

RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA
DEL DEPUTATO VALIANTE

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

CAPITOLO I.

URGENZA DELLA RIFORMA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Dai primi timidi ma efficaci, atti di riforma del codice di procedura penale ad oggi sono trascorsi ormai venticinque anni. E il problema si è andato sempre più esasperando.

Quello che era stato, non a torto, considerato un sistema di notevole perfezione tecnico-giuridica, si è andato a mano a mano dimostrando del tutto inadeguato alle esigenze della società nuova. Complesso e complicato, mentre si cerca sempre più la semplicità e la chiarezza; frequentemente artificioso e pieno di formalità non sempre necessarie, mentre si reclama ciò che è veramente essenziale; lungo e, ciononostante, insicuro, mentre la società pretende decisioni sollecite e certe; quasi esclusivamente preoccupato di restaurare la sovranità della legge violata dal reato, mentre il valore principale è costituito dalla persona umana, il vigente sistema processuale penale si trova ormai come « spaesato » nel nuovo ordinamento democratico.

L'atteggiamento dei cittadini di fronte ad esso è di palese netta sfiducia. Avvocati e giudici ne hanno da tempo denunciato l'inadeguatezza. Oggi il codice di procedura penale è unanimemente indicato come una delle principali cause della crisi della giustizia in Italia.

NUOVE ESIGENZE COSTITUZIONALI.

È che un codice — come e più di qualsiasi altra legge — deve necessariamente aderire alla realtà storica della società in cui opera. Esso deve uniformarsi alle linee essenziali dell'ordinamento giuridico, e inoltre alle direttive politiche e costituzionali del regime che lo esprime. Si dice esattamente che ogni paese ha i suoi codici, e — nel nostro caso — *il suo processo*.

Ovviamente, quando il Paese muta regime, e perciò modifica l'indirizzo politico-sociale che lo caratterizza, le leggi e i codici non sono più idonei a regolare le nuove realtà. Certo, la interpretazione tiene conto delle nuove situazioni; ma al di là di certi limiti non può andare. Peraltro, la legge deve garantire e agevolare lo sviluppo della società, non bloccarlo: quando ciò non possa più fare, essa va modificata e, se necessario, perfino sostituita da altra più adeguata.

A maggior ragione ciò deve avvenire quando, come nel nostro Paese, il nuovo regime è fondato su principi costituzionali profondamente diversi da quelli precedenti. Valori come quelli della persona umana, della libertà, del solidarismo sociale, preminenti nella nostra Costituzione, sono quasi una novità rispetto all'ordinamento passato. Principi come quello della presunzione di non colpevolezza (articolo 27 della Costituzione), o della inviolabilità del diritto di difesa (articolo 44), o della impugnabilità dei provvedimenti giurisdizionali (articolo 111), erano del tutto sconosciuti quando fu promulgato il codice del 1930.

Questo, perciò — pur essendo espressione di orientamenti dottrinari anche anteriori al regime fascista — risente dell'influenza di una ormai superata concezione dello Stato e dell'individuo opposta alla nostra e, comunque, incompatibile con i nuovi principi costituzionali. La riforma, e magari la sostituzione del codice di procedura penale, è imposta, perciò, anche dalla necessità di adeguare il codice alla Costituzione repubblicana.

In attesa di questo inderogabile adempimento, decine di disposizioni del codice vigente sono state dichiarate costituzionalmente illegittime: sì che oggi il codice di procedura penale è diventato come un vestito non solo stretto e scomodo e comunque inadatto alla nuova società, ma pieno di buchi e di modesti inadeguati rattoppi.

CAPITOLO II.

L'OPERA DEL GOVERNO

Per la verità, dopo la prima modificazione — che risale al decreto-legge 20 gennaio 1944, numero 45, in materia di fermo degli indiziati di reato — varie altre ne sono state apportate al codice vigente, fino alla « novella » vasta e rilevante della legge 18 giugno 1955, numero 517.

Nel frattempo, il Governo ha dato mano a studi e a progetti di riforma, dal progetto Miraulo pubblicato nel 1950, che prevedeva una semplice revisione, al progetto Carnelutti del 1962, contenente invece lo schema di un codice del tutto nuovo.

Il 10 ottobre 1963, il Ministro di grazia e giustizia Bosco presentava alla Camera dei Deputati il disegno di legge numero 557, di delega al Governo per la riforma di tutti i codici.

Il Governo di centro-sinistra, che fu costituito poco dopo, lo ritirò per concentrare l'impegno sulla più urgente riforma del codice di procedura penale; ed il 6 aprile 1965 il Ministro di grazia e giustizia Reale presentò, in sostituzione del precedente, il disegno di legge numero 2243, contenente delega al Governo per la riforma del solo codice di procedura penale. Esso confermava la impostazione del disegno di legge Bosco, di semplice riforma del codice vigente per adeguarlo ai principi della Costituzione, ma precisava ulteriormente i principi e i criteri della delega.

CAPITOLO III.

L'IMPEGNO PARLAMENTARE

Assegnato alla Commissione giustizia, il disegno di legge fu discusso per ben trentadue sedute, in un esame approfondito, impegnativo ed appassionante. I relatori — gli stessi di oggi — proposero uno schema di codice del tutto nuovo, specialmente in materia di indagini preliminari, di istruttoria, di diritti della difesa, di provvedimenti di coercizione personale, pur confermando gli istituti e le regole che avevano fatta un'esperienza positiva ed erano compatibili con le nuove impostazioni. I resoconti stenografici delle sedute furono pubblicati a cura del Segretariato generale; e le conclusioni della Commissione vennero riassunte nelle relazioni Valiante e Fortuna (documento numero 2243-A).

Purtroppo, la fine della legislatura sopravvenne senza che si fosse potuto esaminare in Aula il provvedimento.

Il 5 settembre 1968, il Ministro di grazia e giustizia Gonella presentava alla Camera il disegno di legge numero 380, di delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale, contenente un testo essenzialmente conforme a quello predisposto dalla Commissione giustizia nella precedente legislatura, con modeste varianti.

Primo impegno della Commissione, subito dopo la costituzione del nuovo Governo, è stato quello di dedicarsi in maniera preminente all'esame di questo disegno di legge. La elaborazione della precedente legislatura, pur nel doveroso rispetto della libertà di giudizio dei nuovi Commissari, ha consentito un esame più breve, ma non meno approfondito, concentrato ma ugualmente intenso: sì che oggi la Camera può nella sua sovranità deliberarne le conclusioni e — lo auspichiamo fervidamente — approvarle.

PARTE SECONDA

CAPITOLO I.

LA DELEGA AL GOVERNO

Il primo problema che la Commissione ha dovuto affrontare è quello della delega al Governo per la redazione e l'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, soprattutto quando, come in questa circostanza, sono in ballo scelte di rilevante natura politica.

Il Governo, consapevole delle difficoltà di ordine tecnico-sistematico che si presentano nella redazione di un nuovo codice, delle vaste esigenze di coordinamento e dell'impegno e del tempo che un tal lavoro richiede, e perciò della opportunità di non caricare il Parlamento di un compito così gravoso e assorbente, ha chiesto di essere delegato ad emanare il nuovo codice, dopo aver udito il parere di una commissione di parlamentari e di tecnici. La Commissione giustizia, esclusi il gruppo comunista ed anche i rappresentanti socialproletari, si è dichiarata d'accordo, non ravvisando logicamente realistica alcuna altra soluzione. I Commissari comunisti si sono riservati di ripresentare in Aula la loro richiesta di affidare al Parlamento la redazione del nuovo codice sia pure attraverso una delle procedure speciali previste dal regolamento della Camera.

Riteniamo di dover qui ribadire la legittimità e la utilità della scelta compiuta dalla Commissione giustizia.

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 timore 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 deve 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 dalla 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 dei 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 resistenze 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 con 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 Maninoni, 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 l'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, salvo quelle espressamente escluse, sia pure con le particolari cautele 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, visto che è lo stesso Parlamento a scegliere, nella sua autonomia e nella pienezza dei suoi poteri, una strada di legislazione diversa da quella ordinaria, ma costituzionalmente legittima, per sue particolari considerazioni; il Parlamento poi 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 secondo le 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 sarebbero stati delegati 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 come 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, numero 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.

REALISMO DELLA DECISIONE

Per tutte queste considerazioni, la grande maggioranza della Commissione — contraria soltanto l'estrema sinistra — 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 sistemazione e di coordinamento.

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

LA COMMISSIONE CONSULTIVA.

Il Governo stesso ha chiesto di sottoporre il codice al parere di una commissione di parlamentari e di tecnici. La Commissione giustizia ne ha preso atto, ed ha approvato tutto l'articolo 1 del disegno di legge nella nuova formulazione che prevede una modifica del numero e delle categorie dei componenti la commissione consultiva, e precisa gli organi che devono designarli.

CAPITOLO VI.

LIMITI DELLA DELEGA

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 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 consentita, 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 secondo cui il Governo delegato non può agire come meglio crede, ma ha l'obbligo di rispettare i limiti e le istruzioni fissati nell'atto di delega.

OGGETTO DELLA DELEGA.

Innanzitutto, è sembrato congruo il termine di due anni per lo esercizio della delega.

Quanto alle ulteriori precisazioni, la emanazione di un nuovo testo del codice di procedura penale è da ritenersi 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.

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 Reale, portati a quarantanove dalla vecchia Commissione, ed ora addirittura a sessanta, assicurano che il Governo non potrà fare un codice qualsiasi del processo penale, e neppure regolare istituti particolari in un modo piuttosto che in un 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.

Si potrà rilevare che il disegno di legge non distingue chiaramente i princìpi 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 princìpi 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 poterne comprendere le disposizioni.

Quanto alla maggiore accentuazione dei criteri rispetto ai princìpi, è ovvio che ciò è essenziale per precisare le direttive della delega. I princìpi generali possono dar vita a vari tipi di codice, o quanto meno a varie discipline del processo, finanche fra loro contrastanti; soltanto i criteri, definendo la scelta concreta, e magari pratica, pur in riferimento ai princìpi enunciati, possono definire inequivocabilmente un certo tipo di processo: esattamente quello prescelto dal Parlamento.

•

PARTE TERZA

CAPITOLO I.

RIFORMA DEL SISTEMA

Non si è posto più alla Commissione il problema se limitarsi a riformare, per quanto ampiamente, il codice vigente, o se invece fare un codice del tutto nuovo, soprattutto quanto ad impostazione del processo, pur conservando del vecchio sistema le cose valide.

Nella passata legislatura, la Commissione si trovò di fronte prima al disegno di legge Bosco, poi a quello Reale, che esplicitamente chiedevano la delega per la « riforma » del codice, e sostanzialmente si limitavano a proporre di innestare nel vecchio tronco innovazioni magari rilevanti, ma pur sempre condizionate dal sistema antico.

Pochi, fino allora, si erano pronunciati coraggiosamente per un codice interamente nuovo: fra questi il Carnelutti, che presiedette la Commissione di riforma nominata dal Ministro Gonella nel 1962. Altri, invece, ritenevano conveniente una riforma più o meno vasta, sia pure tale da apportare modificazioni radicali nel tessuto del codice vigente (Leone). Era indispensabile non disperdere il patrimonio di dottrina e di giurisprudenza che si era accumulato intorno ai vecchi istituti: di qui l'opinione di limitare la riforma ad alcune cose veramente essenziali e, comunque, di procedere sollecitamente — sarebbe, peraltro, possibile solo con il metodo novellistico — agli aggiornamenti non più dilazionabili.

La Commissione giustizia, però, accogliendo la tesi dei relatori, affermò chiaramente l'esigenza di un rinnovamento generale del processo penale, e perciò di un codice interamente nuovo.

Nell'espone alle Camere il programma del suo Governo, il Presidente Leone ribadì la necessità di « dare corso autonomo a una ristret-

tissima riforma novellistica » in tema di libertà personale dell'imputato, e inoltre per la « eliminazione di talune non più tollerabili incongruenze » e per provvedere a vuoti legislativi determinati dalla Corte costituzionale (vedi stenografico della seduta del 5 luglio 1968, Camera dei deputati, pagina 13). Tuttavia, il Ministro Gonella presentava poco dopo un disegno di legge, che chiedeva — è vero — la delega per la *riforma* del codice di procedura penale ma che, tuttavia, riproduceva quasi integralmente il testo approvato dalla precedente Commissione giustizia e che, malgrado alcuni non opportuni richiami al vecchio codice, sostanzialmente reclamava un vero e proprio *nuovo codice*.

La Commissione ha ribadito tale esigenza, e si è preoccupata di eliminare dal testo del disegno di legge ogni riferimento al codice vigente (pur essendo incorsa in alcune modeste dimenticanze che si proporrà all'Assemblea di eliminare). Nello stesso tempo ha riconfermato che quanto dell'attuale sistema ha fatto buona prova e non è in contrasto con la nuova impostazione, va conservato ed innestato nel nuovo.

RINNOVAMENTO ORGANICO E RESPONSABILE.

Non si tratta della ricerca del nuovo ad ogni costo, o magari del nuovo per il nuovo. È che il vecchio sistema si è dimostrato — malgrado tutti i lodevoli tentativi di salvarlo e di adattarlo — inadeguato alle nuove realtà.

Le riforme parziali, d'altronde, finiscono per turbare l'armonia e la logica del sistema, ne deteriorano l'organicità, e aumentano perfino gli inconvenienti a causa delle frequenti difficoltà di coordinamento.

Ma, a parte queste pur rilevanti difficoltà di ordine tecnico, reclamano un nuovo sistema processuale e perciò un nuovo codice fondate esigenze di natura politica. La disciplina del processo penale si ispira alla concezione dell'individuo, dello Stato, e dei rapporti tra loro, propria di quel particolare momento storico. Lo Stato del 1969 non è più quello del 1930: nuove sono le sue funzioni ed i suoi compiti, ma diversa e nuova è pure la posizione dell'individuo, che è diventato il principale destinatario e l'unico beneficiario dell'attività dello Stato.

Tutte le leggi sono l'espressione di una ora storica (Finke), figlie del loro tempo. Più ancora lo sono le leggi penali, e quelle processualistiche in particolare. Perciò, ogni cambiamento di regime porta solitamente con sé un riforma del processo penale.

Il nuovo codice di procedura penale va costruito sui principi di libertà e di rispetto della persona, su cui si fonda il nuovo Stato democratico. Deve diventare veramente il « codice della libertà ». Non si tratta di trasfondere in esso ideologie politiche di parte, ma di fondarlo

sui principi della Costituzione, che sono patrimonio di tutti i cittadini e costituiscono inderogabili motivi ispiratori di tutta la vita nazionale.

Il nuovo processo penale dovrà avere, quindi, caratteristiche particolari, ed il nuovo sistema processuale dovrà ispirarsi a principi diversi rispetto al sistema precedente. Non pare dubbio, perciò, che il nuovo codice di procedura penale non possa venir fuori da un rifacimento, sia pure ampio e coraggioso, del codice vigente, ma dovrà avere lineamenti e struttura propri.

CAPITOLO II.

CARATTERISTICHE DEL NUOVO PROCESSO

Il processo penale di uno Stato democratico, libertario e personalistico, deve avere necessariamente caratteristiche tutt'affatto diverse da quelle proprie del processo di uno Stato autoritario.

CREDIBILITÀ

Un primo elemento di differenziazione attiene alla sua « forma », cioè al modo di essere e di presentarsi del processo, rispetto alle parti e all'opinione pubblica.

In uno Stato democratico, il processo penale è uno strumento di giustizia e, nello stesso tempo, di garanzia per l'individuo.

La giustizia che uno Stato civile ha interesse a realizzare è soltanto quella *giusta* non quella, cioè, che deriva dalla pura e semplice applicazione della legge al caso concreto, fatta più o meno liberamente ed attentamente, e magari piuttosto per abitudini burocratiche o per esigenze statistiche; bensì quella postulata dal diritto, quella che veramente dà *unicuique suum* ed è il fondamento di una società bene ordinata e pacifica.

Il processo penale, perciò, non può essere uno strumento terrificante, per realizzare la « giustizia » a qualunque costo. Il processo è per l'uomo: soltanto attraverso lui giova alla società.

Esso va, dunque, strutturato in modo tale che per ogni interessato, imputato o parte civile, possa essere effettivamente un mezzo per far valere le proprie ragioni, e da utilizzare con fiducia.

Il processo odierno sembra incombere come qualcosa di sinistro, di inesorabile sull'individuo indifeso. Segreto, lungo, infarcito di formalità, si svolge in ambienti spesso opprimenti. Passa da un ufficio all'altro, dalla polizia giudiziaria al pubblico ministero e viceversa; poi arriva al giudice istruttore, ma continua ad andare avanti e indietro,

per tutta una serie di atti, non sempre essenziali. Nel frattempo, può darsi che il sospettato languisca nella privazione della libertà. E i danneggiati aspettano pure essi, ormai compromessi negli interessi, e spesso impegnati solo per forza di inerzia o magari per vendetta.

È risaputo che tanta gente, pur avendo ragione da vendere, si astiene dal ricorrere alla giustizia per il timore di rimanere avviluppata nei suoi ingranaggi complicati.

Il nuovo processo deve essere strutturato e finalizzato in modo tale da offrire a tutti la più larga *credibilità* (come si dice oggi), da poter essere accolto, cioè, con serenità e con fiducia. Deve, innanzi tutto, *servire all'individuo, e attraverso lui alla società*. Deve realizzare la vera giustizia, che non consiste sempre nella condanna dell'imputato, ma che in ogni caso non può prescindere dall'assoluzione dell'innocente. Deve accertare la verità, ma non a qualunque costo: anche il colpevole va rieducato e restituito alla società, non esasperato e perduto; mentre il danneggiato deve ottenere la giusta riparazione, ma non deve trovare in una « giustizia » persecutrice la spinta ad esasperare il suo desiderio di vendetta.

E la posizione delle parti del processo non può continuare ad essere squilibrata com'è oggi: da una parte l'imputato, già considerato colpevole in partenza, talvolta ristretto in carcere, solo con la sua difesa e i pochi diritti che gli sono riconosciuti; dall'altra tutto l'apparato dello Stato, polizia giudiziaria, pubblico ministero, giudice istruttore, che sono spesso coadiuvati dalla parte civile, e che comunque hanno tutti i diritti processuali, compreso quello di sapere, ad ogni momento, tutto del processo e dei singoli atti.

Il nuovo, perciò, deve essere un processo *credibile*, nel senso che determini fiducia in tutti, parti e opinione pubblica. Esso va strutturato in maniera equilibrata; deve svolgersi all'insegna della lealtà; è volto a realizzare una giustizia vera; non intende comunque sacrificare l'individuo, anche se colpevole.

LINEARITÀ.

Un processo penale « credibile » è necessariamente un *processo semplice*, cioè lineare e non inutilmente complesso, non appesantito da fronzoli ma invece agile e celere, dalle strutture essenziali e il più possibile privo di deroghe e di eccezioni. Le regole processuali devono essere così chiare e semplici, che tutti i cittadini possano comprenderle siccome norme di garanzia per tutti.

Ma, in particolare, la semplificazione attiene alla « economia » del processo. Vanno delimitate rigorosamente le fasi del processo, e ad

ognuna va attribuita una particolare funzione, una precisa finalità, e perciò un esatto contenuto. Gli atti delle singole fasi, poi, vanno compiuti soltanto dall'ufficio appositamente qualificato, e limitatamente alle esigenze cui lo stesso deve provvedere.

Vanno, perciò, eliminate dal nuovo processo tutte le operazioni e gli atti non direttamente efficaci, e come tali non indispensabili in quel momento e in quella fase. Si consideri, per esempio, quanto oggi avviene in ordine alla raccolta delle prove: vi provvedono la polizia giudiziaria, il pubblico ministero, il giudice istruttore, il giudice del dibattimento, e talora anche il giudice di appello, l'uno dopo l'altro, quasi sempre ripetendosi esattamente di fronte all'identico fatto e alla medesima persona.

Vanno, inoltre, eliminati tutti quegli atti che talvolta la prassi, ma spesso anche le norme scritte richiedono, pur senza che abbiano sostanziale rilevanza ai fini dell'accertamento della verità. È il caso del continuo andirivieni del fascicolo processuale da un ufficio all'altro; di tante carte, anche semplici missive o lettere di accompagnamento, che ingrossano senza necessità il fascicolo processuale; di tanti scritti che una maggiore oralità non potrà più consentire.

Un processo meno complicato dell'attuale ed effettivamente semplice risolverà finalmente anche il gravissimo problema della tempestività della decisione. È vero che la lentezza della giustizia penale dipende anche dalla deficiente organizzazione giudiziaria; tuttavia ha la sua parte determinante anche la complessità del processo attuale.

E ognuno sa quanto potrà giovare un processo più celere e un accertamento definitivo più tempestivo, all'imputato, alla persona offesa, alla stessa società.

UMANITÀ.

Per essere « credibile », il processo penale deve essere anche un *processo umano*, non solo perché si riferisce all'uomo, ma inoltre nel senso che deve servire all'uomo.

L'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 a monte, 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 dai 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, sa pure in sede di repressione, violare i diritti della persona: può solo limitarne l'esercizio, restringerne il godimento, per il tempo e l'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 della 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, la 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 conseguirne 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 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 anche attraverso il processo lo svolgimento della sua personalità (Costituzione articolo 2) e il suo « pieno sviluppo » (Costituzione articolo 3, comma secondo).

L'imputato, infatti, « non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva » (Costituzione 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 (Costituzione 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 umani della vicenda (immediatezza), deve incontrarsi con l'imputato e approfondirne la personalità (giudizio sulla personalità dello imputato), deve adeguare i provvedimenti al caso concreto, ma anche alla persona dell'imputato che è un individuo tutto diverso da ogni altro (individuazione delle misure di coercizione e della pena).

In una parola, il nuovo processo deve essere soprattutto un processo più « umano », « umanizzato ». Già il Redenti ed il Calamandrei hanno parlato di umanità in rapporto al processo civile.

CAPITOLO III.

I PRINCIPI FONDAMENTALI DEL NUOVO SISTEMA PROCESSUALE

È indispensabile che il nuovo processo penale sia semplificato ed umanizzato, in modo da presentarsi come « credibile »; ma non è ancora sufficiente. Il nuovo sistema processuale dev'essere, soprattutto, saldamente ancorato ad alcuni principi, che devono costituire le basi fondamentali del nuovo sistema.

I PRINCIPI DELLA COSTITUZIONE.

Si tratta, prima di altri, dei principi della Costituzione.

Tale affermazione è così ovvia, da sembrare perfino superflua. E, tuttavia, l'esplicito richiamo è necessario non soltanto per sottolineare l'importanza che si attribuisce, generalmente, alle norme della Costitu-

zione; e neppure solo per ribadire che una materia come quella di cui ci occupiamo va, finalmente, adeguata alla Costituzione, ma soprattutto per riaffermare la validità immediata di alcune regole che, proclamate dalla Costituzione, hanno particolare significato e valore per il processo penale.

L'adeguamento ai principi della Costituzione, nel precedente disegno di legge, era considerato uno dei principi direttivi della delega. La Commissione, accogliendo un emendamento del relatore Valiante, considerò questo non un « principio » dello stesso tipo degli altri, bensì una regola di fondo, il presupposto stesso della delega e di tutta la legge; pose, perciò, il richiamo nell'alea dell'articolo 2, quale premessa solenne ed essenziale. Nella presente legislatura, la Commissione, aderendo all'emendamento Tuccari, ha precisato opportunamente che il nuovo codice deve non semplicemente adeguarsi ai principi della Costituzione ma deve concretamente attuarli.

Al di là, tuttavia, di questo solenne e pur generico richiamo dei principi della Costituzione, il nuovo sistema processuale penale deve svolgersi in modo particolare sulla base di quelle norme costituzionali che interessano specificamente la nostra materia.

Non intendiamo dire, ovviamente, che alcune disposizioni costituzionali possano essere attuate nel nuovo sistema più o meno di alcune altre: tutte sono ugualmente cogenti ed essenziali. Vogliamo, però, sottolineare l'esigenza che alcune di queste disposizioni, *o perché riferentisi a principi fondamentali* — per esempio, il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo (Cost. art. 2), l'eguaglianza di tutti i cittadini (Cost. art. 3), il pieno sviluppo della persona umana (Cost. art. 3, secondo comma) — *o perché contenenti regole di più marcata caratterizzazione processuale penale*, siano attuate più largamente, integralmente, nel significato più pregnante che ad esse va attribuito. Tra queste ultime ricordiamo le norme sulla inviolabilità della libertà personale (Cost. art. 13), sulla inviolabilità del domicilio (Cost. art. 14), sulla libertà e segretezza delle comunicazioni private (Cost. art. 15), e particolarmente quelle sulla inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento (Cost. art. 24, secondo comma), sul giudice naturale (Cost. art. 25), sul principio di legalità (Cost. art. 25, secondo e terzo comma), sull'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale (Cost. art. 112), sulla motivazione dei provvedimenti giurisdizionali (Cost. art. 111), sulla ricorribilità per violazione di legge delle sentenze e dei provvedimenti concernenti la libertà personale (Cost. art. 111, secondo comma).

Queste ed altre disposizioni analoghe non devono costituire semplicemente il punto di riferimento, il momento ispiratore delle nuove regole

processuali; ma devono esserne il fondamento e l'essenza. Le norme del nuovo codice che tali disposizioni attuano devono essere così chiare e tassative, e inoltre così precise e inderogabili, da costituire quasi altrettante norme costituzionali; norme, comunque, da considerarsi rafforzate — rispetto alle altre — proprio dalla stretta e rigorosa corrispondenza alle disposizioni della Costituzione, e perciò dalla posizione fondamentale che esse assumono nel sistema.

LE NORME DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI.

Né il precedente, né l'attuale disegno di legge fanno alcun riferimento alle norme delle convenzioni internazionali relative ai diritti della persona e al processo penale.

Nella scorsa legislatura, il problema dell'adeguamento del nuovo codice a tali norme fu sollevato nella relazione Valiante, e proposto concretamente alla Commissione con emendamenti dello stesso relatore, dei deputati Martuscelli, Pennacchini, Galdo, Riccio. Si ritenne, tuttavia, che le norme delle convenzioni internazionali devono ritenersi già recepite nel nostro ordinamento, o per effetto dell'articolo 10 della Costituzione, secondo cui « l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute »; ovvero per effetto delle leggi di ratifica, con le quali viene data attuazione alle convenzioni stesse. Pertanto, ritirato l'emendamento Valiante, fu respinto quello unificato Martuscelli-Pennacchini; fu considerato superato quello Riccio, e alla fine ritirato anche l'emendamento Galdo.

Nella presente legislatura il problema, riaffacciato nella relazione Valiante, è stato riproposto da un emendamento Vassalli.

La Commissione, accogliendolo, ha stabilito nell'alinea dell'articolo 2, quasi come seconda premessa, che il nuovo codice, oltre ad attuare i principi della Costituzione, deve « adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale ».

Vengono qui in considerazione, prima di tutte le altre, la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite; e la *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, approvata il 14 novembre 1950 a Roma dai governi membri del Consiglio d'Europa e dall'Italia ratificata con legge 4 agosto 1955, numero 848.

L'espresso riferimento a tal genere di norme, nell'alinea dell'articolo 2, subito dopo quello ai principi costituzionali, sottolinea la grande importanza che ad esse si è inteso attribuire, e risolve anche, ufficial-

mente e definitivamente, il problema della loro efficacia nel nostro ordinamento. Se è vero che, nel nostro Paese, l'ordinamento vigente e specialmente la giurisprudenza non si sono finora adeguati completamente a questo speciale *corpus* normativo, il nuovo sistema processuale non potrà e non dovrà essere carente in merito.

Le norme delle convenzioni internazionali, specialmente quelle attinenti ai diritti dell'uomo, sono norme di civiltà, essenziali per uno Stato democratico e per l'effettivo sviluppo della persona. Proprio in quanto norme sovranazionali, non portano il marchio di un regime o di una ideologia; invece contengono un afflato di universalità, un auspicio di superamento delle limitate regole locali, una ricerca di effettiva uguaglianza per tutti gli uomini, una aspirazione alla vera giustizia uguale per tutti, nel che sta il fondamento della pace.

L'adozione di queste regole nel nostro nuovo sistema processuale penale costituirà un indice del grado di civiltà e di democrazia della nostra società.

Che se finora si è ritenuto di non poter applicare talune di tali norme per la non sufficiente specificazione o della fattispecie o della sanzione, o comunque per altre analoghe ragioni — di qui la nota qualificazione delle norme internazionali in *self-executing* e in non *self-executing* — il problema non si porrà ulteriormente per la specificazione che ne farà, almeno per ciò che riguarda il codice di procedura penale, il legislatore delegato.

LA PRESUNZIONE DI NON COLPEVOLEZZA.

Tra i principi fondamentali del nuovo ordinamento processuale va posta la *presunzione di non colpevolezza*.

Sia nella passata legislatura sia nella presente, la Commissione ha considerato questo principio come una ineliminabile struttura portante del nuovo sistema. Come si vedrà più avanti, la nuova impostazione dell'istruttoria e la sua finalizzazione, l'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove, la nuova regolamentazione dei provvedimenti di coercizione personale, sono strettamente legate a tale principio. Tutto il nuovo processo penale, inoltre, è impostato sulla presunzione di non colpevolezza: esso è uno strumento per convalidare innanzi tutto tale presunzione.

Che se tale principio non è stato espressamente compreso tra quelli direttivi della delega — pur avendo ciò suggerito qualche Commissario — è stato perché la Commissione l'ha ritenuto così inderogabile ed essenziale, ed addirittura fondamentale rispetto agli altri, da non

doversi, con un'esplicita menzione, porlo sullo stesso piano degli altri principi e criteri precisati al legislatore delegato. Tutto il nuovo processo si basa su tale principio. Ove dovesse essere disatteso, tutta la impostazione cadrebbe.

Il principio, peraltro, è contenuto nell'articolo 27, secondo comma, della Costituzione, che proclama: « L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva ». È ribadito, inoltre, ed ulteriormente precisato nell'articolo 11 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, e quindi nell'articolo 6 della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*.

Il principio della presunzione di non colpevolezza non è una novità dei nostri giorni.

Senza voler ricordare la regola dei pratici, secondo cui *innocens praesumitur, cuius nocentia non probatur* — che verosimilmente era operante non durante il processo, sebbene successivamente — è importante l'affermazione del IX paragrafo della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, secondo cui si deve « presumere innocente ogni uomo sino a che non sia stato dichiarato colpevole ». Proprio da qui trae le mosse la battaglia combattuta dal pensiero giuridico liberale per affermare negli ordinamenti civili questo principio.

In Italia, nel progetto di « Riforme al codice di procedura penale » presentato nel 1909 dal Ministro di grazia e giustizia Orlando, il principio fu accolto, sia pure limitatamente alla soppressione della assoluzione « per insufficienza di indizi ». Non fu ripreso, invece, nel progetto Finocchiaro Aprile, che divenne poi il codice di procedura penale del 1913. Meno ancora, ovviamente, se ne preoccupò il legislatore del 1930.

All'epoca della Costituente la presunzione di innocenza dell'imputato fu 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 del 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, secondo comma, 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, primo comma, 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. Perciò, fino a quando non si sa se è colpevole, egli ha diritto ad essere trattato come se fosse innocente.

La presunzione di non colpevolezza va intesa, dunque, innanzi tutto come una *regola per il trattamento dell'imputato* durante il processo. Gli attribuisce uno *status*: finché dura il processo, non esiste un colpevole.

Perciò l'imputato non può essere sottoposto a trattamenti che ne offendano la dignità di persona umana, di uomo libero: e meno ancora a provvedimenti che presuppongono la qualità di condannato.

La presunzione di non colpevolezza, inoltre, va intesa come *regola del giudizio*, rilevante specialmente in ordine alla valutazione delle prove.

L'imputato — presunto non colpevole — resta in questa situazione iniziale sino a quando non sia dimostrato il contrario. Sicché la condanna può seguire soltanto quando le prove consentano di superare la contraria presunzione di innocenza.

Il processo, cioè, non serve a convalidare l'accusa, come è avvenuto finora. L'accusa non è più una tesi di partenza, ma una semplice

ipotesi di lavoro. Tesi di partenza, invece, è la non colpevolezza dell'imputato, che il processo dovrà convalidare, se possibile, ovvero superare con prove contrarie, pervenendo così all'affermazione della colpevolezza e alla condanna.

Quale che sia stato il valore finora attribuito a questo principio, non può dubitarsi che le norme della Costituzione e della Convenzione europea che ad esso si riferiscono, hanno introdotto nel nostro ordinamento una direttiva politica di grandissima rilevanza per ciò che riguarda la difesa e lo sviluppo della persona umana. Il legislatore delegato, prima ancora che uno strumento tecnico o un istituto processuale, deve considerarlo un principio costituzionale, che ribadisce e riafferma il valore della persona e i suoi diritti.

Come tale, la presunzione di non colpevolezza informa di sé tutto l'ordinamento, e costituisce una direttiva obbligatoria per il legislatore prima e per l'interprete dopo.

CAPITOLO IV.

LINEAMENTI DEL NUOVO PROCESSO

Può essere utile, prima di esaminare i singoli principi e criteri direttivi della delega, esporre qui una visione d'insieme delle linee essenziali del nuovo processo, quale può desumersi dalle conclusioni cui è pervenuta la Commissione. Le scelte sono, ovviamente, conseguenze alle impostazioni di fondo sostenute dai relatori e riassunte nei capitoli precedenti:

a) la polizia giudiziaria prende notizia del reato, e provvede ai soli atti necessari ed urgenti per assicurarne le fonti di prova (n. 20 dell'articolo 2 del testo approvato dalla Commissione); comunque ne riferisce immediatamente al pubblico ministero (n. 22);

b) la polizia giudiziaria non può verbalizzare gli esami dei testimoni e dei sospettati del reato (n. 21); può essere richiesta dal pubblico ministero o dal giudice istruttore del compimento di specifiche indagini (nn. 24 e 31); ma non può esser delegata a compiere interrogatori dei sospettati, o confronti (n. 24);

c) il pubblico ministero, appena pervenutagli la notizia del reato, assume la immediata e diretta responsabilità del perseguimento di esso; peraltro può compiere indagini preliminari limitate esclusivamente a quelle necessarie per la formulazione dell'imputazione (n. 24);

d) compiute eventualmente le indagini preliminari, il pubblico ministero deve provvedere — entro e non oltre quaranta giorni dalla notizia del reato (n. 25) — in uno dei modi seguenti:

se ritiene manifestamente infondata la denuncia o la querela o l'istanza, chiede al giudice istruttore l'archiviazione degli atti (nn. 25 e 28);

se non ricorre la necessità di alcuna indagine istruttoria, richiede al giudice istruttore di disporre il giudizio immediato (n. 26);

negli altri casi, richiede sollecitamente al giudice istruttore di procedere ai necessari atti di istruzione (n. 26).

Quando chiede di procedere, notifica contemporaneamente l'avviso di procedimento alla persona offesa dal reato medesimo; quando chiede l'archiviazione, notifica l'avviso relativo alla persona offesa dal reato (n. 26);

e) l'istruttoria è volta ad accertare soltanto se l'imputato può essere prosciolto, o se invece è necessario procedere al dibattimento (n. 29). A tali fini, il giudice istruttore compie gli accertamenti generici e gli atti non rinviabili al dibattimento, nonché quelli indispensabili chiesti dall'imputato, per stabilire se lo stesso debba essere prosciolto o se debba invece essere rinviato a giudizio (n. 30);

f) 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 nelle perquisizioni, nei sequestri, nelle ricognizioni e negli atti istruttori non ripetibili — salvo i casi di assoluta urgenza — nonché negli esperimenti giudiziali e nelle perizie; possono inoltre assistere ad ogni atto istruttorio, compreso l'interrogatorio dell'imputato, ma escluse le ispezioni corporali (n. 33); possono infine prendere visione di ogni verbale istruttorio (n. 34).

Nell'istruttoria, perciò, e in ogni stato e grado del procedimento, pubblico ministero e difensori delle parti sono su basi di parità (n. 2);

g) al termine dell'istruttoria, il giudice istruttore deposita gli atti (n. 35); quindi pronuncia sentenza di proscioglimento per qualsiasi causa; altrimenti emette ordinanza di rinvio a giudizio (n. 36);

h) la sentenza istruttoria di proscioglimento è impugnabile; va garantito il contraddittorio nel relativo giudizio (n. 37);

i) il dibattimento si svolge secondo le regole della oralità (n. 3), della immediatezza e della concentrazione (n. 42);

l) non può esercitare le funzioni di giudice del dibattimento chi abbia già svolto funzioni di pubblico ministero o di giudice istruttore nello stesso procedimento (n. 43);

m) il pubblico ministero, nell'esercizio delle funzioni dell'accusa, non è soggetto a vincolo gerarchico (n. 44);

n) 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 sulle eccezioni; può

indicare alle parti l'esame di nuovi temi utili per la ricerca della verità (n. 45);

o) in dibattimento non può darsi lettura di atti istruttori, salvo quelli compiuti con le garanzie di cui sub-*f*); degli atti contenenti dichiarazioni può darsi lettura solamente nei casi di irripetibilità (n. 47);

p) il giudice del dibattimento deve assumere le prove indicate a discarico dell'imputato sui punti costituenti oggetto delle prove a carico e, viceversa, le prove indicate dal pubblico ministero a carico dell'imputato sui punti costituenti oggetto delle prove a discarico (n. 46);

q) l'impugnazione può proporsi fino a dopo l'avviso di deposito del provvedimento; ed è ammissibile comunque sia stata qualificata (n. 48); sono ammissibili nuovi motivi di impugnazione (n. 52);

r) può impugnare la sentenza anche l'imputato assolto che ne abbia interesse (n. 49); è consentita l'impugnazione della parte civile per la motivazione delle sentenze nei procedimenti per diffamazione o ingiuria, qualora sia stata esercitata la facoltà di prova (n. 50);

s) sia l'imputato sia il pubblico ministero possono proporre appello incidentale (n. 51);

t) nel procedimento di appello possono assumersi nuove prove; e va totalmente o parzialmente rinnovato il dibattimento se una parte ne faccia richiesta (n. 53);

u) nel dibattimento davanti alla cassazione, sono sempre necessarie le conclusioni della difesa (n. 54);

v) non è consentita l'assoluzione per insufficienza di prove (n. 7);

z) sono abolite tutte le formule finali di assoluzione (n. 8);

aa) sia il giudice istruttore sia il giudice del dibattimento possono disporre provvedimenti motivati di coercizione personale (nn. 38 e 41).

Le misure di coercizione personale saranno diverse, fino alla più grave costituita dalla custodia in carcere. Esse vanno disposte per specificate inderogabili esigenze istruttorie, e limitatamente al tempo indispensabile per provvedervi; ed inoltre a carico di colui che è 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 (n. 38);

bb) 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. 38);

cc) la durata massima della custodia in carcere dell'imputato, dall'inizio della custodia stessa fino alla conclusione del giudizio di prima istanza, in nessun caso potrà superare i due anni (n. 39).

Decorsi sei mesi dall'inizio dell'istruttoria, il giudice istruttore può, per comprovati motivi, chiedere al tribunale in camera di consiglio una proroga di tre mesi della custodia in carcere dell'imputato; se non vi provvede, o decorso quest'ultimo termine, l'imputato è automaticamente scarcerato (n. 40);

dd) la polizia giudiziaria può arrestare chi è colto nella flagranza di un grave delitto; e può, anche fuori del caso di flagranza, fermare colui che è gravemente indiziato di un grave delitto, quando vi sia fondato sospetto di fuga (n. 20).

Le persone arrestate o fermate vanno poste, subito e comunque entro le quarantotto ore, a disposizione del pubblico ministero (n. 22). In caso di convalida dell'arresto o del fermo, il pubblico ministero porrà gli interessati a disposizione del giudice istruttore o per il giudizio immediato o per l'istruttoria;

ee) la competenza per materia viene stabilita non solo in base alla quantità della pena applicabile, ma anche in relazione 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: cosiddetti « obiettivamente politici » (n. 9).

Va eliminata la connessione facoltativa (n. 10);

ff) la personalità dell'imputato va effettivamente accertata. In ogni stato e grado del giudizio, possono essere disposti accertamenti e acquisiti elementi che consentano una completa conoscenza del soggetto (n. 6);

gg) vanno notificati con precedenza assoluta gli atti processuali penali relativi alla fase delle indagini preliminari, dell'istruttoria e del giudizio (n. 55);

hb) i provvedimenti del giudice dell'esecuzione vanno notificati al difensore, a pena di nullità (n. 56);

ii) le misure di sicurezza vanno applicate con le opportune garanzie giurisdizionali, nel contraddittorio delle parti; i provvedimenti sono impugnabili (n. 57);

ll) la revisione è ammessa anche nei casi di erronea condanna di coloro che erano non imputabili, o non punibili, o punibili con sanzioni di minore gravità; il provvedimento relativo va svolto nel contraddittorio delle parti (n. 58);

mm) l'errore giudiziario va riparato (n. 59);

nn) nel processo penale può essere esercitata l'azione civile per la riparazione e per il risarcimento del danno cagionato dal reato (nn. 12-17).

PARTE QUARTA

CAPITOLO I.

LE DIRETTIVE DELLA DELEGA

Sessanta — come si è già accennato — sono i princìpi e criteri direttivi della delega, che la Commissione ha ritenuto di dover precisare al Governo.

Si tratta, nella massima e più essenziale parte, delle direttive già precisate dalla Commissione nella precedente legislatura e che il Governo ha fatte proprie nel disegno di legge attualmente al vostro esame. È stato possibile, tuttavia, integrarle con altre regole, e soprattutto precisarle e coordinarle più opportunamente. La maggiore maturazione del problema, e la considerazione in cui la Commissione ha tenuto il lavoro già compiuto, ha consentito di dedicarsi meglio ai ritocchi e all'affinamento del testo. Il quadro di raffronto tra l'originario disegno di legge Reale, il testo approvato dalla vecchia Commissione, il nuovo disegno di legge Gonella, ed il testo definitivamente licenziato dalla attuale Commissione, consentirà di rendersi conto delle innovazioni introdotte e specialmente del perfezionamento realizzato.

Di portata talvolta assai vasta e tal'altra modesta, i princìpi e i criteri direttivi della delega costituiscono una precisa scelta, politica e tecnica, che orienterà e delimiterà efficacemente l'opera del legislatore delegato.

CAPITOLO II.

SISTEMA ACCUSATORIO

Il dibattito in Commissione ha messo in luce la generale convinzione che il sistema accusatorio sia quello che meglio può garantire un processo più semplice, equilibrato e garantista. E, pur nella convin-

zione di non poterlo trasportare di peso nel nostro ordinamento — anche per la difficoltà di definirlo adeguatamente — si è affermata la necessità di attuarne tutti gli aspetti essenziali, e prima di tutti quelli che meglio salvaguardano i diritti della persona.

Nella scorsa legislatura, sembrò assai limitativa la proposta del disegno di legge di « accentuare i caratteri propri del sistema accusatorio » e la Commissione accolse l'emendamento Fortuna che richiedeva la « attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio ».

Di fronte a così tassativa affermazione, apparvero contrastanti talune direttive successive, non altrimenti derogabili, che non avevano proprie caratteristiche accusatorie.

Il Governo, nel nuovo disegno di legge, ha ritenuto di rimediare aggiungendo alla formula della precedente Commissione le parole: « accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile ». Ma la espressione è ancora più restrittiva di quella del precedente disegno di legge.

Di fronte all'unanime scelta del sistema accusatorio come linea direttiva del nuovo sistema processuale, pur nella consapevolezza di dovervi alcune volte derogare per utilizzare istituti troppo intimamente connaturati al nostro ordinamento e felicemente sperimentati, sì da non poterli abrogare, la Commissione ha accolto l'emendamento del relatore Valiante, che pone nell'alea dell'articolo 2 la direttiva dell'attuazione nel processo penale dei caratteri del sistema accusatorio, precisando che va compiuta « secondo i principi e i criteri che seguono », cioè quelli direttivi della delega, che vengono enumerati successivamente. In tal modo si è ribadita solennemente la scelta accusatoria, ponendola anche al di sopra dei principi e criteri direttivi ordinari, ma si è ammessa la possibilità di derogarvi per conservare istituti non propriamente accusatori, ma più rispondenti alle caratteristiche del nostro ordinamento e non in contrasto con l'economia del nuovo processo.

PROCESSO DI PARTI.

L'adozione del sistema accusatorio ha un significato anche più vasto di quanto non risulti dalla espressione in sé presa. Esso, invero, 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 l'attribuzione ad ognuno dei tre « uffici » su indicati di specifiche funzioni.

Il giudice riceve l'accusa, prende atto della difesa, raccoglie le prove. Egli è ugualmente distante tanto dall'accusatore quanto dall'accusato, e domina il « rapporto processuale » non tanto come vertice di esso, quanto e 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. 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 assistite 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 sostanziale. Di qui l'interesse principale 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.

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 (n. 2).

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 agli altri, compreso l'interrogatorio dell'imputato, di prendere visione degli atti processuali; ed esaminano direttamente l'imputato, i testimoni e i periti nel corso del dibattimento.

ORALITÀ DEL PROCESSO (N. 3).

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 il disegno di legge ha ritenuto di ribadirlo espressamente. La Commissione ha approvato il punto, accogliendo pure un emendamento Valiante che sopprime le parole — aggiunte dal disegno di legge al testo della precedente legislatura — « come regola generale ».

CAPITOLO III.

SEMPLIFICAZIONE DEL PROCESSO (n. 1).

La prima prescrizione è quella della massima possibile semplificazione nello svolgimento del processo, con l'eliminazione di ogni atto od attività non essenziali.

Si è già detto ampiamente di questa regola che, per la sua tassatività, diventa una caratteristica del nuovo ordinamento processuale penale.

La Commissione, su questa linea, ha già compiuto direttamente alcune scelte determinanti, come si vedrà appresso, confermando quanto già deciso in merito nella scorsa legislatura. Il legislatore delegato dovrà completare l'elaborazione di questo processo effettivamente semplice.

CAPITOLO IV.

FORME E NULLITÀ (n. 4).

L'esigenza di certezza e di uniformità del diritto impone tutta una serie di regole di condotta obbligatorie per 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. L'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 ed 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 tale senso si era 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 una 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 regole 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. Tuttavia, per evitare il pericolo — derivante dalla formulazione del testo del disegno di legge governativo, identico su questo punto al testo della vecchia Commissione — che le nullità assolute o di ordine generale possano essere considerate come vizi formali, è stato approvato l'emendamento del relatore Valiante che afferma la non incidenza dei vizi meramente formali degli atti sulla validità del processo, e quindi stabilisce la insanabilità delle nullità assolute.

DOCUMENTAZIONE DEGLI ATTI PROCESSUALI (n. 5).

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

CAPITOLO V.

GIUDIZIO SULLA PERSONALITÀ DELL'IMPUTATO (n. 6)

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

La passata Commissione introdusse la direttiva a seguito di un emendamento del gruppo comunista — poi sostituito da un emendamento Valiante che fu approvato — intendendo con ciò rendere « ef-

fettivo » 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.

La direttiva significa soprattutto riaffermazione dell'esigenza di conoscere il meglio possibile l'imputato sottoposto a giudizio.

CAPITOLO VI.

ABOLIZIONE DELL'ASSOLUZIONE PER INSUFFICIENZA DI PROVE (n. 7)

L'originario disegno di legge Reale conteneva la regola dell'« abolizione del proscioglimento per insufficienza di prove ». La proposta dette luogo in Commissione 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 possa portare più facilmente alla condanna anziché all'assoluzione.

La Commissione, tuttavia, accolse a maggioranza la proposta governativa.

Ha molto sorpreso la richiesta del nuovo disegno di legge di limitare l'abolizione del proscioglimento dubitativo alla sola fase istruttoria. Esso è apparso un chiaro arretramento non solo rispetto alle posizioni della passata Commissione, ma perfino rispetto alla posizione del precedente Governo; e soprattutto se ne è rilevato il pieno ed assoluto contrasto con tutta la linea direttiva del nuovo sistema processuale.

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 per altro 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 — l'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 queste regolino definitivamente il rapporto come se fossero fondate sulla verità (*res iudicata pro veritate habetur*). Ma la verità, anche quella legale, deve essere fondata su una affermazione concreta, positiva o negativa, non già su un'incertezza, su un dubbio.

L'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 effettivo 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 l'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 37, 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 l'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 confermare o per eliminare la presunzione di innocenza dell'imputato, egli deve limitarsi a dare atto della realtà quale risulta all'esito del procedimento da lui svolto. 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 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.

È fuori discussione l'esigenza di una completa e coerente motivazione, siccome imposta dall'articolo 111, comma primo, della Costituzione, e prima ancora da una regola di civiltà, non essendo ammissibile una decisione immotivata, un verdetto, in un ordinamento moderno e civile.

Orbene, nella motivazione il giudice non potrà limitarsi a registrare la presenza di prove contrastanti e l'impossibilità di superare il dubbio conseguente. Non potrà egli, in tal caso, confessare l'incapacità di formarsi un sicuro convincimento, e quindi assolvere o condannare per il solo fatto che la legge non consente più la formula dubitativa.

Questa non sarebbe una scelta autonoma e responsabile, ma tutt'al più una scelta fatta già dalla legge.

Il giudice, invece, sceglie veramente solo quando riesce a superare il dubbio. Il dubbio è uno stato soggettivo del giudice, non una realtà *a parte rei* o un fenomeno irrimediabilmente legato al processo. Si forma nell'animo del giudice, ma non è oggettivamente in tutti gli elementi idonei a formarne il convincimento definitivo, ivi compresa la valutazione della personalità dell'imputato.

La scelta richiede che il dubbio venga eliminato nell'animo del giudice: verrà poi eliminato anche nella motivazione.

Quando egli si sarà convinto della colpevolezza dell'imputato, o al contrario della non colpevolezza — anche per il fatto che non sono sufficienti le prove contrarie, sebbene astrattamente queste infirmino le prime — egli finirà per dare nella motivazione tutto il peso possibile agli elementi che sostengono la sua convinzione, svalutando come inefficaci gli elementi avversi.

In tal modo, l'imputato assolto non resterà sostanzialmente mortificato o leso dalla motivazione.

Se poi il giudice si troverà di fronte a una situazione processuale così contrastante da non consentirgli assolutamente una qualsiasi concreta scelta, egli registrerà nella motivazione il suo ragionamento, darà conto delle difficoltà di pervenire a una decisione sicura, e concluderà rilevando che l'accusa non può dirsi convalidata per insufficienza di elementi, e perciò assolvendo da essa l'imputato.

ABOLIZIONE DELL'ISTITUTO.

L'adesione alla primitiva impostazione è stata anche più ampia di quanto non lo fu nella passata legislatura. La Commissione, perciò, ha accolto l'emendamento Valiante — nel quale sono confluiti gli emendamenti Fortuna e Guidi — che non solo ripristina il testo della scorsa legislatura, estendendo l'abolizione della insufficienza di prove sia alla sentenza istruttoria sia a quella dibattimentale ma, in più, sostituisce il termine « proscioglimento » con l'altro « assoluzione », ritenuto più ampio e preciso, in quanto comprensivo sia del proscioglimento istruttorio sia dell'assoluzione dibattimentale.

CAPITOLO VII.
ABOLIZIONE DELLE FORMULE FINALI
DI ASSOLUZIONE (n. 8)

Decisa l'abolizione dell'insufficienza di prove, non solo come formula da enunciarsi nel dispositivo della sentenza ma anche e soprattutto come istituto, è ovvio che i giudizi nei quali le prove acquisite non siano sufficienti dovrebbero concludersi con una delle altre formule correnti di assoluzione, a seconda che la non sufficienza della prova riguardi la sussistenza del fatto o la responsabilità dell'imputato o la sua punibilità. Anzi, proprio l'adozione di una delle altre formule di assoluzione nei casi in cui oggi si ricorre alla formula dubitativa, sarebbe la conferma della scomparsa di tutto l'istituto della insufficienza di prove, cioè della impossibilità di trarre dal dubbio del giudice delle conseguenze autonome e dirette, almeno in sede penale.

È parso, tuttavia, che un'enunciazione così esplicita nel dispositivo della sentenza avrebbe posto gravi problemi in ordine alla cosiddetta « pregiudiziale penale » nel giudizio civile. Come si sarebbe potuto il giudice civile ritenere libero di decidere quando il giudice penale, non ritenendo sufficienti le prove per condannare, avesse — in mancanza, ormai, della corrispondente formula dubitativa — assolto *tout court* perché il fatto non sussiste, o l'imputato non lo ha commesso ovvero non è punibile ?

Di qui la decisione, in accoglimento dell'emendamento del relatore Valiante, di abolire tutte le formule finali di assoluzione.

Si è anche giustificata tale decisione con la necessità di evitare che la mancanza della formula nella sola sentenza dubitativa la rendesse, proprio per ciò, diversa dalle altre sentenze assolutorie, e quindi identificabile immediatamente. Si è già detto, però, che con l'abolizione dell'istituto non esisterebbero più sentenze dubitative, a parte la spiegazione nella motivazione del dubbio sulle prove acquisite.

È probabile che la soluzione adottata ponga in discussione se, in effetti, si è abolita la sola formula dubitativa o tutto l'istituto.

Ad ogni modo, si è provveduto a specificare al punto 14 che la sentenza di assoluzione non pregiudica l'esercizio dell'azione civile per la riparazione o per il risarcimento del danno, salvo che l'imputato sia stato assolto perché il fatto non sussiste, o perché non lo ha commesso, o perché ha agito nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà riconosciutagli dalla legge.

Ovviamente, mancando tale enunciazione nel dispositivo, occorrerà ricercare nella motivazione della sentenza la ragione dell'assoluzione.

CAPITOLO VIII.

COMPETENZA (nn. 9-11)

Opportunamente il disegno di legge propone di stabilire la competenza per materia in base al criterio combinato dalla quantità della pena applicabile nel massimo o della qualità del reato (n. 9).

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 determinazione della competenza avviene per esigenze organizzative, per distribuire cioè il lavoro tra i 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 volta a volta 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 i casi complessi; e così via.

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

I DELITTI POLITICI.

Accolto il criterio proposto dal disegno di legge, la Commissione ha altresì accolto il criterio — già approvato nella precedente legislatura — 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. In effetti, il delitto politico va più opportunamente affidato ad un giu-

dice che abbia maggiore apertura e sensibilità ai problemi politici: da questo punto di vista, più qualificato sembra il giudice popolare, che meglio può sentire ed interpretare il sentimento della collettività della quale è parte.

Non è stato accolto, invece, l'emendamento comunista che voleva estendere la competenza della corte di assise anche ai « reati *soggettivamente* politici », soprattutto per la considerazione che tale qualificazione del delitto potrebbe difficilmente compiersi in periodo istruttorio, tanto da poterne assegnare la cognizione ad uno piuttosto che ad altro giudice.

Respinto è stato pure l'emendamento comunista che voleva attribuire la competenza dei delitti alle « *corti con giuria popolare* », sembrando assurda la creazione di una nuova corte di assise da affiancarsi a quella già esistente. È stata, tuttavia, sottolineata l'esigenza di riformare la corte d'assise, pur essendo emersi — peraltro solo accennati — orientamenti diversi in proposito.

CONNESSIONE FACOLTATIVA (n. 10).

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 regole sono stabilite da norme 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 pure attraverso la separazione dei provvedimenti dal giudice ordinario al giudice speciale, e viceversa, per mere « ragioni di convenienza ».

Una tale disciplina è fortemente sospettata di illegittimità costituzionale, con riferimento soprattutto all'articolo 25 della Costituzione. Peraltro l'utilità che può ricavarne non è certamente tale da giustificare il sacrificio della garanzia del giudice naturale.

La Commissione, perciò, ha ribadito la necessità di eliminare ogni ipotesi di connessione facoltativa.

Non è sembrato, invece, utile ribadire esplicitamente la regola della separazione del procedimento pronto per il dibattimento qualora gli altri procedimenti connessi non siano rilevanti per la sua definizione. La decisione in merito spetterà, volta per volta, al giudice.

RIMESIONE DEI PROCEDIMENTI (n. 11).

Nella scorsa legislatura fu accolta la regola del contraddittorio nei procedimenti di rimessione per motivi di ordine pubblico o per legittimo sospetto. Il disegno di legge governativo ha accolto integralmente tale decisione.

Si è dibattuta ora in Commissione l'opportunità di consentire ulteriormente la rimessione per *motivi di ordine pubblico*; e taluno ne ha sostenuto la illegittimità costituzionale, pur in contrasto con la decisione della Corte costituzionale in proposito.

Preso atto della eccessiva genericità delle regole dell'istituto, e della necessità di farle meglio aderire alla regola costituzionale del giudice naturale (articolo 25), la Commissione ha accolto l'emendamento del relatore Valiante, che consente la rimessione per motivi di ordine pubblico anche su richiesta dell'imputato; e soprattutto stabilisce che tutto l'istituto debba essere sottoposto a norme precise che predeterminino i criteri di scelta del nuovo giudice.

È stato confermato che il procedimento relativo va svolto nel contraddittorio delle parti.

È stato, infine, in accoglimento di un emendamento Riz, affermato il principio che all'imputato e alla difesa vanno garantiti gli stessi diritti e le stesse facoltà che avrebbero avuto davanti al giudice originario.

La disposizione vuole evitare che, al disagio conseguente all'investitura di un nuovo giudice, seguano per l'imputato altri inconvenienti, peraltro evitabili, proprio perché non direttamente collegati alle ragioni di ordine pubblico o di legittimo sospetto: si pensi, per esempio, alla possibilità di non sostituire il difensore non abilitato ad esercitare fuori del proprio distretto, ed altre analoghe facoltà.

CAPITOLO IX.

ESERCIZIO DELL'AZIONE CIVILE (nn.12-18)

È stata confermata la possibilità di esercitare, nel corso del procedimento penale, l'azione per la riparazione e per il risarcimento del danno cagionato dal reato. A tal proposito, sono state rese più chiare e tassative talune disposizioni, e alcuni provvedimenti sono stati dotati di immediata efficacia.

In particolare, la Commissione ha affermato l'ammissibilità dell'esercizio dell'azione civile nel processo penale (n. 12), accogliendo pe-

raltro l'emendamento Pennacchini che esclude l'ampliamento dei poteri già riconosciuti nel vigente ordinamento alla parte civile.

Ha, quindi, stabilito che il giudice civile è vincolato alla decisione contenuta nella sentenza penale irrevocabile, solo per ciò che riguarda gli accertamenti sulla sussistenza del fatto e sulla responsabilità dell'imputato (n. 13). È stato accolto, in proposito, un emendamento chiarificatore del relatore Valiante.

Si è poi precisato — accogliendo un corrispondente emendamento del relatore Valiante — che la sentenza di assoluzione non pregiudica l'esercizio dell'azione civile, salvo che escluda la sussistenza del fatto o la sua illiceità o la responsabilità dell'imputato, confermando sostanzialmente la regola dell'articolo 25 del vigente codice di procedura penale, pur in relazione alla causa indicata nella motivazione della sentenza, visto che non si annuncia più nel dispositivo (n. 14).

È stato pure ribadito che la sentenza istruttoria di proscioglimento non fa stato nel giudizio civile (n. 15).

Con la pronuncia del giudice penale sull'azione civile, in caso di condanna dell'imputato, è stata resa obbligatoria la liquidazione dei danni sempre che gli elementi acquisiti ne diano la possibilità (n. 16). Quando la liquidazione non sia possibile, il giudice può assegnare alla parte civile, con provvedimento costituente titolo esecutivo, una congrua somma in conto della liquidazione riservata al giudice civile (n. 17). Il provvedimento può essere dichiarato provvisoriamente esecutivo (n. 18).

Non altrettanto è stato previsto — accogliendo un emendamento Riz — in ordine alla liquidazione del danno di cui al punto 16: si è, infatti, considerata inopportuna e pericolosa la immediata eseguibilità di un provvedimento legato ad una decisione ancora soggetta ad impugnazione.

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 ricolleggi, 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 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 l'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 decisamente respinto alcuni emendamenti del gruppo comunista, inopportuni e perfino pericolosi se considerati sotto questo profilo, che rinnovavano la richiesta — già disattesa nella precedente legislatura — di far luogo, sostanzialmente, a un vero e proprio giudizio civile durante il processo penale, al fine di rendere possibile sempre, salvo casi eccezionali, la decisione sulla pretesa civile. Si chiedeva, in particolare, di inserire a tutti gli effetti la persona offesa dal reato nel processo penale e nell'esercizio dell'azione civile (emendamento Coccia-Guidi-

Cataldo al punto 8); di chiamare obbligatoriamente nel processo penale il responsabile civile « ai fini della riparazione e della determinazione del danno » (*ibidem*); di nominare obbligatoriamente un difensore alla « parte offesa che intenda costituirsi parte civile » (*ibidem*); di rendere obbligatoria la pronuncia del giudice penale sulla richiesta della parte civile in caso di condanna, e la conseguente liquidazione del danno, « sulla base degli elementi acquisiti, contestualmente alla pronuncia della sentenza di condanna » (emendamento Coccia-Guidi-Cataldo al punto 9); di imporre al giudice penale, quando non potesse liquidare totalmente il danno, l'assegnazione alla parte civile, « in ogni caso accertato », di una provvisoria « in rapporto al danno prodotto, con rinvio al giudice civile per la liquidazione integrativa del danno » (emendamento Coccia-Sabadini-Guidi-Benedetti al punto 10); e infine di consentire « la impugnativa della parte civile, non solo per gli interessi civili ma anche sull'accertamento del reato, mediante proposizione di essa al pubblico ministero con conseguente pronuncia dello stesso, a mezzo di ordinanza motivata non impugnabile (!), sulla proponibilità o meno dell'impugnativa » (emendamento Coccia-Guidi-Cataldo al punto 12).

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. D'altra parte, il giudizio va reso sempre più semplice, concentrato e celere.

Non è apparso, perciò, in linea con gli interessi generali e preminenti garantiti dalla giurisdizione penale, l'estensione del giudizio per consentire la condanna del responsabile civile, o comunque l'ampliamento dei poteri della parte civile, oltre i limiti già oggi assegnatili.

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 concluso 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 rendano più sollecite tali deci-

sioni, 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 e lunghi adempimenti. È inevitabile, perciò, per casi del genere il successivo ricorso al giudice civile.

CAPITOLO X.

LA POLIZIA GIUDIZIARIA (nn. 19-22)

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, alla « diretta esclusiva ed organica dipendenza ... dall'autorità giudiziaria » (cfr. emendamento Granzotto-Cacciatore), 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.

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 all'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 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 come 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, che possono trovare occasione o 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.

Soprattutto, va determinato nell'ufficio del pubblico ministero quello che non solo dirige la polizia giudiziaria nell'esercizio delle sue funzioni, ma ne è anche 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, ca-

pace 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 un vero e proprio ausiliario del giudice, come è nello spirito della Costituzione.

Ad ogni modo, respinto l'emendamento Granzotto, è stato approvato il testo del disegno di legge che pone genericamente la polizia giudiziaria a disposizione dell'autorità giudiziaria (n. 19).

COMPITI DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA.

Più lungo 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 frequentemente legata all'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 introduttiva 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 esigeva 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 delineare i compiti della polizia giudiziaria.

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 assai vario 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 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 precisare 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 » 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 mini-

steri 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 (*sic !*) con le relative eventuali aggravanti, e svolte per esteso le ragioni per cui — sulla base delle attività compiute e degli atti allegati — vanno incriminati taluni e discriminati altri.

Spesso i rapporti sono redatti a cura di alti ufficiali o dirigenti della polizia giudiziaria, che non hanno per niente partecipato alle indagini, o 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 è lui che deve effettivamente utilizzarne le risultanze, ma anche perché 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 a lui 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 dibattimento 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 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 fiduciaria-

mente, 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 penale — dal pubblico ministero, come vuole la Costituzione; quello è il processo della polizia giudiziaria, celebrato e scritto dalla polizia, spesso nella più completa estraneità del pubblico ministero.

IL « PROCESSO » DELLA POLIZIA.

Oggi questo processo della polizia giudiziaria, 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 i 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.

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 approvato il testo, già adottato nella passata legislatura e fatto proprio dal Governo, secondo cui la polizia giudiziaria ha il potere di prendere notizia dei reati, e di compiere soltanto gli atti necessari ed urgenti per assicurarne le fonti di prova (così precisato il termine « prova » da un emendamento Fortuna); ha inoltre il potere di arrestare colui che è colto nella flagranza di un grave delitto e di fermare, anche fuori dei casi di flagranza, colui che è gravemente indiziato di un grave delitto (un emendamento Bozzi ha sostituito le parole « delitto » alle precedenti « 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

dei social-proletari di collegare il fermo e l'arresto all'obbligatorietà del mandato di cattura (n. 20).

Provveduto a ciò, anche in via autonoma, la polizia giudiziaria deve riferire immediatamente al pubblico ministero le notizie del reato (n. 22). 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 quelli 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.

Importante è la novità introdotta con l'emendamento Valiante-Fortuna, secondo cui la polizia giudiziaria non può più verbalizzare l'esame dei testimoni e dei sospettati del reato (n. 21).

È nota la decisiva critica che generalmente si rivolge al potere della polizia giudiziaria di raccogliere dichiarazioni con apposito processo verbale, che fa fede fino a querela di falso delle operazioni compiute e delle dichiarazioni ricevute. Quando si pensi alla difficoltà, anche del giudice, di affidare fedelmente a uno scritto la dichiarazione resa oralmente da taluno, si comprende bene la fondatezza delle obiezioni.

D'altra parte, nel nuovo processo si vuole estendere il più possibile, come si è detto, la regola dell'immediatezza, anche al di là del dibattimento e sempre che non osti con le esigenze dell'accertamento della verità.

La mancata possibilità di verbalizzare costringerà il pubblico ministero a sentire direttamente e sospettati e testimoni, ovviamente nei limiti del suo compito.

Il divieto di verbalizzazione non esclude che la polizia giudiziaria possa altrimenti annotare o registrare le dichiarazioni ad essa rese. È il processo verbale che non deve più essere redatto, o in ogni caso, non deve continuare a far fede nel processo penale, neppure nella limitata fase delle indagini preliminari del pubblico ministero.

Immediatamente, e comunque entro le quarantotto ore, la polizia giudiziaria deve porre a disposizione del pubblico ministero le persone arrestate o fermate (n. 22). Si vuole con tale disposizione, far scattare subito e 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.

CAPITOLO XI.

IL PUBBLICO MINISTERO (nn. 24-26)

La delimitazione degli atti per così dire « autonomi » della polizia giudiziaria, e la immediata comunicazione delle notizie del reato al pubblico ministero, pongono costui nella condizione, ma anche nella necessità 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 deve 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 esercizio dell'azione penale intervenga tempestivamente, sin dalla prima notizia del reato. Peraltro 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 di trovarsi di fronte a 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 probabile, 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 facoltà di compiere indagini preliminari, limitate « esclusivamente » —

ha precisato un emendamento Fortuna-Valiante — a quelle necessarie per poter formulare l'imputazione (n. 24).

Per il compimento di tali indagini, il pubblico ministero può servirsi anche della polizia giudiziaria, che agirà ovviamente in base a richieste specifiche e sotto la sua direzione. Questa, tuttavia, non potrà essere delegata a compiere interrogatori del sospettato del reato o confronti: così ha deciso opportunamente la Commissione, accogliendo un emendamento Riz (n. 24, ultima parte).

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.

LE RICHIESTE.

Così limitate, le attività del pubblico ministero possono essere svolte in brevissimo tempo. Perciò, egli deve concludere sollecitamente. Subito dopo, e comunque entro quaranta giorni dalla notizia del reato (emendamento Valiante), dovrà avanzare le richieste del caso.

In particolare, ove ritenga manifestamente infondata la denuncia o querela o istanza, e che di conseguenza 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 al giudice istruttore di procedere agli atti di istruzione necessari ovvero, se del caso, di disporre il giudizio immediato (n. 25).

Contemporaneamente alla richiesta di giudizio immediato o di istruttoria, il pubblico ministero deve notificare, all'imputato noto nonché alla persona offesa dal reato, l'avviso di procedimento con l'indicazione del capo di imputazione (emendamento Valiante). Quando invece richieda l'archiviazione degli atti, deve notificarne l'avviso alla persona offesa dal reato (emendamento Riz) (n. 26).

Ai fini della più ampia informazione dei diretti interessati è a loro disposizione per l'esame, in qualunque tempo, presso l'ufficio del procuratore della Repubblica o del pretore, il registro delle denunce (n. 23).

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?

Nel sistema vigente, il procedimento può iniziare anche prima dell'esercizio dell'azione penale. È possibile, infatti, esercitare l'azione penale anche a conclusione dell'istruttoria sommaria: pertanto, gli atti istruttori sommari non possono non essere atti del procedimento penale.

Nel nuovo ordinamento non potrà avvenire altrettanto. Prima dell'esercizio dell'azione penale, non potranno compiersi atti processualmente rilevanti, salvo quelli assolutamente irripetibili. Non ci sarà, perciò, un fascicolo di atti della polizia giudiziaria o del pubblico ministero: al di fuori, eventualmente ed eccezionalmente, di quelli irripetibili.

Soltanto questi, perciò, possono essere considerati *atti del procedimento*, e soltanto per essi vanno assicurate le opportune garanzie.

Tutti gli altri sono atti *anteriori al procedimento*, pre-processuali. Come tali, vanno considerati alla stregua di quelli compiuti dalle parti private nella ricerca di elementi a sostegno della propria tesi.

Il procedimento penale comincia con l'esercizio dell'azione penale. Da questo momento scattano, in particolare, le garanzie per l'imputato.

CAPITOLO XII.

GIUDIZIO IMMEDIATO (n. 27)

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 di celebrare subito 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 all'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, già la Commissione della passata legislatura decise di accogliere la proposta del relatore Valiante di chiamarlo « immediato », cioè collegato direttamente agli atti preliminari e da svolgersi immediatamente, cioè senza un *quid medium*. Ora, la Commissione ha accolto l'emendamento Fortuna, secondo cui il giudizio immediato non va disposto direttamente dal pubblico ministero, sulla base di una decisione non controllabile, bensì da un organo giurisdizionale. A tal fine, il pubblico ministero dovrà farne richiesta al giudice istruttore, il quale valuterà la impossibilità di prosciogliere l'imputato e la necessità del dibattimento, ordinando il rinvio dell'imputato davanti al giudice competente.

Il pubblico ministero, perciò, resta puramente e semplicemente titolare dell'azione penale. Ogni decisione in merito alla sorte dell'imputato, sia pure limitatamente all'esigenza del giudizio, spetta al giudice.

Pure al giudice istruttore — come già oggi avviene — è riconosciuto il potere di accogliere la richiesta di archiviazione per manifesta infondatezza della denuncia, querela o istanza (n. 28). Ovviamente, se decide di dovere disattendere la richiesta, disporrà o il giudizio immediato o il compimento di atti istruttori.

CAPITOLO XIII.

L'ISTRUTTORIA (nn. 29-37)

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 adottati 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 essere utile, e per eliminare ciò che risulti superfluo o inutilmente ingombrante, 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 è la fase processuale che le nuove impostazioni maggiormente caratterizzano, fino quasi a farne il termine di raffronto della concretezza e validità dei principi e dei criteri cui il processo stesso si ispira.

Innanzitutto, l'attuazione nel processo penale dei caratteri propri del sistema accusatorio impone che il processo si svolga, dalla fase iniziale fino alla conclusione, alla presenza di tutti i protagonisti: accusa, difesa e giudice. Questo comporta che l'incontro fra i protagonisti e l'esplicazione delle rispettive funzioni sia realizzato quanto prima possibile. L'incontro, perciò, deve realizzarsi 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. 2).

D'altra parte, le regole della oralità (cfr. n. 3) e della immediatezza (cfr. n. 42) 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 inoltre nella dialettica del contraddittorio che assicura una prima convalida della prova: ovviamente, salvo casi eccezionali. Queste esigenze si pongono anche per l'istruttoria.

La regola della immediatezza, poi, porta come necessaria conseguenza che gli atti siano compiuti — almeno in via generale — soltanto da chi potrà utilizzarli, ed esclusivamente per i fini che egli deve raggiungere. Così: gli atti di polizia giudiziaria e quelli preliminari del pubblico ministero vanno compiuti soltanto da loro ed utilizzati — salvo quelli irripetibili — esclusivamente ai fini dell'esercizio dell'azione penale; gli atti di istruzione vanno compiuti soltanto dal giudice istruttore ed utilizzati per il proscioglimento od il rinvio a giudizio.

Infine, il criterio della massima semplificazione del processo (cfr. n. 1), 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 doppioni, 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 tale modo si realizza anche l'esigenza, largamente sentita e strettamente legata all'altra della certezza dei rapporti giuridici, dell'acceleramento del processo.

Nell'istruttoria, dunque, vanno compiuti soltanto gli atti non rinviabili al dibattimento, nonché quelli indispensabili per la decisione del giudice istruttore (n. 30).

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'imputato 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 stata veramente una violazione di legge e, soprattutto, se deve essere attribuita all'imputato. Suo compito non è tanto quello di cercare 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 se sia possibile prosciogliere l'imputato, ovvero se sia necessario il dibattimento: così nell'emendamento di precisazione del relatore Valiante (n. 29).

ATTIVITÀ DEL GIUDICE ISTRUTTORE.

Per questa delimitata funzione della istruttoria, non è necessario attribuire al giudice istruttore — come sosteneva l'originario disegno di legge Bosco 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 soprattutto 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 sia convinto che la presunzione di innocenza dell'imputato non è stata convalidata dalle norme 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, decisamente accolta dalla passata Commissione, fatta propria dal Governo, è stata ribadita dall'attuale Commissione, che ha approvato l'ulteriore precisazione del relatore Valiante innanzi ricordata e, inoltre, un emendamento del relatore Fortuna che limita ad « atti di istruzione » il compito del giudice istruttore (n. 29 prima parte): tanto è sembrato utile per confermare che non si tratta di una vera e propria istruzione, sia pure ridotta, ma semplicemente della raccolta degli elementi indispensabili per la decisione del giudice istruttore.

Solo per il caso di proscioglimento l'istruttoria deve essere completa, tanto da consentire l'esame critico di tutti gli elementi favorevoli e avversi all'imputato.

È stato pure approvato un emendamento Fortuna-Vassalli che limita agli atti indispensabili « chiesti dall'imputato » quelli che il giudice istruttore può compiere oltre gli accertamenti generici e gli atti non rinviabili al dibattimento (n. 30). La precisazione si comprende facilmente ove si consideri che prima funzione dell'istruttoria è la possibile convalida della presunzione di non colpevolezza. A tali fini, è ovvio che l'imputato possa offrire degli elementi, e perciò chiedere che il giudice li accerti.

Questo, tuttavia, non vuol dire che il giudice non possa procedere anche ad altri atti indispensabili. Espressamente il numero 33 riconosce al pubblico ministero e ai difensori anche della parte civile la facoltà di « indicare elementi di prova »: se il giudice istruttore non potesse compiere accertamenti in merito — ovviamente limitati a quelli indispensabili — sarebbe stato inutile riconoscere alle parti diverse dall'imputato la possibilità di addurre elementi a loro favorevoli.

OBIEZIONI E PREOCCUPAZIONI.

La Commissione non ha ignorato i diversi orientamenti degli studiosi, favorevoli o al sistema vigente, o all'affidamento dell'istruttoria al pubblico ministero, o alla sua sostituzione con un'inchiesta preliminare del pubblico ministero (cfr. schema Carnelutti). Tuttavia ha preferito l'impostazione surriferita, come la più logica e corretta dal punto di vista sistematico, la meglio rispondente alle esigenze che il nuovo processo deve tutelare.

A tale impostazione può obiettarsi che, non potendo 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 nel dibattimento, che presumibilmente sarà celebrato molto tempo dopo il fatto. La preoccupazione non è fondata, perché il nuovo sistema dovrebbe rendere possibile la celebrazione del dibattimento subito dopo la richiesta di esso, e perciò a molto minore distanza del fatto di quanto non accada oggi. Peraltro, in un dibattimento che si svolge con le regole dell'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 essenziali per chi giudica.

Può pure obiettarsi 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 sia reali. Delle misure concernenti la libertà personale dell'imputato diremo appresso. Non si è creduto, peraltro, opportuno specificare i possibili provvedimenti di coercizione processuale, lasciandone più opportunamente il compito al legislatore delegato.

I provvedimenti, comunque, per il sacrificio che comportano ai diritti individuali, vanno congruamente motivati (n. 32).

Non soltanto per la esecuzione di tali provvedimenti, ma anche per il compimento di specifiche indagini, il giudice istruttore può servirsi della polizia giudiziaria (n. 31).

POTERE 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* nelle perquisizioni, nei sequestri, nelle ricognizioni e negli atti istruttori non ripetibili — salvo i casi di assoluta urgenza — nonché negli esperimenti giudiziali e nelle perizie; potranno, infine, *assistere* ad ogni atto istruttorio, compreso l'interrogatorio dell'imputato, escluse soltanto le ispezioni corporali. Tanto ha precisato la Commissione, accogliendo l'emendamento Valiante-Fortuna (n. 33).

Il pubblico ministero e i difensori delle parti potranno, infine, prendere visione di ogni verbale istruttorio: n. 34 (emendamento Fortuna-Valiante).

Tutte queste difficoltà erano fino ad ora riconosciute soltanto al pubblico ministero. La loro 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 l'affermazione della giustizia: non la condanna a qualunque costo, ma soltanto la condanna giusta e intervenuta dopo che l'imputato si sia difeso convenientemente.

Tutti gli atti, comunque, vanno depositati nella cancelleria del giudice istruttore, al termine dell'istruttoria (n. 35). Ovviamente le parti potranno presentare al giudice istruttore le conclusioni che ritengono utili, in base alle risultanze globali dell'istruttoria.

CONCLUSIONI DELL'ISTRUTTORIA (n. 36).

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 l'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 della pretesa accusatoria, 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; tuttavia potrebbero influenzare 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 può essere una sentenza.

Il rinvio a giudizio, perciò, va 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.

È sembrato non utile la determinazione di una durata massima della fase istruttoria 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 stato, perciò, approvato l'emendamento Valiante-Fortuna soppressivo di tutto il punto relativo (ex 37).

È stato pure approvato un emendamento Valiante-Fortuna, soppressivo del punto 20 del disegno di legge governativo, che attribuiva all'imputato la facoltà « di chiedere l'interruzione dell'istruzione per procedere al giudizio compatibilmente con le esigenze dell'istruzione in corso e con gli interessi di eventuali coimputati ».

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; è attualmente propugnata dal Leone.

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

IMPUGNAZIONE DELLA SENTENZA ISTRUTTORIA (n. 37).

Riconosciuta l'impugnabilità della sentenza istruttoria, non è stata confermata la regola stabilita dalla passata Commissione e non accolta dal disegno di legge, secondo cui il procedimento ulteriore si svolge presso il giudice competente per il dibattimento.

È sembrato infatti che, in tal modo, si sarebbe puramente e semplicemente accolta la pretesa del pubblico ministero che, con l'impugnazione della sentenza di proscioglimento, sostanzialmente chiede il dibattimento.

Né l'interesse a una decisione definitiva di assoluzione è stato giudicato prevalente su quello di liberarsi subito da ogni addebito, sia pure non definitivamente.

La decisione della scorsa legislatura fu adottata, in accoglimento di un emendamento Galdo, per il fatto che si prevedeva la soppressione della sezione istruttoria presso la corte di appello, oggi competente in merito. In effetti, esclusa la competenza di essa in materia di impugnazione dei provvedimenti di libertà personale — come si vedrà più avanti — sembrava inutile mantenere in vita un organo soltanto per le impugnazioni delle sentenze istruttorie. Ora la Commissione ha ritenuto di non prendere una posizione precisa in merito. Deciderà opportunamente il legislatore delegato.

Intanto, quale che sia l'organo competente a conoscere di tali impugnazioni, dovrà essere assicurato un procedimento nel contraddittorio delle parti. Lo ha stabilito la Commissione, accogliendo un emendamento del relatore Valiante (n. 37 ultima parte).

CAPITOLO XIV.

IL DIBATTIMENTO (nn. 42-47)

Richiesto in caso di giudizio immediato o a conclusione dell'istruttoria, o conseguente all'accoglimento della impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento, il dibattimento si svolge con le garanzie che già da tempo assicurano gli ordinamenti 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 (n. 3), e quindi della *immediatezza* e della *concentrazione* per il dibattimento in particolare (n. 42).

Il criterio — o forse addirittura principio — della *concentrazione* sottolinea l'esigenza che il dibattimento si svolga non solo e non tanto « in una o in poche udienze », come proponeva l'originario disegno di legge Bosco; ma anche e soprattutto che si svolga il più possibile continuativamente, 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 palpanti, e tutte il più possibile contemporanee sì che nessuna di essa 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 direttamente

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

Gli elementi acquisiti in sede di indagini di polizia giudiziaria potranno essere allegati al processo solamente se si riferiscono ad accertamenti obiettivi ed irripetibili. Gli altri potranno essere eventualmente utilizzati dal pubblico ministero per i suoi compiti di accusatore pubblico. Peraltro, la polizia giudiziaria non potrà più verbalizzare gli esami dei testimoni, e dei sospettati del reato (vedi n. 21).

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria potranno deporre 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 e a dare ad essa il conto che merita.

Gli elementi acquisiti dal pubblico ministero e quelli acquisiti dal giudice istruttore potranno, ugualmente, far parte del fascicolo processuale solo a condizione che rientrino nelle loro competenze, siano stati accertati osservando le formalità previste dalla legge e, soprattutto, si riferiscano ad accertamenti generici o ad atti non più ripetibili. Gli altri potranno essere utilizzati dalla accusa o dalla difesa, con le corrispondenti prove assunte in dibattimento, per valutarne la sincerità, la spontaneità.

Soltanto in questo modo si può evitare che il peso delle prove raccolte in istruttoria — oggi peraltro più limitato dal punto di vista

quantitativo, in conseguenza della diversa estensione dell'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 di nullità (articolo 423). Anche l'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, salva la indispensabile verbalizzazione. Anche per la prova su cui si fonda la decisione finale va adottata la regola della oralità; quella già risultante dal fascicolo processuale (prova scritta) potrà valere solo in casi eccezionali;

c) è, soprattutto, 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 soltanto nella fase dibattimentale l'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 (n. 47).

La regola stabilisce il divieto di leggere in dibattimento atti istruttori.

Può essere data lettura soltanto degli atti compiuti con le garanzie previste nel numero 33, cioè dopo che il pubblico ministero e i difensori delle parti siano stati effettivamente messi in condizioni di intervenire: salvo, ovviamente, i casi di assoluta urgenza espressamente previsti.

Può darsi lettura degli atti contenenti dichiarazioni, soltanto quando non siano ripetibili.

Ovviamente, va data lettura anche degli atti contenenti accertamenti obiettivi e non più ripetibili, acquisiti in sede di indagini di polizia o preliminari del pubblico ministero: è la condizione essenziale per poterne discutere in dibattimento. Sotto questo aspetto, il termine di « atti istruttori » comprende, adunque, sia quelli compiuti dal giudice istruttore, sia quelli compiuti in precedenza.

Essi vanno utilizzati a condizione che siano stati assunti nei limiti e con le garanzie prescritte, e non siano ripetibili: si pensi a una descrizione del luogo del delitto fatta subito dopo la scoperta di esso, o ad una riproduzione fotografica, o ad una registrazione fonica, e così via.

ESAME DIRETTO (n. 45).

Per l'acquisizione degli elementi di prova in dibattimento si è confermato 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 dovranno 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 devono decidere immediatamente sulle eccezioni.

La Commissione nella scorsa legislatura precisò che, alla fine dell'esame diretto, lo stesso presidente o pretore poteva rivolgere le domande che ritenesse necessarie per integrare l'esame stesso. Non parve ammissibile, infatti, che egli restasse moderatore e regolatore dell'esame, e dovesse poi decidere, senza aver avuto la possibilità di chiedere chiarimenti o altre notizie essenziali. Questo potrebbe soltanto ammettersi ove il presidente o il pretore rimanessero estranei alla decisione, come avviene negli ordinamenti anglosassone e derivati: non è invece possibile nel nostro.

La Commissione ha dibattuto ampiamente un'obiezione avanzata sulla decisione a suo tempo presa: quella che l'esame integrativo del presidente o del pretore contrasterebbe con le regole del sistema accusatorio e, soprattutto, che renderebbe inutile l'esame diretto. Ha deciso, perciò, di rendere possibile al giudice, piuttosto che l'esame diretto, la indicazione alle parti di nuovi tempi utili alla ricerca della verità (emendamento Valiante-Fortuna). Ciò consente ugualmente a chi dovrà

decidere di farsi chiarire i punti non toccati nell'esame, ed anzi di sollecitare accertamenti fino allora non compiuti, senza tuttavia derogare dalla linearità del sistema.

GLI ATTI DEL PROCESSO.

Per garantire un giudizio sereno e spassionato, è stato ribadito — in accoglimento di un emendamento Valiante-Fortuna-Riz — che colui che ha svolto funzioni di pubblico ministero o di giudice istruttore non possa essere giudice del dibattimento nello stesso procedimento (n. 43).

La regola esiste già nel vigente codice (articolo 61). Tuttavia non è stata mai applicata nei procedimenti in cui il pretore decide, dopo avere *egli stesso* esercitata l'azione penale o svolte attività istruttorie: difatti è la stessa legge che glielo impone.

Nel nuovo codice dovrà essere disposta esplicitamente questa incompatibilità di diverse funzioni di una sola persona nello stesso procedimento.

È stato pure approvato un emendamento Guidi-Coccia, che sottrae alla disciplina gerarchica il pubblico ministero nell'esercizio delle funzioni dell'accusa (n. 44).

CAPITOLO XV.

LA LIBERTÀ DELL'IMPUTATO (nn. 38-41)

La materia delle misure di coercizione personale a carico dell'imputato ricevette nella scorsa legislatura, sulla base delle proposte del relatore Valiante, una radicale rielaborazione e una conseguente impostazione del tutto nuova, rispetto alla disciplina vigente e allo stesso disegno di legge che sostanzialmente la riproduceva. L'impostazione è stata totalmente accolta anche dall'attuale Commissione.

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 società la necessaria difesa nei congrui 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 che l'imputato possa — e nei casi più gravi debba — essere privato della libertà personale anche prima della sentenza di condanna.

Nel Medioevo, 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 quello principale perseguito 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 con il decorso di un certo termine — diverso a seconda della pena massima prevista per il reato, e inoltre dell'ufficio 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 dell'esecuzione.

L'originario disegno di legge Bosco 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.

La nuova regolamentazione della materia — che si fonda sui pilastri dell'articolo 13 della Costituzione: « La libertà personale è in-

violabile » 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 finché 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, peraltro non ugualmente pressante nel nuovo e più celere sistema processuale — i provvedimenti di coercizione procesuali 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*, nonché altre che potrà indicare il legislatore delegato, 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, abitudine, 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 tubata ed allarmata da delitti particolarmente efferrati, 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 misura 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 alla misura più grave il termine « cattura » perché è sembrato una espressione generica: può dirsi cattura ogni apprensione di persona, perfino quella illegittima. Peraltro 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 che la carcerazione avviene prima della condanna, che è 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 inderogabili esigenze istruttorie, queste il provvedimento dovrà specificare, e inoltre dovrà indicare la durata presuntiva della misura: essa corrisponderà al periodo di tempo che il giudice ritiene indispensabile 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. L'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 che essere 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 svolgerà 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'« ac-

cusa » — in quanto più informato delle esigenze cui il provvedimento dovrebbe servire, nella linea del nuovo sistema che affida soltanto a lui provvedimenti del genere.

PROVVEDIMENTI DEL GIUDICE DEL DIBATTIMENTO (n. 41).

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 immediato; ma non è da escludersi neppure nelle ipotesi di giudizio che segua ad istruttoria, e finanche ad istruttoria nella quale si sia disposto già 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 (n. 41).

Per il giudice del dibattimento deve intendersi non il giudice competente in genere per il giudizio, bensì soltanto quello cui quel giudizio sia stato assegnato. Ovviamente costui potrà emettere il provvedimento non solo 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, 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.

L'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 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 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 entro il termine massimo di quarantotto ore (n. 22).

Il pubblico ministero dovrà subito accertare se il provvedimento di polizia è stato adottato secondo le previsioni di legge, disponendo l'immediata liberazione del fermato o dell'arrestato in caso negativo.

Quando, invece, le condizioni poste dalla legge furono osservate, egli potrà convalidare il provvedimento e far rimanere il sospettato in stato di fermo o di arresto soltanto se abbia ragionevole motivo di ritenere che ricorrano esigenze processuali o di immediata difesa sociale tali che il giudice istruttore probabilmente applicherà una delle misure di coercizione personale. Ovviamente, quando tali esigenze egli non ravvisi, dovrà ordinare la liberazione immediata del sospettato.

In nessun caso il pubblico ministero potrà applicare una misura di coercizione personale (cfr. articolo 13 della Costituzione).

Sorge a questo punto un problema assai rilevante. Il pubblico ministero può disporre di almeno quaranta giorni dalla notizia del reato per il compimento degli atti indispensabili all'esercizio dell'azione penale. Che avverrà, in questo periodo di tempo, del sospettato il cui provvedimento di fermo o di arresto sia stato convalidato per le ragioni innanzi dette?

Il problema non è stato affrontato dalla Commissione, anche — evidentemente — per la presumibile scarsa ricorribilità di esso in concreto. Tuttavia il legislatore delegato dovrà fissare delle regole di procedura ed altre cautele che assicurino il più sollecito inizio dell'azione penale e comunque l'immediato affidamento del fermato o dell'arrestato al giudice istruttore per l'applicazione eventuale della misura coercitiva.

Ciò potrà essere fatto senza indugio nel caso che la misura sia sollecitata da esigenze di difesa sociale: per questo dovranno essere evidenti la sussistenza del reato e la probabile colpevolezza del sospettato.

Invece, nel caso — più generale — di misure richieste da esigenze istruttorie, la situazione è indubbiamente diversa: non soltanto, comunque, da non potersi prevedere una rapida conclusione delle indagini preliminari del pubblico ministero.

DURATA MASSIMA DELLE MISURE (n. 39).

Il disegno di legge governativo determinava in un massimo di tre anni, la durata della custodia in carcere dell'imputato, dall'inizio di essa fino alla conclusione del giudizio di prima istanza.

Una disposizione del genere è da ritenersi del tutto superflua nel nuovo sistema, essendo praticamente impossibile o comunque eccezionalissima 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 viene osservato per molti delitti: vedi l'articolo 272 del codice di procedura penale, sia pure in relazione alla sola conclusione dell'istruttoria formale.

La Commissione ha accolto, perciò, l'emendamento Valiante, che limita a *due anni* la durata massima della misura detentiva (n. 39).

Ha accolto, inoltre, un emendamento Fortuna-Vassalli che prevede l'automatica scarcerazione dell'imputato ove, decorsi sei mesi dall'inizio dell'istruttoria, il giudice istruttore non ne chieda la proroga per non più di tre mesi, per comprovati motivi, al tribunale in camera di consiglio; ovvero dopo decorso il nuovo termine (n. 40).

CAPITOLO XVI.

IMPUGNAZIONI (nn. 48-54)

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.

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 impu-

gnazioni 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. D'altra parte, la soppressione delle formule finali di assoluzione rende possibile l'esercizio del diritto di impugnare una sentenza assolutoria soltanto dopo che se ne sia conosciuta la motivazione.

Conformemente a quanto deciso nella passata legislatura, è stato stabilito di 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.

Tuttavia, mentre nei criteri fissati dalla vecchia Commissione e accolti dal disegno di legge si prevedeva genericamente che il termine della impugnazione scadesse dopo l'avviso del deposito del provvedimento in cancelleria, la Commissione ha accolto l'emendamento del relatore Valiante, secondo cui il termine per la impugnazione decorre dalla data dell'ultima notifica a tutte le parti dell'avviso di deposito del provvedimento (n. 48 ultima parte). Non si è ritenuto, cioè, di lasciare indefinito il termine dell'impugnazione per un periodo più o meno lungo: dal momento della decisione fino a dopo l'avviso di deposito del provvedimento, con la conseguenza di complicare pure gli adempimenti di cancelleria e, in ogni caso, di non scoraggiare le impugnazioni infondate.

Si è voluto, d'altra parte, evitare sperequazioni, precisando che il termine decorre per tutti dalla data in cui è stata effettuata la notifica dell'avviso di deposito del provvedimento all'ultimo degli interessati. È ovvio che ognuno potrà già presentare la dichiarazione di impugnazione dopo che gli sia stato notificato l'avviso di deposito.

Dovrà il legislatore delegato precisare il termine per l'impugnazione, non sembrando congruo quello attualmente previsto, in linea generale, di tre giorni (cfr. articolo 159 del codice di procedura penale). La nuova dichiarazione di impugnazione, infatti, presuppone che l'interessato abbia preso cognizione del provvedimento contestato.

TITOLARI DEL POTERE DI IMPUGNAZIONE.

Innovazioni rilevanti, a proposito dei titolari del potere di impugnazione, ha imposto la nuova struttura del processo.

Oltre all'implicito riconoscimento di tale potere al pubblico ministero — che è nella tradizione giuridica e nella regola dell'esercizio

dell'azione penale, e che comunque è stato indirettamente richiamato nel n. 51 che si riferisce alla parità di posizione tra pubblico ministero ed imputato in ordine all'appello incidentale — è stato espressamente attribuito il diritto di impugnazione all'imputato assolto che ne abbia interesse (n. 49). Il principio (contenuto nell'emendamento del relatore Valiante) si spiega agevolmente se si tiene conto che, nel nuovo processo, soppresse le formule di assoluzione, l'interesse all'impugnazione dovrà ricercarsi soltanto nella motivazione. Perciò, avrà interesse ad impugnare l'imputato condannato, ma altresì l'imputato assolto con una motivazione non favorevole, come — ad esempio — quella che giudica le prove acquisite rilevanti anche se non sufficienti per condannare.

Esplicitamente alla motivazione si riferisce l'altra regola — proposta dal disegno di legge ed accolta dalla Commissione — di riconoscere il potere di impugnazione alla parte civile nei procedimenti per diffamazione o ingiuria, per i quali sia stata esercitata la facoltà di prova (n. 50). Qui la Commissione ha tenuto conto soprattutto delle rilevanti ragioni di carattere morale e sociale che sono alla base di una tale deroga alla regola generale, vigorosamente ribadita quando si è esaminata la materia riguardante l'esercizio dell'azione civile.

È stato, infine, riconosciuto anche all'imputato — emendamento del relatore Valiante — il potere di proporre appello incidentale, come già previsto per il pubblico ministero (n. 51).

IL GIUDIZIO DI IMPUGNAZIONE.

Ribadito il principio — già accolto nella scorsa legislatura su emendamento Valiante-Galdo, e fatto proprio dal disegno di legge — che l'impugnazione è ammissibile indipendentemente dalla qualificazione ad essa data dalle parti (n. 48), si è ammessa esplicitamente la possibilità di presentare nuovi motivi di impugnazione (n. 52).

Per ciò che riguarda poi l'appello, è stato deciso — in accoglimento di un emendamento Valiante-Alessi — che si rinnovi obbligatoriamente il dibattimento se una parte ne faccia richiesta (n. 53). La rinnovazione sarà totale o parziale, a seconda della richiesta.

Ovviamente, l'attribuzione di tale diritto al pubblico ministero e all'imputato non esclude il potere autonomo del giudice del dibattimento di ordinare la rinnovazione in tutto o in parte del dibattimento, quando ritenga di non poter decidere allo stato degli atti (cfr. articolo 520 del codice di procedura penale).

È stata confermata la possibilità di assumere nuove prove nel giudizio di appello (n. 53 seconda parte).

La Commissione ha, infine, accolto l'emendamento Guidi che stabilisce che, nel dibattimento davanti alla Corte di cassazione, sono necessarie le conclusioni della difesa (n. 54).

La disposizione modifica espressamente quella contenuta nell'articolo 536, quarto comma, del codice vigente, secondo cui nella udienza di dibattimento non è necessario che siano presenti e che concludano i difensori delle parti. La nuova regola è imposta dalla esigenza di garantire la difesa dell'imputato in ogni stato e grado del giudizio (articolo 24 della Costituzione).

CAPITOLO XVII.

ALTRE DISPOSIZIONI

Riassumiamo qui di seguito le ultime direttive della delega, riguardanti istituti diversi che innovano profondamente il sistema vigente.

NOTIFICAZIONI (n. 55).

Per assicurare la massima celerità al procedimento penale, la Commissione ha accolto l'emendamento Valiante che dispone la precedenza assoluta delle notificazioni degli atti processuali penali relativi alla fase delle indagini preliminari, o dell'istruttoria, o del giudizio (n. 55).

D'ora innanzi, perciò, le notifiche di questi atti non potranno essere posposte alle notifiche di altri atti, talvolta anche rilevanti ma non certo più di quelli che riguardano l'esercizio della giurisdizione penale. È risaputo che ciò oggi avviene continuamente per la pressione delle parti, ed anche per la maggiore utilità che se ne ricava.

ESECUZIONE DEI PROVVEDIMENTI (n. 56).

Per le stesse ragioni di rispetto del principio costituzionale della difesa, è stato disposto — secondo l'emendamento Sabadini-Coccia — che i provvedimenti del giudice dell'esecuzione debbano essere obbligatoriamente notificati al difensore, a pena di nullità (n. 56).

APPLICAZIONE DELLE MISURE DI SICUREZZA (n. 57).

La necessità di assicurare tutte le garanzie giurisdizionali a colui che deve essere sottoposto ad una misura di sicurezza, è stata sottolineata unanimemente dalla Commissione. È stato approvato il testo del

disegno di legge che — riprendendo quello approvato nella passata legislatura su emendamento Riccio — afferma la regola della « giurisdizionalizzazione » del procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza.

È stata, inoltre, riconfermata la necessità del contraddittorio nel procedimento stesso; e dichiarati espressamente impugnabili i provvedimenti.

È sembrata, invece, non opportuna la disposizione — introdotta nella scorsa legislatura per evitare che misure di sicurezza vengano applicate, come talvolta avviene nell'ordinamento vigente, a persone non effettivamente pericolose ma solo presunte tali dalla legge — secondo cui nel procedimento debba essere effettivamente accertata e dichiarata dal giudice la pericolosità dell'interessato. Si è ritenuto, infatti, che tale materia vada regolata dal codice penale, come già nel vigente ordinamento.

Per questo motivo — e ribadendo la necessità che debba essere sempre, anche nei casi di pericolosità presunta, accertata la qualità di persona socialmente pericolosa di colui che deve essere sottoposto a misura di sicurezza — è stato approvato l'emendamento Alessi, soppressivo della parte che propone un « effettivo giudizio sulla pericolosità ».

REVISIONE (n. 58).

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 stata che dev'essere possibile la revisione della sentenza tutte le volte che può sortire un concreto e giusto beneficio per il condannato.

Essendo stato ritenuto troppo generico il testo del disegno di legge che si limita a proporre un « ampliamento dei casi di ammissibilità della revisione per una più efficace tutela dell'innocente », lo stesso rappresentante del Governo ha presentato un nuovo testo che accoglie le più responsabili richieste della dottrina e della pratica giudiziaria in materia, ribadite dalla Commissione.

L'emendamento, su cui tutta la Commissione si è trovata d'accordo, dichiara ammissibile la revisione, oltre che nei casi già previsti,

anche tutte le volte che sia stato condannato taluno che nuovi elementi di prova fanno ritenere non imputabile, o non punibile, o punibile con sanzioni di minore gravità.

È stata poi ribadita la regola del contraddittorio nel procedimento di revisione.

RIPARAZIONE DELL'ERRORE GIUDIZIARIO (n. 59).

Dopo la prima legge che dispone 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 altre proposte di legge.

È sembrato utile decidere al riguardo in sede di nuovo codice di procedura penale. Pertanto la Commissione come già quella precedente, malgrado il contrario avviso del Governo — peraltro preoccupato soprattutto degli aspetti finanziari del problema — ha ritenuto non giustificata la limitazione dell'istituto ai soli casi di revisione ed ha accolto l'emendamento aggiuntivo del relatore Valiante che sostiene il principio della riparazione dell'errore giudiziario.

ADEGUAMENTO DEI LIMITI DI VALORE (n. 60).

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.

Probabilmente la disposizione è superflua, in quanto il legislatore delegato, dovendo provvedere a un codice completamente nuovo, deve fissare delle regole in proposito, che possono anche non corrispondere a quelle oggi vigenti.

Ad ogni modo, in Assemblea si dovrebbe adottare una formula che non faccia riferimento al vigente codice.

COORDINAMENTO (ex n. 50).

Il disegno di legge governativo propone di affidare al legislatore delegato l'organico coordinamento con i principi ed i criteri della delega innanzi illustrati, delle norme del vigente codice di procedura penale compatibili con la nuova struttura del processo.

Qui la Commissione ha avvertito l'inutilità di una tale prescrizione, ed ha soppresso il punto 50, accogliendo un emendamento Riz.

I principi ed i criteri direttivi della delega, che la Commissione ha approvati, non esauriscono ovviamente tutta la materia che va regolata dal nuovo codice di procedura penale. Essi si riferiscono soltanto a quelle parti in cui si è voluto innovare, ovvero a quelle che si sono volute esplicitamente riconfermare.

Tutto il resto non considerato può ritenersi, a rigore, indifferente, e il legislatore delegato potrebbe anche regolarlo diversamente da come è oggi.

Tuttavia, poiché questa restante parte riguarda norme caratteristiche della nostra tradizione processuale — per esempio, le regole della competenza, o l'ordinamento delle parti, o lo svolgimento del giudizio, e così via — può ritenersi implicitamente confermata, e solo da coordinarsi con le nuove regole.

CAPITOLO XVIII.

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 1969 al 1971 — 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.

L'articolo 5 riguarda la copertura della spesa. Esso fa riferimento al fondo globale iscritto al capitolo n. 3523 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno 1969, nel quale risulta accantonata la somma relativa.

TITOLO DELLA LEGGE.

Va qui rilevato che il titolo della legge, quale è contenuto nel disegno di legge governativo, si riferisce alla « riforma » del codice di procedura penale; mentre la Commissione ha chiaramente deciso di concedere la delega per l'emanazione di un codice interamente « nuovo ».

Anche su questo punto sarà chiesto all'Assemblea di apportare le modificazioni del caso.

PARTE QUINTA

CAPITOLO I.

I NUOVI PROBLEMI

Rilevanti, come si è visto, sono le modificazioni apportate al sistema vigente, e talune certamente coraggiose.

L'impostazione essenziale è rimasta quella che già fu proposta nella scorsa legislatura, che la Commissione giustizia approvò, che il Governo ha fatto propria pressoché integralmente. La nuova Commissione l'ha confermata, accettando quelle proposte di modifiche e di integrazioni che l'hanno resa più definita e chiara, più coerente e sicura.

APPREZZAMENTI E CRITICHE.

Del resto, questa impostazione è stata per lo più apprezzata, da coloro che se ne sono interessati, anche in sede scientifica, pur nel testo meno preciso della passata legislatura. Certo, sarebbe stato desiderabile un più vasto dibattito sull'argomento, e per l'importanza determinante di esso, e soprattutto per il fatto che i progetti di riforma ufficialmente predisposti sulla materia seguono impostazioni diverse, mentre i pur numerosi ed interessanti studi compiuti si riferiscono per lo più ad alcuni aspetti particolari, mentre altri sono stati o trascurati del tutto o toccati soltanto incidentalmente. Tuttavia, il giudizio è largamente positivo.

Non sono mancate le osservazioni e finanche le critiche, talune interessanti. Non sempre, comunque, sono efficaci — anche se qualche volta assai autorevoli — per il fatto che sono dissociate dalla considerazione globale, dalla visione d'insieme del nuovo sistema.

Più numerose sono le perplessità e le preoccupazioni: sarà efficace il nuovo sistema ? potrà essere concretamente applicato ? sarà, soprattutto, utile a far giustizia e a difendere la società ? E di queste si dirà più avanti.

Ci sono state anche critiche petulanti di taluni che convengono sulla necessità di riformare il codice, ma con... prudenza, senza eccessi, e comunque lasciando il più possibile le cose come sono, perché sono state predisposte da studiosi insigni, e si sono arricchite dell'esperienza di molte generazioni. Le modifiche, per costoro, dovrebbero essere tali — secondo la nota regola del Gattopardo — che tutto possa rimanere tale qual è ora ! Essi, perciò, si ribellano al sistema accusatorio, si scandalizzano della soppressione della assoluzione per insufficienza di prove, e si indignano di fronte alle nuove regole di coercizione personale. Per fortuna, si tratta di casi assai modesti.

ORIGINALITÀ DELL'IMPOSTAZIONE.

Della nuova impostazione, ovviamente, ci assumiamo tutta la responsabilità, come modesti studiosi e come politici; ma, nello stesso tempo, ne rivendichiamo l'originalità, l'armonia, e specialmente la corrispondenza alle esigenze di una società moderna, civile e democratica.

Siamo coscienti dell'audacia di alcune innovazioni, ma sappiamo bene che esse non contrastano affatto con la nostra tradizione giuridica più nobile; e per di più siamo convinti che sono essenziali per caratterizzare il codice processuale penale di uno Stato, come il nostro, che riconosce il valore fondamentale della libertà e della persona umana, e che deve reggere una società del tutto nuova.

Le varie scelte, comunque, sono state dibattute, approfondite responsabilmente, e alla fine sono state confortate dall'adesione talvolta unanime, tal'altra largamente maggioritaria della Commissione. Se il Parlamento le adotterà, e se non mancherà — come è sicuro — il contributo della scienza giuridica e dei pratici del processo penale, l'Italia potrà avere un codice adeguato alle sue esigenze.

CAPITOLO II.

STRUMENTO EFFICACE DI GIUSTIZIA

Desideriamo, tuttavia, farci carico delle principali preoccupazioni.

Sarà il nuovo sistema processuale idoneo a ricercare la verità e ad individuare e a punire il colpevole ?

Per la verità, il codice vigente è tutt'altro che efficace da questo punto di vista.

Alcune, non recentissime, ma significative notizie statistiche — presentate nella relazione del magistrato Girolamo Minervini al IV convegno di studio « Enrico De Nicola », svoltosi a Lecce dal 1° al 3 maggio 1964 a cura del Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, sui « Criteri direttivi per una riforma del processo penale » — inducono a giudizi assai negativi. Presentiamo taluni dati a titolo esemplificativo.

IMPUTATI GIUDICATI IN PRIMO OD UNICO GRADO.

Nel decennio 1951-60, su una media di 1.389.000 giudicati: 670.000 (48 per cento) sono stati assolti, 719.000 (52 per cento) sono stati condannati.

I dati comprendono anche gli imputati prosciolti in istruttoria, ma pure i condannati per decreto penale divenuto o reso esecutivo. E tuttavia la percentuale degli assolti è altissima.

Nel solo anno 1954, su effettivi 1.673.000 giudicati: 1.061.000 (63 per cento) sono stati assolti, 612.000 (37 per cento) sono stati condannati. In quell'anno, tuttavia, fu applicata una vasta amnistia, per la quale 507.154 imputati furono prosciolti in istruttoria, e 112.087 assolti in giudizio.

Se si potessero considerare anche i dati relativi ai giudizi di appello, il numero degli assolti sarebbe certamente superiore.

IMPUTATI ASSOLTI IN ISTRUTTORIA E IN GIUDIZIO DI PRIMO OD UNICO GRADO.

Della media di 670.000 assolti nel decennio 1951-60: 428.000 (63 per cento) sono stati prosciolti in istruttoria, 242.000 (37 per cento) sono stati assolti in giudizio.

Degli 1.061.000 imputati effettivamente assolti nel 1954: 785.000 (74 per cento) furono prosciolti in istruttoria, 276.000 (26 per cento) furono assolti in giudizio (per amnistia, rispettivamente, 507.154 e 112.087).

La conclusione che se ne trae è che troppi sono gli innocenti sottoposti a procedimento penale, ovvero che troppi sono i colpevoli che sfuggono alla condanna. Probabilmente, sono vere entrambe le ipotesi.

IMPUTATI SOTTOPOSTI AD ISTRUTTORIA SOMMARIA O FORMALE.
(Dati in migliaia)

ANNI	Totale	Prosciolti		Rinviati a giudizio (1)	
		N.	%	N.	%
Preture:					
1956	582	324	55,7	258	44,3
1957	667	401	60,1	266	39,9
1958	667	400	60,1	267	39,9
Uffici di istruzione e sezioni istruttorie:					
1956	147	29	19,7	118	80,3
1957	152	27	17,6	—	82,4
1958	148	128	18,0	—	82,0

(1) Compresi i rinvii a giudizio con richiesta del pubblico ministero.

IMPUTATI SOTTOPOSTI A GIUDIZIO DI PRIMO GRADO.

ANNI	Totale	Prosciolti		Condannati	
		N.	%	N.	%
Preture:					
1956	294	162	55,1	132	44,9
1957	309	170	55,2	139	44,8
1958	313	172	55,1	141	44,9
Tribunali:					
1956	103	49	47,7	54	52,3
1957	106	51	47,9	55	52,1
1958	198	45	45,9	53	54,1
Corti di assise:					
1956	3.019	713	23,6	2.306	76,4
1957	2.839	594	20,9	2.245	79,1
1958	2.903	602	20,7	2.301	79,3

Dati in migliaia, eccezion fatta per le corti di assise. Sono esclusi i condannati con decreto penale divenuto o dichiarato esecutivo, che negli anni considerati sono stati 500.667; 627.958; 639.642.

Si deduce da questi dati che, della già scarsa percentuale di rinviati a giudizio, moltissimi vengono assolti in primo grado. Ovviamente, ancora maggiore è il numero degli assolti dopo il giudizio di appello. Tutto ciò dimostra chiaramente quanto sia inidoneo il sistema processuale che ci regge.

IL NUOVO SISTEMA.

Non c'è molto da compiacersi, perciò, dell'efficacia del vigente sistema. Non tanto, comunque, da non consigliarci di adottarne uno diverso.

Il nuovo sistema, per la rapidità dell'intervento del pubblico ministero e soprattutto per la essenziale sollecita celebrazione del giudizio, dovrebbe evitare la dispersione o la progressiva obsolescenza delle prove. D'altra parte, il contraddittorio fra le parti sin dall'inizio del procedimento, dovrebbe evitare il rinvio a giudizio di persone probabilmente non colpevoli.

CAPITOLO III.

NECESSITÀ DI ALTRE RIFORME

Sarà concretamente applicabile il nuovo sistema, date le grandi innovazioni che richiede?

Nessuna legge, di per sé, è risolutiva di tutti i problemi: tanto meno può esserlo il codice di procedura penale, che deve regolare tanti rapporti e disciplinare tante situazioni.

Il nuovo codice dovrà essere accompagnato da una ristrutturazione degli uffici giudiziari. Si pensi alla maggiore esigenza di magistrati giudicanti, perché possa essere celebrato sollecitamente il dibattimento, con l'acquisizione in giudizio di tutte le prove; alla necessità di risolvere, ormai, il problema del pubblico ministero presso le preture: e così via. Sarà questo, probabilmente, il momento di trasformare il tribunale penale di primo grado in giudice monocratico, e di ridurre il numero dei componenti i collegi. Dovrà, comunque, essere realizzata una vasta e nuova organizzazione delle preture e specialmente dei tribunali.

L'esperimento sarà senza dubbio utile per il nuovo — ormai non più rinviabile — ordinamento giudiziario.

Dovranno essere pure riorganizzati i servizi relativi alla giustizia. Cancellieri a disposizione del maggior numero di uffici giudicanti; ufficiali giudiziari più disponibili per le notificazioni degli atti processuali penali; strumenti tecnici adeguati, sedi idonee e funzionali: sono sol-

tanto alcuni dei problemi che il nuovo codice pone, e che vanno necessariamente risolti.

Ma modificazioni sono indispensabili anche nell'ordinamento forense.

E poi, soprattutto, va modificata la mentalità, l'atteggiamento psicologico di magistrati, di difensori, di collaboratori della giustizia, di fronte alle esigenze di cui il nuovo codice si preoccupa e ai valori che intende garantire. Sarà, a questo proposito, soprattutto la semplice e chiara norma del codice a svolgere la sua indispensabile funzione pedagogica.

Molte cose, dunque, dovranno essere fatte per rendere concretamente applicabile il nuovo codice; ma nessuna è di difficile attuazione.

Dovranno essere eliminate le cattive abitudini, superate le prassi stagnanti, vinta la vischiosità. Ci vorrà del tempo, e soprattutto l'impegno dei responsabili. Ma una riforma come quella del codice di procedura penale val bene questa mobilitazione di animi e di mezzi.

CAPITOLO IV.

DIFESA DELLA SOCIETÀ

E infine, un ultimo interrogativo: sarà idoneo questo nuovo sistema a difendere la società dal reato ?

Va, innanzi tutto, precisato che scopo essenziale del processo non è affatto la difesa della società.

In tale finalità riassumono i compiti della giurisdizione penale i sistemi processuali inquisitori e le dottrine autoritarie; e la nostra recente esperienza illiberale ci induce frequentemente a pensarla nello stesso modo. Ma tale concezione non è ammissibile in uno Stato di diritto, fondato sulla divisione dei poteri.

COMPITO DELL'ESECUTIVO.

Funzione della giurisdizione è l'accertamento della fondatezza, sulla base della legge vigente, di una *pretesa*, sia essa quella privata del cittadino che chiede il riconoscimento di un diritto, sia quella pubblica dello Stato che chiede la punizione di un reo.

Lo Stato che esercita la *pretesa* punitiva svolge, in tale momento, il compito di difendere la società, che è essenziale per la promozione del suo benessere. Ma tutto ciò è attività politico-amministrativa e non già funzione giurisdizionale.

Rientrano in tale attività la persecuzione del reo, la lotta contro la delinquenza, la reazione all'azione disgregatrice del reato, la tutela della sicurezza pubblica. E questo costituisce appunto difesa della società, momento fondamentale della promozione del bene comune.

La difesa della società, adunque, rientra nella preminente responsabilità giuridica, morale e politica del potere esecutivo. E poiché di questa difesa sono strumenti essenziali l'attività di polizia e l'esercizio dell'azione penale, non è contestabile la legittimità dell'organizzazione attuale della polizia giudiziaria (salvo, beninteso, la dipendenza funzionale dell'autorità giudiziaria); né la fondatezza dell'opinione che il pubblico ministero, quale titolare del potere di esercitare l'azione penale, svolge una funzione istituzionalmente propria dell'esecutivo, non della giurisdizione.

Certo, la difesa della società è compito così alto che, sia pure indirettamente, viene perseguito anche dagli altri poteri. In uno Stato di diritto, necessariamente, non devono esserci interferenze tra i poteri, ma sono indispensabili collegamenti e collaborazioni. Perciò, pure il giudice — come tale — partecipa della difesa della società. Tuttavia, il suo compito essenziale è quello di accertare la fondatezza della pretesa: nel nostro caso, di assicurarsi che il reo, indicato dal pubblico ministero, sia veramente colpevole e, di conseguenza, sia adeguatamente condannato.

Il giudice è l'organo del giudizio, è il titolare del potere di decidere le controversie. In tale funzione, egli si trova a dover stabilire, in piena autonomia ed indipendenza, a quale delle parti che a lui sono ricorse vada riconosciuto il diritto. Espressione di un potere dello Stato, il giudice non è necessariamente colui che fa le parti dello Stato. Potrà anche ritenere infondata la pretesa di un altro organo dello Stato: e allora la sua funzione di giustizia gli impone di rigettarla, sia pure nell'interesse del privato.

Questo è appunto difesa della società, cioè tutela del corpo sociale nel suo complesso, ma anche nei suoi singoli componenti.

Nel processo penale, perciò, il giudice deve valutare la pretesa del pubblico ministero, ma anche le difese del sospettato o dell'imputato. Interprete della norma e garante della legalità, egli deve assicurare che il perseguimento del reo (compito dell'esecutivo) avvenga nell'ambito della legge e nel rispetto dei diritti di tutti.

IDONEITÀ DEL NUOVO SISTEMA PROCESSUALE.

Il sistema processuale, che è strumento per l'opera del giudice, non deve proporsi finalità o perseguire funzioni diverse da quelle proprie

del giudice. Perciò, non si può richiedere tanto — nel nostro caso — che esso difenda la società, ma piuttosto che garantisca l'efficace svolgimento dei compiti e delle funzioni del giudice. E, in relazione a ciò, non v'è alcun dubbio che il nuovo sistema sia perfettamente idoneo.

Ma noi siamo certi, inoltre, che il nuovo sistema non solo non intralcia o indebolisce l'opera dell'esecutivo nella persecuzione dei reati, ma anzi la rende più corretta ed incisiva.

Come si è detto innanzi, è interesse vero 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 alla « 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 tardivamente e nei congrui casi, a condannare un colpevole ingiustamente assolto. Sicché è nell'interesse generale che venga innanzitutto tutelato l'innocente, e poi 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 sono tutt'altro che rare, come si è visto, 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 V.

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 e che neppure il vigente sistema, più statalista e meno liberale, ha potuto frenare ?

In effetti, la comunità nazionale è spesso 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. Il tempestivo giudizio e la sollecita eventuale 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 appunto assicurare un giudizio sollecito e rapido. 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 e 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 processo 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 dell'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 attendere dalla nuova legge di pubblica sicurezza. 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 debbene la loro ribalderia e scaltrezza e spregiudicatezza.

EDUCAZIONE ALLA LIBERTÀ.

Ma una prevenzione, meno immediata ma 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 dolorosamente 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 per altro 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 ad 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.

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 impostazioni astratte e magari avveniristiche ci hanno determinati, ma soltanto la coscienza delle nuove esigenze democratiche e della nostra responsabilità politica.

Tutta la struttura del processo penale dovrà risultare modificata nel senso di una maggiore agilità, di una minore complessità e di una più efficace garanzia della persona umana.

Il vostro voto favorevole premierà l'opera della Commissione ma soprattutto consentirà la formazione di un codice adeguato alle necessità della nuova società e non indegno — speriamo — delle tradizioni giuridiche del nostro Paese.

VALIANTE, *Relatore.*