

RELAZIONE
DEL DEPUTATO FORTUNA

PAGINA BIANCA

PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Nel predisporre questa mia esposizione ho tenuto presente che la relazione del collega Valiante soddisfa pienamente l'esigenza di una ampia e sistematica esposizione delle ragioni della riforma del codice di procedura penale, dei principi e criteri fissati nel disegno di legge delega nonché dei principali problemi discussi in Commissione. Mi è sembrato pertanto opportuno, anche in considerazione del fatto che già la consultazione delle relazioni e del testo degli interventi in Commissione richiedono un impegno non lieve per la mole del materiale, contenere la sua trattazione entro limiti più ristretti, rinviando per il quadro generale della materia alla relazione Valiante, riservandomi, invece, il compito di integrare alcuni aspetti che, a mio giudizio, richiedono una riflessione e valutazione particolare.

LA DELEGA AL GOVERNO

La decisione di affidare al Governo una delega per la emanazione del nuovo codice di procedura penale è stata oggetto di approfondita discussione da parte della Commissione. Il gruppo comunista ha contestato la legittimità e la opportunità di tale scelta, dando origine ad un ampio dibattito pienamente giustificato dalla importanza e dalla delicatezza della materia. La Commissione, vagliati attentamente i diversi aspetti della questione, ha approvato, con esclusione del gruppo comunista, la concessione della delega al Governo.

La tesi sostenuta, per altro, non senza qualche perplessità, secondo cui il Parlamento può ricorrere alla delega soltanto per le « leggi marginali » ma non per le « grandi leggi » dello Stato, tra le quali certa-

mente va annoverato il codice di procedura penale, anche se trova degli addentellati nei lavori preparatori della Costituzione, non è fondata di fronte alla norma di cui all'articolo 76 della Carta costituzionale ed al suo armonico inquadramento nel sistema della Costituzione. D'altra parte, come bene è messo in rilievo nella relazione del collega Valiante, non è esatto che i lavori preparatori siano contro questa interpretazione. Un accurato esame di essi rivela, infatti, che sono senza dubbio prevalenti le indicazioni nel senso che la emanazione di un codice può essere oggetto di delega legislativa.

Due vie, quindi, sono possibili: emanazione del codice ad opera del Parlamento oppure del Governo su delega del Parlamento. È stata prospettata anche una terza via, cioè l'adozione di un sistema misto: delega per le parti di natura prevalentemente tecnica e trattazione diretta per le parti di natura prevalentemente politica. Il suggerimento opportunamente non è stato raccolto, intuitive essendo le obiezioni cui un siffatto modo di procedere andrebbe incontro.

A favore della delega al Governo sono stati adottati i seguenti argomenti: la complessità e vastità dell'opera; la esigenza di una tecnica raffinata nella redazione delle norme; la necessità di coordinare il testo approntato con le altre leggi fondamentali dello Stato; il gravoso impegno di lavoro del Parlamento sia in sede politica che in sede legislativa; l'urgenza di provvedere in relazione ai bisogni oggettivi della amministrazione della giustizia penale del Paese e al tempo utile della presente legislatura; le difficoltà insite nella composizione attuale dell'Assemblea della Camera.

Detti argomenti non operano tutti sullo stesso piano. Alcuni, di notevole peso nella presente situazione, sono di natura contingente; gli altri, che si fondano su esigenze permanenti della codificazione, hanno un peso decisivo nell'orientare la scelta ove alla delega al Governo si contrapponga la formulazione degli articoli del codice in Assemblea; hanno un peso meno rilevante, invece, ove alla delega si contrapponga il procedimento in Commissione previsto dall'articolo 85 del regolamento della Camera dei deputati. Questa diversa valutazione concerne anche il fatto, invocato a riprova della solidità degli argomenti sopra indicati, che i codici sono stati sempre — le ricordate eccezioni non sono sufficienti ad incrinare l'affermazione, se valutate nella loro esatta consistenza — emanati mediante delega al Governo. Infatti, in passato, i regolamenti delle Camere non prevedevano procedimenti del tipo di quello disciplinato dalla norma dianzi richiamata.

In verità si è proposto pure di far ricorso ad una Commissione parlamentare speciale sul presupposto, ora inesatto, della mancanza di una norma corrispondente all'articolo 85 del regolamento della Camera dei

deputati nel regolamento del Senato. Nel regolamento dell'altro ramo del Parlamento, infatti, è stato introdotto l'articolo 26-*bis* per dotare il Senato di un procedimento corrispondente a quello della Camera dei deputati. La parziale diversa formulazione dell'articolo 26-*bis* non è di ostacolo per ritenere simmetrici i due procedimenti in quanto in parte essa è diretta ad apportare un miglioramento tecnico al procedimento ed in parte, attraverso la esplicita previsione di quanto dispone l'articolo 72 della Costituzione, a dissipare alcuni dubbi, autorevolmente espressi, in dottrina, sulla costituzionalità dell'articolo 85 del regolamento della Camera dei deputati.

Contro la delega al Governo sono stati adottati i seguenti argomenti: lo spogliarsi del potere legislativo in relazione a leggi importanti, di notevole valore politico è lesivo della dignità del Parlamento; il pericolo di creare numerosi casi di incostituzionalità per la difficoltà di ottemperare ai requisiti previsti dalla Costituzione per la legislazione delegata; possibilità che i principi e i criteri informativi espressi dal Parlamento non siano correttamente interpretati ed attuati.

La consistenza di detti argomenti, in quanto operano su piani diversi, va singolarmente controllata.

Si può convenire senz'altro sul punto che il Parlamento deve riservare a se stesso le leggi più importanti. Il principio, però, non può ritenersi assoluto. Si deve, infatti, garantire nel contempo che le leggi siano ben fatte, specie nei casi in cui l'aspetto tecnico abbia una sua rilevante autonoma e tempestiva importanza. Quest'ultimo requisito può far sorgere la necessità di una scelta, quando più sono le leggi importanti ed urgenti davanti al Parlamento. In tal caso, se per evitare di rinviarne l'approvazione, si fa ricorso alla delega per quelle più complesse e più incidenti sul piano tecnico, non vi è dubbio che ciò non può in alcun modo menomare la dignità del Parlamento, tanto più se trattasi di leggi tradizionalmente emanate con questo procedimento. Prescindendo dalle obiezioni di natura procedurale che si sono opposte alla proponibilità della richiesta di servirsi del procedimento previsto dall'articolo 85 del Regolamento, allo stato delle cose — cioè dopo il lungo periodo durante il quale non si è più utilizzato questo procedimento nonostante che abbia dato buoni risultati nei pochi casi in cui si è ad esso ricorsi — una tale soluzione in mancanza di una pratica collaudata non offre sufficienti garanzie per le esigenze che debbono essere soddisfatte nella emanazione di un codice, a parte l'effetto dilatorio gravemente pregiudizievole che provocherebbe. Non si condivide l'opinione secondo la quale la utilizzazione del procedimento in questione sarebbe prova della sua scarsa funzionalità e tanto meno quella secondo la quale l'articolo 85 sarebbe caduto in disuso. Si ritiene anzi che la Camera dei deputati debba far

ricorso a tale articolo e vedere in esso una delle vie per superare le difficoltà che di fatto limitano la sua capacità di legiferare, specialmente in materie importanti e complesse, in modo tempestivo e proficuo. Tuttavia la mancanza di una prassi collaudata, anche per quanto riguarda forme di collaborazione con gli esperti esterni, più impegnative della semplice audizione, non può non essere considerata una seria remora a ricorrere a tale procedimento per la emanazione del codice di procedura penale.

È vero pure che occorre molta cura ed attenzione nella redazione della legge delega, se non si vogliono esporre le norme del nuovo codice ad eccezioni di incostituzionalità; non si può, però, ravvisare in ciò un ostacolo insuperabile alla delega. Il corretto soddisfacimento dei requisiti di cui all'articolo 76 della Costituzione si risolve nella più ampia salvaguardia delle prerogative del Parlamento al quale spetta di operare le scelte importanti relative alla struttura e ai punti qualificanti del codice. La Commissione ha dedicato la massima attenzione a questo aspetto della delega; sarà bene che l'Assemblea faccia altrettanto.

La possibilità che i principi e i criteri informativi espressi dal Parlamento possano non essere correttamente interpretati e attuati, non può certo escludersi in teoria; mancano tuttavia seri elementi per pensare che ciò possa verificarsi. Ove i lavori preparatori della legge delega non fossero sufficienti a chiarire la volontà delle Camere, a ciò provvederà la commissione consultiva mista di parlamentari e di esperti che il Governo molto opportunamente si è impegnato a consultare nel corso della redazione del testo del codice e non soltanto prima della sua emanazione. Il Parlamento infine potrà sempre intervenire responsabilmente con una propria legge nel corso dell'esercizio della delega. A proposito della commissione consultiva, proprio in considerazione delle esigenze tecniche di cui si è parlato più volte, sarebbe opportuno affermare in qualche modo l'esigenza che gli esperti siano scelti in guisa da garantire una congrua presenza di specialisti della materia.

Concludendo appare chiaro che la scelta fra le due vie possibili emanazione del codice di procedura penale ad opera del Parlamento oppure ad opera del Governo su delega del Parlamento va fatta in base a considerazioni di opportunità e che su questo terreno la scelta non è affatto aprioristicamente obbligata né in una direzione, né nell'altra. Per quanto riguarda la scelta in concreto effettuata, essa si fonda su considerazioni che si riassumono nell'urgenza di provvedere, da un lato, e sulle motivate riserve relativamente ad un utile ricorso al procedimento previsto dall'articolo 85 del Regolamento allo stato delle cose, dall'altro.

L'ADEGUAMENTO ALLA COSTITUZIONE

Il disegno di legge governativo prevedeva al n. 1 dell'articolo 2 lo adeguamento ai principi risultanti dalla Costituzione. La Commissione ha correttamente ritenuto di inserire tale punto nella premessa dell'articolo 2, accogliendo l'emendamento, sostanzialmente identico, del relatore Valiante. Si è osservato, infatti, che al riguardo non si poteva parlare di un « principio », sia pure il più importante, che come tale andava indicato nella legge delega.

Da più parti si è rilevato che l'imperativo: « Il codice di procedura penale deve essere adeguato ai principi della Costituzione » sarebbe in fondo superfluo, in quanto la conformità a tali principi è il presupposto essenziale di tutta la legislazione ordinaria. Tuttavia concordemente se ne è voluta la menzione esplicita, non essendo sfuggito che la manifestazione di questo fermo intendimento, evidenziato anche attraverso una sua più esatta collocazione nella norma, avrebbe inequivocabilmente significato che nell'adempimento di questo obbligo si vedeva l'aspetto principale della riforma.

Non si è, quindi, in presenza di una solenne riaffermazione di un principio ovvio, ma di una direttiva precisa di enorme rilievo giuridico. La disposizione sarebbe veramente inutile, ove la si intendesse nel senso che le norme del nuovo codice non devono essere costituzionalmente illegittime; acquista, invece, un significato di rilevante portata se la si intende nel senso che le norme del nuovo codice devono pienamente corrispondere alla lettera e allo spirito della Costituzione. È noto, infatti, che una norma può essere ritenuta costituzionalmente legittima e nel contempo essere suscettibile di una diversa formulazione più rispondente ai precetti costituzionali. La premessa dell'articolo 2, dunque, significa che il legislatore delegato è tenuto a realizzare questa piena corrispondenza delle norme del nuovo codice con i principi della Costituzione.

IL SISTEMA ACCUSATORIO

Il disegno di legge delega nel testo approvato dalla Commissione al n. 2 dispone: « Attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio ». Esso contiene, però, una serie di disposizioni relative all'istruzione e al dibattimento che sono in contrasto con il richiamato n. 2. Si è, quindi, in presenza di una contraddizione proprio in relazione allo aspetto centrale della riforma.

Il relatore ritiene doveroso affrontare e approfondire questo aspetto, molto delicato, del disegno di legge per facilitare lo sforzo che dovrà fare l'Assemblea per restituire coerenza al testo della delega. La mancanza di chiarezza renderebbe difficile il compito di chi deve attuare la legge delega e soprattutto esporrebbe la legge delegata ad eventuali eccezioni di incostituzionalità per difformità tra i principi e i criteri direttivi della legge delega e le norme del nuovo codice.

I caratteri propri del sistema accusatorio sono stati da tempo individuati dalla dottrina. Su di essi gli autori concordano, salvo differenze esteriori attinenti alla loro formulazione. Naturalmente non possono farsi assurgere a differenze di fondo i contingenti caratteri che si sono aggiunti a quelli tipici nelle diverse epoche o nei diversi Stati, in cui il sistema accusatorio è stato attuato.

Secondo il Conso (« Enciclopedia del diritto », vol. I, pag. 336) « il profilo del sistema accusatorio nella sua forma tipica ... risulta dalla combinazione dei seguenti principi: *a*) necessità di un'accusa proposta e sostenuta da persona distinta dal giudice; *b*) pubblicità di tutto il procedimento; *c*) sua conseguente oralità; *d*) parità assoluta di diritti e di poteri fra accusatore ed imputato; *e*) esclusione di qualsiasi libertà del giudice nella raccolta delle prove sia a carico che a discarico; *f*) allegazione delle prove da parte dell'accusatore e dell'imputato; *g*) libertà personale dell'accusato sino alla sentenza irrevocabile ». Questi caratteri si trovano già indicati, in modo esplicito o implicito, nel Carrara (« Programma », quinta edizione, volume II, paragrafo 841 e seguenti), il quale aggiunge ad essi la continuità di contesto e la sintesi in tutto il procedimento, esigenze queste almeno in parte implicite nel sistema.

Non può, quindi, ritenersi fondata l'opinione di taluni membri della Commissione, espressa durante la discussione prima dell'approvazione del n. 2) dell'articolo 2, secondo la quale sussisterebbe estrema incertezza sui caratteri propri del sistema accusatorio tanto che il principio della loro attuazione, se fosse stato accolto, avrebbe potuto significare molto o niente, donde l'inopportunità di introdurre tale principio per evitare fra l'altro pericolose dispute dottrinarie.

L'articolo 2, n. 2), è in contrasto, si è già rilevato, tanto con la disciplina dell'istruttoria quanto con quella del dibattimento. Rispetto all'istruttoria il conflitto nasce dal fatto che questa fase è ancora, nonostante alcune notevoli innovazioni, prevalentemente segreta, scritta e caratterizzata dall'iniziativa del giudice nella ricerca delle prove. Rispetto al dibattimento il conflitto nasce dal fatto che, al di là della formula adottata, si riconosce al presidente o al pretore il potere di iniziativa nella ricerca delle prove.

Le due situazioni vanno tenute distinte ai fini di una analisi che si proponga di arrivare responsabilmente ad una soluzione del contrasto.

Per quanto riguarda l'istruttoria occorre tener presente che il disegno di legge governativo prevedeva una configurazione di essa incompatibile con l'adozione piena dei caratteri propri del sistema accusatorio e pertanto adoperava l'espressione: « adozione di una disciplina intesa ad accentuare i caratteri propri del sistema accusatorio », espressione per altro verso poco felice come è stato fatto giustamente rilevare. Che tale incompatibilità fosse stata avvertita, è tanto vero che il Sottosegretario Misasi in rappresentanza del Governo si dichiarava contrario all'approvazione dell'attuale n. 2) dell'articolo 2, appunto perché esso avrebbe compromesso le linee della istruzione prefigurate nel disegno di legge governativo.

Proprio per questa chiara presa di posizione non si può pensare che la Commissione non fosse consapevole della portata dell'emendamento del relatore Fortuna, il quale aveva dichiarato — in opposizione al relatore Valiante favorevole ad omettere ogni espresso riferimento al sistema accusatorio — che tale riferimento era indispensabile, dovendo il sistema accusatorio essere uno dei cardini della riforma. In tal senso si espressero con estrema chiarezza anche altri membri della Commissione. È d'uopo tuttavia prendere atto che, successivamente, la Commissione ha approvato disposizioni relative all'istruttoria che sono in contrasto con i caratteri propri del sistema accusatorio.

È evidente che due possono essere le soluzioni del contrasto: o armonizzare la disciplina della fase istruttoria con i caratteri propri del sistema accusatorio o precisare nel testo della legge delega che la piena attuazione di questi non si riferisce anche alla fase istruttoria.

La prima soluzione, i cui pregi non sono contestati sul piano teorico, è ovviamente quella preferibile, dal momento che non si condivide il giudizio negativo sulla sufficiente maturità del Paese e degli operatori del diritto ritenuta necessaria per l'attuazione integrale del sistema accusatorio. Ove però tale soluzione non raccogliesse una larga adesione, tale da garantire una concorde e sollecita modificazione del disegno di legge approvato dalla Commissione, si ritiene opportuno accedere alla seconda soluzione, onde responsabilmente evitare che la legge delega possa non essere approvata in questo scorcio di legislatura, in considerazione dell'urgenza di provvedere già rilevata ad altro proposito.

Per quanto riguarda il dibattimento, invece, occorre tener presente che il disegno di legge governativo prevedeva la applicazione dei caratteri propri del sistema accusatorio. In particolare il n. 30) dell'articolo 2 (« esame diretto dell'imputato, dei testimoni e dei

periti, da parte del pubblico ministero e dei difensori, con le garanzie idonee ad assicurare la lealtà dell'esame e la genuinità delle risposte, sotto la direzione e la vigilanza del presidente del collegio o del pretore, che decide immediatamente sulle eccezioni») escludeva il potere di iniziativa del giudice nella ricerca delle prove. Che tale fosse il senso di detta disposizione, è stato ribadito in modo inequivocabile, come si vedrà più avanti, dal Sottosegretario Misasi per conto del Governo in risposta alla diversa interpretazione che della volontà dell'esecutivo il relatore Valiante si sforzava di prospettare alla Commissione. Questa è stata concorde nell'adottare per il dibattimento tutti i caratteri propri del sistema accusatorio meno quello, veramente innovatore rispetto al sistema attuale, della esclusione del potere di iniziativa del giudice nella ricerca delle prove. L'approvazione dell'emendamento aggiuntivo del relatore Valiante (« il presidente o il pretore può integrare l'esame con le domande che ritenga necessarie ») al n. 30) del testo governativo lascia infatti sussistere ancora tale potere. La formulazione dell'emendamento, indubbiamente abile, lascia trapelare però la sua reale portata, esattamente individuata nel corso della discussione.

Una attenta disamina dei motivi, che hanno portato alla approvazione di tale emendamento, è indispensabile per poter giungere con senso di responsabilità ad una scelta consapevole.

Il relatore Valiante, nonostante che egli avesse riconosciuto il contrario e nonostante che il Sottosegretario Misasi gli avesse confermato di essere nel giusto, ad un certo punto della discussione affermò che il testo del Governo non poteva e non voleva escludere il potere di chi dirige il dibattimento di fare esami diretti e che pertanto il proprio emendamento avrebbe introdotto una mera e formale integrazione, non una modifica sostanziale. A tale conclusione è stato indotto dalle ragioni che seguono.

La prima ragione è che il processo penale è basato sul principio del libero convincimento del giudice e questo principio verrebbe meno qualora il giudice non partecipasse alla acquisizione delle prove. Posto che come ritiene il relatore Valiante « libero convincimento significa che il giudice ha il potere di valutare, secondo la propria coscienza, le risultanze processuali », cioè esclusione di prove legali, il rispetto del principio in questione è possibile tanto se è il giudice che acquisisce le prove quanto se queste sono allegate dalle parti. Il modo della acquisizione delle prove non interferisce con la libera valutazione che il giudice fa di esse. Il principio del libero convincimento del giudice è pienamente compatibile con il sistema accusatorio.

La seconda ragione è che, siccome il testo governativo vuole giustamente che i risultati dell'istruttoria non siano portati di peso

nel dibattimento, ma vengano in questa sede ridiscussi su base critica, ove una delle parti non riproponga elementi già acquisiti al processo dal giudice istruttore, il presidente del collegio o il pretore, pur conoscendoli, non dovrebbe prenderli in considerazione nel formare il proprio convincimento, a meno che non si voglia arrivare alla affermazione assurda che un elemento di prova, purché faccia parte del fascicolo processuale in quanto acquisito nella istruttoria, possa essere posto a base della decisione, anche se non ripetuto o altrimenti preso in considerazione nel dibattimento. Anche questa ragione è priva di fondamento, in quanto è in contrasto con il sistema accusatorio ipotizzare che il giudice del dibattimento abbia conoscenza del fascicolo d'ufficio. Tutte le prove vanno rinnovate, infatti, in dibattimento ad iniziativa delle parti. Se vi sono atti irripetibili, questi sono singolarmente acquisiti sempre ad iniziativa delle parti. Solo le prove, che in uno di questi due modi sono state portate in dibattimento, possono essere poste a base della decisione. Alla inevitabile possibilità che per errore, dimenticanza o altra causa una prova non sia portata in dibattimento, si rimedierà in sede di impugnazione. Agli errori, alle sviste anche i giudici sono soggetti!

La terza ragione è che in pretura sarebbe pericolosamente inadeguata l'iniziativa della parte pubblica in quanto il pubblico ministero di udienza non è un magistrato. Siccome in Commissione si è più volte affermato che il nuovo codice avrebbe comportato una riforma profonda dell'ordinamento giudiziario e che logicamente questa doveva seguire e non precedere quella del codice, è in sede di riforma dello ordinamento giudiziario che si darà idonea soluzione alla situazione prospettata, la stessa posizione del pretore dovendo essere rivista in conseguenza delle decisioni prese in materia di istruzione.

Il relatore Valiante si è chiesto che cosa accadrebbe nel caso in cui il pubblico ministero arrivasse all'udienza, mandato dal suo superiore, senza conoscere il processo e il difensore di ufficio nominato in udienza, si trovasse nelle stesse condizioni. Questo caso, purtroppo oggi molto frequente ma non per questo meno deplorabile, non potrebbe più verificarsi, ove fosse accolto integralmente il sistema accusatorio nel dibattimento. L'interrogativo è di per sé, a guardare bene, assai significativo. Esso rivela il limite della affermata volontà riformatrice, dal momento che si pensa che tutto continuerebbe ad andare come per il passato, comprese le cose meno edificanti.

Che la conseguenza, voluta o no, dell'emendamento del relatore Valiante sia quella di togliere alla legge delega la carica di rinnovamento, di cui essa era portatrice, è detto esplicitamente in vivace polemica dal Sottosegretario Misasi. Ecco alcuni dei brani più indicativi:

« Si tratta dunque di scegliere un sistema. È difficile mantenere in piedi tutti e due i sistemi. O si sceglie il sistema dell'interrogatorio incrociato, che risponde ad un sistema dialettico dove il giudizio finale è la sintesi di questo scontro fra le parti, ed allora il presidente non può che essere un testimone muto che si costruisce da sé il proprio convincimento; oppure, se vogliamo reintrodurre la possibilità di un intervento del presidente, non usciamo da una posizione di compromesso e rischiamo di svuotare la scelta che vogliamo fare ». « Dove è allora il punto più significativo di questa riforma? Proprio qui, dove il dibattito acquista un carattere nuovo. E dove è il carattere nuovo? In questa genuinità delle domande e delle risposte, in questo incrocio delle parti, per cui la ricerca della verità avviene attraverso una dialettica libera, non condizionata in alcun modo dall'intervento del giudice, che è sempre un intervento paternalistico, cioè fatto al di sopra delle parti, secondo una concezione del processo diversa da quella che noi vogliamo. Mi direte: questa è una speranza. Perché? Possiamo certo arrivarci, ma dipenderà dalla scelta politica che sarà compiuta ». « Tutto questo concerne l'essenza della riforma che intendiamo adottare. Tornare, in materia, al vecchio sistema, significa non modificare nulla. Se il dibattito è il cuore del processo e noi intendiamo riformare quest'ultimo, non possiamo sottrarci a certe soluzioni. Il relatore Valiante, con la finezza che lo contraddistingue, ha subito colto tale punto: cioè, consentiamo al presidente del collegio di intervenire, sempre e comunque (tesi dell'onorevole Mannironi). Ci si è, cioè, resi conto che qui stava il nucleo della vera riforma. La tesi dell'integrazione portata avanti dal relatore Valiante, è la dimostrazione della consapevolezza del relatore stesso circa quanto ho detto. Peraltro, l'emendamento del deputato Valiante significherebbe far entrare dalla finestra quella tesi, certo più coerente e completa, che il deputato Mannironi introduce dalla porta. Stando, quindi, proprio alla percezione, alla finezza di cui il relatore Valiante ha dato prova nell'individuare l'insidia esistente, in direzione di uno svuotamento dell'interrogatorio incrociato, occorre, coerentemente, restare fermi sulla posizione del Governo. In caso contrario rischiamo di tornare ai vecchi istituti. È questo un punto importante della scelta politica compiuta con la riforma del processo penale; direi che è uno dei più significativi e caratteristici, anche all'esterno, anche di fronte alla pubblica opinione. È certo essenziale per dare la sensazione di un processo moderno ».

Il fatto che poi il Sottosegretario Misasi abbia finito per aderire all'emendamento del relatore Valiante nulla toglie a quanto sopra riportato, tanto più che del mutato atteggiamento è mancata una vera e propria motivazione.

Stando così le cose, è evidente che per il dibattimento è possibile una sola soluzione del contrasto sopra rilevato: sopprimere l'emendamento aggiuntivo del relatore Valiante tornando così al testo governativo. Una diversa soluzione non può essere presa in considerazione essendosi rivelate prive di una apprezzabile consistenza le ragioni che sono state addotte apertamente a sostegno dell'emendamento. L'ostilità dissimulata ad un profondo rinnovamento non può certo essere valido motivo per una diversa scelta. Sull'importanza di tutta la questione si tornerà in sede di considerazioni conclusive.

L'ABOLIZIONE DEL PROSCIoglIMENTO PER INSUFFICIENZA DI PROVE

La relazione al disegno di legge governativo qualifica come una notevole innovazione la previsione dell'abolizione del proscioglimento per insufficienza di prove.

In Commissione tutti sono stati concordi nel ritenere che la formula dubitativa di proscioglimento non trova giustificazione in sede istruttoria, tanto più se si considera la funzione che all'istruzione è riservata secondo lo schema di riforma, e che quindi in questa fase del giudizio va abolita. La discussione, invece, si è svolta in relazione alla opportunità o meno di adottare il principio della abolizione anche per la sentenza emessa a conclusione del dibattimento. Si è subito compreso, infatti, che questo era il punto importante della questione. Alcune riserve, espresse inizialmente, sono cadute nel corso del dibattito e si è così formata una maggioranza favorevole al testo governativo.

A favore dell'abolizione si è osservato che il proscioglimento per insufficienza di prove si risolve in sostanza in un inammissibile rifiuto di assumere la responsabilità del giudizio; che è difficile darne una accettabile giustificazione dal momento che tale proscioglimento produce per l'imputato solo effetti infamanti, essendo esclusi effetti giuridici diversi da quelli dell'assoluzione piena; che la formula dubitativa è in contrasto con l'articolo 27, secondo comma, della Costituzione, il quale pone una presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna definitiva; che la soppressione di tale formula è in armonia con un processo nel quale il dibattimento è regolato secondo i principi del sistema accusatorio; che tale innovazione concorre con le altre previste nello schema di riforma a porre termine ad un atteggiamento paternalistico da parte dei giudici e favorisce quindi il formarsi di una nuova mentalità di cui si sente molto bisogno, in quanto pre-

messa indispensabile per un rinnovamento profondo di tutta la amministrazione della giustizia.

L'opinione contraria all'abolizione del proscioglimento per insufficienza di prove fa leva su due considerazioni: la prima è che il dubbio è ineliminabile; la seconda è che la formula dubitativa rappresenta una « valvola di sicurezza », in quanto evita condanne in casi in cui è certamente elevata la possibilità di errori giudiziari.

Sul primo punto si è giustamente fatto osservare che nessuno esclude la realtà del dubbio come stato psicologico, in cui può venire a trovarsi colui che giudica, ma che da ciò non deriva come conseguenza inevitabile che il dubbio debba trovare espressione nella formula di assoluzione. I Paesi che non prevedono nella loro legge processuale penale la formula dubitativa sono esempi tangibili dell'inesistenza di tale rapporto. Se il giudice italiano oggi esprime il proprio dubbio nel dispositivo, lo fa perché la legge glielo impone, disponendo che, « se non risultano sufficienti prove per condannare, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione per insufficienza di prove » (articolo 479, terzo comma del codice di procedura penale).

Quanto al secondo punto, non si comprende per quale ragione dovrebbero aumentare le condanne, qualora l'imperativo qui sopra richiamato fosse abrogato e nel contempo fosse stabilito che, se il giudice non raggiunge la certezza per condannare, l'imputato deve essere assolto. Si dovrebbe ipotizzare che i giudici violino scientemente la legge, ma ciò è semplicemente assurdo.

Nonostante la mancanza di argomenti validi contro la prospettata innovazione, si deve dare atto che le resistenze dei pratici sono assai vive. In un recente convegno dedicato al problema è prevalsa contro l'opinione dello stesso relatore la tesi di mantenere la formula dubitativa di assoluzione in sede dibattimentale. Anche in questa occasione si è detto che in teoria nulla si opporrebbe alla abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove, ma che in pratica tale soluzione è da evitare perché produrrebbe gravi inconvenienti, i quali in definitiva si possono ricondurre ad un aumento di condanne.

L'insistenza sull'aumento di condanne da parte dei pratici merita la massima attenzione. Ove infatti tale preoccupazione fosse del tutto priva di fondamento, non si spiegherebbe la ragione di tale resistenza. Posto che l'aumento di condanne non si avrebbe perché i giudici nel dubbio condannerebbero, essendo ciò assolutamente inconcepibile e sul piano etico e sul piano giuridico, è chiaro che detto aumento di condanne dovrebbe aversi per altre ragioni. Bisogna riconoscere che nella pratica l'assoluzione per insufficienza di prove ha finito per assolvere una funzione che non è ad essa attribuita dalla legge. Spesso si

ricorre a tale formula non perché esistono dubbi nel giudice, ma perché si ritiene, per ragioni meritevoli di essere prese in considerazione, equo non condannare o non condannare nella misura che la legge imporrebbe. Ecco perché si paventa un aumento di condanne!

Che un istituto giuridico nella prassi finisca per servire anche a scopi diversi da quelli per i quali fu introdotto, è un fenomeno che talvolta si verifica nel diritto, quando per il mancato adeguamento delle leggi restano inappagate importanti esigenze. Tuttavia non pare che si possa, proprio in sede di riforma, difendere un istituto non per la funzione che gli è propria, ma per quella che in pratica ha finito per svolgere, rimediando a disfunzioni del sistema.

Non si disconosce l'importanza di questa funzione e delle esigenze che essa soddisfa chiedendo l'abolizione della formula dubitativa, ove ciò si faccia con la consapevolezza di dover provvedere a dette esigenze nella sede propria e con istituti appropriati. Molte delle resistenze incontrate verranno certo meno se nel diritto penale saranno abbassati i minimi edittali delle pene e soprattutto se saranno introdotti istituti, per esempio il perdono giudiziale per gli adulti, che offrano ai giudici una maggiore possibilità di trovare la soluzione più idonea al caso che sta loro di fronte. Occorre perciò prendere impegno di operare con sollecitudine in tale direzione.

LA POLIZIA GIUDIZIARIA

La Commissione ha approvato il testo governativo: « Diretta disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria ». Non si è trattato di una vera e propria scelta. La genericità del testo, messa già in rilievo nella relazione introduttiva davanti alla Commissione, ha finito per trovare l'adesione di gruppi fra loro discordi proprio perché tale formulazione lasciava impregiudicata la posizione di ciascuno di essi. È evidente che, se non si vuole lasciare al legislatore delegato il compito di dare un nuovo assetto ai rapporti fra magistratura e polizia giudiziaria in contrasto palese con l'unanime opinione della Commissione secondo la quale le scelte politiche di rilievo spettano al Parlamento e devono da questo essere effettuate, è necessario che l'Assemblea compia la scelta che in realtà è stata elusa in Commissione.

Gioverà ricordare in breve i termini del problema. La disciplina attuale dei rapporti fra polizia giudiziaria e magistratura è stata da tutti riconosciuta inadeguata. La costituzione di uno speciale corpo di polizia giudiziaria alle dirette ed organiche dipendenze dell'autorità giudiziaria non è stata accolta, in quanto tale soluzione radicale, pur realizzando la completa ed effettiva disponibilità della polizia giudiziaria da parte

dell'autorità giudiziaria, sarebbe andata incontro a grosse difficoltà di attuazione, perché nel sistema attuale le funzioni di polizia giudiziaria spettano ad una pluralità di organismi diversi i quali, assolvendo nel contempo anche altre funzioni di primaria importanza, hanno ciascuno una propria specializzazione che ne rende quanto mai efficace l'azione nei diversi settori di loro competenza. Ugualmente non è stata accolta, in quanto non risolutiva del problema, la proposta di istituire presso ogni tribunale nuclei specializzati di polizia giudiziaria alla diretta ed effettiva dipendenza dell'autorità giudiziaria, pur essendosi riconosciuti gli aspetti positivi di quanto già si è realizzato in tale direzione anche in assenza di una esplicita disposizione di legge. Da più parti si è pensato di poter eliminare gli attuali inconvenienti stabilendo una dipendenza funzionale, non gerarchica, della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria. La indicazione del pubblico ministero come l'organo cui attribuire tale dipendenza funzionale ha determinato una contrapposizione in seno alla Commissione, non essendo stata risolta la quale, si è ripiegati, come detto, sul testo governativo.

Se si vuole essere coerenti e fermi sul punto che le scelte importanti debbono essere fatte dal Parlamento, occorre prendere posizione indicando la via che il legislatore delegato deve seguire nel dettare una nuova disciplina che elimini gli inconvenienti lamentati. La proposta del relatore Valiante di attribuire la dipendenza funzionale della polizia giudiziaria al pubblico ministero merita di essere riesaminata dalla Assemblea. La questione presenta indubbiamente aspetti delicati. Questi però non si risolvono ignorandoli. Una scelta precisa permetterebbe anche la indicazione di eventuali garanzie da introdurre in sede di attuazione della legge delega.

Quanto alla attività della polizia giudiziaria occorre sottolineare che vi è stata una larga convergenza nel ritenere che essa vada fortemente ridimensionata, rispetto a quella che è la situazione attuale, con la indicazione precisa dei compiti attribuiti alla sua competenza. Di questa volontà è traccia sia nel testo approvato dalla Commissione, sia nell'appassionato dibattito che lo ha preceduto. Si segnala tale indirizzo, perché è alla luce di esso che vanno dettate le norme di attuazione della delega.

LA LIBERTÀ DELL'IMPUTATO

La Commissione ha profondamente innovato in questa materia il disegno di legge governativo, il quale sostanzialmente confermava la disciplina vigente, salvo due importanti innovazioni: quella di attribuire soltanto al giudice istruttore la competenza ad emanare i provvedimenti

coercitivi e quella di prevedere la limitazione a tre anni, prorogabili però in caso di proroga dell'istruzione, della custodia preventiva.

Nel testo approvato dalla Commissione è prevista una pluralità di misure di coercizione personale che vanno fino alla custodia in carcere; i provvedimenti coercitivi del giudice istruttore devono essere motivati e sono impugnabili, anche nel merito, dinanzi al tribunale in camera di consiglio nel contraddittorio delle parti; la durata massima della custodia preventiva dell'imputato in nessun caso può superare i tre anni dall'inizio della custodia fino alla conclusione del giudizio di prima istanza; la scarcerazione dell'imputato è automatica nel caso che siano superati i termini stabiliti; la possibilità di disporre le misure di coercizione personale è prevista solo a carico dell'imputato di delitto che determini particolare allarme sociale o per la gravità di esso o per la pericolosità dell'imputato, quando ricorrono sufficienti elementi di colpevolezza.

Questa disciplina, che considera eccezionale il ricorso a misure di coercizione processuale personale, subordinandole alla presenza di precisi requisiti (esigenza di difesa sociale da un lato e esistenza di sufficienti elementi di colpevolezza dall'altro) merita approvazione, salvo riserve per la durata massima della custodia preventiva che si preferirebbe vedere ridotta. In particolare va approvato il rigetto di misure obbligatorie di coercizione personale.

Il relatore Valiante ripropone all'Assemblea l'emendamento, respinto in Commissione, secondo il quale il giudice dovrebbe poter disporre le misure di coercizione personale per il tempo indispensabile alle esigenze istruttorie.

Si ritiene che la decisione della Commissione, presa con piena consapevolezza, debba essere confermata, perché non vi è alcuna ragione che giustifichi un tale potere discrezionale del giudice alla mercè del quale verrebbe messa la libertà personale del cittadino che la Costituzione solennemente proclama inviolabile. Le esigenze istruttorie possono essere soddisfatte, ponendo a carico dell'imputato un obbligo, penalmente sanzionato, di rimanere a disposizione dell'autorità giudiziaria per il tempo strettamente indispensabile.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le ragioni per cui con questa relazione ci si è occupati solo di taluni punti della riforma sono state indicate nella premessa.

Il giudizio sull'insieme del testo del disegno di legge approvato dalla Commissione non può non essere diverso a seconda che la

contraddizione ravvisatavi sia risolta nel senso della esclusione o della introduzione del sistema accusatorio. Si ritiene infatti che l'attuazione dei caratteri del sistema accusatorio, anche se limitatamente alla fase del dibattimento, faccia fare alla riforma, come suol dirsi, un salto di qualità. Con questa affermazione non si vuole affatto disconoscere il carattere positivo degli altri principi e criteri direttivi del disegno di legge delega considerati di per sé; si vuole invece sottolineare la diversa natura e portata che assume la riforma. A seconda della scelta che si fa, si compie o una riforma nell'ambito del sistema e delle strutture esistenti o una riforma che, incidendo profondamente sul sistema e sulle strutture esistenti, ne impone un radicale rinnovamento.

La scelta di questa seconda soluzione non nasce dal desiderio di riformare ad ogni costo, come da qualche parte si è voluto insinuare nel corso del dibattito, ma da una responsabile valutazione delle esigenze del Paese.

L'esistenza di una crisi profonda della giustizia non ha certo bisogno di essere dimostrata. Essa è denunciata quotidianamente e dagli operatori del diritto e dall'opinione pubblica. Sulla gravità della crisi ha richiamato autorevolmente l'attenzione degli organi dello Stato lo stesso Presidente della Repubblica.

Si dubita fortemente che le innovazioni proposte siano in grado di correggere detta situazione, se restano inalterati nelle sue linee di fondo il sistema e le strutture esistenti da un lato, l'atteggiamento mentale degli operatori del diritto dall'altro. Anzi c'è da temere che non solo i nuovi principi non riescano a trovare nella prassi un'attuazione soddisfacente, ma anche che taluni di essi aggravino la già assai pesante situazione.

Da quanto detto è chiaro che non si considera l'introduzione del sistema accusatorio come un fatto che di per sé risolve tutti i problemi, pur essendo esso produttivo di notevoli conseguenze positive, per cui va riguardato, per ciò solo, come la innovazione di gran lunga più importante e significativa. Si è convinti, però, che una tale scelta nella situazione esistente necessariamente implichi, come già rilevato, una trasformazione profonda del sistema e delle strutture esistenti, premessa questa indispensabile per risolvere la crisi della giustizia e dare al Paese un processo penale moderno e democratico, a parte la considerazione che solo in tal caso gli altri principi e criteri direttivi della delega potranno veramente trovare piena attuazione. Trattasi quindi di una scelta politica di notevole portata perché richiede che si provveda al più presto anche alla riforma del codice penale, dell'ordinamento penitenziario, dell'ordinamento giudiziario e dell'ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore. Queste riforme sono interdipendenti

tra loro e perciò vanno viste in un contesto unitario, non dimenticando che dal punto di vista logico la priorità spetta alla riforma del codice penale. Si è sottolineato, parlando della abolizione del proscioglimento per insufficienza di prove, come certe innovazioni in sede penale farebbero venir meno le resistenze tuttora vivaci dei pratici; ciò si verificerebbe anche per altre innovazioni di fondo come la discussione in Commissione ha a tratti evidenziato.

Un così ampio intervento s'inquadra esattamente nel logico sviluppo del programma dell'attuale maggioranza se è vero che la riforma dello Stato si preannuncia come il primo e il principale problema da risolvere nella prossima legislatura. Se anche questo più ampio orizzonte è tenuto, come si deve, presente, non si comprende come possa darsi corpo a timidezze, riserve e preoccupazioni che traggono origine da visioni contingenti e settoriali, se non addirittura di categoria o di gruppo.

Naturalmente le difficoltà da superare non saranno né poche, né lievi, ma esse costituiscono un prezzo non oneroso, se il risultato di una efficiente e democratica amministrazione della giustizia sarà alla fine conseguito.

Concludendo, ove si risolve la contraddizione nel senso della attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio almeno nella fase del dibattito, il testo del disegno di legge delega rielaborato dalla Commissione allo stato delle cose incontra, pur riconoscendosi la necessità di qualche ritocco, la piena approvazione del relatore. Ove, invece, si adottasse la soluzione opposta, il relatore, date le perplessità espresse al riguardo, si riserva di decidere in Aula il proprio atteggiamento dopo aver valutato con obiettiva serenità gli eventuali nuovi argomenti di coloro che propugnano la soluzione che si contrasta. Questa riserva non deve apparire « insolita » per una relazione di maggioranza. Singolare infatti è la posizione del relatore, data la presenza più volte menzionata di una contraddizione nel testo del disegno di legge delega concernente un aspetto certamente fondamentale della riforma. Non si può pretendere che egli resti indifferente rispetto alla scelta che sarà fatta dall'Assemblea e sostenga così entrambe le alternative.

FORTUNA, *Relatore.*