciò, nulla sanno dei fatti rapportati per scienza diretta, sì che a suo tempo potranno semplicemente « confermare » ciò che... è stato accertato dai loro subordinati.

Solitamente la polizia giudiziaria ha la capacità tecnica per provvedere a tutte queste cose. Tuttavia soltanto il pubblico ministero ha la capacità culturale e professionale per stabilire quali attività siano effettivamente necessarie ai fini del processo, e come vanno compiute perché possano essere opportunamente utilizzate: e ciò non soltanto perché egli è magistrato, ma anche e soprattutto perché è lui che deve effettivamente utilizzarne le risultanze. Senza contare, poi, che il compimento di queste attività è attribuito a lui e dalla norma ordinaria e dalla Costituzione.

Non è ammissibile questa supplenza del pubblico ministero da parte della polizia giudiziaria, perché l'attribuzione del potere al giudice è di ordine costituzionale, e soltanto la Costituzione potrebbe consentire la supplenza: il che non è neppure lontanamente previsto.

Ma è inammissibile anche in relazione ai principi del nostro ordinamento processuale. Quella della « immediatezza » è una regola che deve caratterizzare l'apprensione da parte del giudice di tutti gli elementi del processo, salvo che non ostino impossibilità assolute. Che la

regola sia esplicitamente richiamata soltanto per la fase dibattimentale, dipende dal maggior pericolo che in dibattito siano utilizzati elementi già acquisiti da altro giudice che in precedenza ha trattato il processo; ma non esclude che valga anche per l'istruttoria e prima ancora per l'esercizio dell'azione penale, cioè per le altre fasi processuali che, come il dibattimento, sono caratterizzate da una decisione del giudice da cui discendono particolari conseguenze per l'imputato.

Orbene, proprio nella fase delicata e costituzionalmente rilevante dell'esercizio dell'azione penale, il pubblico ministero che si limita ad utilizzare il rapporto della polizia giudiziaria, convalidandolo fiduciarmente, e senza che abbia preso personale contatto con i fatti del processo e con le persone del processo, specialmente con l'imputato, viola la regola dell'immediatezza. Quello non è il processo fatto — sia pure ai soli fini dell'esercizio dell'azione penale — dal pubblico ministero, come vuole la Costituzione; quello è il processo della polizia, spesso nella più completa estraneità del pubblico ministero.

IL « PROCESSO » DELLA POLIZIA.

Questo processo della polizia giudiziaria, una volta inserito nel fascicolo processuale, ne diventa l'architrave, e quasi sempre tale rimane anche in istruttoria, perfino in dibattimento: è di comune esperienza che la sorte dei processi è solitamente legata alla impostazione iniziale. Sì che, in sostanza, questo processo della polizia giudiziaria, dopo aver convinto il pubblico ministero, finisce per influenzare anche gli altri giudici, quello dell'istruttoria e quello del dibattimento, e talora diventa un termine di riferimento essenziale: vedi, ad esempio, la deprecata faccenda dei « confermo... » e dei « mi riporto... ».

Molte volte questo « processo » acquista un valore definitivo, nel suo complesso, con i fatti e finanche con le considerazioni che contiene; e talvolta la sua globalità copre anche singoli atti importanti compiuti dalla polizia giudiziaria: rilevamenti urgenti, immediato conquesto, e simili, che pur hanno una rilevanza talvolta decisiva ma presi autonomamente.

Che se questo « processo » non costituisce supplenza del pubblico ministero, ma atto di competenza della polizia — il che non sempre è vero —, sarebbe inutile, almeno nella parte che può essere ripetuta e che perciò va compiuta, a seconda delle rispettive competenze, dal pubblico ministero o dal giudice istruttore.

FUNZIONI DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA.

Per tutte queste considerazioni, è stato precisato che la polizia giudiziaria ha il « potere di prendere notizia dei reati, e di compiere soltanto gli atti necessari ed urgenti per assicurarne le prove »; ha inoltre il potere di arrestare colui che è colto nella flagranza di un grave reato e di fermare, anche fuori dei casi di flagranza, colui che è gravemente indiziato di un grave reato, quando vi sia fondato sospetto che possa darsi alla fuga. La gravità del reato sarà poi precisata dal legislatore delegato, ovviamente in correlazione con tutto il sistema, e in particolare con quanto sarà stabilito in materia di misure di coercizione personale: anche per questo si è respinta la tesi comunista di collegare il fermo e l'arresto all'obbligatorietà del mandato di cattura.

Provveduto a ciò, anche in via autonoma, deve riferire immediatamente al pubblico ministero le notizie del reato. Da questo momento è il pubblico ministero ad assumere le iniziative e la responsabilità: la polizia giudiziaria potrà continuare ad agire solamente su richiesta del pubblico ministero.

« Riferire le notizie del reato » è diverso dal rapportare, o almeno dal presentare un rapporto, se non altro sotto l'aspetto qualitativo. Si vuole, cioè, che la polizia giudiziaria informi volta a volta il pubblico ministero, magari per iscritto, ma non più con un « rapporto giudiziario » del tipo di quello che oggi compila. Non dovendo più attendere l'atto conclusivo delle indagini, il pubblico ministero può e deve assumere immediatamente l'iniziativa, così come sarà precisato in seguito.

Immediatamente, e comunque entro le 24 ore, la polizia giudiziaria deve porre a disposizione del pubblico ministero le persone arrestate o fermate. Si vuole, con tale disposizione, far scattare senza possibilità di equivoci il meccanismo di garanzia della libertà personale. E ognuno sa quanto sia necessario portare ordine e uniformità in un settore tanto delicato.

È stato obiettato che 24 ore spesso non sono sufficienti materialmente a completare gli accertamenti in ordine ai fermati, specialmente quando siano numerosi; che perfino la Costituzione, all'articolo 13, comma terzo, prevede che i provvedimenti necessari ed urgenti della autorità di pubblica sicurezza debbano essere comunicati all'autorità giudiziaria entro « quarantotto ore ». L'immediata messa dei fermati a disposizione del pubblico ministero serve soltanto a garantire la possibilità del suo intervento. Gli accertamenti potranno ben continuare per tutta la durata del fermo. Comunque, appare utile stabilire in proposito una disciplina conforme a quella prevista dalla Costituzione.

CAPITOLO XII.

IL PUBBLICO MINISTERO

La delimitazione degli atti per così dire « autonomi » della polizia giudiziaria, e la immediata comunicazione delle notizie del reato al pubblico ministero, mettono costui in condizione di intervenire direttamente, e fin dal primo momento, nelle indagini relative al reato stesso.

Come dirigente della polizia giudiziaria, almeno sotto il profilo funzionale, il pubblico ministero può sollecitare, coordinare, dirigere le indagini e gli incumbenti propri della polizia giudiziaria, così come innanzi precisati. Ed è nell'interesse di tutti, della giustizia e della stessa polizia giudiziaria, che l'organo titolare del potere-dovere di azione penale intervenga tempestivamente, sin dalla prima notizia del reato. Per altro il pubblico ministero, liberato da impegni istruttori — come si vedrà, non potrà più svolgere una istruttoria, per quanto sommaria possa essere — e limitato anche nelle attribuzioni in ordine al procedimento, avrà la possibilità di intervenire anche in questa fase di polizia giudiziaria.

Ma il pubblico ministero deve poter fare qualcosa di più.

Come è noto, a lui è attribuito dalla Costituzione l'esercizio dell'azione penale (articolo 112).

LE INDAGINI PRELIMINARI.

Per l'espletamento di tale potere-dovere è necessario che egli abbia la ragionevole convinzione della probabilità di un reato. Non è sufficiente, perciò, di per sé sola, una formale denuncia o querela o istanza, a far iniziare l'azione penale: questa è certamente obbligatoria; ma è tuttavia condizionata alla fondatezza, almeno apparente, della notizia del reato, e alla possibilità che il fatto denunciato corrisponda a un'ipotesi di reato. Invero, non è nell'interesse di alcuno che si compiano atti inutili e magari vessatori.

Per verificare se ricorrano le condizioni volute dalla legge per l'esercizio dell'azione penale (fondatezza della denuncia), e per verificare la possibilità di un reato nel fatto denunciato, occorre attribuire al pubblico ministero il potere di compiere gli accertamenti relativi; ma soltanto questi, spettando quelli successivi ad altri organi. Perciò il disegno di legge-delega prevede che il pubblico ministero abbia fa-

coltà di compiere indagini preliminari, limitatamente a quelle necessarie per poter formulare l'imputazione. Per il compimento di tali indagini può servirsi anche della polizia giudiziaria, ovviamente con richieste specifiche e sotto la sua direzione.

Atti necessari ed urgenti di polizia giudiziaria per assicurare le prove del reato; atti necessari per stabilire la fondatezza della denuncia e per ipotizzare un reato: queste sono le sole attribuzioni del pubblico ministero in questa fase preliminare del procedimento penale. Non potrà più compiere, come talvolta oggi avviene, altri svariati atti malamente dissimulati sotto le innocenti vesti di atti di istruzione preliminare.

Così limitate, le attività del pubblico ministero possono essere svolte in brevissimo tempo.

LE RICHIESTE.

Subito dopo, ove ritenga manifestamente infondata la denuncia o querela o istanza, o comunque che non si debba promuovere l'azione penale, chiede al giudice istruttore l'archiviazione degli atti. Ove invece ritenga di dover esercitare l'azione penale, richiede l'istruttoria ovvero, se del caso, il giudizio immediato.

Contemporaneamente alla richiesta di istruttoria, il pubblico ministero deve notificare l'imputazione alla persona sospettata di aver commesso il reato, nonché alla persona offesa dal reato medesimo.

INIZIO DEL PROCEDIMENTO PENALE.

Le indagini preliminari del pubblico ministero sono preliminari *al* procedimento o *del* procedimento? sono, cioè, anteriori al procedimento vero e proprio, oppure ne fanno già parte?

È noto che il procedimento può iniziare anche prima dell'esercizio dell'azione penale. Secondo il vigente codice, è possibile esercitare l'azione penale a conclusione dell'istruttoria sommaria: gli atti istruttori sommarî non possono non essere atti del procedimento penale; ma, anche nel nuovo ordinamento, gli atti previsti dalla legge processuale penale e compiuti nei modi e nelle forme da essa stabilite, devono essere considerati « atti *del* procedimento ». Ciò soprattutto ai fini delle garanzie che, una volta iniziato il procedimento, spettano all'imputato.

Perciò, più esattamente, le indagini del pubblico ministero vanno considerate preliminari all'esercizio dell'azione penale.

CAPITOLO XIII. GIUDIZIO IMMEDIATO

Quando, in base agli atti necessari ed urgenti di polizia giudiziaria e alle indagini preliminari eventualmente da lui svolte, il pubblico ministero ritenga che si debba procedere contro l'imputato e che non ricorra la necessità di alcuna indagine istruttoria, deve chiedere al giudice competente di celebrare il dibattimento.

Come si vedrà meglio in tema di istruttoria, il pubblico ministero deve essere convinto — prima di chiedere il giudizio immediato — che, in base alle risultanze degli atti acquisiti, non è possibile prosciogliere l'accusato, ed è necessario invece il dibattimento. Ma, tale opinione è sufficiente: non occorre anche la sorpresa in flagranza o la confessione o comunque l'evidenza della colpevolezza, e meno ancora occorre lo stato di arresto dell'imputato.

Le ipotesi di giudizio immediato, perciò, sono assai più ampie di quelle dell'attuale giudizio direttissimo.

Il giudizio immediato, per altro, non è condizionato ai termini rigorosi cui è legato l'attuale giudizio direttissimo. Esso potrà essere celebrato senza alcuna necessaria precedenza rispetto agli altri.

La sua caratteristica è soltanto quella di essere un giudizio non preceduto da istruttoria.

Per tutte queste ragioni di diversità dal giudizio direttissimo regolato dal codice vigente, si è preferito chiamarlo « immediato », cioè senza un *quid medium*.

CAPITOLO XIV. L'ISTRUTTORIA

Fuori delle ipotesi di richiesta del decreto di archiviazione o del giudizio immediato, il pubblico ministero investe il giudice istruttore della istruttoria del processo.

Si tratta di un'istruttoria tutt'affatto diversa da quella prevista dal vigente codice, non soltanto perché è unica — inesattamente si dice che è « unificata », e più ancora che è ridotta alla sola istruttoria « formale » — ma anche e soprattutto perché ha funzioni e particolarmente contenuto diversi.

L'attuale istruttoria è diretta all'accertamento del reato, all'identificazione dell'autore di esso, all'acquisizione delle prove generiche e

specifiche, e inoltre alla valutazione degli elementi addotti dall'accusa e specialmente delle difese dell'imputato (cfr. articolo 367 del codice di procedura penale). Nel corso dell'istruttoria si acquisisce ogni elemento utile all'accertamento della verità, e si vaglia continuamente il materiale raccolto non tanto per proporre al giudice del dibattimento ciò che può servire e per eliminare ciò che risulti superfluo o inutilmente ingombrante — è noto che i fascicoli processuali contengono tutto ciò che si riferisce in qualche modo al processo, finanche le missive che accompagnano gli atti da un ufficio all'altro, ed altre carte ugualmente inutili — quanto soprattutto per valutare la sufficienza delle prove a carico dell'imputato per rinviarlo a giudizio (cfr. articolo 374 del codice di procedura penale).

Perciò l'attuale istruttoria deve stabilire se il risultato delle indagini e degli accertamenti svolti giustifichi l'inoltro del processo al dibattimento; e, per l'eventualità della decisione positiva, deve predisporre il materiale per il dibattimento.

LE NUOVE ESIGENZE.

La nuova istruttoria, invece, va strutturata secondo le linee peculiari del nuovo processo. Come si vedrà, proprio l'istruttoria risulterà la fase processuale più caratterizzata dalle nuove impostazioni, quasi il termine di raffronto della concretezza e validità dei principi e dei criteri cui il processo stesso si ispira. Valga il vero.

Il nuovo processo deve assumere i caratteri propri del sistema accusatorio (cfr. n. 2). Il sistema accusatorio si concretizza sostanzialmente in ciò, che il processo è svolto, dalla fase iniziale fino alla conclusione, alla presenza di tutti i protagonisti: accusa, difesa e giudice. Questo importa che l'incontro fra i protagonisti e l'esplicazione delle rispettive funzioni deve essere realizzato quanto prima possibile.

È vero che l'incontro si realizza già nella fase istruttoria, tanto più ora che la difesa partecipa in posizione di parità con l'accusa in ogni stato e grado del procedimento (cfr. n. 3). Tuttavia, l'incontro in istruttoria non è completo e continuo, perché ad alcuni atti accusa e difesa non possono intervenire, e ad altri neppure assistere. L'incontro vero e pieno si realizza soltanto nella fase dibattimentale.

D'altra parte, le regole della oralità (cfr. n. 4) e della immediatezza (cfr. n. 40) importano che il giudice acquisisca gli elementi per la sua decisione direttamente alla fonte senza intermediari e meno ancora attraverso freddi e muti atti scritti, ma nella vivacità dell'interrogatorio o dell'esame diretto che consente chiarimenti e contestazioni, ed anzi nella dialettica del contraddittorio che assicura una prima conva-

lida della prova: ovviamente, salvo casi eccezionali. Queste esigenze si pongono anche per l'istruttoria, ma sono determinanti per il dibattimento cui è legata la decisione vera e propria, quella più pregena di conseguenze.

Va richiamato, allora, il criterio della massima semplificazione del processo (cfr. n. 1), che impone di limitare il processo a ciò che è essenziale e non rinunciabile, e di eliminare tutti gli atti che non siano indispensabili. Primi fra gli atti non indispensabili sono i doppi, cioè gli atti ripetuti. Orbene, se gli atti in base ai quali si decide vanno necessariamente compiuti in dibattimento, è ovvio che è inutile compierli anche in istruttoria: a meno che ciò non sia indispensabile.

Pertanto l'istruttoria va liberata da tutti quegli accertamenti che sono rinviabili al dibattimento e non determinanti per le decisioni del giudice istruttore. In tal modo si realizza anche l'esigenza, largamente sentita e strettamente legata all'altra della certezza dei rapporti giuridici, dell'accertamento del processo.

Nell'istruttoria, dunque, vanno compiuti tutti gli atti non rinviabili al dibattimento, nonché quelli indispensabili per la decisione del giudice istruttore.

Tra i primi vanno annoverati gli accertamenti generici, quelli che si riferiscono cioè alla prova del reato. Si tratta solitamente di accertamenti complessi, poco compatibili con la natura e le caratteristiche del dibattimento che dev'essere rapido e concentrato più che possibile; ma anche di accertamenti essenziali per qualificare il reato.

Non rinviabili al dibattimento sono pure quelli relativi all'identificazione dell'autore del reato: e ciò per ovvi motivi.

Ma quali altri possono considerarsi indispensabili per la decisione del giudice istruttore ?

FUNZIONE DELL'ISTRUTTORIA.

A questo punto è necessario precisare lo scopo dell'istruttoria.

Quanto innanzi detto precisa i limiti e la stessa fisionomia dell'istruttoria. Ma, così strutturata, a che cosa dovrà servire ?

Già oggi è pacifico che l'istruttoria non ha la funzione di accertare l'esistenza o meno della pretesa punitiva: questo è compito del dibattimento. L'istruttoria serve soltanto per stabilire se occorre o meno celebrare per quel determinato fatto il dibattimento, cioè se vi sono prove sufficienti a carico dell'imputato per rinviarlo a giudizio (cfr. articolo 374 del codice di procedura penale).

Le prove sono considerate sufficienti per rinviare a giudizio quando gli elementi acquisiti fanno ritenere probabile la responsabilità dell'im-

putato in ordine al fatto contestatogli. Per giungere a questa conclusione, e comunque per offrire al giudice del dibattimento le prove che la sostengono, il giudice istruttore è costretto a compiere tutta quella serie di attività che conosciamo.

Sembra, tuttavia, che le stesse disposizioni della Costituzione impongano una diversa funzione alla nuova istruttoria.

L'articolo 27, come è noto, stabilisce che « l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva ». Per tutto il processo, perciò, l'imputato va considerato non colpevole; e tanto più all'inizio del procedimento, quando è semplicemente colpito da un'accusa, e nessun giudizio — sia pure provvisorio o di mera probabilità — ha pronunziato contro di lui l'autorità giudiziaria.

L'imputato, dunque, entra in contatto con il giudice istruttore, assistito dalla presunzione costituzionale di non colpevolezza.

L'atteggiamento del giudice istruttore nei confronti dell'imputato dev'essere consequenziale. L'accusa può credere nella sua colpevolezza, e perciò chiede accertamenti a suo carico perché possa essere sottoposto a giudizio e condannato. Invece il giudice istruttore — organo giurisdizionale, e perciò al di sopra delle parti e solamente preoccupato di far giustizia — deve innanzi tutto preoccuparsi di accertare se c'è veramente stata una violazione di legge e, soprattutto, se deve essere attribuita all'imputato. Suo compito non è tanto quello di ricercare le prove a carico dell'imputato, bensì quello di controllare se, nel caso in esame, la presunzione di non colpevolezza possa essere convalidata da elementi positivi, o invece non sia contrastata da prove contrarie.

Funzione precipua dell'istruttoria, pertanto, non dovrà essere quella di predisporre elementi concreti a carico dell'imputato e sufficienti per rinviarlo a giudizio; ma piuttosto quella di ricercare, innanzi tutto, la conferma della presunzione di non colpevolezza dell'imputato stesso.

Solamente se tale presunzione non possa essere confermata in base agli elementi acquisiti, e si dimostri perciò necessario il dibattimento, il giudice istruttore preciserà i termini dell'accusa e chiederà sollecitamente il giudizio.

L'istruttoria, perciò è preordinata ad accertare l'impossibilità di prosciogliere l'imputato e la necessità del dibattimento.

ATTIVITÀ DEL GIUDICE ISTRUTTORE.

Per questa delimitata funzione dell'istruttoria, non è necessario attribuire al giudice istruttore — come sosteneva il disegno di legge al n. 20 dei principi e criteri direttivi — « la facoltà di compiere ogni

attività influente sull'accertamento della verità ». Questo dovrà farlo il giudice del dibattimento. L'altro, invece, dovrà limitarsi ad acquisire gli elementi indispensabili per la determinazione del fatto-reato, per la identificazione dell'autore e degli eventuali compartecipi, e infine per la conferma o meno della presunzione di innocenza dell'imputato. Ovviamente tale ordine è logico, non necessariamente cronologico: il materiale istruttorio, cioè, va raccolto in relazione a tali esigenze, quali che ne siano il tempo e l'ordine di acquisizione.

Solo in relazione a tali esigenze, il giudice istruttore ha interesse (e dovere) di acquisire gli elementi di prova che gli vengono offerti dalle parti, accusa e difesa.

Ma, una volta che si sia convinto che la presunzione di innocenza dell'imputato non è stata convalidata dalle prove assunte, e che perciò non è possibile proscioglierlo, deve disporre il sollecito rinvio a giudizio, senza attardarsi nell'acquisizione di altre prove non indispensabili a questi fini.

Perciò, gli accertamenti riguardanti — per esempio — la liquidazione del danno causato dal reato, specialmente se complessi; la maggiore o minore gravità del reato (aggravanti, attenuanti) salvo che non influiscano sulla competenza; la stessa personalità del reo, ed altri analoghi, devono rinviarsi al dibattimento.

Ovviamente le parti (pubblico ministero e difensori) dovranno addurre *ex novo* in dibattimento tutte le prove cui sono interessati.

Tale impostazione — esplicitamente accolta dalla Commissione ai punti 26 e 27 — è intimamente collegata con altre esigenze pure fatte proprie dalla Commissione, e specialmente da quella della limitazione della durata della istruttoria, che sarebbe inammissibile ove nella istruttoria si dovesse far tutto, come oggi; e inoltre da quella di disporre il rinvio a giudizio mediante ordinanza e invece il proscioglimento mediante sentenza: il che importa che solo per il proscioglimento la istruttoria debba essere completata, tanto da consentire l'esame critico di tutti gli elementi favorevoli e avversi all'imputato.

OBIEZIONI E PREOCCUPAZIONI.

La Commissione non ha ignorato i diversi orientamenti degli studiosi, favorevoli o al sistema vigente, o all'affidamento della istruttoria al pubblico ministero, o alla eliminazione dell'istruttoria e alla sua sostituzione con un'inchiesta preliminare di competenza del pubblico ministero (cfr. schema Carnelutti). Tuttavia ha prevalso la impostazione surriferita, come la più rispondente alle esigenze che il

nuovo processo deve tutelare e, al tempo stesso, la più caratterizzante del nuovo sistema processuale.

A tale impostazione è stato obiettato che, non dovendo la nuova istruttoria raccogliere tutte le prove necessarie per il dibattimento, ed anzi dovendo limitarsi esclusivamente ad assumere le prove non rinviabili, risulterà inevitabilmente più difficile l'acquisizione di elementi certi molto tempo dopo il fatto. La preoccupazione è fondata: anche se il nuovo sistema dovrebbe rendere possibile la celebrazione del dibattimento subito dopo la richiesta di esso, e perciò a molto minore distanza dal fatto di quanto non accada oggi. Per altro, in un dibattimento che si svolge con le regole della immediatezza, della oralità, della pubblicità e del contraddittorio, è assai discutibile l'efficacia di una prova che può essere rinfrescata soltanto perché è già stata assunta e tradotta in iscritto, ma che ha già perduto la vivacità e il calore — forse anche la spontaneità — che sono indispensabili a chi giudica.

È stato pure obiettato che la limitazione degli atti istruttori a quelli necessari per stabilire la possibilità del proscioglimento ovvero la necessità del rinvio a giudizio, potrebbe rendere impossibile l'accertamento di circostanze aggravanti o addirittura di reati concorrenti, tanto da pregiudicare il diritto di difesa. È facile ribattere che — come già oggi può avvenire — quando non sia possibile assicurare congrue garanzie alla difesa, nulla vieta che il dibattimento venga rinviato o che si proceda a parte per i reati concorrenti. Un tale inconveniente sarà, comunque, di così limitata portata da non valere il sacrificio degli altri interessi che vengono garantiti da un'istruttoria celere e concentrata.

PROVVEDIMENTI DI COERCIZIONE PROCESSUALE.

Nei limiti e per le finalità innanzi precisate, il giudice istruttore può anche disporre provvedimenti motivati di coercizione processuale, sia personali che reali. Delle misure concernenti la libertà personale dell'imputato diremo appresso. Non si è creduto, per altro, opportuno specificare i possibili provvedimenti di coercizione processuale personale, lasciandone più opportunamente il compito al legislatore delegato.

I provvedimenti, comunque, per il sacrificio che comportano ai diritti individuali, vanno congruamente motivati.

Non soltanto per la esecuzione di tali provvedimenti, ma anche per il compimento di specifiche indagini, il giudice istruttore può servirsi della polizia giudiziaria.

POTERI DELLE PARTI.

Nel corso dell'istruttoria, come in tutto il processo, le parti avranno uguali diritti, e più precisamente uguali poteri ed uguali facoltà. Così, il pubblico ministero ed anche i difensori dell'imputato e della parte civile potranno presentare memorie al giudice istruttore e indicargli elementi di prova; potranno inoltre intervenire negli esperimenti giudiziari, nelle perizie, nelle perquisizioni domiciliari, nelle ricognizioni, e in tutti gli atti non ripetibili nel dibattimento; potranno infine assistere all'interrogatorio dell'imputato.

Compiuti gli atti cui hanno diritto di intervenire o di assistere, potranno prendere visione dei verbali relativi. Potranno poi prendere visione dei verbali delle ispezioni, delle perquisizioni personali, dei sequestri e finanche delle disposizioni testimoniali: il giudice istruttore potrà rinviare tale esame per esigenze istruttorie e per un limitato tempo.

Tutte queste difficoltà erano fino ad ora riconosciute soltanto al pubblico ministero. L'estensione ai difensori mette sullo stesso piano tutte le parti del processo, pubbliche e private, ed esalta gli interessi dei singoli nel processo penale fino a raggiungere il livello degli interessi della società difesi dal pubblico ministero. L'interesse della comunità, infatti, reclama la giustizia: non la condanna a qualunque costo, ma soltanto la condanna giusta, intervenuta dopo che l'imputato si sia difeso convenientemente.

Tutti gli atti, comunque, vanno depositati nella cancelleria del giudice istruttore, al termine dell'istruttoria. Ovviamente le parti potranno presentare al giudice istruttore le conclusioni che ritengono utili, in base alle risultanze globali dell'istruttoria.

CONCLUSIONE DELL'ISTRUTTORIA.

Il provvedimento con il quale il giudice istruttore conclude l'istruttoria sarà una sentenza di proscioglimento per qualsiasi causa, ovvero un'ordinanza di rinvio a giudizio.

Nel caso del proscioglimento, la sentenza si impone non soltanto perché pone termine a un'attività giurisdizionale — sia pure in maniera non definitiva — ma anche perché contiene la conferma della innocenza dell'imputato e la indicazione delle prove di essa. Non potrà fare stato un tale provvedimento; e tuttavia essa libera da ogni addebito l'accusato, fino a quando non sia revocata da un provvedimento di riapertura dell'istruzione, sulla base di nuovi elementi. È indispensabile, perciò, che esso sia convenientemente motivato, ed abbia inoltre

la forma e la solennità dei più importanti provvedimenti giurisdizionali, cioè delle sentenze.

Non altrettanto è possibile nel caso di rinvio a giudizio, perché il giudice istruttore dovrà limitarsi a precisare i termini dell'accusa, sul cui fondamento e sulle cui conseguenze dovrà poi pronunciarsi il giudice del dibattimento. Nessun valore determinante avrebbero le considerazioni del giudice istruttore sul giudice del dibattimento; e tuttavia potrebbero influenzarne le valutazioni, mentre è essenziale che egli sia assolutamente spassionato e sereno. Anche dal punto di vista formale, un provvedimento che non concluda — almeno potenzialmente — il procedimento, ma che anzi ne solleciti la continuazione sia pure in una fase diversa e dinanzi ad altro giudice, non occorre che sia una sentenza.

È sufficiente, perciò, che il rinvio a giudizio sia disposto con ordinanza. Come tutti i provvedimenti giurisdizionali, l'ordinanza di rinvio sarà congruamente motivata.

DURATA DELL'ISTRUTTORIA.

Tutta l'istruttoria, provvedimento finale compreso, dovrà essere compiuta sollecitamente, e comunque in un tempo limitato.

Sembrava non utile la determinazione di una durata massima della fase istruttoria, e perché la celerità di tutto il processo e dell'istruttoria in particolare è un aspetto qualificante del nuovo sistema processuale, anche in dipendenza delle semplificazioni introdotte; e inoltre perché il termine finisce per autorizzare il prolungamento, anche quando non sia necessario, fino alla decorrenza di tutto il tempo previsto. È prevalsa, tuttavia, l'opinione dell'opportunità di un termine esplicito.

Riducendo, però, quello previsto dal disegno di legge, la Commissione ha stabilito che la durata massima dell'istruttoria dovrà essere fissata per un periodo non superiore ad un anno.

Soltanto in caso di obiettiva impossibilità di concludere nel detto termine, il tribunale in camera di consiglio — su richiesta del giudice istruttore — potrà prorogarlo per un periodo determinato e non superiore ad un anno.

È stato ritirato un emendamento Galdo, che attribuiva all'imputato la « facoltà di far cessare l'istruzione richiedendo l'immediata celebrazione del giudizio », e conseguentemente al giudice istruttore di decidere in merito previo parere del pubblico ministero.

Questa possibilità — significativamente indicata come « mannaia istruttoria » — fu già sostenuta dal Romagnosi nel 1838, in sede di

relazione sul progetto di codice di procedura penale per il regno italico e negli ultimi tempi è propugnata dal Leone.

Poiché l'istruttoria adempie soprattutto ad un interesse generale, piuttosto che all'individuale interesse dell'imputato, la fondatezza e comunque l'opportunità di un tale istituto sono largamente contestate. È sembrato, per altro, che esso non sia compatibile con la struttura e la finalità della nuova istruttoria.

IMPUGNAZIONE DELLA SENTENZA ISTRUTTORIA.

La Commissione ha, invece, accolto altro emendamento Galdo, con il quale si dispone che, in caso di impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento, il procedimento ulteriore si svolga presso il giudice competente per il dibattimento. Diversamente da quanto oggi avviene, perciò, non ci saranno nuovi accertamenti o una nuova deliberazione degli atti istruttori da parte di altro giudice istruttore, ma direttamente il giudizio.

La nuova disposizione sembra rispondente alla nuova istruttoria e alle caratteristiche del nuovo processo.

CAPITOLO XV.

LA LIBERTÀ DELL'IMPUTATO

La materia delle misure di coercizione personale a carico dell'imputato ha ricevuto dalla Commissione una radicale rielaborazione e una conseguente impostazione del tutto nuova, rispetto alla disciplina vigente e allo stesso disegno di legge che sostanzialmente la riproduceva.

La nuova disciplina, mentre consente al giudice istruttore e a quello del dibattimento di disporre anche coattivamente dell'imputato per le esigenze dell'istruttoria, assicura alla socialità la necessaria difesa nei compresi casi, e all'imputato stesso adeguate garanzie, nella linea delle disposizioni costituzionali e perciò del rispetto dei diritti della persona umana.

LA CARCERAZIONE PREVENTIVA.

Come è noto, il nostro ordinamento processuale prevede, già da tempo, che l'imputato possa — e nei casi più gravi debba — essere privato della libertà personale anche prima della sentenza di condanna.

Nel medio evo, vigendo il sistema della « prova legale », si arrestava l'imputato per ottenerne la confessione, considerata la regina delle prove. Impostosi il sistema del libero convincimento del giudice, l'arresto dell'imputato fu praticato per interrogare l'imputato, per garantirne la presenza al processo, o per assicurare il risultato del processo, cioè l'attuazione della pena. Quest'ultimo scopo è certamente perseguito come principale dal vigente codice di procedura penale, così come già da quello del 1913.

La carcerazione dell'imputato può avvenire mediante l'arresto nella flagranza del reato, o a seguito di trasformazione del fermo, o, comunque, a seguito di ordine o di mandato di cattura: il primo di competenza del pubblico ministero, il secondo di competenza del giudice istruttore, ma sostanzialmente di pari efficacia.

Questi provvedimenti sono collegati alla gravità del reato attribuito: cosicché sono obbligatori per alcuni più gravi reati, sono facoltativi per altri meno gravi. Condizione essenziale per l'emissione dei provvedimenti è che esistano sufficienti indizi di colpevolezza a carico dell'imputato.

Lo stato di carcerazione preventiva cessa col decorso di un certo termine — diverso a seconda della pena massima prevista per il reato, e inoltre del giudice che procede all'istruttoria — senza che l'imputato sia stato rinviato a giudizio (cfr. articolo 272 del codice di procedura penale). Se invece il giudizio è chiesto prima della scadenza del termine, la carcerazione continua fino alla sentenza di assoluzione oppure fino al completamento della esecuzione.

Il disegno di legge governativo proponeva sostanzialmente di confermare la vigente disciplina della materia, con le sole innovazioni dell'attribuzione della competenza dei provvedimenti coercitivi al giudice istruttore (con esclusione, quindi, di altri) e della limitazione a tre anni — prorogabili in caso di proroga del termine dell'istruttoria — della durata massima della custodia preventiva, dall'inizio di essa fino alla conclusione del giudizio di prima istanza.

NUOVA IMPOSTAZIONE DEL PROBLEMA.

Già dalla relazione iniziale, la Commissione ha sottolineato la necessità di stabilire in questa delicata materia delle regole che non indeboliscano la funzione repressiva, ma che contemporaneamente non sacrificino la libertà dell'imputato se non quando sia indispensabile e limitatamente a questo stato di necessità, e inoltre a certe condizioni. Anche coloro che meno si sentivano disposti ad innovazioni radicali, hanno

convenuto sulla necessità di rilevanti modificazioni della disciplina attuale: per esempio, abolendo l'obbligatorietà del mandato di cattura, che non consente la valutazione di alcun elemento particolare (taluno ha, tuttavia, sostenuto l'abolizione della facoltatività del mandato di cattura, per evitare pericoli di sperequazione nel trattamento di casi analoghi da parte di giudici diversi, o magari dello stesso giudice).

Il dibattito è stato largo ed approfondito. Alla fine è stata accolta l'impostazione del relatore Valiante, anche se ad un punto fondamentale è stata inopinatamente deformata dal rigetto della prima parte di un emendamento.

La nuova regolamentazione della materia — che si fonda sui pilastri dell'articolo 13 della Costituzione: « La libertà personale è inviolabile » e dell'articolo 27: « L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva » — fa giustizia delle concezioni autoritarie che ai fini dello Stato sacrificano finanche i diritti inalienabili della persona umana, e riafferma la concezione democratica, personalistica, libertaria, che lo Stato e la sua organizzazione riconferma al servizio della persona umana, per il suo sviluppo in tutti i campi, e che i diritti della persona limita soltanto per il maggior bene collettivo ed in via eccezionale.

Superata la vigente disciplina della carcerazione preventiva — siccome non sempre idonea ad adattarsi alla personalità dei singoli imputati, uno diverso dall'altro; e soprattutto ispirantesi ad una finalità poco compatibile con le norme costituzionali e non raramente iniqua: l'assicurazione del risultato del processo, per altro non egualmente pressante nel nuovo e più celebre sistema processuale — i provvedimenti di coercizione processuali personali sono stati ricondotti, in via normale, ad *esigenze istruttorie*: soltanto in via eccezionale ad *esigenze di sollecita difesa sociale*.

a) *Esigenze istruttorie.*

Sia durante l'istruttoria propriamente detta, sia durante l'istruttoria dibattimentale, può esser necessario disporre dell'imputato per le finalità del processo.

Queste esigenze sono, ovviamente, contingenti: una volta soddisfatte hanno termine. La disponibilità dell'imputato, perciò, è commisurata alla durata delle esigenze processuali. E questo è un primo elemento caratterizzante la nuova disciplina.

D'altra parte, la natura di queste esigenze e il comportamento attuale e passato dell'imputato consentono di adottare provvedimenti

coercitivi diversi, e non la sola carcerazione, per assicurare la disponibilità dell'imputato per un determinato periodo di tempo. La *cauzione*, il *divieto di allontanarsi senza preavviso dal luogo di abituale dimora*, la *libertà vigilata*, l'*arresto in casa*, e per ultimo la *custodia in carcere*, possono essere convenientemente utilizzati, con opportuna motivazione, in relazione alle effettive esigenze processuali e alla personalità dell'imputato. Cosicché il tipo della misura coercitiva andrà rapportato, graduato, a seconda che sia più adeguato per rendere effettiva la disponibilità dell'imputato; ma anche a seconda del modo di agire dell'imputato, dei suoi precedenti penali: recidiva, abitualità, professionalità, tendenza a delinquere, e del suo comportamento: osservanza o violazione di altra precedente misura di coercizione. Ovviamente, una misura che sia stata violata si dimostra inadeguata alla personalità del sottoposto: perciò può essere convertita in altra più grave, che offra maggiori garanzie.

Quando si ritenesse necessario, queste misure coercitive, opportunamente scelte, sono pure idonee a soddisfare l'esigenza di assicurare la genuinità della prova.

Questa pluralità e graduabilità delle misure di coercizione personale rappresenta un secondo aspetto caratteristico del nuovo sistema.

b) *Esigenze di difesa sociale.*

Anche fuori della ipotesi di esigenze istruttorie, è possibile che un reato determini un particolare allarme sociale o per la gravità di esso, o per la pericolosità dell'imputato.

L'opinione pubblica può essere violentemente colpita e rimanere turbata ed allarmata da delitti particolarmente efferati, da esplosioni di criminalità che talora interessano determinate zone e particolari settori, da delitti commessi approfittando di condizioni di minorata difesa: guerra, calamità, carestia. D'altra parte, analogo allarme suscita il reato commesso dall'evaso, dal latitante, dal sottoposto a misure di sicurezza.

In tali casi si impone la necessità di provvedimenti esemplari, che soddisfino non soltanto la parte offesa ma soprattutto il generale sentimento di giustizia, che assicurino la capacità dello Stato di far fronte, con energiche e sollecite misure, a così preoccupanti manifestazioni delinquenziali. Perciò va riconosciuto al giudice il potere di emettere provvedimenti coercitivi adeguati — probabilmente, per casi del genere, può ritenersi adeguata soltanto la custodia in carcere — purché in quel momento la colpevolezza dell'imputato risulti sufficientemente probabile, non per semplici indizi ma per concreti e concordanti elementi.

Poiché le esigenze di difesa sociale possono anche durare a lungo, e comunque non possono essere predeterminate dal giudice, qui la mi-

sura coercitiva può durare anche fino al giudizio; la custodia in carcere, in particolare, diventa un'anticipata espiazione della pena. È necessario, perciò, che le possibili misure, ma specialmente quest'ultima, vengano applicate quando la colpevolezza dell'imputato non sia in discussione, almeno negli aspetti essenziali, tanto da far fondatamente ritenere che nel giudizio non tanto la colpevolezza sarà in discussione quanto la graduazione della pena.

CUSTODIA IN CARCERE.

Dunque, niente più mandato di cattura, obbligatorio o facoltativo che sia; bensì misura coercitiva scelta, tra le diverse possibili, come più rispondente alla personalità dell'imputato e alle esigenze cui deve servire.

Non si è conservato il termine « cattura » perché è sembrato una espressione generica: può dirsi cattura ogni apprensione di persona, perfino quella illegittima. Per altro è troppo legato ai vecchi ordinamenti e soprattutto alle vecchie concezioni autoritarie.

Non è sembrato neppure adeguato il termine di carcere preventivo o di carcerazione preventiva o di custodia preventiva. In particolare, se l'aggettivo « preventivo » vuol significare che la misura si prefigge di evitare altri reati, si riferisce a una finalità già oggi non essenziale al provvedimento, e meno ancora nel nuovo ordinamento; se invece vuole intendere la priorità della carcerazione rispetto alla condanna, cioè una « sostanziale » anticipata espiazione della pena, allora l'istituto sarebbe in contrasto con l'articolo 27 della Costituzione.

È parso, perciò, più preciso — anche in riferimento alla provvisorietà della misura — il termine, nuovo ma efficace, di « custodia in carcere ».

PROCEDURA.

Le misure di coercizione personale — come tutte le misure coercitive processuali — vanno disposte con provvedimento motivato del giudice istruttore.

Ove siano disposte per esigenze istruttorie, il provvedimento deve anche indicare la durata della misura: essa corrisponderà al periodo di tempo che il giudice ritiene necessario per l'espletamento degli atti. Ovviamente, completati gli atti, o scaduto — e non prorogato — il termine previsto, il provvedimento perde di efficacia e la misura è revocata. La eventuale proroga deve avvenire sempre con provvedimento motivato

dal perdurare delle esigenze processuali o dall'insorgere di nuove analoghe esigenze.

Ove, invece, la misura coercitiva sia disposta per esigenze di difesa sociale, il provvedimento non potrà non essere che a tempo indeterminato.

Il provvedimento del giudice è immediatamente esecutivo: e ciò per ovvie ragioni.

È, tuttavia, impugnabile anche nel merito. Il giudizio di impugnazione si svolge dinanzi al tribunale in camera di consiglio, nel contraddittorio delle parti. Le ragioni del giudice istruttore potrebbero essere sostenute da lui stesso — quasi in veste di rappresentante dell'« accusa » — in quanto più informato delle esigenze cui il provvedimento dovrebbe servire, ed anche più di altri nella linea del nuovo sistema che affida soltanto a lui provvedimenti del genere.

PROVVEDIMENTI DEL GIUDICE DEL DIBATTIMENTO.

Oltre che nella fase istruttoria anche nel dibattimento possono manifestarsi esigenze processuali tali da non poter essere soddisfatte senza la presenza dell'imputato. Ciò potrà avvenire, in particolare, nei casi di giudizio immediati; ma non è da escludersi neppure nelle ipotesi di giudizio che segue ad istruttoria, e finanche ad istruttoria nella quale si sia disposto dell'imputato con opportuna misura coercitiva.

Il giudice del dibattimento, perciò deve poter disporre le misure di coercizione personale, come il giudice istruttore, per le stesse ragioni e con le stesse modalità previste per il giudice istruttore.

Per giudice del dibattimento deve intendersi non il giudice competente per il giudizio, bensì quello cui quel giudizio sia stato assegnato. Ma ovviamente costui potrà emettere il provvedimento non soltanto nel corso del dibattimento, ma altresì nella fase degli atti preliminari al giudizio: ciò è imposto da ovvie ragioni di economia e soprattutto di concentrazione processuale. In questi casi la misura potrà essere disposta in coincidenza con il giudizio, sussistendo l'interesse a disporre dell'imputato soltanto nel corso del giudizio e non anche in precedenza. Tuttavia non si può escludere per casi particolari anche un provvedimento anticipato: per esempio, quando risulti che l'imputato stia per emigrare o vi sia fondato sospetto di fuga.

È superfluo sottolineare che la misura deve essere adeguata al caso specifico: ed anche sulla scelta della misura il provvedimento va motivato.

Nella fase del dibattimento, ma specialmente nella fase degli atti preliminari al giudizio, il giudice del dibattimento può disporre misure

coercitive personali anche per esigenze di sollecita difesa sociale. Possono verificarsi anche in quel breve periodo situazioni tali da imporre il provvedimento: per esempio, con il perdurare dell'attività criminosa dell'imputato, tanto da poter essere, dichiarato recidivo specifico, e perfino delinquente abituale o professionale o per tendenza.

Anche i provvedimenti del giudice del dibattimento devono essere immediatamente esecutivi, e inoltre motivati.

La impugnazione dei provvedimenti emessi nel dibattimento non è certamente ammissibile come tale. Può, tuttavia, essere proposta allo stesso giudice come opposizione, e il giudice provvederà immediatamente dopo aver sentito le ragioni delle parti.

Pure allo stesso giudice, e come opposizione, va proposta l'impugnazione dei provvedimenti emessi nella fase preliminare al giudizio. Egli vi provvederà in camera di consiglio, nel contraddittorio delle parti.

FERMATI E ARRESTATI.

Con i provvedimenti di coercizione personale del giudice istruttore o del giudice del dibattimento si potrà far seguito anche ai casi di fermo e di arresto.

Come si è visto, i fermati e gli arrestati devono essere posti a disposizione del pubblico ministero. Questi deve limitarsi a convalidare il provvedimento, quando sia intervenuto nei casi previsti dalla legge; altrimenti deve disporre la liberazione del fermato o dell'arrestato. Non potrà, comunque, trasformare il fermo o l'arresto in altra misura di coercizione personale.

Ciò potrà essere fatto — sempre per esigenze processuali o di immediata difesa sociale e nei modi innanzi detti — dal giudice del dibattimento, ove sia stato chiesto il giudizio immediato; oppure dal giudice istruttore, ove sia stata chiesta l'istruttoria.

L'eventuale provvedimento potrà intervenire prima della perenzione del fermo o dell'arresto; ma, ovviamente, anche in tempo successivo.

AUSPICABILI PRECISAZIONI.

Come già accennato, dopo aver mostrato di accogliere questa impostazione, la Commissione — votando per divisione l'emendamento del relatore Valiante — ha inopinatamente respinto la parte che consentiva di disporre le misure di coercizione personale « per il tempo indispensabile alle esigenze istruttorie », riconoscendo così il potere del giudice in proposito soltanto nei casi di « delitto che determini particolare al-

larme sociale o per la gravità di esso, o per la pericolosità dell'imputato, quando ricorrano sufficienti elementi di colpevolezza ».

Una tale disciplina esclude del tutto la possibilità di assicurare coattivamente la presenza dell'imputato al processo per il compimento di specifici atti, tranne nel caso che il suo delitto determini particolare allarme sociale; inoltre limita a casi eccezionalissimi l'applicazione anche delle più modeste misure coercitive, tanto da farne ritenere inutile la moltiplicazione e la graduazione; soprattutto conferma sostanzialmente il sistema che si era dichiarato di voler modificare: infatti, a parte la soppressione della cattura obbligatoria, anche qui la misura coercitiva viene legata esclusivamente ad esigenze di difesa sociale e si risolve in un'anticipata espiazione di pena.

La decisione della Commissione appare contraddittoria, e comunque pericolosa.

Né può spiegarla la pretesa larghezza del potere attribuito al giudice. A parte la possibilità di stabilire idonee cautele se ritenute necessarie, va sottolineato che si è dato per scontato che tutto il nuovo sistema processuale richiede un giudice ugualmente nuovo, sensibile più ancora dell'attuale all'esigenza di salvaguardare al massimo i diritti della persona, e tale perciò da garantirli pienamente anche quando il potere a lui attribuito è vasto e non delimitato: non si può una volta aver fiducia nel giudice e altra volta no. D'altronde va tenuto presente che le misure coercitive sono diverse; che l'applicazione di una di esse, e la scelta, e la durata, vanno giustificate nella motivazione del provvedimento; che ulteriore garanzia è data dalla possibilità di ottenere un riesame, anche nel merito, e nel contraddittorio delle parti, da un organo estraneo ed imparziale; che infine la durata della misura coercitiva è strettamente legata al tempo indispensabile per il compimento di quell'atto o di quegli atti per i quali dovette essere disposta.

Il relatore auspica che la Camera voglia ripristinare la parte soppressa dell'emendamento, o comunque colmare la lacuna che nei poteri istruttori è stata creata.

DURATA MASSIMA DELLE MISURE.

Coerente con la impostazione del disegno di legge governativo era il criterio n. 22, che determinava in un massimo di tre anni, dall'inizio di essa fino alla conclusione del giudizio di prima istanza, la durata della custodia preventiva.

Una disposizione del genere è da ritenersi del tutto superflua nel nuovo sistema, essendo praticamente impossibile o comunque eccezio-

nalissima l'ipotesi di un giudizio di prima istanza a carico di un detenuto che non sia stato ancora concluso dopo tre anni. In ogni caso, un limite così elevato garantisce assai poco; ed è addirittura più elevato di quello che oggi già viene osservato per i delitti più gravi: due anni fino alla conclusione della istruttoria formale (cfr. articolo 272 del codice di procedura penale). E tuttavia, nella stessa seduta di cui avanti si è detto, il comma proposto dal disegno di legge è passato integralmente; e addirittura è stato previsto il prolungamento della custodia, nella ipotesi di proroga del termine dell'istruttoria, per un tempo non superiore a quello della stessa proroga. Per fortuna, in sede di coordinamento, si è constatato la inattendibilità, o quasi, di una previsione del genere, e unanimemente, di accordo pure con il Governo, si è soppressa la possibilità della proroga.

Non si è, invece, provveduto a determinare la durata massima del fermo e dell'arresto. È indispensabile che la Camera la precisi.

L'approvazione di un emendamento Guidi ed altri importa la previsione dell'automatica scarcerazione dell'imputato appena decorsi i termini massimi della custodia in carcere.

La disposizione deve ritenersi estesa anche alle ipotesi di decorso dei termini massimi previsti per il fermo e per l'arresto.

Sembra, comunque, utile precisare con apposito emendamento che l'automatica scarcerazione — meglio « liberazione », se riferita anche al fermato e all'arrestato — segua al « decorso » non invece al « superamento » (come dice il testo approvato) dei termini.

CAPITOLO XVI.

IL DIBATTIMENTO

Richiesto dal pubblico ministero in caso di giudizio immediato, o dal giudice istruttore a conclusione dell'istruttoria, o conseguente alla impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento, il dibattimento si svolge con le garanzie che già da tempo assicurano gli ordinamenti giuridici delle nazioni civili.

CARATTERI DEL DIBATTIMENTO.

Il dibattimento è, innanzi tutto, *pubblico*. E questo aspetto è così connaturale che neppure si è creduto di doverlo precisare tra i criteri direttivi della delega.

Sono stati, invece, espressamente richiamati i criteri dell'*oralità* per tutto il procedimento, e quelli della *immediatezza* e della *concentrazione* per il dibattimento in particolare.

Il criterio — o forse addirittura il principio — della *concentrazione* è stato affermato dalla Commissione, accogliendo l'emendamento del relatore Valiante, senza alcuna specificazione. Esso sottolinea l'esigenza che il dibattimento si svolga non solo e non tanto « in una o in poche udienze », come proponeva il disegno di legge; ma anche e soprattutto che si svolga il più possibile continuamente, senza soluzione di continuità tra le varie udienze che fossero eventualmente necessarie, in modo che il giudice possa valutare le risultanze del processo mentre sono ancora fresche e palpitanti, e tutte al più possibile contemporanee sì che nessuna di esse possa essere stata influenzata da fatti estranei nel frattempo intervenuti; e lo stesso giudice non sia stato distratto da altre incombenze cui abbia dovuto dedicarsi tra un'udienza e l'altra.

Ovvio corollario della concentrazione è la maggiore rapidità del processo.

Il criterio, o principio, dell'*immediatezza* — già richiamato spesso in precedenza, ma essenziale soprattutto per il dibattimento — importa che gli elementi su cui va fondata la decisione (prove) vengano appresi dal giudice direttamente, e non gli vengano invece offerti da altri estranei alla decisione.

La stessa regola della libera valutazione degli elementi processuali da parte del giudice in tanto può ammettersi come criterio essenziale della decisione, pur in un processo tutto regolato da norme precise, in quanto il giudice decidente quegli elementi abbia acquisiti negli aspetti e nella estensione che egli ha ritenuti indispensabili.

Ne consegue la necessità che le prove vengano addotte al giudice, e da lui stesso direttamente assunte, nel dibattimento. Quelle già assunte in istruttoria vanno rinnovate, proprio come se fossero nuove. Solamente se irripetibili potranno essere considerate rilevanti quelle già assunte in precedenza.

PROVE ACQUISITE IN PRECEDENZA.

Si profila a questo punto il problema del valore delle prove assunte nella fase istruttoria e perfino degli elementi acquisiti in precedenza nel corso delle indagini preliminari del pubblico ministero e finanche della polizia giudiziaria.

Il problema non è di poco conto, ed ha dato luogo a fervidi ed interessanti dibattiti. Tuttavia la soluzione già innanzi indicata, della necessità che tutti gli elementi della decisione vengano acquisiti « imme-

diatamente » dal giudice di essa, è l'unica ammissibile: salvo, ovviamente, per le prove irripetibili e gli accertamenti obiettivi assunti con le formalità e le garanzie stabilite dalla legge.

Gli elementi acquisiti in sede di indagini di polizia giudiziaria — ammesso che possano rimanere nell'incarto processuale — al più possono rilevare per una ricostruzione storico-documentale di quanto è stato fatto, eventualmente anche al fine di stabilire se il teste è interrogato o no per la prima volta, se è stato presente ad atti di rilevazioni o ad altre indagini, e simili. Per il resto, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria potranno riferirne come testi, particolarmente qualificati per la loro qualità ma soprattutto perché furono informati subito dopo il fatto (testimoni di immediato concesso). Sarà poi il giudice ad inquadrare opportunamente la loro testimonianza nel complesso delle altre risultanze processuali.

Gli elementi acquisiti dal pubblico ministero e soprattutto quelli acquisiti dal giudice istruttore potranno invece servire come termine di raffronto con le corrispondenti prove assunte in dibattimento, per stabilirne la sincerità, la credibilità, la spontaneità.

Soltanto in questo modo si può evitare che il peso delle prove raccolte in istruttoria — oggi per altro più limitato dal punto di vista quantitativo in conseguenza della diversa funzione della istruttoria — diventi determinante in dibattimento; e soprattutto si può ricondurre al dibattimento il momento più importante e veramente decisivo del processo.

Tale conclusione si impone anche per altri motivi:

a) il processo moderno è *pubblico*. Già nel vigente codice di procedura penale, la pubblicità della udienza dibattimentale è prescritta a pena nullità (articolo 423). Anche la assunzione delle prove su cui deve fondarsi la decisione va perciò compiuta pubblicamente;

b) proprio per essere immediato e pubblico, il processo moderno è essenzialmente *orale*. Persino nella fase istruttoria, che non è pubblica, l'assunzione delle prove si compie oralmente, e solo si verbalizza per iscritto. Anche per la prova su cui si fonda la decisione finale va adottata la regola dell'oralità; quella già risultante dal fascicolo processuale (prova scritta) potrà valere solo in casi eccezionali;

c) è nel dibattimento che l'accusa e la difesa possono agire in effettiva parità di condizioni. Ugualmente nel dibattimento si realizza concretamente il sistema accusatorio. Perciò nella fase dibattimentale la assunzione delle prove avviene con tutte le garanzie.

Tutti gli elementi rilevanti per la decisione, adunque, vanno acquisiti dal giudice del dibattimento, direttamente e immediatamente.

LETTURA DI ATTI.

Può essere data lettura soltanto degli atti compiuti con le garanzie previste nel numero 30, cioè dei verbali di esperimento giudiziale, di perizia, di perquisizione domiciliare, di ricognizione, nonché degli atti non ripetibili, quando il pubblico ministero e i difensori delle parti furono effettivamente messi in condizione di intervenire.

Può inoltre darsi lettura degli atti contenenti dichiarazioni, soltanto quando l'atto non sia più ripetibile; e infine, in via eccezionale, quando tutte le parti siano d'accordo (emendamento Milia).

ESAME DIRETTO.

Per l'acquisizione degli elementi di prova in dibattimento si è approvato il metodo dell'esame diretto dell'imputato, dei testimoni e dei periti, da parte del pubblico ministero e dei difensori.

Molte perplessità ancora oggi, talvolta espresse in qualificate ed autorevoli sedi, suscita questo sistema. La Commissione se ne è fatta carico, e tuttavia le ha superate nella considerazione della utilità che indubbiamente deriverà a tutti dalla maggiore immediatezza e sincerità delle risposte.

Ovviamente il legislatore delegato dovrà stabilire regole precise e idonee garanzie, che assicurino la lealtà dell'esame e la genuinità delle risposte. Il presidente del collegio o il pretore dovrà dirigere con autorità ed energia l'operazione, e vigilare perché non vengano poste domande capziose, o si ricorra ad accorgimenti (modo di porre la domanda, atteggiamenti particolari, gesti, e simili) tali da impressionare l'interrogato.

Il presidente del collegio o il pretore deve decidere immediatamente sulle eccezioni.

Alla fine dell'esame, lo stesso presidente o pretore può rivolgere le domande che ritenga necessarie per integrare l'esame (emendamento del relatore Valiante). Non è ammissibile, infatti, che egli resti moderatore e regolatore dell'esame e debba poi decidere, senza che abbia avuto la possibilità di chiedere chiarimenti o altre notizie essenziali. Tanto potrebbe soltanto ammettersi ove il presidente o il pretore rimanesse estraneo alla decisione, come avviene negli ordinamenti anglosassone e derivati: non è invece possibile nel nostro.

CAPITOLO XVII.

IMPUGNAZIONI

Sul tema delle impugnazioni la Commissione ha ritenuto di proporre solo limitate modifiche, anche se di rilevante importanza.

La prima riguarda il termine della impugnazione.

Non tanto la brevità del termine crea, allo stato, difficoltà al titolare del diritto di impugnazione, quanto soprattutto la mancata conoscenza dei motivi della decisione. È da presumere che alcune impugnazioni non ci sarebbero ove fosse preventivamente nota la motivazione del provvedimento — a parte le impugnazioni meramente dilatorie —; così come è probabile che altre impugnazioni, invece, ci sarebbero proprio per la motivazione insoddisfacente.

Un emendamento Guidi ed altri proponeva che il giudice premettesse alla lettura del dispositivo una sommaria esposizione orale dei motivi sui quali è fondata la decisione. Esso, tuttavia, avrebbe soddisfatto soltanto in parte l'esigenza di conoscere i motivi della decisione, perché quelli rilevanti sarebbero rimasti sempre quelli scritti nella sentenza; e d'altra parte è sembrato pericoloso prevedere la possibilità di dolersi per la non conformità della motivazione scritta a quella esposta oralmente. Infine si è temuto che l'innovazione provocasse altre comprensibili difficoltà. L'emendamento è stato, perciò, respinto.

Non rimaneva, allora, che consentire all'interessato di produrre l'impugnazione dopo il deposito del provvedimento in cancelleria: analogamente a quanto avviene per i procedimenti civili ed amministrativi, salvo che la notifica del provvedimento viene sostituita in penale con l'avviso di deposito.

Tra la tesi del relatore Valiante che proponeva che il termine dell'impugnazione decorresse dalla data dell'avviso di deposito del provvedimento in cancelleria, e che i motivi dell'impugnazione fossero presentati contestualmente alla dichiarazione; e quella del deputato Galdo, che chiedeva di far scadere il termine dell'impugnazione dopo l'avviso del deposito del provvedimento in cancelleria, la Commissione ha prescelto quest'ultima.

Cosicché sarà possibile proporre l'impugnazione dalla fine del dibattimento fino a dopo l'avviso di deposito del provvedimento in cancelleria. Il legislatore delegato preciserà il termine, e regolerà anche la presentazione dei motivi di impugnazione.

È stato accolto, inoltre, il principio — contenuto negli emendamenti Valiante e Galdo — che la impugnazione è ammissibile indipendentemente dalla qualificazione ad essa data dalle parti.

Sono stati espressamente dichiarati ammissibili nuovi motivi dell'impugnazione.

Non è stato, invece, accolto l'emendamento Martuscelli, che proponeva di attribuire all'appello effetto pienamente devolutivo.

La Commissione ha ritenuto opportuno non compiere la scelta definitiva tra la tesi di coloro che sostenevano la piena devolutività dell'appello, come essenziale ad un giudizio più completo e giusto, e la tesi di coloro che continuano a sostenere la vigente regola della limitata devolutività, siccome indispensabile per non allargare il giudizio anche ai punti non contestati e perciò per non prolungarlo e complicarlo senza necessità.

Ritiene comunque la Commissione che su questo punto il legislatore delegato sia libero di procedere nel senso più opportuno, secondo le linee del nuovo sistema.

Per il procedimento di appello è stata prevista — con un emendamento del relatore Valiante — la possibilità di assumere nuove prove e di rinnovare parzialmente o anche totalmente il dibattimento. Questo è possibile già nell'ordinamento vigente (cfr. articolo 520 del codice di procedura penale). Il testo del disegno di legge, proponendo l'ammissibilità dell'assunzione delle sole prove richieste ma non assunte nel procedimento di primo grado, è stato ritenuto inopportunamente restrittivo di una disciplina oggi adottata con soddisfazione di tutti.

CAPITOLO XVIII.

ALTRE DISPOSIZIONI

APPLICAZIONE DELLE MISURE DI SICUREZZA.

La necessità di assicurare tutte le garanzie giurisdizionali a colui che è proposto per la applicazione di una misura di sicurezza, è stata sottolineata unanimemente dalla Commissione. Il testo del disegno di legge, apparso non sufficiente, è stato sostituito da quello proposto dal deputato Riccio, che dispone la « giurisdizionalizzazione » del procedimento per la applicazione delle misure di sicurezza.

È stato, inoltre, accolto l'emendamento del relatore Valiante, che riconferma la necessità del contraddittorio nel procedimento stesso, e dichiara espressamente impugnabili i provvedimenti.

Per evitare che misure di sicurezza siano applicate — come talvolta avviene nell'ordinamento vigente — a persone non effettivamente pericolose ma solo presunte tali dalla legge, un emendamento del relatore Valiante richiede che nel procedimento sia effettivamente accertata e dichiarata dal giudice la pericolosità dell'interessato.

REVISIONE.

La Commissione ha ritenuto conveniente adottare la dizione del disegno di legge che, pur essendo generica, indica sufficientemente la direttiva di ampliare i casi di revisione onde consentire una più efficace tutela dell'innocente.

In sede di discussione della legge 14 maggio 1965, n. 481, recante nuove norme in tema di revisione delle sentenze penali, la Commissione fu unanime nel ritenere necessario che le vecchie regole subissero finalmente le modifiche imposte dalle esigenze di giustizia sostanziale. Che se limitate — benché di rilevante portata — furono le modificazioni allora disposte, fu appunto perché più definitiva sistemazione l'istituto avrebbe dovuto ricevere in sede di riforma del codice di procedura penale.

L'opinione generale della Commissione è che dev'essere possibile la revisione della sentenza tutte le volte che può sortire un concreto e giusto beneficio per il condannato.

È stato accolto l'emendamento del relatore Valiante che assicura il contraddittorio nel procedimento di revisione.

RIPARAZIONE DELL'ERRORE GIUDIZIARIO.

Dopo la prima legge che dispose la riparazione dell'errore giudiziario — di limitata estensione ma di rilevante importanza per l'inizio di attuazione costituzionale e soprattutto per l'affermazione del principio — il Parlamento è stato investito del problema con la presentazione di altra proposta di legge.

È sembrato utile decidere al riguardo in sede di nuovo codice di procedura penale. Pertanto la Commissione ha ritenuto non giustificata la limitazione dell'istituto ai soli casi di revisione; ed ha accolto l'emen-

damento aggiuntivo del relatore Valiante che sostiene il diritto a conseguire la riparazione dell'errore giudiziario in tutti i casi di ingiusta detenzione.

ADEGUAMENTO DEI LIMITI DI VALORE.

Accogliendo integralmente il testo del disegno di legge, la Commissione ha disposto che i limiti di valore previsti dal vigente codice vengano adeguati al mutato valore della moneta.

COORDINAMENTO.

Tutte le norme del vigente codice di procedura penale non modificate dalla legge di delega andranno organicamente coordinate con i criteri e i principi innanzi illustrati.

CAPITOLO XIX.

DISPOSIZIONI FINALI

L'articolo 3 attribuisce al Governo il potere di emanare, entro il termine e udito il parere della Commissione di cui all'articolo 1, le norme di coordinamento del nuovo codice di procedura penale, e inoltre le norme transitorie necessarie per l'attuazione dello stesso.

L'articolo 4 autorizza la spesa di 15 milioni per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1966 al 1968 — modifica suggerita dalla Commissione bilancio — per l'esecuzione di indagini, studi e ricerche, per la preparazione di documenti, di relazioni e di elaborati, per le spese di funzionamento e i compensi e i rimborsi di spese, da corrispondere ai membri di commissioni di studi e alle relative segreterie, nominate per l'attuazione della delega.

Un emendamento Pennacchini, che proponeva di elevare da 15 a 50 milioni la spesa per esercizio finanziario, è stato ritirato con riserva di presentazione in Aula.

L'articolo 5 riguarda la copertura della spesa.

CONCLUSIONE

Onorevoli colleghi, l'impegnativo e appassionato lavoro di tutta la Commissione giustizia e la prudente ma fervida collaborazione del Governo hanno predisposto un progetto di legge di estremo interesse.

Non preoccupazioni dottrinali e meno ancora manualistiche ci hanno determinati, ma soltanto la coscienza delle nuove esigenze democratiche e della nostra responsabilità politica.

Delle innovazioni anche rilevanti abbiamo apportato alle regole del processo penale. Tutta la struttura di esso dovrà risultare modificata nel senso di una maggiore agilità, di una minore complessità e di una più efficace garanzia della persona umana.

Delle modifiche di dettaglio saranno certo necessarie.

Il vostro voto favorevole premierà l'opera della Commissione, ma soprattutto preparerà le basi per il nuovo codice del processo penale italiano.

VALIANTE, *Relatore.*