

RELAZIONE PER LA MAGGIORANZA
DEL DEPUTATO FORTUNA

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Onorevoli Colleghi ! — Nello svolgimento di questa mia relazione tengo conto sia delle precedenti esposizioni svolte nella passata legislatura, che in larga misura riprendo rielaborate in questa sede nella parte generale, sia della esistenza di un'altra relazione di maggioranza.

Si tratta perciò non di dar vita ad una duplicazione senza utilità, ma piuttosto di sottolineare — nei singoli istituti — la visione generale che ha ispirato la mia parte politica, nella necessaria collaborazione di maggioranza, per creare un complesso omogeneo di direttive al legislatore delegato; direttive che è giusto siano anche chiarite con una esposizione organica delle ragioni che hanno presieduto alla formazione dei criteri necessari per la stesura del nuovo processo penale.

I CODICI DI PROCEDURA PENALE DAL 1808 AL 1913

Un primo rilievo si impone a chi ripercorra la storia delle codificazioni processuali penalistiche italiane e dei progetti di riforma del processo penale lungo l'arco di un secolo: la loro vicenda è dotata di una notevole autonomia rispetto a quella dei codici penali; basta a dimostrarlo il fatto che né il codice di procedura penale albertino del 1830, né quello del 1847, né quelli del 1865 e del 1913 furono emanati in conformità di parallele codificazioni penali, il che si diede, invece, per il testo sardo del 1859 e per il codice di procedura penale Rocco del 1930, in dipendenza di speciali circostanze. Ciò è tanto più significativo in quanto la più antica dottrina penale, anche italiana, si atteggiava come una « scienza criminale » unitaria, nella quale la « processura » era un capitolo interno e subordinato in funzione accessoria del diritto sostantivo.

Le brevi note che seguono prendono le mosse da alcuni essenziali precedenti del codice di procedura penale italiano del 1865 per passare,

poi, alle vicende dei progetti di riforma e dei codici del 1913 e del 1930. Il termine *ad quem* può essere identificato nel decreto 2 gennaio 1945 che, a liberazione del Paese non ancora ultimata, creò una commissione per la riforma democratica di questo ramo del diritto. Aggiungerò un brevissimo cenno alla prolusione napoletana del 16 gennaio 1945 del senatore Giovanni Leone sulle « linee generali di una riforma del processo penale ».

I CODICI DI PROCEDURA PENALE

PRECEDENTI ALLA FORMAZIONE DELLO STATO UNITARIO (1808-1865).

Punto di riferimento obbligato, e implicito modello delle codificazioni del processo penale in Italia, nella prima metà dell'ottocento, è il codice di istruzione criminale napoleonico del 1808 che, operando un compromesso tra i principi rivoluzionari delle leggi di procedura criminale del 1789, 1791, 1796 e le esigenze autoritarie del nuovo regime, configura le linee basilari dei nuovi sistemi « misti » accusatorio-inquisitorio.

Il 1789 aveva proclamato il diritto alla assistenza dell'avvocato in tutte le fasi della istruttoria e le leggi successive introdussero una serie di ulteriori elementi garantisti, dalla pubblicità del dibattimento ai giurì di accusa e di giudizio, al giudice naturale precostituito, alla stessa corte di cassazione.

Il codice del 1808 segnò, invece, un parziale ritorno alla tradizione consolidatasi in Francia dalla monarchia assoluta a partire dalla fine del secolo XV. Da un lato fu ristabilito il segreto dell'istruttoria con informazione scritta, fino all'interrogatorio dell'imputato fatto dal presidente delle corti di assise; dall'altro in queste ultime, allora istituite, valeva la garanzia del giudice collegiale e dei giurati. Da un lato, la udienza era pubblica, dall'altro il voto dei giurati (per la colpevolezza) e quello dei giudici (per la pena) erano segreti. Una conferma del carattere di compromesso di questo sistema è da ravvisare nell'avversione alla giuria da parte dell'imperatore, pur mantenuta in Francia, ma non introdotta, ad esempio, in Italia, dove il suo potere si esplicava in pieno: nel 1805 dichiarerà che gli italiani « non erano maturi » per questo istituto.

Nonostante il suo significato regressivo rispetto alla eredità del 1789, il codice napoleonico assumeva, tuttavia, rispetto all'Italia, il valore di una vera e propria rivoluzione garantista ed in suo confronto si situava in una posizione più avanzata solo il progetto del codice di

procedura penale elaborato nell'anno 1806 per il regno italico dal grande giurista italiano Giandomenico Romagnosi e che parve troppo liberale. I pochi anni di esperienza dell'oralità e pubblicità dei dibattimenti, del divieto di arresto senza previo mandato di cattura, dell'interrogatorio immediato, dell'istituto della libertà provvisoria, della garanzia del pubblico ministero, nel loro radicale contrasto con la tradizione italiana che, al centro del processo penale, poneva lo scopo repressivo e non la garanzia dell'imputato, furono sufficienti a configurare la lotta politico-giuridica della Restaurazione, in questo campo, come lotta fra i principi napoleonici e quelli del rinascendo processo inquisitorio e segreto.

Su un versante si collocano il codice per il Regno delle Due Sicilie del 1819, quello parmense del 1820 e quello lucchese e toscano del 1838 tutti, peraltro, con esclusione della giuria e sempre con l'eccezione dei giudicabili politici per i quali si ricorreva a commissioni militari speciali e a giunte statarie. Più tenue è l'elemento garantista nelle leggi pontificie del 1831, in quelle piemontesi del 1830 e 1847, in quelle del lombardo-veneto del 1850 e 1853, nel codice modenese del 1855, dato che, complessivamente, vi dominava l'istruttoria segreta con l'intervento dell'avvocato nella sola udienza finale ed il sistema era rigidamente probatorio (la sentenza, cioè, era giusta se conforme alla verità legale risultante dalle prove, affidandosi tutte le speranze della difesa alla possibilità di inficiarle in base all'esame degli atti istruttori).

Anche in questo secondo gruppo di legislazioni la tendenza era quella di sviluppare l'oralità, la pubblicità del processo e la parità accusa-difesa, mentre la stessa rigidità e il formalismo del sistema probatorio si risolvevano in un indiretto strumento garantista. Basti ricordare, a riguardo, il giudizio retrospettivo del più eminente studioso del diritto penale dell'ottocento italiano, al quale è legata la dottrina e la scuola della « tutela giuridica », Francesco Carrara: « Io consumai oltre i primi tre lustri del mio patronato sotto un governo esageratamente dispotico; lo esercitai sotto un codice penale esageratamente crudele, vidi prodigare e bolli e galere e supplizi, come doveva essere sotto leggi di ferro. Ma il rito era sacro; ma le sentenze di morte si sottoponevano di diritto alla revisione, non si consegnava la vita di un uomo alla eventualità di una distrazione del cancelliere... ». « ... Certe eccezioni di forma che oggi si guardano con disprezzo perché le disprezzano gli ordini vigenti... e gli innumerevoli monumenti di consultazione ed i giudicati di quei tempi dimostrano (a chi voglia leggerli o meditarli) come le più piccole violazioni di rito riuscissero frequentemente micidiali all'accusa. Cosa sia avvenuto oggi di tutte queste guarentigie lo dica chi imparzialmente legge il nostro codice di procedura penale; lo

dica chi vive la pratica forense e sudando alla difesa dei rei può bearsi del buon viso che ricevono oggi dagli inquisitori; lo dicano tutti coloro che hanno sperimentato l'effetto dell'onnipotenza del pubblico ministero » (*Opuscoli di diritto criminale*, vol. V, Lucca 1874, pag. 31 segg., 34 segg.).

Un cenno particolare meritano gli ordinamenti processuali piemontesi per la decisiva influenza che ebbero su quelli dello Stato unitario. Dopo il ripristino delle Regie Costituzioni del 1770, drasticamente deciso con il ritorno dei Savoia nella prima Restaurazione, l'evoluzione dell'indirizzo politico-legislativo in questo settore si può misurare raffrontando le leggi di Re Carlo Felice per l'isola di Sardegna del 1827 (procedura penale sommaria, condanna su semplici indizi e anche sul solo giuramento del derubato se persona proba, eccetera, sistema che durò fino al 1857) alle norme che, fra il 1830 e il 1847, vennero introducendo la pubblicità dei dibattimenti ed altre garanzie processuali con i due codici di procedura penale. Accanto ad esse vanno ricordate l'obbligo di motivazione delle sentenze (1838) (a Napoli risaliva alla legislazione settecentesca del Tanucci); l'istituzione di una commissione centrale per la revisione delle sentenze penali del Senato quando fossero sopravvenuti nuovi documenti decisivi (1841) e, poi, l'invio alla corte di cassazione (1847); il nuovo codice penale del 1839 ed infine, nel 1848, la prima introduzione della giuria che allora si avesse in Italia, disposta come guarentigia costituzionale con la legge sulla stampa e limitatamente ai reati di stampa.

Nei dodici anni successivi si arresta negli altri Stati italiani lo sviluppo in senso liberale dell'ordinamento del processo penale, con l'apparente eccezione del codice di procedura penale del 1850 per il Regno lombardo-veneto, codice che, dallo stretto sistema inquisitorio precedente, passò ad ammettere in qualche misura il dibattimento pubblico, la libertà provvisoria ed il principio del *non bis in idem*, cui si aggiungeva il ricorso per cassazione a Vienna. Ma nel 1851 è abolito il giurì e nel 1853, chiusa la breve parentesi, un nuovo codice di procedura penale segna un netto ritorno involutivo al passato: per i delitti di Stato valeva un apposito codice delle trasgressioni politiche.

Nel solo regno sardo continua invece, in via giurisdizionale, lo sviluppo dei principi posti nel periodo delle riforme del 1847-1848 e quella legislazione, come già ricordato, viene estesa alla Sardegna. Si giunse, così, nel 1859, sulla base dei pieni poteri di guerra e di precedenti progetti di riforma, alla emanazione di un complesso di leggi che formano il principale fondamento della successiva legislazione penale dello Stato italiano: codice penale, codice di procedura penale, legge sull'ordinamento giudiziario.

Il mantenimento del segreto istruttorio, i larghi poteri discrezionali del giudice, le deboli garanzie dell'imputato e della difesa — da molte parti allora criticati — non tolgono che si tratti di un documento, quasi in ogni sua parte, più avanzato degli altri codici di procedura penale italiana e che, con alcuni ulteriori miglioramenti in senso garantista e coordinato in ispecie con gli ordinamenti processuali toscano e napoletano, si manterrà intatto nella sua architettura nel codice di procedura penale del 26 novembre 1875, entrato in vigore il 1° gennaio 1866. Sui caratteri di tale codificazione non è il caso di indugiare in quanto risulteranno più evidenti dall'analisi delle critiche dei progetti di riforma del periodo 1866-1913.

DAL CODICE DI PROCEDURA PENALE DELLO STATO UNITARIO
AL NUOVO CODICE FINOCCHIARO-APRILE (1865-1913).

È da notare, anzitutto, una singolarità delle leggi unificatrici del 1865: esse pervennero ad uniformare in tutto il Regno la procedura penale ma non il diritto penale sostantivo. Questo risultato si ebbe, soprattutto, per la pena di morte, abolita in Toscana dal governo provvisorio con una conquista che invano si tentò poi di estendere a tutto lo Stato con memorabili battaglie parlamentari, nelle quali si distinse Pasquale Stanislao Mancini, tutte a lungo senza esito per l'opposizione insuperabile della maggioranza del Senato regio ed anche della magistratura di cassazione, mentre erano abolizioniste la maggioranza della Camera, le facoltà giuridiche e la magistratura di appello. Ancora nel 1874 il progetto Vigliani prevedeva l'esecuzione mediante decapitazione in piazza, ed il Senato respingeva sia l'emendamento della commutazione nell'ergastolo per le sole province toscane, sia quello che per decretare la morte si richiedesse l'unanimità dei giurati per la colpevolezza (e si optò allora per alcune cautele processuali, fra cui quella che non più di due giurati avessero avanzato gravi riserve sulla colpevolezza). In queste circostanze non fu possibile giungere a un codice penale unico. Dovette passare un trentennio dall'Unità, quando si ebbe il codice Zanardelli del 1889.

Un primo progetto di codice penale più liberale, opera di Pasquale Stanislao Mancini, guardasigilli della sinistra parlamentare nella sua prima ascesa al potere, si arrestò al Senato di fronte ad un'opposizione irriducibile, nonostante i voti del primo congresso giuridico italiano del 1872 (cfr. su questi contrasti il libro del senatore BALDASSARRE PAOLI: *Storia scientifica del decennio di preparazione del I libro del codice penale italiano*). Modeste anche le riforme apportate, in sede di

coordinamento, al codice di procedura penale con regio decreto 1° dicembre 1889: la più importante si ebbe, forse, in materia probatoria con l'abolizione dell'incapacità di testimoniare degli spergiuri e dei condannati a pene infamanti, prima, in base all'articolo 285 del codice di procedura penale, ammessi a deporre a titolo di semplice chiarimento.

Tra il codice di procedura penale del 1865 e il codice penale del 1889 si può registrare una serie assai breve di modificazioni di rilievo alla procedura penale. Figurano tra queste:

a) la legge 8 giugno 1874, che regolava meglio l'ordinamento della giuria;

b) la legge 30 giugno 1876, che toglieva al giuramento nei processi il carattere religioso; aboliva l'articolo 730, che per gli ecclesiastici faceva ancora riferimento, per certi effetti, alla disciplina canonica e rafforzava gli istituti posti a tutela della libertà personale dell'imputato;

c) la legge 8 giugno 1874, modificatrice della disciplina del giudizio in corte d'assise, dell'emissione del mandato di cattura o di comparizione, della libertà provvisoria;

d) la legge del 7 marzo 1877, che sviluppava ulteriormente il principio della pubblicità del dibattimento e, in particolare, limitava il divieto di dare pubblicità a mezzo stampa agli atti processuali fino a che il dibattimento fosse chiuso;

e) il citato regio decreto 1° dicembre 1889.

* * *

Ma assai più interessante è seguire la linea dei numerosissimi progetti di riforma parziale o globale del codice di procedura penale che si succedettero, si può dire, ininterrottamente, dal 1866 al 1910 e che, in larga misura, sfociarono nei progetti Finocchiaro-Aprile del 1905, 1911 e 1912, basi del codice di procedura penale del 1913. La semplice indicazione delle materie investite dai disegni di iniziativa del Governo e della loro sorte, può dare un'idea degli indirizzi legislativi del tempo anche prescindendo, in questa sede, dalle proposte di legge parlamentari. Si noterà che negli anni 1866-1872 appaiono dominanti i problemi della migliore organizzazione della giustizia correzionale:

1) progetto del guardasigilli De Falco del 19 aprile 1866, « Riordinamento dell'amministrazione della giustizia correzionale » istitutivo dei tribunali di pretura in materia penale, con un collegio for-

mato da un pretore e da due altri di mandamenti vicini, con competenza sopra la maggior parte dei delitti in prima istanza e, in materia correzionale, in seconda;

2) progetti Sella e Raeli del 1870 che estendevano la competenza del pretore in materia penale e introducevano il cosiddetto « piccolo giurì »;

3) progetto del guardasigilli De Filippo del 1868 che, riprendendo un progetto Pisanelli del 1863, aboliva l'appello in materia correzionale;

4) progetto del guardasigilli De Falco del 1° febbraio 1872, « Ordinamento della Corte di cassazione del Regno » notevole, in particolare, per la disciplina dei motivi di annullamento di ufficio;

5) progetto del guardasigilli De Falco del 30 novembre 1872, che riorganizzava la giustizia correzionale;

6) progetto del guardasigilli Villa del 1880, « Modificazioni riguardanti il procedimento penale per criminali, la camera di consiglio, il giudice istruttore e i dibattimenti avanti la Corte di assise » che estendeva la citazione diretta ma si ispirava in più punti al principio accusatorio;

7) progetto del guardasigilli Tajani del 10 dicembre 1886, « Modificazioni di alcune disposizioni sulle detenzioni preventive e sulla libertà provvisoria del codice di procedura penale e della legge 30 giugno 1876 e delle disposizioni del codice penale sul computo del carcere preventivo » che, escludendo fra l'altro le ipotesi di carcerazione preventiva senza concorso di sufficienti e specifici motivi, la rendeva facoltativa in molte altre e la inibiva per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale, per il quale era prima obbligatoria;

8) progetto del guardasigilli Ferraris del 21 aprile 1891, « Modificazioni ad alcune disposizioni del codice di procedura penale riguardanti la citazione direttissima e la citazione diretta, i mandati di comparizione e di cattura, la libertà provvisoria, le ordinanze e le sentenze istruttorie di non farsi luogo a procedimenti penali e i giudizi di appello » che rafforzava le garanzie dell'imputato e migliorava, in particolare, la disciplina della scarcerazione;

9) progetto del guardasigilli Ferraris del 20 aprile 1891, « Disposizione per garantire il recupero delle spese di giustizia in materia penale » che rendeva obbligatoria la iscrizione dell'ipoteca legale sui

beni di chi fosse colpito da mandato di cattura; fu emendato in senso più liberale dalla Camera;

10) progetti del guardasigilli Calenda che, nel loro complesso davano luogo ad una larga riforma del processo penale. Furono tutti presentati al Senato, i primi due il 12 giugno e gli altri il 13 luglio 1895:

a) « Sulla competenza dei pretori »; *b)* « Procedimento speciale in materia contravvenzionale »; *c)* « Disposizioni relative alle corti di assise »; *d)* « Disposizioni relative alla composizione del tribunale penale, all'appello e ai giudizi contumaciali, di opposizione, di resistenza e di cassazione »; *e)* « Disposizioni relative alle ordinanze del giudice istruttore e della camera di consiglio, alle liste dei testimoni e dei periti e alle norme del pubblico giudizio »; *f)* « Disposizioni per la tutela del diritto delle parti danneggiate da un reato ».

Il secondo progetto, *b)*, introduceva la procedura del decreto penale; il quarto, *d)*, riduceva la competenza delle corti di assise, avendo riguardo non più alla misura di pena prevista, ma alla qualità dei reati; restringeva le ipotesi di un giudizio contumaciale estendendo invece quelle di revisione; stabiliva un isolamento quasi completo dei giurati popolari dal collegio giudicante. Può valere la pena di osservare che tutti questi progetti escluso il secondo, *b)*, non vennero neppure ammessi alla discussione in Assemblea per decisione dell'Ufficio centrale del Senato;

11) progetto del guardasigilli Costa del 10 dicembre 1896, decaduto per chiusura della sessione e ripresentato identico il 12 aprile 1897: « Modificazioni e aggiunte al codice di procedura penale per quanto riguarda l'ammissibilità degli appelli e dei ricorsi e per il procedimento ed i ricorsi avanti la corte di cassazione » che introduceva norme più restrittive e rigide decadenze per i ricorsi, da esaminare preliminarmente in seduta non pubblica da parte di una speciale « Commissione dei ricorsi » della cassazione romana. Il Senato lo emendò in senso liberale facendo, tra l'altro, decorrere i termini di decadenza dei ricorsi dalla data del deposito dell'intera sentenza e non dalla lettura in udienza del dispositivo; non giunse tuttavia all'approvazione definitiva;

12) progetti del guardasigilli Orlando, del 1° dicembre 1908, « Disposizioni per rendere più sollecita l'amministrazione della giustizia penale » e, del 24 maggio 1909, « Riforma del codice di procedura penale ». Il primo progetto, ripreso ed ampliato dal secondo, che conteneva una delega legislativa al Governo per la riforma dei punti salienti del processo penale, muoveva da una nettissima presa di posizione contro l'istruttoria segreta, considerata responsabile della lunghezza dei processi.

Nella relazione che accompagnava il primo di questi ultimi due progetti si legge:

« Nelle condizioni presenti della scienza e del diritto comparato, quando quasi tutti gli Stati hanno riformato l'istruttoria sulla base della cosiddetta "pubblicità per le parti" con l'intervento della difesa, quando intorno a questo principio è fra noi unanime il consentimento della pubblica opinione, la partecipazione della difesa costituisce una di quelle riforme che basta annunciare per assicurare in favore di essa i suffragi del Parlamento. L'esclusione assoluta della difesa dall'istruttoria e l'assoluto segreto degli atti di istruzione, invece che abbreviare, contribuisce a ritardare la durata del procedimento e in luogo di favorire, intralcia la scoperta della verità ».

Di qui una serie di riforme: diritto dei difensori (o in altri casi, ammissibilità su decisione del presidente del collegio) ad assistere a tutti gli atti istruttori e ad ispezionare l'intera documentazione del processo; facoltà per il perito ufficiale e per quelli di parte di riferire separatamente o, qualora concordi, con unica relazione. Nella legge delega si aggiungeva il diritto dell'imputato di conferire con il proprio difensore. Completavano la riforma una serie di minori innovazioni: ammettere la citazione diretta di parte solo per i reati di ingiurie e diffamazione in base al principio di obbligatorietà e ufficialità dell'azione penale; l'ufficialità e la forma scritta della perizia, senza esclusione dei periti di parte nella formazione del parere; una nuova disciplina della istruttoria sommaria. Il nuovo codice aveva anche una migliore struttura sistematica e consacrava tutta una serie di conquiste minori, tra cui quella della scarcerazione automatica che il guardasigilli Rocco, nella sua relazione del 1930, denuncerà come « spauracchio » degli inquirenti.

Un altro punto, invece, di singolare interesse fu abbandonato rispetto al progetto del 1911 e su esso così si esprimeva il Finocchiaro-Aprile nella relazione al Re (27 febbraio 1913, pagina 56):

« Nel progetto del 1911 si accordava facoltà di esercitare l'azione penale ad ogni elettore nei delitti contro le libertà politiche prevedute dall'articolo 139 del codice penale; alle associazioni legalmente costituite per uno scopo di interesse professionale o pubblico, per i reati che direttamente concernono la loro istituzione; ed infine alle istituzioni pubbliche di beneficenza relativamente ai reati commessi a danno delle medesime... Ma, poiché il Parlamento ha ritenuto che di questa più ampia garanzia non è sentito il bisogno, il Governo non può non essere lieto dell'affermazione che l'azione pubblica, in questa come in ogni altra specie di delitto, soddisfa alle esigenze della giustizia. Per quanto riguarda le associazioni, era debito del Governo di tener conto del larghissimo movimento scientifico, massima degli ultimi anni, nel

senso della proposta ministeriale ed era chiaro che con questo non si allargava il campo dell'azione popolare e non si andava verso il pericolo di sfoghi di vendette private, tenuto lontano dalla collettività della persona autorizzata ad agire e dalle cautele di cui l'esercizio dell'azione era circondato. Ma è un fatto che nel nostro paese le associazioni costituite specialmente per uno scopo pubblico hanno ancora uno sviluppo così rudimentale che sarà miglior consiglio non mettere ancora nelle loro mani la facoltà di tradurre i cittadini in giudizio penale ».

Tale relazione costituisce un punto di arrivo e un bilancio di notevole interesse nell'evoluzione liberale della codificazione del processo penale prima della guerra. Vi si può leggere che l'esclusione del pubblico ministero dalla qualità di parte procede dal principio che lo Stato non ha interesse alla condanna, ma alla sentenza giusta; che a garanzia dell'imputato e della difesa è posto il nuovo istituto della restituzione in termini, mentre sono colpiti di nullità, a volte assolute e insanabili, tutta una serie di atti ed in suo favore, ove prosciolto per insufficienza di prove, è ulteriormente ammessa la riapertura dell'istruttoria.

L'articolo 303 restringeva le ipotesi di arresto in flagranza ai reati e alle contravvenzioni (porto abusivo di armi, eccetera) più gravi. Le nuove norme sulla contumacia, facendo salvo il pieno diritto alla difesa e restringendo questa ipotesi processuale entro stretti confini, rendevano inattuale l'istituto del salvacondotto, che scompariva. Per fugare anche l'ombra più remota di una possibilità di arbitrio, era introdotta la decadenza *ex lege* della custodia preventiva. Per garantire pienamente l'indipendenza della giuria (cosiddetto « giurì pieno ») era abolito il riassunto presidenziale, mentre il verdetto doveva essere reso in udienza su proposizione delle alternative da parte del presidente del collegio giudicante. Era estesa la possibilità della ricasazione ai funzionari del pubblico ministero; represso l'abbandono ingiustificato della difesa; abolita la camera di consiglio; vietato il giudizio contumaciale nei casi di legittimo impedimento ed ammesso in tutti i casi di difesa; aperta a tutti la via della cassazione penale abolendo il deposito in denaro. Quanto alla competenza, si era scelto un criterio misto, che teneva conto sia dell'indole della pena, sia della gravità del reato.

L'applicazione del codice di procedura penale del 1913 non diede luogo a difficoltà di rilievo, salvo forse per la nuova disciplina della istruttoria; in ogni caso, la commissione di riforma nominata nel 1915 da Orlando non tenne che poche riunioni, e poi cessò; mentre un'altra, a carattere speciale, per l'ordinamento dei giurati e della corte d'assise non si adunò neppure. Il corso della guerra mondiale e, poi, gli avvenimenti post-bellici ed il trapasso di regime spostarono su basi affatto nuove il problema della riforma del processo penale.

DAL CODICE DI PROCEDURA PENALE DEL 1913
AL CODICE ROCCO (1930)
ED AL DECRETO DEL 2 GENNAIO 1945

Per valutare le riforme introdotte dal regime fascista nel campo del processo penale non è certo sufficiente riferirsi al solo monumento più importante, il codice di procedura penale del 1930, che reca la firma e l'impronta del guardasigilli Alfredo Rocco (artefice tra il 1925 ed il 1932 di tutte le più importanti leggi fasciste per la riorganizzazione dello Stato) ed all'elaborazione del quale diedero un rilevante contributo il Mariano D'Amelio e, soprattutto, il Manzini. Quel codice, infatti, non solo contiene tutta una serie di riforme tecniche, pur nulla affatto improntate all'ideologia allora dominante, che vanno registrate accanto agli elementi più propriamente politici; ma, come ha scritto il senatore Leone, e come si potrebbe ripetere dell'opera di giuristi quali il Calamandrei, il Redenti ed il Satta per la più tarda codificazione del processo civile o di giuristi come il Vassalli per il codice civile del 1942, proprio a chi consideri un tale sfondo politico, « più considerevole deve apparire lo sforzo dei compilatori del codice del 1930 diretto a salvaguardare, di fronte a un regime totalitario, per lo meno la parte centrale dei principi processuali liberali ».

Occorre, inoltre, notare che pure nel campo penalistico la dottrina giuridica del tempo, anche quando ispirata ad adesione ai principi del nuovo regime, non raggiunse mai le conclusioni estreme dei giuristi del nazional-socialismo. A riguardo, alle polemiche nel campo civilistico del primo presidente della cassazione D'Amelio (*La vocazione del secolo XX alla codificazione*) e di altri, contro il vitalismo e l'irrazionalismo giuridico e la mistica del capo trasferita in schemi di diritto pubblico, si potrebbe affiancare nel campo della procedura penale una serie di testi, a partire dalla prolusione romana 6 gennaio 1941 di Alfredo De Marsico (*Dommatica e politica nella scienza del diritto penale*), dove è esplicito il rifiuto del « Fuehrerprinzip » incarnato nel processo dal giudice monocratico o da più complesse costruzioni di organi collegiali ove, per altro, il decidente fosse uno solo, nonché degli altri principi razzisti: *in dubio contra reum* e *nullum crimen sine poena*. Ciò vale a dire che le estreme conseguenze del principio istituzionale totalitario non solo non furono tratte ma, invece, furono anche teoricamente, e non solo da parte di giuristi ostili al regime o neutri, respinte in Italia dalla sfera del processo penale.

* * *

Ma se ciò vale in larga misura a comprendere aspetti altrimenti meno spiegabili del codice Rocco, tale giudizio non può essere esteso al complesso dell'ordinamento processuale-penalistico. Non è possibile ignorare infatti che con tutta una serie di normazioni, dal testo unico della legge di pubblica sicurezza del 1926 e delle leggi « di difesa » in poi, si incise in modo assai sensibile su tale ordinamento. Così ad esempio, la legge 25 novembre 1926, numero 2088, per la difesa dello Stato e le sue norme di attuazione e successive modificazioni (che furono numerose) rendevano obbligatorio, in ogni caso, nei processi politici, il mandato di cattura; escludevano il beneficio della libertà provvisoria e la sospensione della esecuzione della sentenza, come del resto, ogni possibilità di appello; attraevano nella competenza del tribunale speciale per la difesa dello Stato, in caso di connessione, anche i reati comuni; non ammettevano altro mezzo di impugnativa che la revisione (legge 13 ottobre 1929, numero 2710); davano a quel tribunale un presidente e cinque giudici nominati dal ministro della guerra, e per pubblico ministero un avvocato generale militare, che avrebbe applicato la procedura del codice penale militare per l'esercito.

Nessuno, inoltre, dei diritti processuali penali speciali andò esente da inasprimenti: dai poteri speciali dei prefetti in caso di « dichiarato pericolo interno » al diritto processuale penale militare per l'esercito e la marina (legislazione del 1927-1929) allo stesso diritto penale processuale marittimo.

Per il Senato in alta corte di giustizia chiamato a conoscere dei reati ministeriali e di alto tradimento, la legge 6 dicembre 1928, numero 2710, sostituì infatti all'assemblea plenaria una commissione di 60 senatori nominati all'inizio di ciascuna sessione; veniva così meno la precostituzione del giudice insieme con la garanzia della pubblicità, anche se interveniva il temperamento per il quale nella prima udienza di ogni dibattimento sarebbero stati sorteggiati trenta giudici effettivi e trenta supplenti.

In questo stesso quadro andrebbero considerati gli sviluppi del diritto processuale penale finanziario (legge 27 gennaio 1929, numero 4) del diritto processuale penale coloniale (regio decreto 13 febbraio 1926, numero 342; 12 agosto 1927, numero 1776, ordinamenti per le diverse colonie). Stazionario, invece, il diritto penale consolare a favore dei cittadini italiani quale risultante dai diversi regimi di capitolazione: denunciato dalla Turchia, cessato per rinuncia italiana nel 1916 in Marocco, abolito in Cina, tale regime penale speciale sopravviveva ormai solo in Egitto, in Corea e in Persia.

* * *

Tornando al codice di procedura penale del 1930, le sue vicende formative sono ampiamente illustrate nella raccolta dei lavori preparatori delle due codificazioni penali, e sono specialmente da consultare i volumi I (Atti parlamentari della legge 24 dicembre 1925, n. 2660, che delegava al Governo la riforma dei codici penali di merito e di rito), VIII (relazione e progetto preliminare del codice di procedura penale), IX (osservazioni e proposte), X (relazione e progetto definitivo), XI (atti della commissione parlamentare), XII (testo del nuovo codice e relazione al Re del guardasigilli Rocco). Emanato il 19 ottobre 1930, il codice di procedura penale Rocco entrò in vigore a partire dal 1° luglio 1931. Parallelamente furono emanati il regolamento di esecuzione e le nuove norme sul casellario giudiziale. In ordine alle vicende applicative, a parte scritti diversi per il decennale della riforma, va in particolare tenuto presente il volume a cura del guardasigilli Dino Grandi, *Bonifica umana - decennale delle leggi penali e della riforma penitenziaria* (parte I, pagg. 29-34, 55-57 e 69-96 per le vicende giurisdizionali, la normazione minore, le statistiche giudiziarie e il loro emendamento).

Nel progetto preliminare, la nuova codificazione prevedeva anche la *reformatio in peius*, successivamente ammessa solo nei limiti della più grave qualificazione eventuale del reato, non già del tipo e misura della pena. In generale, essa continuava su una linea di pubblicizzazione del processo penale che era stata propria anche dell'evoluzione del periodo liberale, ma che mutava evidentemente portata e prospettiva nel nuovo quadro politico. A differenza del codice penale, l'architettura del precedente codice procedurale restava in molte parti salva, mentre nel testo si dovevano distinguere innovazioni tipicamente autoritarie da altre che riflettevano progressi generali della scienza del processo penale e della legislazione comparata.

Fra le prime vanno annoverate la pratica scomparsa dell'istituto delle nullità processuali, quasi tutte — se sopravvissute — dichiarate sanabili; l'abolizione dell'istituto della restituzione in termini e della « scarcerazione automatica »; la restituzione del pubblico ministero al suo ruolo di parte, laddove il codice Finocchiaro-Aprile ne aveva « ostentato » disse Rocco, « una iperbolica indipendenza e neutralità »: ora, da un lato, esso diveniva strumento dello Stato, attore del processo penale in nome dell'interesse collettivo violato, dall'altro, aveva in mano la terribile arma dell'archiviazione. Una legge particolare aveva, intanto, provveduto alla omissione nei certificati del casellario giudiziale dei reati commessi per un fine nazionale. Tutta una serie di restrizioni era

apportata ai diritti dell'imputato: accresciuti i poteri del pubblico ministero e della polizia giudiziaria; limitato il diritto dell'impugnazione nel quadro di una « semplificazione » del sistema delle impugnative; ammessa la testimonianza senza i limiti propri del processo civile; riformato l'istituto della perizia erigendo una barriera quasi insormontabile fra i periti di nomina del giudice ed i « consulenti tecnici » delle parti. La istruttoria sommaria era fortemente rivalutata anche se per il suo carattere doveva applicarsi solo quando si potesse « citare qualcuno direttamente in giudizio, previa soltanto sommarie investigazioni e informazioni di polizia giudiziaria ». Ma, essendo il limite della evidenza di sua natura elastico, la facoltà eccezionale doveva necessariamente diventare la regola e risolversi di fatto quasi sempre in una rigorosa esclusione delle parti private e dei difensori dalla fase istruttoria. Non va infine taciuta, benché ovvia in base ai principi politici del regime, la abolizione della giuria come istituto autonomo, sostituita da un collegio misto di magistrati e giudici popolari, affine allo « scabinato ».

Tra le non poche innovazioni a carattere tecnico (a parte quelle di pura sistematica) vanno invece ricordate la perfezionata disciplina della influenza del giudicato penale sugli altri tipi di giudizi ed in specie su quello civile nel quadro della riaffermata « unità della funzione giurisdizionale »; l'ulteriore ampliamento della sfera di applicazione della procedura per decreto penale che aveva dato buoni risultati; l'« equiparazione del giudizio contumaciale » ad ogni altro per ciò che riguarda i diritti della difesa (e di qui l'abolizione della « purgazione » della contumacia); le nuove norme per la revisione.

Un progresso tecnico, nonostante la soppressione dei precedenti organi a base comunale a ciò preposti, può considerarsi anche l'istituzione del giudice di sorveglianza che, almeno implicitamente, attraeva l'esecuzione della sentenza nell'ambito del rapporto processuale penale (cosiddetto rapporto di esecuzione). Più discusso il carattere della riforma penitenziaria, da un lato tecnicamente progredita, dall'altro, per dichiarazione dello stesso guardasigilli Rocco, prospettata in termini di rigore, nel quadro di una generale concezione della riforma del codice di procedura penale ostile « a quella generica tendenza favorevole per i delinquenti, frutto di un sentimentalismo aberrante e morboso, che ha tanto indebolito la repressione e favorito il dilagare della criminalità » e risolta a far sì « che la giustizia sostanziale abbia sempre il sopravvento sulla giustizia meramente formale ».

Secondo le relazioni ufficiali, il sistema risultante da questo complesso di direttive accelerò sensibilmente la definizione del giudizio penale fra il 1930 e il 1940.

* * *

Con il decreto 2 gennaio 1945, istitutivo di una commissione per la riforma del processo penale, in aderenza ai valori della restaurata democrazia, si apre un nuovo e diverso ciclo della codificazione processuale penalistica, presto dominato dal tema del suo adeguamento ai principi fondamentali della Costituzione. Rimane solo da ricordare, come già anticipato, la prolusione napoletana del 16 gennaio 1948 del senatore Giovanni Leone, allora membro della Costituente e, poi, autore sostanziale della riforma novellistica del 1955. Nelle sue diverse lezioni (vedi GIOVANNI LEONE, *Intorno alla riforma del codice di procedura penale - Scritti*, edizione Giuffrè, Milano 1964, con il titolo « Linee generali di una riforma del processo penale ») le direttive di fondo della riforma sono così precisate, con ampiezza di svolgimenti particolari:

- 1) il processo penale dovrà continuare ad essere disciplinato come rapporto giuridico;
- 2) il processo penale dovrà accentuare il suo carattere di processo di parti;
- 3) il processo penale, pur nel quadro di un sistema misto, dovrà accentuare il profilo accusatorio;
- 4) il processo penale dovrà rispettare la libertà individuale;
- 5) il processo penale dovrà perfezionare il suo congegno per quanto concerne l'indagine sulla personalità dell'imputato;
- 6) le garanzie giurisdizionali dovranno estendersi anche al processo concernente le misure di sicurezza, cioè al così detto processo di prevenzione;
- 7) l'esecuzione dovrà essere ricondotta nell'ambito del rapporto giuridico.

A questo punto ritengo opportuno ricordare tra tutti i disegni e le proposte di legge presentate al Parlamento sin dalla prima legislatura repubblicana relativi a modifiche del codice di procedura penale, quelli più significativi dando brevi notizie del loro contenuto e della loro sorte.

I LEGISLATURA

(19 APRILE 1948 - 7 GIUGNO 1953)

1. - Decreto-legge 9 aprile 1948, n. 438: « Aumento del deposito per il ricorso in Cassazione delle pene pecuniarie previste dal codice di procedura civile e dal codice di procedura penale ».

Le sanzioni pecuniarie comminate dal codice di procedura penale in conseguenza della dichiarazione di inammissibilità o di rigetto di una impugnazione o di una istanza sono raddoppiate. Presentato per la ratifica il 4 maggio 1949 con disegno di legge del Presidente del Consiglio De Gasperi (Camera n. 520, Senato n. 1779).

Legge 20 ottobre 1951, n. 1135.

2. - Proposta di legge del deputato Murgia, annunciata il 17 settembre 1948 (Camera n. 100; Senato n. 143): « Abrogazione degli articoli 210 e 535 del codice di procedura penale ».

Concerne l'aninmissibilità dell'impugnazione o del ricorso in casazione proposti dal latitante od evaso non costituito in carcere per lo meno il giorno prima del giudizio.

Legge 29 dicembre 1948, n. 1514.

3. - Proposta di legge del deputato Capalozza, annunciata il 1° agosto 1951 (Camera n. 2117): « Modifica agli articoli 198 e 201 del codice di procedura penale ».

Propone che sia consentito effettuare l'impugnazione e presentare i motivi alla cancelleria di residenza dell'imputato o del patrono, che provvederà, a sua volta, a trasmetterli d'ufficio alla cancelleria del giudice *a quo*.

Assorbita dal disegno di legge n. 3008.

4. - Proposta di legge del deputato Giovanni Leone ed altri, annunciata il 13 marzo 1952 (Camera n. 2588): « Aggiornamento del codice di procedura penale ».

Ripropone quasi integralmente il progetto elaborato dalla Commissione ministeriale nominata con decreto ministeriale 2 gennaio 1945. Detto progetto apporta le seguenti sostanziali modifiche:

a) in tema di competenza: 1) stabilisce che la competenza per materia può essere dichiarata anche d'ufficio non solo in ogni stato ma anche in ogni grado del giudizio (articolo 33); 2) sopprime il secondo e terzo comma dell'articolo 34; 3) modifica integralmente l'articolo 36 stabilendovi, in coerenza al principio del carattere assoluto della incompetenza per materia, che il giudice di appello deve trasmettere gli atti al pubblico ministero; 4) in applicazione dell'articolo 103 della Costituzione, modifica integralmente l'articolo 49;

b) in tema di disciplina delle parti: 1) ripristina la ricsuzione del pubblico ministero; 2) sopprime l'istituto dell'archiviazione; 3) stabilisce che del procedimento penale debba essere dato avviso alla persona contro la quale esso è diretto, compatibilmente con la natura prevalentemente inquisitoria della istruzione penale; 4) rende possibile

il riesame in dibattimento della costituzione di parte civile già discusso in sede di istruttoria e la citazione e l'intervento del responsabile civile per il dibattimento, ancorché sia stato escluso durante l'istruzione; sopprime il limite della « prima volta » per la costituzione di parte civile; 5) modifica le sanzioni per l'abbandono di difesa;

c) in tema di atti processuali: 1) obbliga la notificazione dei provvedimenti non solo alle parti cui spetta il diritto d'impugnazione, ma anche ai loro difensori; 2) modifica la procedura relativa alla consegna degli atti e le notificazioni in caso di irreperibilità; 3) con gli articoli 182-*bis* e 182-*ter* ripristina l'istituto della restituzione in termini; 4) ripristina le nullità assolute; 5) in osservanza dell'articolo 111 della Costituzione dichiara la impugnabilità in cassazione delle sentenze non altrimenti impugnabili e dei provvedimenti sulla libertà personale; 6) in tema di impugnazione aggiunge la legittimazione dei genitori e del tutore per rendere più operante la tutela degli interessi del minore; 7) stabilisce nell'articolo 199-*bis* l'obbligo della notificazione dell'impugnazione del pubblico ministero;

d) in tema di istruzione: apporta innovazioni per quanto concerne: 1) le perquisizioni ed i sequestri; 2) l'arresto obbligatorio e facoltativo in flagranza, il fermo e la disciplina delle ipotesi della custodia in casa; 3) i casi di obbligatorietà e facoltatività del mandato di cattura; 4) la custodia preventiva, in ossequio all'articolo 13 della Costituzione; 5) la libertà provvisoria relativamente al contenuto di alcune norme che la disciplinano; 6) con gli articoli 304-*bis*, 304-*ter* e 304-*quater* riconosce il diritto del difensore di partecipare a taluni atti della istruttoria; 7) ammette alle operazioni di perizia il consulente tecnico; 8) in tema di impugnazione istruttoria introduce il diritto del querelante di proporre l'impugnazione in caso di condanna alle spese o al risarcimento dei danni; il diritto di impugnazione dell'imputato avverso la sentenza di proscioglimento, anche nei confronti della formula « il fatto non costituisce reato »;

e) in tema di dibattimento: apporta varie innovazioni dirette a rimuovere alcune incongruenze delineatesi nella pratica ed a potenziare il contraddittorio;

f) in tema di impugnabilità da parte dell'imputato: ripristina il ricorso nell'interesse della legge; estende la revisione (in difformità al progetto della Commissione) ai casi di diversa configurazione giuridica del reato o di circostanze aggravanti di natura autonoma;

g) in tema di processo di sicurezza: apporta alcune innovazioni dirette a disciplinarlo con più ampie garanzie giurisdizionali.

Assorbita dal disegno di legge n. 3008.

5. - Disegno di legge presentato il 13 novembre 1952 dal Ministro di grazia e giustizia Zoli (Camera n. 3008; Senato n. 2986): « Modifiche al codice di procedura penale ».

Ha una portata meno vasta delle riforme contenute nella proposta di legge Leone, in quanto ritiene che un'ampia riforma richiederebbe ancora troppi studi e troppo tempo, e si limita principalmente ad attuare il collegamento delle norme processuali con la Costituzione.

In particolare propone il ripristino delle nullità assolute (articolo 185); l'impugnabilità in cassazione delle sentenze non altrimenti impugnabili e dei provvedimenti di libertà personale (articolo 190); modifiche in materia di perquisizioni (articolo 224), sequestro (articolo 226); arresto obbligatorio (articolo 235) e facoltativo (articolo 236); fermo (articoli 280 e 281), diritto del difensore di partecipare a taluni atti della istruttoria (articoli 304-*bis*, 304-*ter* e 304-*quater*), perizie (articoli 314, 315-*bis*, 317 e 317-*bis*), consulenti tecnici (articoli 323 e 324), impugnazione contro i decreti del giudice di sorveglianza (articolo 640).

Tutte queste modifiche proposte sono contenute anche nella proposta Leone.

Il disegno di legge prevede inoltre la possibilità di citazione per il dibattimento dei consulenti tecnici (articolo 416); la limitazione a trenta giorni dall'arresto del vigilato speciale reso irreperibile (articolo 651). Il Governo viene autorizzato ad emanare, entro il termine di 150 giorni dall'entrata in vigore della legge, le norme di attuazione e transitorie e quelle che fossero necessarie per il coordinamento della legge stessa con il codice di procedura penale e con le altre leggi.

La Commissione giustizia della Camera esaminò il provvedimento il 12 dicembre 1952, unitamente alle proposte di legge Capalozza (n. 2117) e Leone Giovanni (n. 2588) ma, su proposta del Presidente Fumagalli, la discussione fu rinviata onde dar modo ad un Comitato ristretto di formulare un nuovo testo coordinato. Detto Comitato risultò composto dai deputati: Fumagalli (presidente), Leone Giovanni (relatore), Amatucci, Borioni, Buzzeli, Colitto, Ferrandi, Fietta, Guerrieri Emanuele, Riccio e Rocchetti.

Il nuovo testo concordato con il Governo, venne discusso dalla Commissione il 25 marzo 1953. Dopo interventi del relatore Leone Giovanni e del deputato Murgia il disegno di legge fu approvato nel testo concordato con alcune lievi modifiche proposte dal relatore e dal Governo.

Il testo definitivamente approvato accolse, oltre alle modifiche proposte nel disegno di legge originario, anche diverse altre modifiche con-

tenute nel progetto della commissione ministeriale e riprese dalla proposta di legge Leone.

In particolare vennero approvati:

l'assoluta inderogabilità della competenza per materia (modifiche agli articoli 33, 34, 36 e 37); una modifica all'articolo 60 il quale stabilisce che, in caso di rimessione di procedimenti concernenti magistrati di competenza pretoria, il nuovo giudice designato dalla cassazione sia di grado superiore al pretore e diverso per territorio; il ritorno al sistema del codice del 1913 per quanto concerne la competenza a decidere sulla ricusazione, attribuendola al giudice dell'ufficio superiore a quello al quale il magistrato ricusato apparteneva (articolo 68); l'ammissibilità dell'impugnazione delle ordinanze relative alla ricusazione da parte del pubblico ministero, del giudice ricusato o della parte che l'ha proposta (articolo 69);

alcune modifiche agli articoli 97, 108 e 118, per cui si consente che la costituzione della parte civile, l'istanza per la citazione del responsabile civile e le relative opposizioni ed istanze di esclusione o di messa fuori causa possono essere proposte in dibattimento; una modifica delle sanzioni per l'abbandono di difesa (articoli 130 e 131); la soppressione del primo comma dell'articolo 136; l'obbligatorietà della motivazione per tutti i provvedimenti giurisdizionali senza eccezione (articolo 148); l'obbligo di notificazione dei provvedimenti anche ai difensori (articolo 151); alcune modifiche al sistema delle notifiche ed un ampliamento dei casi di nullità delle modifiche stesse (articoli 169-172, 177-*bis* e 179); una modifica per quanto attiene alla nullità delle citazioni (articolo 188); l'obbligo della notificazione della impugnazione del pubblico ministero (articolo 189-*bis*);

modifiche agli articoli 193, 200, 201 e 245, per concedere una maggiore garanzia all'imputato; la limitazione dell'inviolabilità della corrispondenza soltanto mediante decreto motivato dell'autorità giudiziaria in caso di privazione legittima della libertà personale (articolo 228); un aumento dei casi di custodia a domicilio (articolo 247); l'obbligo della motivazione nei mandati di cattura, arresto o accompagnamento (articolo 264); il divieto della concessione della libertà provvisoria nei casi di obbligatorietà del mandato di cattura (articolo 277); una nuova disciplina della competenza dei provvedimenti di libertà provvisoria (articolo 279); l'obbligo della motivazione nei provvedimenti di perquisizione o sequestro (articoli 332, 334 e 337);

l'esclusione della condanna alle spese del querelante nei casi di proscioglimento per insufficienza di prove o per concessione del perdono giudiziale (articolo 382); il diritto di impugnazione delle sentenze anche per le formule di non impugnabilità o non punibilità perché il fatto non

costituisce reato (articolo 387); l'allargamento dell'appellabilità nei confronti delle sentenze di condanna (articoli 512 e 513); modifiche agli articoli 522 e 536.

Inoltre venne ridotta a 120 giorni la delega al Governo per le norme di attuazione transitorie e di coordinamento.

Rimasto al Senato, da assegnare alla Commissione.

II LEGISLATURA

(8 GIUGNO 1953 - 25 MAGGIO 1958)

1. - Proposta di legge dei deputati Capalozza e Buzzelli, annunciata il 21 luglio 1953 (Camera n. 16): « Segreto sui precedenti penali dell'imputato e modifica agli articoli 235, 236, 253 e 254 del codice di procedura penale e 133 del codice penale ».

Riproduce la proposta (Camera n. 1056) della I legislatura. Propone che, salvo nei casi eccezionali di abitudine, professionalità e tendenza a delinquere, i precedenti penali dell'imputato restino ignoti al giudice sino al momento successivo alla formazione dibattimentale del suo libero ed irrevocabile convincimento (nuovo articolo 473-*bis* del codice di procedura penale e modifica dell'articolo 133 del codice penale). Inoltre, propone alcune modifiche in materia di arresto obbligatorio e facoltativo e di mandato di cattura, allo scopo di limitarne la sfera di applicabilità e di tutelare meglio la libertà personale dei cittadini.

Rimasta presso la Commissione giustizia della Camera in sede referente. (Gli articoli 235, 236, 253 e 254 sono stati modificati dalla legge 18 giugno 1955, n. 517).

2. - Proposta di legge del deputato Leone Giovanni ed altri, annunciata il 25 luglio 1953 (Camera n. 30): « Modificazioni al codice di procedura penale ».

Il testo proposto è identico a quello del disegno di legge (Camera n. 3008; Senato n. 2986), approvato nella I legislatura il 25 marzo 1953 dalla Commissione giustizia della Camera. In particolare le principali modifiche proposte stabiliscono:

il criterio dell'assoluta inderogabilità della competenza per materia (modifiche agli articoli 33, 34, 36 e 37); una modifica all'articolo 60 che stabilisce che, in caso di rimessione di procedimenti concernenti magistrati di competenza pretoria, il nuovo giudice designato dalla cassazione sia di grado superiore al pretore e diverso per territorio; il ritorno al sistema del codice del 1913 per quanto concerne la competenza a decidere sulla ricasazione, attribuendola al giudice superiore di ufficio

a quello al quale il magistrato ricusato apparteneva (articolo 68); l'ammissibilità dell'impugnazione delle ordinanze relative alla ricusazione del pubblico ministero, del giudice ricusato o della parte che l'ha proposta (articolo 69); alcune modifiche degli articoli 97, 108 e 118 per cui si consente che la costituzione della parte civile, la istanza per la citazione del responsabile civile e le relative opposizioni ed istanze di esclusione possano essere proposte in dibattimento; una modifica delle sanzioni per l'abbandono di difesa (articoli 130 e 131); la soppressione del primo comma dell'articolo 136; l'obbligatorietà della motivazione per tutti i provvedimenti giurisdizionali senza eccezione (articolo 148); l'obbligo di notificazione dei provvedimenti anche ai difensori (articolo 151);

alcune modifiche al sistema delle notifiche e un ampliamento dei casi di nullità delle modifiche stesse (articolo 185); una modifica per quanto attiene alla nullità delle citazioni (articolo 188); l'impugnabilità in cassazione delle sentenze e dei provvedimenti di libertà personale (articolo 190); l'obbligo della notificazione dell'impugnazione del pubblico ministero (articolo 179-*bis*);

modifiche agli articoli 193, 200, 201 e 245, per concedere una maggior garanzia all'imputato; modifiche in materia di perquisizione (articolo 224); sequestro e inviolabilità della corrispondenza (articolo 226); l'obbligo di informare sempre l'autorità giudiziaria in caso di privazione illegittima della libertà personale (articolo 228); una nuova disciplina del fermo (articoli 238 e 238-*bis*) e del mandato di cattura (articoli 253 e 254); modifica in materia di custodia a domicilio (articolo 247); custodia preventiva e scarcerazione (articoli 271, 272 e 272-*bis*); l'obbligo della motivazione dei mandati di cattura, arresto o accompagnamento (articolo 264);

il divieto della concessione della libertà provvisoria nei casi di obbligatorietà del mandato di cattura (articolo 277); una nuova disciplina della competenza dei provvedimenti della libertà provvisoria (articolo 279); modifica in materia di libertà provvisoria (articoli 280 e 281); il diritto del difensore di partecipare a taluni atti dell'istruttoria (articoli 304-*bis*, 304-*ter* e 304-*quater*); modifica alle norme relative alle perizie (articoli 314, 315-*bis*, 317 e 317-*bis*) ed ai consulenti tecnici (articoli 323, 324 e 416); l'obbligo della motivazione nei provvedimenti di perquisizione o sequestro (articoli 332, 334 e 337); l'esclusione della condanna alle spese del querelante nei casi di proscioglimento per insufficienza di prove o per concessione del perdono giudiziale (articolo 382);

il diritto di impugnazione delle sentenze anche per formule di non impugnabilità o non punibilità perché il fatto non costituisce reato

(articolo 387); l'allargamento dell'appellabilità nei confronti delle sentenze di condanna (articoli 512 e 513); modifiche agli articoli 522 e 536; ricorso contro i decreti del giudice di sorveglianza (articolo 640); limitazione a trenta giorni dell'arresto del vigilato resosi irreperibile (articolo 651).

Inoltre il Governo è delegato ad emanare, entro 120 giorni dalla entrata in vigore della legge, le norme di attuazione e transitorie e quelle che fossero necessarie per il coordinamento della legge stessa con il codice di procedura penale e con le altre leggi.

Assegnata alla Commissione giustizia della Camera in sede legislativa (relatore Amatucci), la Commissione stessa delibera il 30 luglio 1954 di affidare l'esame preliminare della proposta di legge ad un comitato ristretto. In seguito la proposta è esaminata congiuntamente al disegno di legge Camera n. 1121.

Ritirata il 15 luglio 1955.

3. - Proposta di legge del deputato Targetti, annunciata il 24 settembre 1953 (Camera n. 175): « Modificazione degli articoli 238, 238-bis e 244 del codice di procedura penale ».

Riproduce la proposta di legge (Camera n. 2547) della I legislatura. Dispone:

a) che i fermati siano tradotti nelle carceri giudiziarie e in quelle mandamentali non oltre le dodici ore dall'eseguito fermo;

b) che l'ufficiale di polizia debba dare immediatamente notizia del fermo all'autorità giudiziaria e nelle 48 ore successive comunicare all'autorità giudiziaria i motivi per i quali il fermo è stato ordinato;

c) che l'autorità giudiziaria debba nelle successive 48 ore pronunciarsi sulla convalida del fermo;

d) che il fermo non possa protrarsi oltre il quarto giorno dalla sua esecuzione o che, altrimenti, si consideri revocato di diritto e resti privo di ogni effetto;

e) che sia abolita l'ipotesi della cessazione di una dilazione maggiore per la messa a disposizione dell'autorità giudiziaria nel caso di arresto senza ordine o mandato.

Rimasta alla Camera (da svolgere). (Gli articoli 238 e 238-bis sono stati modificati dalla legge 18 giugno 1955, n. 517).

4. - Proposta di legge del senatore Lussu ed altri, annunciata il 13 ottobre 1953 (Senato n. 75): « Soppressione dell'articolo 16 del codice di procedura penale ».

Riproduce la proposta di legge (Senato n. 531) della I legislatura nel testo approvato dal Senato il 9 dicembre 1949.

Abroga l'articolo 16, che stabilisce che non si possa procedere senza autorizzazione del Ministero di grazia e giustizia contro gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza.

5. — Relazione della Commissione nominata dal Ministero di grazia e giustizia con decreto 28 febbraio 1952 per accertare lo svolgimento della fase preliminare dei procedimenti penali già definiti, trasmessa dal Ministro di grazia e giustizia De Pietro il 27 marzo 1954 (Camera, doc. IX).

La Commissione nominata a seguito della mozione Calamandrei, approvata il 14 febbraio 1952, era composta dal dottor M. Giuliano (Presidente), dal senatore De Pietro, dal deputato Paolo Rossi, e dagli avvocati Castelnuovo Tedesco e Giannuzzi Savelli. Le riunioni plenarie sono state 11 (la prima il 13 marzo 1953, l'ultima il 22 marzo 1954).

La Commissione prese in esame complessivamente 144 casi dei 187 che le erano stati segnalati. Di questi casi, 96 riguardavano processi celebrati contro elementi della polizia giudiziaria in ordine a imputazioni di violenza privata, lesioni ed abuso di autorità e, cioè, per fatti commessi in occasione di servizio in danno di persone fermate o detenute; 48 si riferivano a procedimenti in cui gli imputati erano stati assolti nonostante confessione di colpevolezza resa alla polizia giudiziaria. Inoltre la Commissione riscontrò diverse anomalie e illegalità.

In conclusione la Commissione in 65 casi trasse la convinzione che il fenomeno di eccessi ed abusi, da parte della polizia giudiziaria a danno di persone indiziate di delitti, indubbiamente esisteva, ma non con la frequenza e la gravità talvolta denunciate, forse sotto la spinta della polemica.

6. — Disegno di legge presentato il 3 agosto 1954 dal Ministro di grazia e giustizia De Pietro (Camera n. 1121, Senato n. 1082): « Modificazioni al codice di procedura penale ».

Il provvedimento riforma il codice di procedura penale per adeguarne le norme ai principi sanciti dalla Costituzione offrendo ulteriori garanzie alla difesa ed alle parti. Ammette una più larga partecipazione del difensore nella fase istruttoria del procedimento penale, migliora la disciplina delle notificazioni, definisce le nullità e precisa la inderogabilità della competenza per materia. Ma, soprattutto, innova il campo delle impugnazioni e rafforza le garanzie della libertà personale. Infatti, oltre ad ampliare la sfera dei provvedimenti impugnabili, vengono limitati i casi di obbligatorietà del mandato di cattura; è meglio disciplinato il fermo di polizia giudiziaria ed è introdotto nel codice, rendendolo maggiormente operante, l'istituto della scarcerazione automatica. Pur non differenziandosi sostanzialmente dalla proposta Leone

Giovanni, ne elimina le lacune, i difetti di coordinamento e gli errori materiali che vi erano contenuti ed apporta diverse modifiche, talune anche di rilievo, come quelle in tema di competenza per materia, di costituzione di parte civile, di impugnazione dei provvedimenti sulla scarcerazione, nonché in tema di appello dell'imputato contro le sentenze di proscioglimento.

Assegnato alla Commissione giustizia della Camera, in sede legislativa (relatore Amatucci), l'esame preliminare della materia è affidato ad un comitato ristretto, nominato il 30 giugno 1954, in occasione dell'inizio della discussione della proposta Leone Giovanni.

La Commissione inizia la discussione il 22 marzo 1955 con intervento del deputato Leone Giovanni che riferisce sulle proposte del comitato ristretto.

La discussione degli articoli si svolge il 25 e 27 maggio 1955. I principali emendamenti approvati concernono: la soppressione del secondo comma dell'articolo 33 (emissione del mandato di cattura da parte del giudice competente — emendamento Bucciarelli Ducci); l'aggiunta di un nuovo comma all'articolo 56 (comunicazione dell'istanza di rimessione all'imputato — emendamento concordato); l'articolo 59 (riconoscimento all'imputato di presentare una nuova proposta di rimessione — emendamento Capalozza); l'aggiunta di un nuovo comma all'articolo 88 (separazione dei procedimenti, in caso di sopravvenuta infermità di mente di un imputato nei confronti degli altri imputati — emendamento Leone Giovanni); gli articoli 130 (rapporto al consiglio dell'ordine a carico del difensore dell'imputato che abbandona la difesa — emendamento Degli Occhi), 186 (l'inosservanza delle norme sulla tassa di bollo non rende inammissibile l'atto — emendamento Cavallari Vincenzo), 198, 199, 201 (estensione alle parti e ai difensori di proporre l'impugnazione mediante telegrafo o raccomandata — proposta comitato ristretto); l'aggiunta di un nuovo articolo 199-*bis* (obbligo di notificare entro 30 giorni all'imputato l'impugnazione del pubblico ministero — emendamento Riccio e Amatucci), gli articoli 237 (modifica del concetto di flagranza — emendamento Cavallari Vincenzo) e 253 (restrizione dei casi in cui è obbligatorio il mandato di cattura — proposta del comitato ristretto).

Viene aggiunto un nuovo articolo 263-*bis* (impugnazione dell'imputato contro il provvedimento di emissione di ordine o mandato di cattura — proposta comitato ristretto); l'articolo 272 (diminuzione del periodo della custodia preventiva — proposte Presidente Tosato e Cavallari Vincenzo); è aggiunto un nuovo articolo 277-*bis* (facoltà di non emettere o revocare l'ordine o il mandato di cattura e di concedere la libertà provvisoria nei casi di concorso di una causa estintiva della

pena — proposta relatore Amatucci); sono modificati gli articoli 278 e 279 (facoltà di concedere la libertà provvisoria in ogni stato della istruzione o grado del giudizio e relativa competenza — proposte comitato ristretto); 314 (facoltà del giudice di nominare periti per nuove indagini — proposta del comitato ristretto), 350 (diritto dei prossimi congiunti di astenersi dal testimoniare — emendamento Leone Giovanni) 421 (obbligo del giudice di sentire le parti prima di pronunciare la sentenza di proscioglimento — proposta comitato ristretto), 518 e 536 (ordine di discussione nel dibattimento di appello e in cassazione — proposta del comitato ristretto).

La Commissione non approva, invece, dopo lunga discussione, la soppressione dell'articolo 16, proposta dal deputato Cavallari Vincenzo ed altri.

Il testo approvato prevede l'emanazione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, delle norme di attuazione e transitorie e di coordinamento della legge stessa con il codice e con le altre leggi.

La Commissione il 27 maggio 1955 approva anche un ordine del giorno Amatucci ed altri, in cui, in seguito all'approvazione delle modifiche all'articolo 220 (subordinazione della polizia giudiziaria), si fanno voti per l'istituzione di un valido ed efficiente nucleo di polizia giudiziaria, ed uno proposto dal deputato Berlinguer Mario per la rapida presentazione di una organica proposta di legge in materia di revisione finale.

Nel testo finale gli articoli modificati risultano i seguenti: 6, 19, 33, 34, 36, 37, 40, 56, 60, 63, 68, 69, 71, 88, 97, 98, 118, 130, 131, 136, 148, 151, 153, 169, 170, 171, 172, 179, 184, 185, 186, 188, 190, 192, 193, 198, 199, 200, 201, 220, 221, 224, 226, 228, 229, 235, 236, 237, 238, 238-*bis*, 241, 245, 246, 247, 253, 254, 259, 263, 264, 269, 270, 271, 272, 277, 278, 279, 280, 281, 305, 307, 314, 317, 323, 324, 325, 328, 332, 334, 337, 339, 342, 348, 350, 351, 376, 382, 387, 392, 395, 397, 398, 399, 410, 416, 417, 421, 439, 451, 456, 468, 512, 513, 522, 524, 526, 536, 543, 569, 604, 605, 606, 608, 628, 640 e 651.

Vengono aggiunti gli articoli 177-*bis* (notificazione all'imputato all'estero), 183-*bis* (restituzione in termini — effetti della restituzione), 199-*bis* (notificazione dell'imputato avverso provvedimento di emissione di ordine o mandato di cattura), 272-*bis* (provvedimenti sulla scarcerazione — impugnazione), 277-*bis* (facoltà di non emettere o revocare l'ordine o il mandato di cattura e di concedere la libertà provvisoria nei casi di concorso di causa estintiva della pena), 304-*bis* (atti cui possono assistere i difensori), 304-*ter* (avviso ai difensori), 304-*quater* (deposito degli atti cui hanno diritto di assistere i difensori — diritti

del difensore e dell'imputato), 315-*bis* (riassunzione del perito) e 317-*bis* (perizia urgente).

Inoltre, si autorizza il Governo ad emanare, entro 120 giorni dalla pubblicazione della legge, le norme di attuazione e transitorie e di coordinamento.

La Commissione giustizia del Senato, in sede deliberante (relatore Piola), discusse il provvedimento nelle sedute del 10, 14 e 15 giugno 1955 e lo approvò senza modificazioni.

Legge 18 giugno 1955, n. 517, cui fecero seguito: decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 1955, n. 666: « Norme di attuazione, transitorie e di coordinamento della legge 18 giugno 1955, n. 517, contenente modificazioni al codice di procedura penale », ed il decreto del Presidente della Repubblica 25 ottobre 1955, n. 932: « Norme di attuazione e di coordinamento della legge 18 giugno 1955, n. 517, contenente modificazioni al codice di procedura penale ». Per necessità di coordinamento furono lievemente modificati gli articoli 128, 282, 431 e 465 del codice.

7. — Proposta di legge del deputato Macrelli ed altri, annunciata il 6 maggio 1957 (Camera n. 2902; Senato n. 2474): « Norme relative alle autenticazioni delle dichiarazioni e dei motivi di impugnazione in materia processuale penale ».

Propone di sanare le impugnazioni della parte o del difensore proposte a mezzo di raccomandata o del telegrafo e la cui sottoscrizione non sia stata autenticata o lo sia irregolarmente. Propone pure una sanatoria per le autenticazioni delle firme dei difensori in calce ai motivi di impugnazione operate dai notai, dai sindaci e dai giudici conciliatori sia prima sia dopo l'entrata in vigore delle norme di attuazione 8 agosto 1955, n. 666. Dispone, infine, che sia valida l'autenticazione del consiglio dell'ordine degli avvocati.

La Commissione giustizia della Camera, in sede legislativa, discusse il provvedimento nelle sedute del 16 gennaio, 7 e 12 febbraio 1958 e lo approvò in un nuovo testo proposto dal relatore Murdaca. Secondo detto testo si sopprime (modificando il terzo comma dell'articolo 198 del codice di procedura penale) il requisito del diritto alla notificazione del provvedimento affinché le parti private e i difensori possano fare la dichiarazione di impugnazione davanti al cancelliere del pretore del luogo in cui si trovano. Stabilisce che le parti private e i difensori possono presentare, al suddetto cancelliere, anche i motivi (nuovo comma dell'articolo 201). Sono altresì modificati gli articoli 5 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 1955, n. 666.

Il titolo viene modificato in « Modificazioni al codice di procedura penale ed alle norme di attuazione e di coordinamento emanate con decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 1955, n. 666 ».

Una proposta del deputato Tesauro di inserire una norma concernente la revoca delle pronunce di inammissibilità delle impugnazioni fu stralciata dal provvedimento e venne a costituire la proposta di legge Camera n. 2902-*bis*.

La Commissione giustizia del Senato, in sede deliberante (relatore Nacucchi), approvò senza modificazioni la proposta di legge il 12 marzo 1958.

Legge 21 marzo 1958, n. 229.

III LEGISLATURA

(12 GIUGNO 1958 - 18 FEBBRAIO 1963)

1. — Disegno di legge presentato il 3 novembre 1958 dal Ministro di grazia e giustizia Gonella (Senato n. 227; Camera n. 962): « Modificazione agli articoli 524 e 531 del codice di procedura penale ».

Prevede il ripristino dell'ultimo capoverso dell'articolo 524 del codice di procedura penale, abrogato con legge 18 giugno 1955, n. 517, il quale dispone che il ricorso per cassazione è inammissibile se è proposto per motivi non consentiti dalla legge o manifestamente infondati; aggiunge all'articolo 531 tre capoversi per consentire al ricorrente, nel caso che il procuratore generale richieda con requisitoria scritta la dichiarazione di inammissibilità del ricorso in camera di consiglio, di ottenere, invece, la discussione in udienza pubblica.

La relazione della II Commissione giustizia del Senato (relatore Azara), presentata il 10 marzo 1959, si dichiara favorevole all'adozione del provvedimento diretto ad evitare che i ruoli delle udienze vengano ingorgati dalla massa dei ricorsi manifestamente infondati, con pregiudizio per la trattazione degli altri ricorsi. Vengono, peraltro, proposte alcune modificazioni formali.

Il Senato discute il disegno di legge il 12 marzo 1959. Intervengono nella discussione generale i senatori: Picchiotti, Caruso, Capalozza, Ottolenghi e Gianquinto, i quali si dichiarano contrari al provvedimento nel suo insieme, in quanto lesivo del principio costituzionale della inviolabilità della difesa in ogni stato e grado di giurisdizione. I senatori Massari e Nencioni sono, invece, favorevoli allo spirito del disegno di legge, pur ritenendo necessarie alcune modificazioni. Dopo le repliche del relatore Azara e del sottosegretario per la grazia e giu-

stizia Spallino, il Senato approva il provvedimento con modificazioni formali.

La relazione della Commissione giustizia della Camera, relatore Misasi, presentata il 10 aprile 1962, si dichiara favorevole all'approvazione del disegno di legge, che è approvato dalla Camera senza discussione il 20 e 21 novembre 1962.

Legge 29 novembre 1962, n. 1652.

2. — Disegno di legge presentato il 31 ottobre 1958 dal Ministro di grazia e giustizia Gonella (Camera n. 521; Senato n. 477): « Modificazioni all'articolo 571 e seguenti del codice di procedura penale ».

Riconosce il diritto alla riparazione a tutti i condannati ingiustamente che sono stati assolti in sede di revisione, per effetto della sentenza della corte di cassazione o del giudice di rinvio dalla cassazione. Non ha diritto alla riparazione chi abbia, per dolo o colpa grave, dato o concorso a dare causa all'errore giudiziario. La riparazione, consistente in una somma di denaro, deve essere commisurata alla durata della eventuale carcerazione ed in generale alle conseguenze personali derivate dal pagamento in danaro, che si dimostrassero opportune, quale la concessione di una rendita vitalizia o il ricovero a spese dello Stato in un istituto di cura e di educazione. In caso di morte del prosciolto la riparazione spetta ai discendenti, al coniuge non separato legalmente per sua colpa ed agli ascendenti. La domanda può essere proposta con il ricorso nella procedura di revisione o successivamente, entro un anno dalla pronuncia della sentenza di annullamento senza rinvio o di assoluzione. Quando la sentenza di condanna è stata annullata senza rinvio o quando l'assoluzione è stata dichiarata nel giudizio di rinvio, la competenza a pronunciare sulla predetta domanda spetta al giudice che pronuncia la sentenza di assoluzione.

Discusso dalla IV Commissione giustizia della Camera in sede legislativa (relatore Caccuri) il 3, 11 e 18 dicembre 1958 e nel mese di marzo 1959.

Approvato con emendamenti formali il 17 marzo 1959.

Al Senato il disegno di legge venne discusso unitamente alle analoghe proposte (Senato nn. 138 e 149) che furono assorbite: la II Commissione giustizia in sede deliberante presentò due relazioni: una per la maggioranza (relatore Azara) che si dichiarò favorevole all'approvazione del provvedimento nel testo trasmesso dalla Camera, ed una di minoranza, relatore Picchiotti, che, dopo aver ricordato le caratteristiche dei progetti di legge in materia di errore giudiziario presentati nelle scorse legislature, sottolineò le carenze del disegno di legge governa-

tivo che prevedeva il risarcimento del danno solo per coloro che erano riconosciuti innocenti in sede di revisione, escludendo ingiustificatamente gli imputati che fossero assolti nel processo di primo grado o di appello o che avessero sofferto un periodo di carcerazione preventiva seguita da proscioglimento in istruttoria.

Il Senato discusse il disegno di legge il 10, 11, 12 e 13 maggio 1959.

Presero parte alla discussione i senatori Massari, Romano, Capalozza, Nencioni, Berlingieri, Ottolenghi, Tessitori, Leone, Dardanelli, Monni e Cerabona. Gli oratori di maggioranza sostennero che la riparazione dell'errore giudiziario doveva essere limitata al caso di assoluzione in seguito a revisione del processo; gli oratori di minoranza contestarono tale tesi lamentando, di conseguenza, la inefficenza del disegno di legge governativo e proponendo numerosi emendamenti sulla base delle proposte Picchiotti e Cerabona. Dopo le repliche dei relatori Picchiotti e Azara e del Ministro di grazia e giustizia Gonella, il Senato respinse a scrutinio segreto un emendamento dei senatori Picchiotti e Barbareschi tendente ad estendere il diritto al risarcimento. Il disegno di legge venne quindi approvato nella seduta del 13 maggio 1960.

Legge 23 maggio 1960, n. 504.

IV LEGISLATURA

(16 MAGGIO 1963 - 10 MARZO 1968)

1. — Disegno di legge presentato dal Ministro di grazia e giustizia Bosco (Senato n. 135; Camera n. 2065): « Prevenzione e repressione di particolari forme di reati della delinquenza organizzata ».

Riflette i suggerimenti della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia. Prevede che i procuratori della Repubblica, anche in caso di mancata diffida, possano proporre misure di prevenzione della sorveglianza speciale e del divieto o dell'obbligo di soggiorno e che il presidente del tribunale, nei casi di particolare gravità possa, provvisoriamente, disporre l'obbligo di soggiorno in un comune diverso da quello di residenza fino a che la misura di prevenzione sia stata resa esecutiva. Nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose sottoposte a diffida è consentito il fermo regolato dall'articolo 238 del codice di procedura penale anche quando non vi sia l'obbligo di mandato di cattura. La legge prevede sanzioni più gravi di quelle contemplate dal codice per taluni reati riguardanti l'allontanamento abusivo dal comune di soggiorno obbligatorio, la guida

di autoveicoli e motoveicoli privi o non in regola con la patente, per l'omessa denuncia o porto abusivo d'armi.

Legge 31 maggio 1965, n. 575.

2. — Proposta di legge dei senatori Picchiotti e Papalia (Senato n. 189; Camera n. 1697): « Abrogazione dell'obbligatorietà del mandato di cattura per i reati fallimentari ».

Stabilisce l'abolizione dell'obbligo del mandato di cattura per i delitti in materia fallimentare. Abroga pertanto l'articolo 239 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, per far rientrare la disciplina giuridica della questione nell'ambito degli articoli 253 e 254 del codice di procedura penale.

Legge 18 novembre 1964, n. 1217.

3. — Disegno di legge presentato dal Ministro di grazia e giustizia Reale (Senato n. 1061; Camera n. 2381): « Disposizioni sull'istruzione sommaria ».

Per sanare il contrasto sorto da un lato tra la giurisprudenza e le sentenze della suprema Corte di cassazione a sezioni unite (17 maggio 1958) e dall'altro con la sentenza 19 febbraio 1965, n. 11, della Corte costituzionale che ha dichiarato non fondata la questione della legittimità costituzionale dell'articolo 392, primo comma, del codice di procedura penale in relazione agli articoli 304-*bis*), 304-*ter*), 304-*quater*) dello stesso codice e dell'articolo 24 della Costituzione, stabilisce l'applicabilità dei citati articoli 304-*bis*), 304-*ter*), 304-*quater*) nell'istruzione sommaria.

4. — Proposta di legge del deputato Zappa presentata il 28 gennaio 1965 (Camera n. 2021; Senato n. 1073): « Modifica dell'istituto della revisione previsto dal codice di procedura penale » approvata con il nuovo titolo « Nuove norme in tema di revisione delle sentenze penali ».

La legge stabilisce i casi, i limiti, le forme e gli effetti dei procedimenti di revisione delle sentenze penali. È prevista la revisione in cinque casi:

a) se i fatti stabiliti a fondamento della sentenza di condanna non possono conciliarsi con quelli stabiliti in un'altra sentenza penale irrevocabile dell'autorità giudiziaria o di giudici speciali;

b) se la sentenza penale di condanna si sia basata su una sentenza di un giudice civile o amministrativo successivamente revocata;

c) se dopo la condanna si scoprono nuovi elementi di prova che rendono possibile l'applicazione della prima parte o del terzo capoverso dell'articolo 479 per l'assoluzione del condannato;

d) se la condanna venne pronunciata in seguito a falsità in atti o in giudizio o in altro fatto preveduto dalla legge come reato;

e) qualora dopo la condanna per omicidio sopravvengano prove evidenti che la morte della persona non si è verificata.

Si stabilisce, inoltre, che al condannato che abbia ottenuto la revisione spetta un'equa riparazione commisurata alla durata della detenzione e alle gravi conseguenze personali e familiari derivate dalla prima condanna. La legge estende la sua efficacia anche alle condanne divenute irrevocabili prima della sua entrata in vigore.

Legge 14 maggio 1965, n. 481.

5. — Disegno di legge presentato dal Ministro di grazia e giustizia Reale il 22 giugno 1965 (Camera n. 2465; Senato n. 1388): « Introduzione di registratori magnetici nel processo penale ».

Durante la discussione al Senato, nel titolo è stata soppressa la parola « magnetici ». Il giudice, d'ufficio o su richiesta del pubblico ministero o di alcuna delle parti, può autorizzare la registrazione con apparecchi magnetici dei dibattiti di un processo penale di primo grado, e di quelli rinnovati in grado di appello o per rinvio dopo annullamento, qualora l'aula di udienza sia a ciò attrezzata. Ciò non esclude l'obbligo da parte del cancelliere di redigere il verbale.

Tornato alla Camera (2465-B), ed approvato senza modificazioni dalla IV Commissione.

Legge 6 dicembre 1965, n. 1369.

6. — Proposta di legge del deputato Fortuna, presentata il 24 agosto 1963 (Camera n. 375): « Modifiche al codice di procedura penale ».

Le modifiche concernono i seguenti articoli del codice di procedura penale: articolo 275 (si propone che in ogni stato e grado del giudizio deve essere disposta anche d'ufficio la scarcerazione dell'imputato o detenuto se la custodia preventiva abbia oltrepassato determinati limiti di tempo); articoli 304-*bis* e 390 (autorizza i difensori ad assistere nel corso dell'istruttoria, all'interrogatorio dell'imputato e dei testimoni); articolo 467 (dispone che durante il dibattito i giudici, il pubblico ministero, le parti private ed i difensori hanno diritto di fare anche direttamente domande all'imputato); articolo 554 (dispone che la revisione della sentenza medesima consegue ad un giudizio viziato di una o più nullità di cui all'articolo 185 del codice di procedura penale).

7. — Proposta di legge del senatore Nencioni, presentata l'11 giugno 1963 (Senato n. 14): « Modifica degli articoli 187 del codice

penale e 489 del codice di procedura penale per l'estensione dell'istituto della provvisionale al giudizio penale ».

Propone che il giudice possa assegnare una provvisionale ad istanza della parte civile.

Inoltre l'esecuzione provvisoria della provvisionale viene concessa su istanza di parte nei limiti della quantità per cui il giudice ritenga già raggiunta la prova.

Esaminata dalla Commissione giustizia del Senato, in sede referente, rimasta presso quella Commissione.

8. — Disegno di legge del Ministro di grazia e giustizia, Reale, presentato il 19 marzo 1965 (Senato n. 1033 - Camera n. 2381): « Disposizioni sull'istruzione sommaria ».

A seguito della sentenza della Corte costituzionale del 19 febbraio 1965, n. 11, prevede l'applicazione anche nell'istruzione sommaria degli articoli 304-*bis*, 304-*ter* e 304-*quater*.

Venne approvato dal Senato con emendamenti e, successivamente, discusso dalle Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia della Camera il 24 settembre 1965. Rimasto presso queste Commissioni.

9. — Proposta di legge del senatore Alessi, presentata il 3 luglio 1965 (Senato n. 1285): « Modificazioni ed integrazioni agli articoli 304, 390, 398 e 506 del codice di procedura penale, relativi all'avviso di procedimento e alla nomina del difensore ».

Propone che con il primo atto della istruzione il giudice istruttore comunichi a coloro che possono avervi interesse come parti private l'avviso di procedimento. L'avviso di procedimento è comunicato anche a tutti i destinatari di qualsiasi atto processuale rispetto al quale la legge riconosce un determinato diritto all'imputato. Per quanto concerne i procedimenti svolti con istruzione sommaria, per l'avviso di procedimento, si osservano le disposizioni stabilite per l'istruzione formale. Rimasta presso la Commissione giustizia del Senato.

10. — Proposta di legge dei senatori Battino-Vittorelli ed altri, presentata il 22 giugno 1966 (Senato n. 1738): « Abrogazione degli articoli 55, 56, 57, 58 e 59 del codice di procedura penale ».

Propone la soppressione dell'istituto della rimessione dei procedimenti, in sede diversa per motivi di ordine pubblico e per legittimo sospetto. Rimasta presso la Commissione giustizia del Senato.

11. — Proposta di legge del deputato Riccio, presentata il 29 maggio 1963 (Camera n. 52): « Modifica all'articolo 205 del codice di procedura penale ».

Propone che i provvedimenti relativi alla libertà personale abbiano efficacia esecutiva immediata e che qualsiasi impugnazione non sospenda l'esecuzione. Rimasta presso la Commissione giustizia della Camera.

12. — Proposta di legge del deputato Milia, presentata il 10 luglio 1963 (Camera n. 207): « Modifica all'articolo 507 del codice di procedura penale ».

Propone norme per la compilazione del decreto di condanna, al fine di rendere più facilmente attuabile la difesa dei cittadini. Rimasta presso la Commissione giustizia della Camera.

13. — Proposta di legge del deputato Milia, presentata il 25 luglio 1963 (Camera n. 283): « Assunzione da parte dello Stato della spesa relativa alla richiesta della copia istruttoria scritta o orale, e della citazione dei testi da parte dell'imputato ».

Propone che lo Stato anticipi le spese per quanto specificato nel titolo della proposta con facoltà di ripeterle dall'imputato solo quando vi sia stata sentenza passata in giudicato. Rimasta presso la Commissione giustizia della Camera.

14. — Proposta di legge del deputato Accreman, presentata il 2 ottobre 1963 (Camera n. 507): « Modifica degli articoli 205 e 281 del codice di procedura penale ».

Propone che durante il termine per impugnare il provvedimento e durante il giudizio sull'impugnazione sia sospesa l'esecuzione salvo che la legge disponga altrimenti. L'esecuzione non è sospesa per i provvedimenti riguardanti la libertà personale. Inoltre, l'impugnazione del pubblico ministero non sospende l'esecuzione dell'ordinanza che concede la libertà provvisoria. Rimasta presso la Commissione giustizia della Camera.

15. — Proposta di legge del deputato Pennacchini, presentata il 26 febbraio 1965 (Camera n. 2136): « Assistenza dei difensori nell'istruzione sommaria ».

Estende le norme stabilite dagli articoli 304-ter e 304-quater all'istruzione sommaria.

Esaminata con il disegno di legge n. 1061 del Senato e n. 2381 della Camera. Rimasta presso le Commissioni riunite affari costituzionali e giustizia della Camera.

16. — Proposta di legge del deputato Pennacchini, presentata il 24 febbraio 1966 (Camera n. 2987): « Modifica dell'articolo 175 del codice penale e dell'articolo 487 del codice di procedura penale ».

Detta nuove norme in merito ai provvedimenti relativi alla sospensione condizionale della pena ed alla non menzione della condanna

nel certificato penale. Rimasta presso la Commissione giustizia della Camera.

17. — Proposta di legge dei deputati Ruffini ed altri, presentata il 3 marzo 1966 (Camera n. 2997): « Abrogazione degli articoli da 571 a 574-*bis* del vigente codice di procedura penale e nuova disciplina della riparazione dei danni materiali e non materiali derivanti da errori giudiziari o da ingiusta carcerazione preventiva ». Prevede con esplicita casistica le persone che hanno diritto ad equa riparazione da parte dello Stato, commisurata alla durata della carcerazione o internamento ed alle conseguenze personali derivate dalla condanna, quando vi si stato errore giudiziario. Detta norme sulle modalità della domanda, sulla competenza a decidere e sulla surroga riconosciuta allo Stato, fino a concorrenza della somma pagata, nel diritto al risarcimento dei danni contro gli eventuali terzi responsabili. Rimasta presso la Commissione giustizia della Camera.

18. — Proposta di legge del deputato Manco, presentata il 16 aprile 1966 (Camera n. 3088): « Riforma al codice di procedura penale ».

La proposta si compone di 18 articoli e tende a ripartire più vantaggiosamente il lavoro istruttorio tra pubblico ministero e giudice istruttore con l'intendimento di eliminare il grave inconveniente dell'istruttoria delegata ai pretori ed ai vice-pretori. Prevede un più ampio intervento del magistrato nel corso delle indagini di polizia; sostituzione delle sentenze istruttorie con ordinanze succintamente motivate; competenza del giudice istruttore per i processi di corte di assise, mentre i processi di tribunale resterebbero di competenza del pubblico ministero. Detta nuove norme in merito alla procedura di impugnativa delle ordinanze di proscioglimento, ai depositi di perizie, alla più incidente persecuzione della falsa testimonianza. Regolamenta i rinvii del processo e detta nuove disposizioni sulla contestazione della recidiva. Rimasta presso la Commissione giustizia della Camera.

DISEGNO GOVERNATIVO

« LEGGE DELEGA PER LA RIFORMA DEL CODICE
DI PROCEDURA PENALE ».

L'avvenimento più importante, comunque, nella IV legislatura resta la presentazione alla Camera del disegno di legge: « Delega legislativa al Governo per la riforma del codice di procedura penale » (stampato Camera n. 2243).

Tale disegno di legge è stato ampiamente discusso nel corso di 32 sedute che la IV Commissione ha dedicato a questo argomento dal 24 marzo al 14 dicembre 1966.

Nella relazione del provvedimento governativo, che qui si riporta ampiamente, si ammette che: « Per unanime riconoscimento, il punto cruciale del processo penale è costituito dalla fase istruttoria, dalla cui disciplina dipende in massima parte l'andamento di tutto il processo. È opinione comune, perciò, che la lamentata disfunzione della giustizia penale abbia causa prevalente nell'attuale sistema istruttorio, di cui pertanto si auspica una radicale riforma.

« Tra le principali caratteristiche della vigente disciplina processuale sono da annoverare il dualismo istruttorio (istruzione sommaria e istruzione formale) ed il valore di prova attribuito agli elementi raccolti nella fase dell'istruzione.

«Altra notevole caratteristica è rappresentata dal fatto che l'istruzione, sia essa sommaria o formale, è normalmente preceduta da una fase di indagini preliminari di polizia giudiziaria, i cui risultati possono essere assunti a base del convincimento del giudice.

« La critica che unanimemente si muove a tale sistema si appunta su due direzioni: si osserva in primo luogo che il susseguirsi delle indagini preliminari di polizia giudiziaria, dell'istruzione sommaria e dell'istruzione formale (nei casi piuttosto frequenti in cui vi sia il passaggio dall'uno all'altro tipo di istruttoria) importa una inutile ripetizione di attività, con notevole dispendio di mezzi e soprattutto con enorme perdita di tempo, che è causa prima della eccessiva lentezza in cui si manifesta la malattia fondamentale del processo; in secondo luogo si rileva che l'attribuzione del valore di prova agli elementi raccolti nella fase di indagini preliminari e nella fase istruttoria, ispirate in modo del tutto preminente al sistema inquisitorio, porta alla cristallizzazione delle prove, con grave pregiudizio dei diritti della difesa e dell'accertamento della verità.

« Il rimedio pressoché unanimemente proposto per ovviare a tali inconvenienti è quello dell'unificazione dell'istruttoria, che secondo una tendenza dovrebbe essere esclusivamente sommaria, mentre secondo un'altra tendenza dovrebbe essere unificata in sede formale, offrendo quest'ultimo tipo di istruzione maggiori garanzie di imparzialità.

« È fuori dubbio che il sistema accusatorio, oltre che più consono alla coscienza giuridica moderna e democratica, risponde maggiormente all'esigenza di accertamento della verità. E poiché l'essenza del sistema accusatorio sta nella eguaglianza dell'accusa e della difesa di fronte al giudice, si è ritenuto di adottare il principio della unificazione dell'istruttoria presso il giudice istruttore. Invero l'uguaglianza assoluta dell'ac-

cusa e della difesa non potrebbe conseguirsi in fase istruttoria senza ricondurre la figura del pubblico ministero a quella dell'accusatore benché pubblico, di fronte al quale sta il difensore e, al di sopra di entrambi, il giudice.

« Tuttavia non può non ammettersi la facoltà del pubblico ministero di compiere indagini preliminari, limitatamente alla esigenza della formulazione dell'imputazione ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

« La novella n. 517 del 1955 tendeva a migliorare notevolmente la posizione della difesa, ma se le disposizioni di quella legge riguardanti l'intervento del difensore non sono state ritenute dalla giurisprudenza della cassazione applicabili all'istruzione sommaria non è solo per un probabile fraintendimento delle intenzioni del legislatore, ma è perché i diritti di parità alla difesa, che i moderni orientamenti giuridici e sociali reclamano, sono stati ritenuti poco conformi al carattere inquisitorio proprio dell'istruzione sommaria, potendo il principio accusatorio trovare applicazione solo in un sistema istruttorio che veda l'accusa (pubblica) e la difesa uguali o pressoché uguali innanzi al giudice istruttore.

« Si è eccetto che la generalizzazione dell'istruzione formale sarebbe controproducente ai fini della soluzione della crisi giudiziaria ed in contrasto con l'esigenza della semplificazione, che dovrebbe essere alla base della nuova disciplina del processo penale. Ma non sarebbe certo meritevole di approvazione un sistema che allo scopo della semplificazione ed all'esigenza di rapidità sacrificasse l'interesse, più rilevante, della tutela della verità. Invero, quand'anche potesse ammettersi la inconciliabilità dell'esigenza di snellimento con quella dell'accertamento della verità, dovrebbe osservarsi che, riconosciuta la legittimità e l'irrefrenabilità dell'istanza di maggiori diritti e garanzie alla difesa dell'imputato, questa esigenza dovrebbe sopravanzare quella della rapidità, giacché la rapidità senza la soddisfazione dei diritti della difesa, sarebbe contraria alla fondamentale esigenza di giustizia.

« D'altra parte, una volta che si accordassero alla difesa nell'istruttoria sommaria quelle guarentigie delle quali si riconosce la necessità, evidentemente il procedimento sommario acquisterebbe gran parte di quella pesantezza rimproverata all'istruttoria formale.

« Il problema dello snellimento del processo va, quindi, risolto su altre basi, non apparendo inconciliabili l'esigenza della rapidità con quella delle garanzie della difesa.

« In primo luogo, l'unificazione dell'istruttoria in sede formale, non implica la necessità dell'istruttoria in ogni caso, potendo il giudizio svolgersi anche a prescindere dall'istruzione, quando non vi sia la necessità di una preventiva acquisizione di elementi probatori, come

è ammesso anche dal vigente sistema nei casi di giudizio direttissimo. Perciò, il disegno di legge fissa il principio dell'ampliamento di tale procedura particolare, mediante l'estensione del giudizio direttissimo — senza limiti di tempo e senza altre condizioni — a tutti i casi nei quali non ricorra la necessità di indagini istruttorie mentre la fase dell'istruzione può essere lasciata soltanto per i casi in cui appaia indispensabile la preventiva acquisizione di elementi probatori.

« Ristretto così notevolmente il campo di applicazione di tale fase preliminare del giudizio, il criterio fondamentale di una maggiore semplificazione dello svolgimento del processo, in sede di attuazione della delega legislativa, potrà essere tenuto presente nella concreta disciplina dell'istruzione, in relazione all'opportunità di ricondurre l'istruttoria al suo vero ed unico scopo, che non è quello di stabilire la colpevolezza o l'innocenza, ma quello di stabilire se l'imputato deve essere o meno tratto a giudizio.

« Potranno essere quindi, dettate norme atte ad indirizzare l'attività istruttoria verso una minore analiticità e minuziosità nella ricerca e nella esposizione degli elementi probatori; scopo al quale si dimostrano efficaci anche i criteri di prevenzione della durata massima della fase istruttoria e del rinvio a giudizio mediante ordinanza sommariamente motivata.

« Dopo il criterio dell'adeguamento ai principi risultanti dalla Costituzione, l'articolo 2 fissa due essenziali direttive: la semplificazione dello svolgimento del processo e l'accentuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio. Entrambi tali criteri costituiscono non tanto singoli principi direttivi quanto fondamentali motivi ispiratori della riforma, che esplicitamente ritornano in diversi altri principi enunciati nell'articolo 2, di alcuni dei quali si è già fatto cenno trattando del sistema istruttorio.

« Per quanto riguarda l'eco che, in particolare, il motivo fondamentale della semplificazione trova nella enunciazione degli altri criteri direttivi, si pensi al principio dell'adozione di mezzi meccanici opportuni per la documentazione degli atti processuali, all'obbligo della polizia giudiziaria di denunciare immediatamente il reato, al criterio della concentrazione del dibattimento in una o in poche udienze ed all'esame diretto dell'imputato, dei testimoni e dei periti, da parte del pubblico ministero e dei difensori.

« Inoltre, alla luce dell'esigenza di semplificazione e, quindi, di accelerazione del procedimento vanno intesi anche altri criteri direttivi, quali il principio della strumentalità delle forme e quello della redistribuzione della competenza per materia, oltre che del criterio quantitativo della pena applicabile, anche del criterio qualitativo del reato.

« All'accentuazione del carattere accusatorio del processo penale va, poi, collegato il principio dell'oralità.

« Posto, infatti, che il principio di oralità serve ad instaurare il libero controllo delle parti, occorre che si apportino rigorose limitazioni alla possibilità di evasione dal predetto principio che, già eccessive nel codice, sono divenute nella prassi molto diffuse. A tal fine, il n. 31 dell'articolo 2 del disegno di legge stabilisce il criterio della limitazione della lettura nel dibattimento degli atti istruttori e degli atti di polizia giudiziaria, contenenti dichiarazioni, ai casi di irripetibilità dell'atto.

« Connesso al principio di oralità è, infine, anche il principio di concentrazione della causa in una o in poche udienze vicine, in modo da impedire quelle parentesi temporali di notevole entità fra più udienze di un unico dibattimento, che sono indubbiamente pregiudizievoli all'accertamento della verità.

« Inoltre, nel criterio di ammettere la *cross-examination* trova ancora eco l'esigenza fondamentale della semplificazione del processo, da cui soltanto può derivare il rimedio più efficace all'attuale disfunzione della giustizia penale nel nostro paese.

« Nel perseguimento, poi, dell'altro motivo dominante della riforma, relativo alle esigenze di giustizia sostanziale, i numeri 32 e 33 dell'articolo 2 fissano, rispettivamente, i criteri di ammissibilità di nuovi motivi dell'impugnazione e di ammissibilità dell'assunzione nel procedimento d'appello di prove richieste, ma non assunte, nel procedimento di primo grado.

« Altri notevoli criteri direttivi — continua sempre la relazione del disegno di legge — riguardano l'istituto della revisione ed il processo per l'applicazione delle misure di sicurezza.

« La revisione del processo penale costituisce un limite all'efficacia del giudicato ed un mezzo per la riparazione dell'errore giudiziario. Secondo l'ordinamento vigente, però, questo limite è assai rigido, tanto da divenire in pratica difficilmente utilizzabile. Invece il fenomeno dell'errore giudiziario, per la natura degli interessi che sono coinvolti nel processo penale e per il pregiudizio che dall'errore può derivare, esige l'elaborazione di uno strumento valido a contenerne le conseguenze dannose.

« Sulla inadeguatezza delle attuali norme concernenti la revisione e sulle inammissibili angustie dell'istituto è stata di recente richiamata l'attenzione dell'opinione pubblica da un caso clamoroso, che ha dato l'avvio anche ad iniziative parlamentari, intese ad una parziale modifica della vigente disciplina, onde apprestare il rimedio per la normaliz-

zazione di una situazione giuridica assurda, in relazione alla situazione reale.

« Ma le esigenze da tempo prospettate dagli studiosi vanno al di là del caso particolare ed impongono una riforma più larga dell'istituto della revisione.

« Diverse sono le tendenze che si sono manifestate, ma tutte concordano sulla necessità di una estensione della sfera di applicazione di questo rimedio contro gli errori giudiziari.

« Il disegno di legge si limita a prefiggere il criterio dell'ampliamento dei casi di revisione per una più efficace tutela dell'innocente. Solo un'attenta analisi dei dati fenomenici ed un giusto temperamento delle varie esigenze che sono alla base dell'istituto, infatti, consentiranno di precisare i limiti di ammissibilità dello straordinario rimedio in esame.

« Quanto alle misure di sicurezza, è stato posto in luce che esse quantunque costituiscano forme restrittive della libertà personale, non vengono sempre applicate a seguito di un procedimento nel quale il prevenuto goda di tutte le garanzie giurisdizionali, come la contestazione, il contraddittorio, la difesa, il diritto di impugnazione. Si pensi al caso in cui le predette misure di sicurezza vengono disposte dal giudice di sorveglianza.

« È apparso, pertanto, necessario proporre una opportuna riforma, affinché anche nel processo per l'applicazione delle misure di sicurezza siano garantiti all'interessato gli stessi diritti che gli vengono riconosciuti nel processo ordinario ».

I LAVORI E LE CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE GIUSTIZIA NELL'ATTUALE LEGISLATURA

All'inizio della V legislatura è stato presentato dal Governo Leone e mantenuto dal Governo Rumor, il disegno di legge n. 380 che, come reca la relazione introduttiva, « utilizza al massimo i proficui ed approfonditi lavori della Commissione giustizia nella decorsa legislatura, riproduce le grandi linee del testo di detta Commissione approvato in sede referente, dal quale si discosta per talune disposizioni che un meditato ed obiettivo riesame ha consigliato di adottare ».

Prima di affrontare compiutamente il merito del disegno di legge sembra opportuno sottolineare la necessità e l'urgenza di una nuova disciplina del processo penale.

NECESSITÀ ED IMPEGNO DI UN NUOVO PROCESSO PENALE.

La crisi della giustizia in Italia è, infatti, un dato di fatto incontrovertibile uscito definitivamente dall'ambito della polemica tra sostenitori e detrattori dello *status quo* per formare oggetto di preoccupata attenzione da parte di quanti avvertono le gravi complicazioni che dai guasti e dalle carenze del sistema giudiziario si riflettono sulle sorti della democrazia.

Dai numerosi convegni di studiosi, dal dibattito vivacissimo che si è venuto sviluppando negli ultimi anni all'interno dell'ordine dei magistrati, fino ad un non dimenticato discorso del Capo dello Stato in occasione di una riunione del Consiglio superiore della magistratura, è stato un continuo autorevole e pressante richiamo alla indilazionabile necessità di una profonda revisione dei codici; traguardo verso il quale ansiosamente aspira, sia pure con minore consapevolezza dei termini giuridici del problema, l'opinione pubblica nazionale, allarmata e persino scandalizzata, senza distinzioni ideologiche o di ceto sociale, per il ripetersi di clamorose manifestazioni di inefficienza del meccanismo giudiziario.

Ovviamente, tale crisi presenta il punto di maggior pericolo là dove investe e mette a repentaglio i diritti fondamentali della persona umana, cioè nel campo penale, poiché, quando alla lesione dei suddetti diritti non segue, o segue tardivamente, la riparazione giudiziaria, è lo stesso ordine giuridico statale che ne rimane offeso e compromesso.

Di qui l'esigenza che l'impegnativa opera di riforma dei codici prenda le mosse da quello di procedura penale, in ordine al quale si può constatare, oggi, la felice coincidenza di una maggiore ampiezza e profondità di studi rispetto agli altri.

CAUSE DELLA CRISI.

Quali sono i motivi dell'allarme di tutti gli operatori del diritto e della sfiducia dei cittadini verso la giustizia penale? Dove risiedono le maggiori disfunzioni ed i più seri malanni del processo penale?

Per poter porre mano ai rimedi e valutarne preventivamente l'efficacia occorre rispondere, sia pure sinteticamente, a questi interrogativi.

Gli inconvenienti più gravi sui quali non v'è dissenso sono i seguenti:

a) *Lentezza della giustizia.*

È cosa notoria che, di regola, l'istruttoria penale, per una enorme quantità di reati di competenza dei tribunali, si trascina per lungo tempo,

spesso per anni, e che numerosi altri anni debbono trascorrere prima che la vicenda giudiziaria, attraverso le fasi del dibattimento di primo grado, d'appello e di cassazione, possa pervenire al suo termine naturale.

Le conseguenze di tale stato di cose sono di varia natura, incidono su interessi pubblici e privati diversissimi, ma rivestono comunque una grande rilevanza.

La lentezza della giustizia è pregiudizievole alla ricerca della verità perché aumenta il pericolo della dispersione delle prove; toglie efficacia alla funzione intimidatrice della pena che postula un intervento della sanzione il più pronto possibile rispetto alla consumazione del reato e, talvolta, frustra persino lo scopo primario del magistero penale, attraverso le prescrizioni e le amnistie che sovraggiungono ad interrompere il corso; danneggia patrimonialmente e mortifica moralmente le persone offese che debbono attendere per anni la riparazione dei torti subiti.

Nei confronti dei colpevoli la pena, che viene irrogata a distanza di molto tempo dalla consumazione del reato, colpisce spesso una persona diversa da quella che lo commise; una persona cioè, che ha già espiato moralmente la sua colpa, che si è rifatta una vita onesta e laboriosa. Quanto poi all'innocente, l'effetto più aberrante della lentezza esasperante del processo penale sta nel fatto che egli viene riconosciuto tale dopo lunghi anni di sofferenze e di tormenti fisici e morali, spesso dopo un lungo periodo di costrizione della libertà personale, ed il nostro ordinamento non prevede neppure una forma di risarcimento materiale.

b) *Insufficienza delle garanzie obiettive per la ricerca della verità.*

Con tale ampia espressione intendiamo riferirci a quel complesso di lacune e di inconvenienti di cui è costellato l'*iter* del processo penale, che determina nell'opinione pubblica il convincimento di una troppo frequente divergenza tra verità reale e verità processuale. Non importa se tale convincimento, talvolta, sia soltanto frutto di impressioni fallaci ed arbitrarie, poiché esso trova comunque un terreno di coltura ideale nella inadeguatezza degli strumenti predisposti dall'ordinamento giuridico.

Soprattutto la fase della raccolta delle prove, spesso rimessa agli organi di polizia giudiziaria, circondata da un'atmosfera di inquisizione, al di fuori di un adeguato controllo della difesa, getta un'ombra di sospetto sulla imparzialità dell'intero procedimento. L'imputato ha la sensazione di essere in balia di forze oscure e di venire esposto, se non ad una volontà persecutoria dell'inquirente — un tale fenomeno fortunatamente è assai raro — al rischio oggettivo di una indagine svolta a senso unico; affidata a persone degnissime ma non certo im-

muni da deformazione professionale, destinata a cristallizzarsi in verbali poco fedeli — anche qui per motivi che sfuggono alla volontà degli uomini — eppure, il più delle volte, decisivi ai fini della formazione del convincimento definitivo.

c) *Formalismo del processo.*

La tendenza della scuola del positivismo giuridico, che fino ad oggi è stata prevalente, ha portato una notevole rigidità nella codificazione per cui, già nella legge e ancor più nella prassi, il processo penale si è trasformato in una *routine*, in una sequenza di atti rituali, ancorati a forme precise, non importa se, nella sostanza, essenziali o meno ai fini dell'accertamento della verità.

In tal modo la legge si è cristallizzata a scapito della giustizia sostanziale e dell'esigenza della evoluzione del diritto in corrispondenza con il mutarsi di tutte le strutture sociali. Il rigoroso formalismo, che era giustificato dalla necessità di assicurare la certezza del diritto e di garantire il cittadino dai possibili arbitrî di una interpretazione troppo libera, si è risolto in un inceppamento della procedura, fallendo clamorosamente lo scopo di tutelare i diritti fondamentali della persona umana.

COMPLESSITÀ ED ETEROGENEITÀ DEI RIMEDI.

Abbiamo accennato ai problemi di fondo dell'amministrazione della giustizia. È ovvio che per poterli avviare a soluzione occorra un'azione complessa, di natura eterogenea, che investa sia la legislazione, sia l'indirizzo amministrativo dei pubblici poteri sia, infine, il costume, cioè il comportamento di quanti, da posizioni diverse, partecipano al processo e ne condizionano in qualche modo lo svolgimento e l'esito.

Ciò va detto in questa sede, affinché non si alimenti la facile illusione che una modificazione, anche profonda, del diritto processuale possa ovviare ai gravi inconvenienti che si manifestano, in questo campo, nella loro estrinsecazione ultima, perché sono la risultante anche di una serie complessa di fattori cui occorre contestualmente porre mano se si vuole realizzare un progresso effettivo.

Pur non essendo il caso di dilungarsi sui nessi e sulle interdipendenze sopra accennate, ne appare opportuna una rapida indicazione.

Nel campo del diritto penale la depenalizzazione di molte altre infrazioni deve essere ulteriormente attuata al fine di ridurre notevolmente la massa degli affari giudiziari, di rendere quindi disponibili per il processo penale molte energie umane e materiali.

Una riforma organica dell'ordinamento penitenziario e della prevenzione della delinquenza minorile potrà, finalmente, rendere concreta ed operante la funzione rieducativa della pena oltreché attuare un sistema efficace di profilassi criminale, in modo da aggredire la delinquenza alle sue radici e sollevare notevolmente il magistero punitivo dal suo pesante fardello.

Infine, la revisione radicale dell'ordinamento giudiziario, nelle sue molteplici strutture, fornirà allo Stato lo strumento essenziale, direi la materia prima, per una efficiente amministrazione della giustizia. Si pensi alla necessità di una più moderna formazione dei magistrati; di una loro specializzazione che ne utilizzi appieno le capacità e le attitudini; al problema della completa indipendenza interna dei magistrati, ancora attualmente soggetti alle influenze deformatrici della carriera; a quello della restituzione della corte di cassazione alla sua naturale posizione di giudice di legittimità, con esclusione di qualsiasi potere di governo sull'ordine; alla migliore utilizzazione delle energie umane disponibili mediante una più razionale distribuzione delle circoscrizioni territoriali e degli organici negli uffici; l'attribuzione di un più ampio campo di competenze al giudice monocratico e la riduzione del numero dei componenti i collegi in corte d'appello e in cassazione, nonché l'affidamento delle funzioni di giustizia penale ai magistrati onorari. Tutto da studiare il grave problema della eleggibilità di taluni giudici e il vero inserimento delle giurie popolari nel processo.

COSTITUZIONALITÀ E OPPORTUNITÀ DELLA FORMA DELEGATA.

Il problema di fondo, anzi pregiudiziale, riguardante la decisione di affidare al Governo la delega per la emanazione del nuovo codice di procedura penale, è stato oggetto di approfondita discussione da parte della Commissione. Il gruppo comunista ha contestato, soprattutto nella scorsa legislatura, la legittimità e la opportunità di tale scelta, dando origine ad un ampio dibattito pienamente giustificato dall'importanza e dalla delicatezza della materia. La Commissione, vagliati attentamente i diversi aspetti della questione, ha approvato, con l'esclusione del gruppo comunista, la concessione della delega al Governo.

La tesi sostenuta, peraltro non senza qualche perplessità, secondo cui il Parlamento può ricorrere alla delega soltanto per le « leggi marginali » ma non per le « grandi leggi » dello Stato — tra le quali certamente va annoverato il codice di procedura penale —, anche se trova degli addentellati nei lavori preparatori della Costituzione, non è fondata di fronte alla norma di cui all'articolo 76 della Carta costituzionale e del suo armonico inquadramento nel sistema della Costitu-

zione stessa. D'altra parte non è esatto che i lavori preparatori siano contro questa interpretazione.

Un loro accurato esame rivela, infatti, che sono senza dubbio prevalenti le indicazioni nel senso che la emanazione di un codice può essere oggetto di delega legislativa.

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

A favore della concessione della delega al Governo sono stati addotti i seguenti argomenti: la complessità e la vastità dell'opera; l'esigenza di una tecnica raffinata nella redazione delle norme; la necessità di coordinare il testo approntato con le altre leggi fondamentali dello Stato; il gravoso impegno di lavoro del Parlamento sia in sede politica sia in sede legislativa; l'urgenza di provvedere in relazione ai bisogni oggettivi dell'amministrazione della giustizia penale del Paese; le difficoltà insite nella composizione attuale dell'Assemblea. Questi argomenti non operano tutti sullo stesso piano; alcuni, di notevole peso nella presente situazione, sono di natura contingente; altri, che si fondano su esigenze permanenti della codificazione, hanno un peso decisivo nell'orientare la scelta ove alla delega al Governo si contrapponga la formulazione degli articoli del codice in Assemblea. Hanno un peso meno rilevante, invece, ove alla delega si contrapponga il procedimento in Commissione previsto dall'articolo 85 del regolamento della Camera dei deputati. Questa diversa valutazione concerne anche il fatto, invocato a riprova della validità degli argomenti sopraindicati, che i codici — le ricordate eccezioni non sono sufficienti a incrinare l'affermazione, se valutate nella loro esatta consistenza — sono stati sempre emanati mediante delega al Governo. Infatti in passato, i regolamenti delle Camere non prevedevano procedimenti del tipo di quello disciplinato dalla norma dianzi richiamata.

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

Nel regolamento dell'altro ramo del Parlamento, infatti, è stato introdotto l'articolo 26-*bis* per dotare il Senato di un procedimento corrispondente a quello della Camera dei deputati. La parziale diversa formulazione dell'articolo 26-*bis* non è di ostacolo per ritenere sim-

metrici i due procedimenti in quanto, in parte, essa è diretta ad appor-
tare un miglioramento tecnico al procedimento ed in parte, attraverso
la esplicita previsione di quanto dispone l'articolo 72 della Costitu-
zione, a dissipare alcuni dubbi, autorevolmente espressi in dottrina,
sulla costituzionalità dell'articolo 85 del regolamento della Camera
dei deputati.

Contro la delega al Governo sono stati addotti i seguenti argo-
menti: lo spogliarsi del potere legislativo in relazione a leggi impor-
tanti e di notevole valore politico è lesivo della dignità del Parlamento;
il pericolo di incorrere in numerosi casi di incostituzionalità a causa
della difficoltà per il legislatore delegato di ottemperare ai requisiti pre-
visti dalla Costituzione; possibilità che i principi ed i criteri infor-
matori espressi dal Parlamento non siano correttamente interpretati
e attuati. La consistenza di detti argomenti, in quanto operano su piani
diversi, va singolarmente controllata.

Si può convenire, senz'altro, sul punto che il Parlamento deve
riservare a se stesso le leggi più importanti. Il principio, però, non può
ritenersi assoluto. Si deve, infatti, garantire nel contempo che le leggi
siano ben fatte, specie nei casi in cui l'aspetto tecnico abbia rilevante
importanza. Quest'ultimo requisito può far sorgere la necessità di una
scelta, quando davanti al Parlamento vi siano contemporaneamente più
leggi importanti ed urgenti. In tal caso se, per evitare di rinviarne
l'approvazione, si fa ricorso alla delega per quelle più complesse e più
incidenti sul piano tecnico, non vi è dubbio che effettuando tale scelta
non si menoma in alcun modo la dignità del Parlamento, tanto più
quando si tratta di leggi tradizionalmente emanate con questo proce-
dimento.

Prescindendo dalle obiezioni di natura procedurale che si sono
opposte alla possibilità di servirsi, allo stato delle cose, del procedi-
mento previsto dall'articolo 85 del Regolamento — cioè dato il lungo
periodo durante il quale non si è più utilizzato questo procedimento
nonostante che abbia determinato buoni risultati nei pochi casi in cui
è stato applicato — una tale soluzione, in mancanza di una pratica
collaudata, non offre sufficienti garanzie per le esigenze che debbono
essere soddisfatte nella formulazione di tutti i singoli articoli di un
codice, a parte l'effetto dilatorio gravemente pregiudizievole che pro-
vocherebbe. Non si condivide l'opinione per cui la inutilizzazione di
questo procedimento sarebbe prova della sua scarsa funzionalità e tanto
meno quella secondo la quale l'articolo 85 sarebbe caduto in disuso.
Si ritiene, anzi, che la Camera dei deputati debba far ricorso a tale
articolo e vedere in esso una delle vie per superare le difficoltà che di
fatto limitano la sua capacità di legiferare, in modo tempestivo e pro-

ficuo, specialmente in materie importanti e complesse. Tuttavia, la mancanza di una prassi collaudata, anche per quanto riguarda forme di collaborazione con esperti esterni al Parlamento, più impegnative della semplice audizione, non può non essere considerata una seria remora a ricorrere a tale procedimento per la emanazione del codice di procedura penale.

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

La possibilità che i principi e i criteri informativi espressi dal Parlamento possano non essere correttamente interpretati ed attuati, non può certo escludersi in teoria; mancano tuttavia seri elementi per pensare che questo inconveniente possa verificarsi. Ove i lavori preparatori della legge delega — la Presidenza della Camera con precisa sensibilità ha concesso che, pur essendo svolti in sede referente, siano raccolti stenograficamente e pubblicati in volumi di studio — non fossero sufficienti a chiarire la volontà delle Camere, a ciò provvederà la Commissione consultiva formata da parlamentari e da esperti che il Governo si è impegnato a consultare *nel corso della redazione del testo del codice* e non soltanto prima della sua emanazione. Il Parlamento, infine, potrà sempre intervenire responsabilmente con una propria legge, anche nel corso dell'esercizio della delega. A proposito della commissione consultiva, proprio in considerazione delle esigenze tecniche di cui si è parlato più volte, sarebbe opportuno affermare in qualche maniera l'esigenza che gli esperti siano scelti in modo da garantire una congrua presenza di specialisti della materia.

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

CRITERI DELLA RELAZIONE.

Passando ora al nuovo disegno di legge presentato dal ministro Gonella, guardasigilli del Governo Leone, e fatto proprio dal Governo Rumor, articolerò l'esame sui seguenti punti: identificazione degli aspetti qualificanti della riforma e loro idoneità, da un punto di vista generale, a realizzare gli scopi proposti, con riferimento a linee alternative; analisi delle singole disposizioni e delle integrazioni proposte dalla maggioranza della Commissione.

È di tutta evidenza che le fasi dell'esame si pongono in rapporto di pregiudizialità.

Giova precisare, a questo punto, che sembra indispensabile ispirarsi ad un criterio conduttore di vero realismo che, pur tenendo fermi i motivi ideali ai quali costantemente si richiama la parte politica del relatore, muova dalla chiara consapevolezza della complessità della materia e della difficoltà di costringerla in uno schema coerente in tutte le sue parti rispetto alle molteplici e spesso contraddittorie finalità da raggiungere. Intendo dire che la ricerca di un modello perfetto, in questo caso più che in qualsiasi altro, denuncerebbe uno sterile velleitarismo, che non potrebbe approdare ad altro se non al definitivo accantonamento della riforma.

Di questo pericolo si sono già avuti chiari segni in recenti dibattiti, nel corso dei quali l'irrigidimento di opposte correnti dottrinarie sulle rispettive posizioni (o prendere integralmente o lasciare) ha fatto riaffiorare seri motivi di dubbio e di scetticismo, guadagnando alcuni autorevoli politici e giuristi all'idea di abbandonare la strada della riforma organica per il sentiero, certamente più tranquillo ma meno impegnativo, delle « novelle » parziali sul tipo di quella del 1955.

Infatti, nonostante, che della riforma del codice di rito si parli da circa venti anni, nonostante che una commissione ministeriale abbia approntato uno schema, nonostante che negli ultimi tempi si siano moltiplicati i convegni sull'argomento, non solo non si è raggiunta una piattaforma unitaria o, quanto meno, sorretta da una larga base di consensi, ma le dispute e i contrasti si sono inaspriti e cristallizzati tra i seguaci dei diversi orientamenti.

Il dissenso non investe gli obiettivi ultimi della riforma, cioè i principi ai quali dovrebbe essere informato l'ordinamento processuale penale: adeguamento alla Costituzione specie per quanto attiene alla garanzia dei diritti della persona umana, snellimento del processo, oralità, immediatezza, concentrazione del giudizio, nonché idoneità dello strumento alla punizione del reo, che è il fine immanente e, perciò, sottinteso di ogni procedura penale. Ma la contraddizione tra taluni dei

suddetti princìpi — si pensi alle due esigenze della difesa del reo e della celerità dei giudizi — rende praticamente impossibile una soluzione legislativa che tutte le realizzi in misura sufficiente e stimola, invece, la ricerca di combinazioni strumentali diverse, ciascuna delle quali esalta o sacrifica, in varia misura, l'una o l'altra delle esigenze fondamentali e, perciò, spesso denuncia inconvenienti passibili di critiche.

Come effetto dell'impostazione sopra indicata, il mio giudizio sarà spesso tutt'altro che perentorio ma, piuttosto, suffragato da un confronto tra i vantaggi e gli inconvenienti che ciascuna soluzione comporta. In alcuni casi, in Commissione, mi sono limitato a trattare la materia in termini problematici preferendo, ad una scelta non convinta, la formulazione di alternative che siano di stimolo al dibattito parlamentare e da questo possano trarre argomenti di chiarificazione.

TESTO ATTUALE DELLA LEGGE DELEGA

Veniamo ora all'illustrazione complessiva dell'attuale testo della legge delega approvato dalla Commissione in questa legislatura, ponendo in evidenza anche e contemporaneamente tutta la serie di connessioni tra il disegno di legge governativo e le soluzioni approvate dalla Commissione giustizia nella scorsa legislatura per sgomberare il terreno da passate dispute, domande e decisioni.

Valutiamo, ora, direttamente ciò che la maggioranza propone all'Assemblea.

Diciamo subito che si è delineato un processo veramente nuovo e non una riforma, pur ampia, dell'attuale.

Il codice di procedura penale, che il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro due anni, deve attuare i princìpi della Costituzione ed adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia relative ai diritti della persona e al processo penale. È stato così accolto dalla Commissione un emendamento del deputato Vassalli che ha inteso rendere effettivi una serie di impegni internazionali purtroppo disattesi fino ad oggi. Una di queste norme è già stata addirittura inserita nella legge delega al punto 46 (ex 40-*bis*) laddove si sancisce l'obbligo del giudice del dibattimento di assumere le prove indicate a scarico dell'imputato sui punti costituenti oggetto delle prove a carico, nonché la prova indicata dal pubblico ministero a carico dell'imputato sui punti costituenti oggetto della prova a scarico.

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

Non si è, quindi, in presenza di una solenne riaffermazione di un principio ovvio, ma di una direttiva precisa di enorme rilievo giuridico. La disposizione sarebbe veramente inutile, ove la si intendesse nel senso che le norme del nuovo codice non devono essere costituzionalmente illegittime; acquista, invece, un significato di rilevante portata se la si intende nel senso che le norme del nuovo codice devono pienamente corrispondere alla lettera e allo spirito della Costituzione. È noto, infatti, che una norma può essere ritenuta costituzionalmente legittima e, nel contempo, essere suscettibile di una diversa formulazione più rispondente ai precetti costituzionali.

Una approfondita discussione avvenne nella IV legislatura, sul tema essenziale contenuto nel punto 2). Il disegno di legge n. 2243 proponeva « l'adozione di una disciplina intesa ad assicurare una maggiore semplificazione dello svolgimento del processo e ad accentuare i caratteri propri del sistema accusatorio ».

Entrambi tali criteri — sosteneva l'allora guardasigilli Reale — « costituiscono non tanto singoli principi direttivi quanto fondamentali motivi ispiratori della riforma ».

Non parve che la dizione « accentuare i caratteri propri del sistema accusatorio » fosse però sufficiente e la Commissione divise in due parti il criterio. Al punto 1) sancì la massima semplificazione nello svolgimento del processo con l'eliminazione di ogni atto o attività non essenziali e, al punto 2), stabilì che i caratteri « propri » del sistema accusatorio si dovessero « attuare » e non solo « accentuare ».

Era evidente la portata della modificazione: la « accentuazione » implicava una riforma limitata del vecchio sistema e presupponeva la validità in tutto il suo complesso del codice Rocco; la « attuazione » comportava un codice nuovo e non la « riforma » del vecchio e doveva trovare il suo sviluppo logico negli altri criteri della legge delega.

Non si può negare, invece, che tra la perentoria affermazione iniziale — fra l'altro uscita dall'accoglimento di un mio emendamento — ed il resto del testo approvato dalla Commissione giustizia nella pas-

sata legislatura, vi fosse un duro contrasto specie con le disposizioni relative all'istruzione e al dibattimento.

Il risultato finale denunciava, perciò, una insanabile contraddizione proprio in relazione all'aspetto centrale della riforma. Nella scorsa legislatura ritenni doveroso affrontare ed approfondire questo aspetto per cercare di restituire, almeno di fronte all'Assemblea, coerenza al testo della delega. Per completezza riporto quanto ebbi a dire in proposito nella mia relazione, con cui venne accompagnato all'Assemblea il testo approvato dalla Commissione:

« La mancanza di chiarezza renderebbe difficile il compito di chi deve attuare la legge delega e soprattutto esporrebbe la legge delega ad eventuali eccezioni di incostituzionalità per difformità tra i principi ed i criteri direttivi della legge delega e le norme del nuovo codice.

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

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

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

« L'articolo 2, n. 2), è in contrasto, tanto con la disciplina dell'istruttoria quanto con quella del dibattimento. Rispetto all'istruttoria il conflitto nasce dal fatto che questa fase è ancora, nonostante alcune

notevoli innovazioni, prevalentemente segreta, scritta e caratterizzata dall'iniziativa del giudice nella ricerca delle prove. Rispetto al dibattimento, il conflitto nasce dal fatto che, al di là della formula adottata, si riconosce al presidente o al pretore il potere di iniziativa nella ricerca delle prove.

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

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

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

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

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

« Per quanto riguarda il dibattimento, invece, occorre tener presente che il disegno di legge governativo prevedeva l'applicazione dei caratteri propri del sistema accusatorio. In particolare il n. 30) dell'articolo 2 (« esame diretto dell'imputato, dei testimoni e dei periti, da parte del pubblico ministero e dei difensori, con le garanzie idonee ad assicurare la lealtà dell'esame e la genuinità delle risposte sotto la direzione e la vigilanza del presidente del collegio o del pretore, che decidere immediatamente sulle eccezioni ») escludeva il potere di iniziativa del giudice nella ricerca delle prove. Che tale fosse il senso di detta disposizione, è stato ribadito in modo inequivocabile dal sottosegretario Misasi per conto del Governo in risposta alla diversa interpretazione, che della volontà dell'esecutivo, il relatore Valiante si sforzava di prospettare alla Commissione. Questa è stata concorde nell'adottare, per il dibattimento, tutti i caratteri propri del sistema accusatorio meno quello, veramente innovatore rispetto al sistema attuale, della esclusione del potere di iniziativa del giudice nella ricerca delle prove. L'approvazione dell'emendamento aggiuntivo (« il presidente o il pretore può integrare l'esame con le domande che ritenga necessarie ») al n. 30) del testo governativo, lascia, infatti, sussistere ancora tale potere... ».

A tale conclusione i favorevoli all'emendamento erano stati indotti dalle ragioni che seguono:

« La prima ragione è che il processo penale è basato sul principio del libero convincimento del giudice e questo principio verrebbe meno qualora il giudice non partecipasse all'acquisizione delle prove ». Tutto ciò non convince: « posto che "libero convincimento significa che il giudice ha il potere di valutare, secondo la propria coscienza, le risultanze processuali" » cioè esclusione di prove legali, *il rispetto del principio in questione è possibile tanto se è il giudice che acquisisce le prove quanto se queste sono allegare dalle parti*. Il modo dell'acquisizione delle prove non interferisce con la libera valutazione che il giudice fa di esse. *Il principio del libero convincimento del giudice è pienamente compatibile con il sistema accusatorio*.

« La seconda ragione è che, siccome il testo governativo vuole, giustamente, che i risultati dell'istruttoria non siano portati di peso nel dibattimento, ma vengano in questa sede ridiscussi su base critica, ove una delle parti non riproponga elementi già acquisiti al processo del giudice istruttore, il presidente del collegio o il pretore, pur conoscendoli, non dovrebbe prenderli in considerazione nel formare il proprio convincimento, a meno che non si voglia arrivare all'affermazione assurda che un elemento di prova, purché faccia parte del fascicolo processuale in quanto acquisito nell'istruttoria, non possa essere posto a base della decisione, se non ripetuto o altrimenti preso in considerazione

nel dibattimento. Anche questa ragione è priva di fondamento, in quanto è in contrasto con il sistema accusatorio ipotizzare che il giudice del dibattimento abbia conoscenza del fascicolo d'ufficio. *Tutte le prove vanno formate, infatti, in dibattimento ad iniziativa delle parti.* Se vi sono atti irripetibili, questi sono singolarmente acquisiti sempre ad iniziativa delle parti. Solo le prove, che in uno di questi due modi sono state portate in dibattimento, possono essere poste a base della decisione. Alla inevitabile possibilità che per errore, dimenticanza o altra causa una prova non sia portata in dibattimento, si rimedierà in sede di impugnazione. Agli errori, alle sviste anche i giudici sono soggetti!

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

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

* * *

Era tale la convinzione che si dovesse uscire in modo chiaro dalla strettoia, che le mie considerazioni conclusive allora furono problematiche nonostante la qualifica di relatore di maggioranza.

Scrissi ancora e cito testualmente:

« Il giudizio sull'insieme del testo del disegno di legge approvato dalla Commissione non può non essere diverso a seconda che la contraddizione ravvisatavi sia risolta nel senso della esclusione o della introduzione dei caratteri del sistema accusatorio. Si ritiene infatti che l'attuazione dei caratteri del sistema accusatorio, anche se limitatamente

alla fase del dibattito, faccia fare alla riforma, come suol dirsi, un salto di qualità. Con questa affermazione non si vuole affatto riconoscere il carattere positivo degli altri principi e criteri direttivi del disegno di legge delega considerati di per sé; si vuole invece sottolineare la diversa natura e portata che assume la riforma. A seconda della scelta che si fa, si compie o una riforma nell'ambito del sistema e delle strutture esistenti o una riforma che, incidendo profondamente sul sistema e sulle strutture esistenti, ne impone un radicale rinnovamento.

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

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

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

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

ficienza di prove, come certe innovazioni in sede penale farebbero venir meno le resistenze tuttora vivaci dei pratici; ciò si verificherebbe anche per altre innovazioni di fondo come la discussione in Commissione ha a tratti evidenziato.

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

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

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

* * *

Come ha risolto il dilemma il disegno di legge delega n. 380 presentato dal guardasigilli Gonella ed oggi in discussione ?

Accentuando la contraddizione e — comunque — regredendo ancora ad un ibridismo chiaramente non condivisibile.

La fase del processo che, unanimemente, richiede una fondamentale e penetrante riforma — ha scritto il guardasigilli Gonella nella relazione che accompagna il disegno di legge — è « senza dubbio la fase che immediatamente la precede, quella cioè delle indagini di polizia

giudiziaria ». La relazione governativa prosegue accettando l'unificazione dell'istruttoria in sede formale. « L'intervento del giudice nella istruzione — si dice — e perciò nella fase della raccolta delle prove, è stato ritenuto la migliore garanzia dei diritti del cittadino ».

Alla « raccolta » — e quindi alla formazione — delle prove nella istruzione conseguiva naturalmente la trasmissione delle stesse al giudice del dibattimento: si vanificava così la « netta propensione per il sistema accusatorio nel quale si contrappone alla figura del pubblico ministero accusatore, anche se accusatore pubblico, il difensore, e al di sopra di entrambi, operanti su un piano di parità, il giudice ».

Ed infatti al punto 4) della relazione Gonella si sottolinea « l'opportunità da tutti riconosciuta della *cauta* introduzione dell'esame incrociato dell'imputato, dei testimoni e dei periti da parte del pubblico ministero e dei difensori nel dibattimento... ».

Ma è al punto 6) della relazione che il guardasigilli rivela chiaramente l'inversione della tendenza. « La propensione per il sistema accusatorio — egli sostiene — già chiaramente manifestatasi dinanzi alla Commissione giustizia della Camera nella decorsa legislatura ha indotto il Governo all'accoglimento di esso (articolo 2, n. 2); è sembrato opportuno tener conto di taluni casi nei quali qualche aspetto del sistema predetto è pacificamente non accettabile e non è stato difatti accettato in altre parti del provvedimento: pubblicità totale delle indagini, pratica identificazione dell'istruttoria col dibattimento, figura del giudice che assiste passivamente alla acquisizione delle prove offerte dall'accusa e dalla difesa e tali prove valuta senza possibilità di completarle; mancata iniziativa del giudice per proseguire l'azione penale nel caso difficile, ma possibile, di accordo fra accusa e difesa.

« In particolare è sufficiente ricordare la norma del n. 34) dell'articolo 2 che attribuisce al giudice il potere di archiviazione e quindi di procedere, se del caso, in difformità delle richieste del pubblico ministero; la norma del n. 40) dell'articolo 2 che attribuisce al presidente o al pretore il potere di integrare l'esame dell'imputato e dei testimoni con le domande ritenute necessarie (resta sempre aperto il problema se non debba stabilirsi che l'esame sia iniziato dal giudice e successivamente proseguito direttamente dalle parti e dai difensori).

« E del resto assai significative sono le parole che si leggono al riguardo nella relazione della Commissione giustizia della Camera: "La discussione generale ha messo in luce la generale propensione per il sistema accusatorio, e pur nella convinzione di non poterlo trasportare di peso nel nostro ordinamento, si è affermata la necessità di attuare tutti gli aspetti che meglio garantiscono la semplificazione del processo" ».

* * *

In questo quadro, ben si comprende la natura delle modificazioni che un « meditato e obiettivo riesame ha consigliato di adottare », come, ad esempio, all'attuale punto 2) laddove all'« attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio » si è aggiunto « accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile »; al punto 4) con l'aggiunta alle parole « adozione del metodo orale » di una limitativa « regola generale ». Basti pensare — scrisse nella relazione il Ministro Gonella — « alle complesse indagini di natura contabile caratteristiche dei processi relativi a quelle ipotesi criminose più complesse e più insidiose alle quali tende la delinquenza moderna (bancarotta, truffa, appropriazione indebita) ».

In questa logica rientra l'introduzione della « mannaia istruttoria » al punto 20) e la nuova formulazione del punto 21) — « attribuzione al giudice istruttore dell'istruzione » — liquidando con un colpo solo tutta la costruzione (sia pure ancora non totalmente conseguente, come si è detto) di un ufficio che avesse il solo fine di accertare l'impossibilità di prosciogliere l'imputato e la necessità del dibattimento, per ripristinare (sia pure con l'unificazione) tutto il sistema della istruttoria tipicamente inquisitoria.

Così si spiegano il punto 25) e il punto 31) dove sparisce la facoltà del difensore di assistere all'interrogatorio dell'imputato e si introduce un'ambigua eccezione agli altri interventi difensivi.

* * *

Appariva chiaro alla maggioranza della attuale Commissione giustizia che si doveva, con franchezza, decidere sulla via da seguire: e questa decisione si è avuta nell'abbandonare esitazioni ed ambiguità, favorita in questo da un atteggiamento molto aperto del nuovo Governo Rumor che, pur mantenendo il testo del disegno di legge presentato dal Governo Leone, si dichiarava disponibile a molteplici variazioni rimettendosi varie volte al giudizio della maggioranza della Commissione giustizia.

In tale disegno di legge si collocavano tutta una serie di emendamenti predisposti da me, unitamente ai colleghi Vassalli e Musotto, diretti a dare una logica unitaria alle norme delegate ed a superare le preoccupazioni espresse in precedenza. Devo dire che si raggiungeva una costante collaborazione con il correlatore Valiante (DC) e molte volte anche con i gruppi della sinistra.

In definitiva, la attuale formulazione votata dalla Commissione in questa V legislatura, ci trova pienamente d'accordo: si è deciso cioè di conferire particolare rilievo alla statuizione relativa al processo accusatorio, sottraendola alla elencazione dei vari punti del fondamentale articolo 2 della legge delega, ed inserendola direttamente nell'alinea dell'articolo stesso al fine di stabilire, senza equivoci, che il carattere accusatorio del processo è l'elemento dominante della nuova disciplina della materia.

Tenendo conto, però, che il nostro processo avrà sue proprie caratteristiche nella pratica estrinsecazione del sistema accusatorio, si è stabilito che tale sistema si attuerà secondo i principi ed i criteri ben delineati dai sessanta punti previsti dall'articolo 2 della legge delega e che dovranno essere ben presenti nei legislatori delegati.

Perciò, riassumendo: il codice di procedura penale attua i principi della Costituzione, si adegua alle norme internazionali, si sviluppa secondo il sistema accusatorio (articolo 2, primo alinea, testo della Commissione). Appare perciò chiara l'attenzione che la Commissione ha prestato alla immediatezza, all'oralità ed alla concentrazione che sono i tre principi su cui il Chiovenda, fondatore della nuova scuola processuale italiana, ha basato la sua teoria del processo civile, teoria validissima anche nel processo penale.

Sono tre principi che si unificano nel primo di essi, la immediatezza, di cui la oralità e la concentrazione sono condizioni essenziali: principio che risponde alla necessità di eliminare, nei limiti del possibile, ogni schermo tra il giudice e la *res iudicanda*.

Essi sono stati trasfusi nel punto 1) del testo della Commissione (ex 1 del disegno di legge) dove si stabilisce l'eliminazione di ogni atto o attività non essenziale allo svolgimento del processo, ottenendone perciò la massima semplificazione; nel punto 3 (ex 4) con l'adozione del metodo orale come regola generale e nel punto 42 (ex 39) con l'imporre l'immediatezza e la concentrazione del dibattimento. Potrà osservarsi forse, e l'Assemblea farà bene a sviluppare il dibattito su questo problema, che si sarebbe reso meglio il pensiero della Commissione unificando i punti 1), 3) e 42) in un unico precetto: « Immediatezza, oralità e concentrazione del processo ».

È probabile che avere indicato le caratteristiche della immediatezza e della concentrazione solo al dibattimento abbia significato non creare contraddizioni con la disciplina dell'istruttoria come viene delineata nella legge delega: comunque è un tema lasciato all'Assemblea nella sua sovranità.

Sta di fatto che semplificazione, oralità, immediatezza e concentrazione sono criteri e principi che si legano direttamente al carattere netta-

mente accusatorio del processo. Nella semplificazione si può ricondurre anche la non incidenza dei vizi meramente formali degli atti sulla validità del processo (punto 4, ex 5).

Altro elemento estremamente delicato ma legato alla scelta accusatoria, con il ripudio del sistema inquisitorio, è quello del « segreto » istruttorio. La Commissione ha optato per il principio della massima pubblicità « interna » (Vedansi i punti 2, ex 3; 23, ex 23; 26, ex 22-bis; 33, ex 31; 34, ex 32).

Infatti, ciò che conta non è il clamore pubblicitario esterno che non può essere indicato come vera manifestazione della pubblicità del processo ma, piuttosto, è la possibilità che, per le persone interessate al processo stesso, nulla vi sia di segreto potendo così muoversi agevolmente all'interno del procedimento, confortate dalla conoscenza piena dei fatti e degli atti e munite di ogni garanzia tanto nel difendersi quanto nell'accusare.

Condizione essenziale per tutto ciò è la partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento.

E il punto 2 (ex 3) sancisce senza equivoci tale principio.

Da ciò discende la facoltà del pubblico ministero e dei difensori dell'imputato e della parte civile di presentare memorie e di indicare elementi di prova; facoltà degli stessi *di intervenire* nelle perquisizioni, nei sequestri, nelle ricognizioni, negli esperimenti giudiziali, nelle perizie e negli atti istruttori non ripetibili, *di assistere* ad ogni atto istruttorio compreso l'interrogatorio dell'imputato. Restano ovviamente escluse le ispezioni corporali per le quali vi è la possibilità di esaminare il relativo verbale (punto 34, ex 32).

Nella formulazione del punto 33) (ex 31) che indica le predette facoltà vi è stata una lunga discussione in Commissione.

Si trattava di distinguere fra la facoltà delle parti di intervenire negli atti istruttori o solamente di assistervi; e si trattava inoltre di valutare l'eventualità di attività assolutamente urgenti e non rinviabili in relazione all'adempimento di complesse notificazioni a tutte le parti interessate.

Per quest'ultimo problema si è stabilito di limitare l'eventualità della non partecipazione solo agli atti non ripetibili ma anche qui solamente quando si manifestassero casi di *assoluta* urgenza.

Più delicata e complessa la questione, molto dibattuta anche in dottrina, relativa all'intervento del difensore nell'interrogatorio dell'imputato. È nota, a tal proposito, l'avversione di molti giuristi all'intervento della difesa, al fine di non pregiudicarne l'attività nel successivo dispiegarsi del processo.

Anche se tale problema, nel tipo particolare d'istruttoria che la Commissione ha delineato, come vedremo tra breve, non ha l'importanza che avrebbe avuto nel permanere dell'istruttoria tradizionale, dato che non ha rilevanza dibattimentale ciò che si è prodotto in istruttoria, tuttavia da parte della Commissione si è deciso di distinguere tra intervento e assistenza.

All'interrogatorio dell'imputato il difensore e le altre parti assistono *più per rispettare l'esigenza della pubblicità interna* che per dare il crisma della regolarità ad atti che poi — esaurita la funzione istruttoria — non potranno avere validità successiva.

Ed ora vediamo come si delinea, dall'inizio, la dinamica del nuovo processo. Sarà bene, quindi, fissare l'attività della polizia giudiziaria, del pubblico ministero e del giudice istruttore fino al rinvio a giudizio (nuova istruttoria); attività delle parti e potere del giudice del dibattimento; impugnazioni e procedimento di secondo grado.

POTERI E POSIZIONE DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA

Fondamentale è il problema dei poteri e degli obblighi della polizia giudiziaria nella fase di avvio del processo penale perché, su questo terreno, si scontrano con maggiore asprezza l'esigenza del pronto accertamento e della persecuzione dei reati e quella del più ampio rispetto possibile dei diritti del cittadino coinvolto in una vicenda giudiziaria.

Nella scorsa legislatura il disegno di legge Reale dedicava a questa materia i punti 13) e 14) dell'articolo 2 e, dobbiamo subito avvertire, con scarse innovazioni. Nel punto 13) venivano ribaditi i poteri della polizia giudiziaria di compiere gli atti necessari ed urgenti per l'assicurazione delle prove, di arresto della persona colta in flagranza di reato e di fermo della persona indiziata di reato per cui sia obbligatorio il mandato di cattura, ove vi sia sospetto di fuga, così come era ribadito, in quest'ultimo caso, l'obbligo di comunicare il fermo all'autorità giudiziaria per la convalida.

Di nuovo c'era soltanto l'obbligo di denunciare immediatamente il reato al pubblico ministero e la norma coordinata con le altre sopra indicate significava che la polizia giudiziaria non avrebbe potuto compiere direttamente se non gli atti urgenti.

Tale disposizione non apparve pienamente soddisfacente, non tranquillizzando del tutto sulla possibilità che, come oggi avviene, l'inizio dell'azione penale fosse preceduto da un'ampia inchiesta del procuratore della Repubblica, cristallizzata in verbali che sono, di fatto, destinati ad influenzare tutto il corso del processo.

Si trattava, infatti, di un'affermazione generica, di principio, non accompagnata dall'indicazione di sanzioni precise, che lasciava un certo margine di valutazione discrezionale sui poteri della polizia giudiziaria.

Ci rendevamo conto che, allo stato delle cose, non si poteva scardinare dalla radice l'attuale sistema. Ma a nostro giudizio le vere garanzie che debbono a tutti i costi essere attuate in materia di poteri della polizia giudiziaria, vanno ravvisate nel più pronto e diretto intervento del pubblico ministero nella fase di accertamento degli elementi del reato e nella dipendenza più ampia possibile della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria.

Sul primo punto, più che la lettera della legge, potranno l'organizzazione degli uffici e, soprattutto, la disponibilità degli uomini e dei mezzi adeguati allo scopo. Al riguardo c'è da augurarsi che gli organi del pubblico ministero, meno impegnati per effetto della soppressione dell'istruttoria sommaria, possano provvedere più tempestivamente nella fase di primo intervento, adattando a tal fine la struttura interna degli uffici (per esempio con la destinazione di un magistrato al compito esclusivo di svolgere gli atti immediatamente successivi alla notizia del reato). La Commissione, nella scorsa legislatura, aveva modificato la stesura del punto in questione, modificazione ripresa dal disegno Gonella e migliorata ora nel testo della Commissione.

Sul secondo punto è doveroso constatare che la formula adottata dal disegno di legge Reale, e che oggi è stata ripresa, può apparire deludente. Cosa significa, infatti, « diretta disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria » ?

Quali conseguenze pratiche essa potrà determinare, diverse da quelle che si verificano in presenza dell'articolo 220 del codice di procedura penale? Tutti conoscono la situazione di fatto. I poteri della procura della Repubblica e della procura generale sui nuclei della polizia giudiziaria sono limitati, condizionati e talvolta intralciati dalla perdurante dipendenza gerarchica degli ufficiali e agenti componenti gli stessi nuclei dall'arma dei carabinieri o dall'amministrazione della pubblica sicurezza.

Frequenti gli attriti, gli ordini di fonte diversa fra loro incompatibili, persino le circolari dei corpi di appartenenza, intesi a ridurre il rapporto di subordinazione e di collaborazione della polizia giudiziaria con l'autorità giudiziaria.

La soluzione più radicale sarebbe quella di istituire un corpo di polizia giudiziaria direttamente dipendente, sotto il profilo funzionale, gerarchico ed amministrativo, dalla procura generale, secondo una proposta presentata in Parlamento dal deputato Tozzi Condivi.

Forti sono le resistenze che si oppongono a tale soluzione e serie, anche, le difficoltà di ordine pratico per attuarla; tanto forti le prime e serie le seconde, da ritenere velleitario insistervi ad oltranza. La Commissione, in questa legislatura, ha perciò ribadito che l'autorità giudiziaria ha la diretta disponibilità della polizia giudiziaria (punto 19, ex 18): quest'ultima prende notizia dei reati ed ha il potere di compiere atti necessari ed urgenti. Nella complessa discussione che ha tenuto impegnata la Commissione è prevalsa la tesi realistica di coloro che valutavano impossibile nella pratica togliere ogni funzione alla polizia giudiziaria concentrando sempre e *subito* ogni attività nelle mani del pubblico ministero o addirittura del giudice istruttore. Si pensi solo ai numerosissimi incidenti stradali in ogni ora del giorno per giudicare inverosimile l'ipotesi della presenza, sempre ed in ogni caso, fin dalla prima *notitia criminis*, del magistrato.

È apparso perciò giusto affidare taluni poteri alla polizia giudiziaria (senza alcun pregiudizio della disponibilità diretta da parte dell'autorità giudiziaria): essi però sono circostanziati e circoscritti.

La polizia giudiziaria, nel prendere notizia dei reati, compie « soltanto gli atti necessari ed urgenti per assicurare le fonti di prova ». Può arrestare colui che è colto in flagranza. Anche qui si è voluto precisare: il potere di arresto è ammissibile (in flagranza) solo nel caso di « un grave delitto ».

Si è ritenuto — con qualche contrasto — di estendere il potere anche al fermo fuori dai casi di flagranza: il fermato deve essere gravemente indiziato di un grave delitto e vi deve essere fondato sospetto di fuga. La ripetizione (« gravemente » e « grave ») ha fatto storcere il naso ai puristi: ma la maggioranza della Commissione ha invece ritenuto di sorvolare l'indubbio attentato allo stile per ribadire con forza due precisi limiti: il prevenuto deve essere « gravemente » indiziato e di un delitto « grave », altrimenti la polizia, nell'operare un fermo, agisce *contra legem*.

Immediatamente dopo, la polizia giudiziaria (punto 22, ex 17) deve riferire al pubblico ministero le notizie del reato; le persone arrestate o fermate devono essere subito poste a disposizione del pubblico ministero.

Si è voluto accentuare i termini dell'immediatezza aggiungendo che tutto ciò deve essere fatto « subito » e comunque rispettando l'articolo 13 della Carta costituzionale.

È sorto un lungo dibattito in Commissione sul pericolo di utilizzazione — nel processo — degli atti scritti in sede di polizia giudiziaria senza controllo alcuno: la preoccupazione di veder rivivere — in qualsiasi modo — il vecchio processo basato in pratica sul continuo riferi-

mento al rapporto di polizia giudiziaria ed ai suoi allegati, è apparsa in tutti viva e reale. Non si è ritenuto sufficiente il divieto di lettura in dibattimento e perciò, al punto 21 (ex 16-bis), *si è introdotto il divieto per la polizia giudiziaria di verbalizzare gli esami dei testimoni e dei sospettati del reato.*

Appare chiara, ora, la funzione della polizia e la sua effettiva dipendenza dall'autorità giudiziaria: per sottolineare questa posizione il punto 31 (ex 27) ed ancora più il 24 (ex 24) stabiliscono con precisione l'invalidità di ogni sconfinamento e di ogni delega autonomistica. Sollecitata dal giudice istruttore può compiere solo « specifiche » indagini; incaricata dal pubblico ministero di compiere atti nelle indagini preliminari, *non può però « essere delegata a compiere interrogatori del sospettato o confronti ».*

PROBLEMI DELL'ISTRUTTORIA

Tra i vari orientamenti di fondo relativi all'istruzione il legislatore deve operare una scelta.

Prescindendo dalle numerose varianti proposte e dalla soluzione adottata dalla Commissione, i principali orientamenti in merito al sistema da adottarsi per la fase di raccolta delle prove, che tutti riconoscono essenziale ed ineliminabile, si possono raggruppare come segue.

Una tendenza, lucidamente ed autorevolmente sostenuta dal Carnelutti, che esaminiamo per prima — perché ci sembra che la maggioranza degli studiosi non la ritenga totalmente recepibile nel nostro ordinamento — taglia netto con il tradizionale sistema istruttorio e propone di affidare al pubblico ministero, restituito alla veste di parte pubblica, il potere di azione penale nella cosiddetta inchiesta preliminare, attraverso la quale il suddetto organo, ricevuta la *notitia criminis*, ove non ritenga di archiviare la denuncia o di chiedere l'immediato giudizio, procede alla raccolta degli elementi di accusa per proprio conto, al fine di maturare il convincimento di probabilità della responsabilità dell'imputato. Dopo di che l'imputato viene portato davanti al giudice del dibattimento che valuterà gli elementi dell'accusa e quelli della difesa, in posizione di piena parità, procedendo in maniera diretta ed originaria alla formazione delle prove.

I pregi, sottolineati dai proponenti di questo sistema, sono: il carattere accusatorio; la snellezza e la rapidità della fase dell'inchiesta, durante la quale, per sua natura, non si porrebbe neppure il problema delle garanzie della difesa; la rivalutazione della immediatezza e della

oralità del dibattimento, restituito alla funzione di sede naturale della dialettica processuale formatrice della decisione del giudice.

Credo sia importante a questo punto tener presenti le indicazioni che il Carnelutti, nei suoi *Principi direttivi della riforma del processo penale*, ci dava a suo tempo, per valutare poi in quale misura la Commissione ne abbia tenuto conto ed in quale misura se ne sia discostata.

C'è da dire che il nuovo processo sfugge alla critica del Carnelutti e di altri sull'opportunità dell'intervento del difensore nella fase istruttoria dato che in essa non si formano prove, ma solo convincimenti (prima il pubblico ministero per la formulazione del capo di imputazione o per la richiesta di archiviazione, poi il giudice istruttore per il solo fine di prosciogliere o rinviare tutto al dibattimento): l'assoluto divieto di utilizzazione nel dibattimento di atti formati nelle attività preliminari liquida ogni preoccupazione circa l'intervento del difensore in istruttoria. Vedremo in seguito le limitate eccezioni alla regola.

* * *

L'altra tendenza che, come abbiamo detto, raccoglie oggi la maggioranza dei consensi della dottrina, si mantiene sul terreno della istruttoria tradizionale e propugna la necessità della unificazione dei due tipi esistenti (sommaria e formale) per la necessità di eliminare ogni inutile e dannosa duplicazione, ma si scinde in due filoni: l'uno che sostiene l'unificazione nel rito formale, accettando per questa parte il disegno di legge Reale e poi quello Gonella, l'altro l'unificazione nel rito sommario.

La prima, di cui i più autorevoli esponenti sono De Marsico, Leone e Nuvolone, resta saldamente ancorata alla visione tradizionale del processo concepito nel suo *iter* completo, dalla denuncia alla decisione definitiva, come dialettica di parti contrapposte (accusa e difesa), tra le quali e sopra le quali si deve porre, in posizione garantista, il giudice anche nella fase istruttoria, proprio perché essa può risultare decisiva ai fini della colpevolezza dell'imputato.

La seconda corrente, apertamente sostenuta dal professor Conso e largamente appoggiata dalla magistratura requirente al congresso di Gardone, propugna l'affidamento dell'istruttoria al pubblico ministero quale organo che, inserito ormai saldamente nell'ordine giudiziario e protetto dalle stesse garanzie di indipendenza dei giudici, non dovrebbe suscitare sospetto e diffidenza maggiori di quanto ne possa suscitare il giudice istruttore. D'altra parte, l'istruttoria del pubblico ministero eviterebbe la duplicazione e le lungaggini connaturali al rito formale e

sottrarrebbe il giudice del dibattimento alla suggestione del giudizio preconstituito ed incorporato nella sentenza istruttoria, la cui sostanza, si dice: « non muterebbe certo se la si chiamasse ordinanza come vuole il disegno di legge Reale », dal momento che dovrebbe essere motivata.

Quali sono le obiezioni decisive ?

Innanzitutto, la configurazione dell'inchiesta preliminare discorde il pubblico ministero dall'ordine giudiziario; presuppone, cioè, che tale organo sia restituito istituzionalmente alla posizione di rappresentante del potere esecutivo come parte formale e sostanziale del processo, in dialettica contrapposizione con la difesa. Il che urta contro il dettato della Costituzione ed in ogni modo contro la conquista, da molti giudicata storicamente irreversibile, dell'appartenenza del pubblico ministero all'ordine giudiziario.

Ma, a parte tale considerazione che potrebbe essere contestata (alcuni giuristi assumono infatti non esservi inconciliabilità tra pubblico ministero, organo di giustizia, e la funzione affidatagli nello schema Carnelutti) si sostiene dai più che, nella realtà effettiva il nostro attuale costume ed il grado di sviluppo della struttura giudiziaria difficilmente consentirebbero una totale parificazione fra accusa e difesa in istruttoria, il che è il postulato fondamentale del sistema proposto.

Il pubblico ministero continuerebbe, infatti, a godere di una posizione privilegiata nella raccolta degli elementi di accusa soprattutto nei confronti di imputati sprovvisti di difensori di fiducia, ed i suoi assunti, quale che possa essere l'intenzione del legislatore, eserciterebbero sull'animo del giudice del dibattimento una influenza indubbiamente maggiore di quella della controparte, con il risultato che, contrariamente alle finalità tipiche del rito accusatorio, la difesa resterebbe in balia del pubblico ministero, priva persino delle modeste garanzie attualmente riconosciute dalla legge, in una posizione sostanzialmente aggravata rispetto al diritto vigente.

Dunque si potrebbe concludere, rifacendosi al parametro fondamentale dei principi informatori, sui quali il consenso è generale, che la soluzione Carnelutti attuerebbe certamente il massimo snellimento e la massima celerità del processo ma contraddirebbe, nella sua pratica attuazione, il dettato costituzionale, annullando o quasi le garanzie della difesa, onde essa non pare attuabile concretamente.

Per il pubblico ministero, in un processo totalmente nuovo, vi è l'esigenza di non poterlo eliminare per esigenze costituzionali o di ridurlo effettivamente e solamente a parte e quindi la necessità di temperare le sue funzioni in un processo caratterizzato dalla scelta del sistema accusatorio.

Stabilito che al pubblico ministero resta come funzione essenziale l'obbligo dell'azione penale si è riaffermato il principio, fondamentale in un processo giurisdizionale, *ne procedat iudex ex officio*.

Non è necessario, certamente, sottolinearne l'importanza: e ciò ha senz'altro avuto un peso determinante anche per la revisione dell'ufficio del pretore.

Credo si sia da molti tenuto largamente presente anche l'insegnamento del professor Foschini contenuto nella sua relazione al III Congresso nazionale dei comitati di azione per la giustizia. Il principio *ne procedat iudex ex officio*, dice il Foschini, « rappresenta decisamente la stessa ragione di esistenza del pubblico ministero e ne fissa la natura e la funzione di promotore della azione penale, la quale — lo si voglia o non lo si voglia — è funzione caratteristica di ufficio d'accusa. Orbene il principio in esame esprime il concetto per cui tale funzione è da considerare incompatibile con quella del giudice. Ciò, di per sé, già dovrebbe bastare a capire che se le funzioni di promozione e di persecuzione vengono staccate dall'ufficio del giudice, con ciò stesso esse non possono venire attribuite se non a chi è giudice ».

Ed ancora: « Il punto centrale del problema è tutto qui: nel rifiuto o nell'accettazione del principio della inquisizione. Se si ritiene compatibile la funzione dell'accusa con quella del giudice e quindi inutile la distinzione tra chi accusa e chi decide, ed anzi vantaggioso che l'accusa sia nelle indipendenti e imparziali mani del giudice, allora lealmente si sopprime l'istituto del pubblico ministero e si rimetta ai giudici stessi ed ai loro esecutori ogni funzione di giustizia. Ma se invece si ritiene che la distinzione, oltre che principio di civiltà, corrisponda ad esigenze di intrinseca logica, affinché la decisione sia la più giusta, allora la conseguenza non può essere altra se non che la distinzione tra pubblico ministero e giudici debba valere come negazione della loro identificazione ».

* * *

Credo si possa dire che, pur senza seguire le radicali posizioni riferite, la maggioranza della Commissione abbia trovato una soluzione realistica del problema. La esatta individuazione dell'azione del pubblico ministero al fine primario di formulare il capo di imputazione e la spogliazione di tutte le incrostazioni passate apparirà chiara nel successivo esame del complesso delle norme approvate dalla Commissione; apparirà così anche inevitabile la profonda modificazione dell'attività del giudice monocratico per eccellenza: il pretore.

La proposta di unificazione dell'istruttoria, in uno dei due riti già in vigore, muove dal convincimento largamente condiviso che il sistema

misto, come è oggi funzionante, dà luogo, spesso, ad una dannosa reiterazione di atti da parte di organi diversi e, comunque, ha perso gran parte della sua giustificazione dal momento in cui la Corte costituzionale ha dichiarato che anche nell'istruttoria sommaria debbono essere attuate le garanzie della difesa secondo gli articoli 304-bis, ter e quater del codice di procedura penale vigente.

Partendo da tale presupposto, il disegno di legge ha optato per la unificazione nel rito formale. Questa scelta, nonostante i notevoli inconvenienti e le serie perplessità che suscita e che sarebbe inutile nascondere, trova il nostro consenso, poiché maggiori inconvenienti si hanno ragione di temere dalla soluzione alternativa (unificazione dell'istruttoria nel rito sommario).

Del resto non si può trascurare che la scelta in questione, se è vero che incontra negli ambienti della dottrina e della magistratura sostenitori ed avversari equamente divisi, riscuote il quasi generale consenso del foro. Elemento, questo, di notevole peso poiché, almeno in una certa misura, le opinioni e le preferenze della classe forense riflettono gli orientamenti e gli stati d'animo che prevalgono nella popolazione e, soprattutto, in quella parte di essa che le circostanze della vita portano più frequentemente a contatto con i problemi della giustizia.

Il rito sommario risente, oggi, del peso di una esperienza negativa per l'applicazione restrittiva delle garanzie della difesa che ha ricevuto nel passato ma, soprattutto, non resiste all'argomento dell'inidoneità funzionale del pubblico ministero a dirigerlo.

È, in parte, un problema psicologico di antiche diffidenze, sospetti, accuse non sempre fondate, che ha tuttavia la sua rilevanza. È però, principalmente — a nostro giudizio — un problema di equilibrio di parti, di dialettica di funzioni, di meccanismi oggettivi di garanzia. In altri termini, se al pubblico ministero spetta l'obbligo di promuovere la azione penale, non appare opportuno che a lui venga affidato il compito di condurla e, in particolar modo, di decidere su questioni incidentali rilevantissime, anche ai fini della libertà personale, e sul rinvio a giudizio dell'imputato.

È opinione prevalente che, nel quadro del nostro costume giudiziario e degli uomini che concorrono a formarlo, il sistema tuttora più idoneo a garantire la massima possibile imparzialità nel processo sia quello di realizzare la dialettica a tre già nella fase istruttoria, non potendosi escludere, in concreto, che il pubblico ministero soggiaccia alla tendenza di operare sostanzialmente come parte.

Questa è la ragione di fondo che ha presieduto alla scelta effettuata dal disegno governativo. La Commissione si è però resa conto dei gravi inconvenienti dalla stessa derivanti, che sono di due tipi. Innanzitutto

l'unificazione dell'istruttoria nel rito formale, contraddicendo allo scopo dello snellimento del processo, rischiava di allungare il corso di numerosi giudizi e di aggravare complessivamente il carico di lavoro degli uffici giudiziari, già notevolmente pesante.

Questo, non tanto a causa degli adempimenti dettati a garanzia dei diritti della difesa, oggi già applicabili a qualsiasi tipo di istruttoria, quanto per il continuo andirivieni del fascicolo dall'ufficio del pubblico ministero a quello del giudice istruttore, con soste di notevole durata ora presso l'uno ora presso l'altro e frequenti incomprensioni.

In secondo luogo non vi è dubbio che, al di là dell'area del processo direttissimo proposto dal guardasigilli, si sarebbe avuta una larga fascia di processi per i quali l'istruttoria formale sarebbe certamente fuori d'opera.

Per queste ragioni lo sforzo della Commissione è stato diretto ad introdurre una serie di modificazioni per ridurre ai minimi termini l'inconveniente.

Il disegno di legge si era già posto su questa strada, prevedendo un allargamento delle ipotesi del giudizio direttissimo ed il rinvio a giudizio a mezzo ordinanza.

Tuttavia la Commissione ha indicato soluzioni senz'altro più avanzate, che hanno reso — conseguentemente — non accettabile la proposta del senatore Giovanni Leone di introdurre l'istituto della cosiddetta « mannaia istruttoria », che avrebbe dato all'imputato la facoltà di chiedere, in qualsiasi momento, che non si desse corso o non si proseguisse nell'istruttoria, per introdurre immediatamente il dibattimento. Ovviamente tale richiesta avrebbe dovuto essere sottoposta alla valutazione ed al giudizio favorevole dell'organo istruttorio per evitare che essa fosse manovrata al solo scopo di deviare il corso del processo dalla ricerca della verità.

Un congegno di tal genere, nella previsione del disegno governativo, avrebbe consentito di eliminare inutili dispendi di tempo in tutti quei casi in cui i soggetti del processo fossero convinti della ineluttabilità del dibattimento. Né sarebbe apparso motivo valido per rifiutarlo la previsione che esso non avrebbe trovato frequente applicazione, essendo fuori di dubbio la sua utilità per quegli imputati, molti o pochi che siano non importa, ai quali premesse sopra ogni altra cosa di sottrarsi al pesante fardello materiale e morale dell'imputazione.

Nell'economia generale del disegno Gonella la « mannaia istruttoria » avrebbe avuto certamente un senso: ma nel tipo di istruttoria previsto dalla maggioranza della Commissione essa non trovava assolutamente una funzione utile come sarà agevole constatare più oltre.

IL PUBBLICO MINISTERO

Una materia che appartiene sia all'ordinamento giudiziario sia al diritto processuale e, per tale motivo, merita un riferimento specifico è quella attinente alla posizione del pubblico ministero nell'amministrazione della giustizia penale.

Il problema ha natura pregiudiziale e condiziona la soluzione di numerosi aspetti della riforma del codice di rito.

Nel recente passato, ed anche nella scorsa legislatura sono tornate a manifestarsi autorevoli tendenze per restituire al pubblico ministero la veste di rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, sul riflesso che gioverebbe alla chiarezza della dialettica processuale consacrare formalmente la natura di parte che caratterizza il pubblico ministero sotto diversi profili sostanziali.

Tale tendenza ha avuto modo di tradursi in una formulazione, applicata al processo, nello schema di progetto di riforma che prese il nome da Francesco Carnelutti e che intendeva affidare al pubblico ministero la direzione dell'inchiesta preliminare, concepita come fase di raccolta di elementi d'accusa, senza valore probatorio, da offrire al giudice del dibattimento alla stessa stregua degli elementi della difesa. Senonché le obiezioni giuridico-costituzionali e le reazioni degli ambienti più qualificati ed interessati al problema ebbero decisamente la prevalenza, tanto che parve non realistico ipotizzare un radicale mutamento della posizione del pubblico ministero.

Le norme della Costituzione (articoli 107 e 112) infatti, laddove si riferiscono alle garanzie del pubblico ministero ed all'obbligo di questi di esercitare l'azione penale, appaiono incompatibili con una configurazione del pubblico ministero esclusivamente come parte. Né si può prescindere dall'atteggiamento assunto, unanimemente, in sede responsabile ed ufficiale, dall'intera magistratura nei suoi congressi, perché venga riaffermato e, semmai, meglio garantito di quanto non lo sia attualmente, il carattere prettamente giudiziario delle funzioni del pubblico ministero. Ma le idee del Carnelutti hanno avuto non poco peso nella nuova struttura del processo e sono state utilizzate per un sostanziale ridimensionamento delle funzioni del pubblico ministero.

Il disegno di legge Reale disciplinava i poteri, le facoltà e gli obblighi del pubblico ministero in coerenza con la scelta dell'unificazione dell'istruttoria nel rito formale, confermando larga parte del diritto vigente (potere-dovere di promuovere l'azione penale, richiesta di archiviazione, facoltà di assistere agli atti istruttori e di indicare ele-

menti di prova, eccetera) e introducendo l'obbligo di richiedere subito l'istruttoria, fuori dei casi di giudizio direttissimo, appena formulata l'imputazione notificandola alla persona sospettata di avere commesso il reato e alla persona offesa dal reato medesimo.

Quest'ultima disposizione, da tempo sollecitata, apparve estremamente opportuna, soprattutto perché diretta ad evitare le spiacevoli situazioni nelle quali vengono a trovarsi molti cittadini, per lunghi mesi inquisiti a loro insaputa.

Peraltro il punto 24) attribuiva al pubblico ministero anche la facoltà di compiere indagini preliminari, limitatamente alla esigenza della formulazione dell'imputazione. E questa norma, nella sua estrema genericità, apparve — a molti commissari — pericolosa e tale da svuotare o, quanto meno, seriamente infirmare il principio della immediata inchiesta dell'istruttoria formale.

Ci domandammo allora: « Invero, quanto tempo potrà durare la suddetta inchiesta preliminare? Chi valuterà la maturità delle indagini ai fini della formulazione del capo di imputazione? In quale misura gli uffici del pubblico ministero si potranno avvalere della facoltà loro concessa, anche oltre i limiti del necessario, procrastinando artificiosamente la formulazione della imputazione? Riteniamo che occorrerebbe imporre un termine entro il quale il pubblico ministero dovrebbe o chiedere l'archiviazione o rimettere comunque gli atti al giudice istruttore non essendo affatto incompatibile con l'istruttoria formale un procedimento in cui non sia stata ancora elevata imputazione ». Questa nostra perplessità si è allontanata ora con la nuova formulazione indicata dalla Commissione al punto 25) (ex 22 del disegno Gonella).

La Commissione, infatti, rispettando il dettato costituzionale in relazione all'obbligo del pubblico ministero di promuovere l'azione penale, ha ricondotto la funzione del pubblico ministero alle attività sue proprie senza concedere possibilità di dilatazioni di poteri.

Il pubblico ministero compie indagini preliminari (punto 24, ex 24): tali indagini sono però *limitate esclusivamente alla esigenza della formulazione della imputazione*. Queste indagini sono un compito suo proprio senza che si possano ripetere le tanto lamentate deleghe in bianco alla polizia. Infatti, può sì avvalersi, ove occorra, della polizia giudiziaria, ma non per interrogare il sospettato o per effettuare confronti.

Le indagini preliminari essendo limitate al solo scopo di formulare l'imputazione, devono essere rapide e sommarie: il pubblico ministero deve infatti esaurire ogni sua attività, in questa fase, entro e non oltre quaranta giorni (punto 25, ex 22). Alla conclusione delle inda-

gini il pubblico ministero ha l'obbligo di scegliere fra le seguenti richieste al giudice istruttore:

- 1) l'archiviazione degli atti, quando ritenga di non procedere alla formulazione dell'imputazione per manifesta infondatezza della denuncia, querela o istanza;
- 2) il giudizio immediato;
- 3) l'istruzione.

Nel primo caso (richiesta d'archiviazione) il pubblico ministero ha l'obbligo di notificare immediatamente alla parte offesa dal reato l'avviso di richiesta: la stessa parte, infatti, potrà così valutare l'opportunità di eventuali interventi presso il giudice istruttore fornendo le possibili indicazioni per la ritenuta responsabilità del prevenuto.

Il pubblico ministero negli altri due casi (richiesta di giudizio immediato o dell'inizio dell'istruzione) ha l'obbligo di notificare, contemporaneamente alla richiesta, l'avviso di procedimento, con l'indicazione del capo di imputazione, all'imputato noto e alla parte offesa.

Dopo di che il pubblico ministero avrà tutti e solo i diritti e i doveri delle altre parti in processo.

Sarà libero nelle sue valutazioni dato che si prevede anche l'eliminazione dell'incidenza gerarchica nell'esercizio della funzione dell'accusa (punto 44, ex 40-ter): avrà la facoltà di presentare memorie e di indicare elementi di prova al giudice istruttore (punto 33, ex 31), potrà intervenire nelle perquisizioni, sequestri, ricognizioni e negli atti istruttori non ripetibili — salvo i casi di assoluta urgenza — nonché negli esperimenti giudiziali e nelle perizie, come i difensori dell'imputato e della parte civile. Avrà la facoltà inoltre di assistere ad ogni atto istruttorio, compreso l'interrogatorio dell'imputato ed escluse le ispezioni corporali.

Il pubblico ministero potrà prendere visione di ogni verbale istruttorio (punto 34, ex 32): come si vede chiaramente, il pubblico ministero, dopo avere formulato l'imputazione, acquisisce in pieno il ruolo di parte nel processo.

Da quanto sopra, inoltre, si evince che tutti gli atti elencati al punto 33) sono di esclusiva competenza del giudice istruttore.

Al dibattimento il pubblico ministero ha gli stessi diritti della difesa dell'imputato e della parte civile nell'esame diretto dell'imputato, dei testimoni, dei periti (punto 45, ex 40) e può proporre anche la prova a carico dell'imputato sui punti costituenti oggetto della prova a discarico.

Per il giudizio d'appello ne parleremo più avanti: qui basti sottolineare (punto 51, ex 42-bis) la parità tra il pubblico ministero e l'imputato in ordine all'eventuale appello incidentale.

IL GIUDICE ISTRUTTORE

Credo sia necessaria ancora qualche precisazione su questo tema. Sarebbe improprio infatti riferirsi — per il nuovo processo — ad una terminologia valida per la vecchia procedura, terminologia ricorrente, peraltro, ancora nella relazione del disegno di legge governativo.

Si parla infatti di « unificazione delle due istruttorie », di sola « istruttoria formale ».

Ora è bene dire che lo stesso vocabolo « istruttoria » ha — nel processo delineato nel testo della Commissione — un significato diverso da quello avuto finora.

Parlare di unificazione nella istruttoria formale può indurre in equivoco chi utilizzasse i passati schemi per interpretare la nuova procedura.

Abbiamo visto quale sia l'effettiva attività prevista per il pubblico ministero: esso ha (punto 24, ex 24) solo il potere di compiere indagini preliminari limitate *esclusivamente* alla esigenza della formulazione dell'imputazione.

Ebbene, possiamo dire che lo stesso giudice istruttore può compiere atti di istruzione « al solo fine » di accertare se sia possibile prosciogliere l'imputato, ovvero se sia necessario il dibattimento.

Non a caso la maggioranza della Commissione ha approvato un mio emendamento, firmato anche dai colleghi Vassalli e Musotto, per aggiungere l'aggettivo « solo » al vocabolo « fine » (punto 29, ex 21).

Il giudice istruttore non predispone in generale atti per il dibattimento: egli infatti può compiere solo gli accertamenti generici e gli atti non rinviabili al dibattimento, nonché quelli indispensabili chiesti dall'imputato, per stabilire (e la ripetizione del punto 30, ex 25, rafforza il concetto) se si debba proscioglierlo o rinviarlo a giudizio.

La stessa facoltà di servirsi della polizia giudiziaria è limitata al compimento di « specifiche indagini » (punto 31, ex 27).

Per le misure coercitive abbiamo già visto i poteri del giudice istruttore.

Il nuovo ruolo dell'istruttoria nell'economia del nuovo processo è così ben delineato: appare chiarissimo se si ponga attenzione al punto 47), ex 41, laddove si fa *espresso* divieto di lettura nel dibattimento di atti istruttori, con eccezione di quelli compiuti in base al punto 33) e, solo nei casi di *irripetibilità*, degli atti contenenti dichiarazioni.

Gli atti istruttori servono, perciò, solo al fine più volte sottolineato: il giudice istruttore deve convincersi della possibilità immediata del proscioglimento o del rinvio a giudizio. Non vi è trasfusione dei suoi atti al dibattimento se non nei casi sopra descritti.

Il giudice istruttore ha fra i suoi poteri quello di ordinare la archiviazione a richiesta del pubblico ministero (punto 28, ex 34) e quello, implicito, di aderire alla richiesta di giudizio immediato.

Non si è previsto un punto specifico circa l'ordine per un giudizio immediato — in correlazione al punto 27), ex 19, che prevede la richiesta in tal senso del pubblico ministero —, poiché appare assorbito nei poteri di cui al punto 30), ex 25 e di cui abbiamo già parlato.

Il giudice istruttore rinvia a giudizio con ordinanza l'imputato se non ritenga di pronunciare sentenza di proscioglimento: la sentenza è impugnabile.

Non si è chiarito, nel testo della Commissione, quale sia il giudice che decide sulla impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento: il problema è notevole dato che non si è potuto dire che può essere il tribunale a decidere. Infatti ciò potrebbe pregiudicare il successivo dibattimento: si è accennato ad una sezione particolare del tribunale, alla rinascita della sezione istruttoria della corte d'appello.

È certo che una indicazione bisognerà pur darla al legislatore delegato: in Assemblea comunque dovremo riparlarne.

DIFESA DELLE PARTI

Abbiamo già visto che l'elemento essenziale di tutto il processo è costituito dalla partecipazione dell'accusa e della difesa *su basi di parità* in ogni stato e grado del dibattimento (punto 2, ex 3).

Abbiamo già visto anche che la difesa è garantita contro ogni sconfinamento dell'attività della polizia giudiziaria nel momento delicatissimo in cui la stessa potrebbe operare senza precisi controlli (e cioè dall'atto della *notitia criminis* alle prime attività): il divieto per la polizia giudiziaria di verbalizzare gli esami dei testimoni e dei sospettati del reato (punto 21, ex 16-*bis*) è la prima garanzia che la difesa ottiene nel nuovo processo penale.

Il diretto interessato ha inoltre la facoltà di esaminare in qualunque tempo il registro delle denunce presso l'ufficio del procuratore della Repubblica o del pretore (punto 23, ex 23), ha diritto di ricevere le notificazioni contemporaneamente alla richiesta di giudizio immediato o di istruzione (punto 26, ex 22-*bis*) e ad avere la precedenza assoluta nella notificazione degli atti processuali penali relativi alla fase delle indagini preliminari o della istruttoria o del giudizio (punto 55, ex 48-*ter*).

I difensori dell'imputato e della parte civile hanno, come il pubblico ministero, la facoltà di presentare memorie e di indicare elementi

di prova e di intervenire o di assistere ad ogni atto istruttorio e di prendere visione di ogni verbale istruttorio.

La garanzia del contraddittorio è regolarmente riconosciuta; si ha nel procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (punto 57, ex 48), procedimento che viene giurisdizionalizzato ed i provvedimenti sono impugnabili; si ha nel procedimento relativo alla rimessione (punto 11, ex 15) che viene ammessa anche su richiesta dell'imputato.

A questo proposito si è specificato che la rimessione deve avvenire per gravi motivi di ordine pubblico o per legittimo sospetto. Il legislatore delegato dovrà esplicitamente enunciare le norme che « pre-determinano i criteri di scelta del nuovo giudice ».

Accogliendo una indicazione proposta dal deputato Riz si è voluto chiarire che, nel processo conseguente alla statuizione sulla rimessione, l'imputato e la difesa mantengono gli stessi diritti e le stesse facoltà che avrebbero avuto davanti al giudice di provenienza.

Il principio del contraddittorio viene salvaguardato anche nel giudizio conseguente alla impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento (punto 37, ex 35), e nel giudizio conseguente all'impugnazione dei provvedimenti riguardanti le misure di coercizione personale assunte per esigenze istruttorie (punto 38, ex 28).

Per il dibattimento, i metodi di gravame, il giudizio d'appello e di cassazione, diremo successivamente.

In questo paragrafo credo si debba indicare la nuova disciplina dell'azione civile nel processo penale. Innanzi tutto, superando possibili perplessità sul mantenimento di un tale istituto che pure talune parti avanzano, se ne è sancita l'ammissibilità per la riparazione e il risarcimento del danno cagionato dal reato (punto 12, ex 8) e si è pure mantenuto l'obbligo del giudice penale di pronunciarsi, in caso di condanna, sulla azione civile e, conseguentemente, di liquidare il danno se ciò sia possibile allo stato degli atti (punto 16, ex 9); se gli elementi acquisiti non consentono di liquidare il danno, il giudice penale ha il potere di assegnare alla parte civile, con provvedimento costituente titolo esecutivo, una somma in conto della liquidazione riservata al giudice civile, e di concedere la provvisoria esecuzione dei provvedimenti stessi (punti 17 e 18, ex 10 e 11).

Nell'ipotesi di sentenza assolutoria, che non escluda la sussistenza del fatto o la sua illiceità o la responsabilità dell'imputato, la assoluzione stessa non pregiudica l'azione in sede civile: in tal caso il giudice civile è vincolato alla sentenza penale irrevocabile.

Tale vincolo è limitato però all'accertamento della sussistenza del fatto e della responsabilità dell'imputato.

Non vi è alcun vincolo invece — nel giudizio civile — alla sentenza istruttoria di proscioglimento.

Nell'istruttoria e nel dibattimento la parte civile ha parità di diritti con i difensori dell'imputato.

La Commissione dopo aver valutato, con notevoli contrasti, l'estensione del diritto di impugnazione anche alla parte civile, ha ammesso tale impugnazione (punto 50, ex 43) solo limitatamente alla motivazione delle sentenze nei procedimenti per ingiuria o diffamazione.

Vi è una ulteriore condizione: che nei procedimenti stessi sia stata concessa all'imputato la facoltà di provare la verità dei fatti asseritamente contestati.

DETTENZIONE PREVENTIVA

Sarà bene non dimenticare una preziosa annotazione del Carne-lutti: « Anche adottando la concezione più ortodossa della pena e considerarla come reazione dell'ordinamento giuridico alle sue più gravi violazioni, come si può contestare che questa reazione cominci all'inizio del processo e quindi prima ancora che il reato sia accertato? Ha avuto ragione Sant'Agostino di considerare come una delle manifestazioni più chiare dei limiti insuperabili dell'intelletto umano, quella che gli uomini cominciano a punire per sapere se un loro simile merita di essere punito: allora, come mezzo di prova, era in vigore la tortura, ma non c'è bisogno di questa per dimostrare che (a parte la detenzione preventiva, la quale pure si risolve in una così detta pena personale, tanto che la legge ammette la detrazione del periodo della sua durata dalla durata complessiva della reclusione inflitta con la condanna) la stessa fase di cognizione del processo penale cagiona dolore a chi lo subisce. Che cosa è mai la pena, se non il *dolor cordis* che Grozio erroneamente concepiva con il *malum passionis*, il quale dovrebbe equivalere al *malum actionis*? La vera differenza dunque, sotto questo profilo, tra processo civile e processo penale, sta in ciò che già l'inizio del processo penale implica l'inizio di una punizione di colui, del quale si vuol sapere se deve essere punito ».

Ed allora è evidente che ogni attenzione doveva essere posta dalla Commissione nel valutare il problema della detenzione preventiva alla luce delle nuove indicazioni per il processo penale.

Abbiamo visto il limitato raggio d'azione della polizia giudiziaria per l'effettuazione dell'arresto o del fermo (punto 20, ex 16) e l'obbligo

di porre subito a disposizione del pubblico ministero le persone arrestate o fermate.

A questo proposito mi pare di avvertire una lacuna nel testo approvato dalla Commissione.

Che cosa succede dopo l'esecuzione da parte della polizia giudiziaria dell'obbligo della consegna degli arrestati e fermati al pubblico ministero?

Il pubblico ministero, nel testo della legge delega, non ha poteri in ordine alla libertà personale dato che i punti 32), ex 26, e 38), ex 28, prevedono una esclusiva azione del giudice istruttore (vedasi anche il punto 40, ex 38).

Dato che il pubblico ministero ha quaranta giorni di tempo per richiedere o l'archiviazione, o il giudizio immediato, o l'istruzione, appare evidente che in questi quaranta giorni il fermato e l'arrestato possono rimanere in carcere senza che alcuno abbia la potestà di rilasciarli. E comunque il pubblico ministero, prolungando al limite massimo il periodo, ha di fatto un potere di « trattenimento » senza alcun obbligo di motivazione.

Credo che sia necessario chiarire questo punto in Assemblea, non essendo possibile, in un settore così delicato, mantenere un « vuoto » da colmarsi a discrezione del legislatore delegato.

E ciò proprio perché la Commissione ha invece circondato di particolari cautele quella che finora si è chiamata « detenzione preventiva »: in sostanza vi è un netto disfavore a mantenere misure vessatorie in tema di libertà personale proprio per non contraddire tutto il principio della nuova istruttoria teso com'è a ribadire come prevalente la ricerca dell'affermazione della presunzione di innocenza del prevenuto.

Il giudice istruttore infatti ha il potere (punto 32, ex 26) di disporre provvedimenti di coercizione processuale sia personali sia reali ma i provvedimenti debbono essere motivati: il punto 38), ex 28, prevede inoltre diverse misure di coercizione personale per specificate inderogabili esigenze istruttorie e limitatamente al tempo indispensabile per provvedervi. Tali misure possono anche essere prese, quando ricorrono sufficienti elementi di colpevolezza, a carico di colui che è imputato di un delitto che determina particolare allarme sociale o per la gravità di esso o per la pericolosità dell'imputato. Come si vede è sparita ogni distinzione tra mandato di cattura facoltativo e obbligatorio e non esiste alcun « ordine » di cattura.

I provvedimenti del giudice istruttore sono comunque impugnabili anche nel merito dinanzi al tribunale in camera di consiglio, in contraddittorio delle parti.

La materia è radicalmente innovata: la Commissione ha inoltre stabilito (punto 40, ex 38) che decorsi sei mesi dall'inizio dell'istruttoria, il giudice istruttore per comprovati motivi, possa chiedere al tribunale una proroga di soli tre mesi per quelle misure che si denominano, non a caso, di custodia in carcere dell'imputato.

La scarcerazione automatica dell'imputato segue alla decorrenza del termine di sei mesi o di nove mesi in quest'ultimo caso.

È palese la volontà della Commissione in ordine alla celerità dello svolgimento dell'istruttoria: le norme predette costituiscono anche uno stimolo alla sollecita conclusione di questa fase del processo.

Si è voluto determinare anche la durata massima complessiva della custodia in carcere dall'inizio della stessa fino alla conclusione del giudizio in prima istanza. Il termine di due anni può essere discusso se lo si collega al massimo dei nove mesi istruttori: infatti potrebbe ulteriormente essere ridotto a 18 mesi se l'Assemblea vorrà affrontare un approfondimento del tema.

In tema di libertà personali va riferito il potere del giudice del dibattimento (punto 41, ex 29) di disporre misure di coercizione personale quando ricorrono, dice testualmente il testo, « le stesse ragioni di cui al numero precedente » (e cioè i comprovati motivi per la proroga di tre mesi per misura di custodia in carcere già assunti dall'istruttore).

Non nascondo una certa perplessità per la formulazione del punto 41).

Infatti la misura è indeterminata: ed inoltre potrebbe avere un senso solo se si fosse a cavallo della scadenza dei termini concessi allo istruttore. Ed anche qui si dovrebbe precisare meglio.

Ma nell'ipotesi della avvenuta scarcerazione automatica, nel caso di omessa richiesta di proroga dell'istruttore o di istruttoria che si prolunghi oltre i nove mesi o di reiezione della richiesta di proroga da parte del tribunale in camera di consiglio, ed in presenza dei limitati poteri del giudice nel dibattimento così come si configurano nel nuovo processo, come, in concreto, potrà utilizzarsi il potere coercitivo senza contraddizione rispetto all'attività nettamente accusatoria, e quindi lasciata alla iniziativa delle parti, del dibattimento stesso?

Credo si debba discutere questo punto con particolare attenzione in Aula.

Per concludere debbo accennare alla non rilevanza — dato il nuovo tipo di processo — della questione che pur si è sollevata in Commissione in relazione alla reviviscenza del mandato di cattura in seguito a giudizio innanzi alla Suprema corte che cassasse una sentenza assolutoria delle corti di merito.

Abbiamo visto in quali casi sia ammissibile un provvedimento restrittivo della libertà personale: non credo perciò che la questione si possa oggi porre. Solo un'inconcepibile estensione della previsione del punto 41) potrebbe consentirlo: comunque nel rivedere la formulazione del predetto punto non sarà inopportuna una precisazione anche in questa direzione.

DIBATTIMENTO

In questa materia il disegno di legge Reale nella scorsa legislatura presentava due innovazioni sostanziali.

La prima, attinente alla rigorosa limitazione della lettura nel dibattimento degli atti istruttori e di polizia giudiziaria contenenti dichiarazioni, nei casi di irripetibilità dell'atto (punto 31): essendo rivolta a concretizzare il principio di oralità, ci trovava consenzienti, purché si fosse esclusa in modo assoluto la lettura degli atti di polizia giudiziaria.

Nell'attuale formulazione della Commissione vi sono elementi notevoli di ulteriore modificazione (punto 47) che accettiamo avendoli noi stessi proposti.

Dobbiamo, per chiarezza, accennare a qualche perplessità sorta in taluno per la norma che vuole introdurre nel nostro processo l'esame incrociato dell'imputato e dei testi da parte del pubblico ministero e dei difensori — punto 30) del disegno Reale e 40) del disegno Gonella.

Lo scopo dell'esame incrociato è di ottenere dall'imputato e dai testi risposte dirette ed immediate sui punti che interessano l'accusa e la difesa e di evitare il tramite del presidente che talvolta, sia pur involontariamente, deforma il senso delle domande e, comunque, consente all'interrogato di preparare la risposta se non, addirittura, di giocare sull'equivoco.

Si è obiettato che la *cross-examination*, per dare risultati positivi, presuppone un costume forense, un auto-controllo, un senso di misura da parte dei protagonisti della dialettica processuale, che fanno largamente difetto nelle aule di giustizia italiane, dove prevale lo spirito polemico ed il gusto dello spettacolo.

Questa obiezione non ci sembra sufficientemente valida soprattutto perché il superamento di certe esasperazioni polemiche e la formazione di un più maturo costume professionale, sono strettamente connessi alla introduzione di nuovi istituti che operino da banco di prova. Inoltre, la posizione del presidente, investito dei poteri di direzione e di vigilanza, dovrebbe offrire sufficienti garanzie di moderazione e di contenimento rispetto ad eventuali abusi.

Sono stati avanzati, da alcune parti, altri motivi di dubbio. L'esame incrociato — si è detto — è un istituto che ha trovato il suo ambiente naturale nel processo accusatorio di tipo anglosassone, in cui le parti incrociano le armi e portano i loro argomenti per la prima volta in aula, onde la sua efficacia potrebbe risultare fortemente compromessa in un sistema fondato su un'ampia raccolta di materiale probatorio in fase istruttoria, materiale a piena conoscenza dell'accusa e della difesa prima del dibattimento.

Inoltre — si è sostenuto — l'esame incrociato, da una parte, esalta il momento dialettico dell'interrogatorio, dà largo margine di manovra all'abilità degli interroganti, dall'altra sottopone gli interrogati ad una prova psicologica severissima, il cui esito dipende in larga misura dal grado di maturità e di istruzione, dal carattere, dalla personalità degli stessi. La combinazione di tali fattori potrebbe, in certi casi, produrre effetti del tutto opposti a quelli della maggiore sincerità che ci si attende dalla riforma.

L'opinabilità degli argomenti suggerì alla Commissione nella scorsa legislatura un approfondimento del problema in funzione di una scelta meditata: fu inserito un correttivo al punto 39), ripreso nel punto 40) del disegno Gonella, con l'approvazione di un emendamento del relatore Valiante. Tale correttivo consisteva nel consentire al presidente o al pretore di formulare essi pure domande. Ritenni non accettabile una tale soluzione e, come vedremo, la Commissione attuale ha dibattuto profondamente il tema.

* * *

Abbiamo già visto come si arriva al dibattimento nella stesura approvata oggi dalla maggioranza: non vi sarà un corteo di verbali istruttori utilizzabili e tali da snaturare — in effetti — il principio del contraddittorio nella fase cruciale del processo. Innanzitutto vi è il divieto per la polizia giudiziaria di verbalizzare gli esami dei testimoni e dei sospettati del reato, poi vi è il potere del pubblico ministero limitato esclusivamente alla formulazione dell'imputazione: gli atti eventualmente formati nell'indagine preliminare non possono avere alcun seguito essendo serviti solo al pubblico ministero.

Inoltre anche il giudice istruttore ha il potere di compiere gli accertamenti generici e gli atti non rinviabili al dibattimento, nonché quelli indispensabili chiesti dall'imputato: tutto ciò sempre e solo finalizzato all'accertamento della possibilità del proscioglimento o della necessità di rinvio a giudizio dell'imputato.

Nell'ipotesi di rinvio a giudizio si ha (punto 47, ex 41) il divieto della lettura nel dibattimento di atti istruttori.

Ciò per rispettare totalmente la nuova disciplina accusatoria: le prove devono formarsi direttamente al dibattimento, rispettando non solo il principio dell'oralità, ma anche quello dell'immediatezza e della concentrazione (punto 42, ex 39) e soprattutto, quello principe, del contraddittorio.

Il testo governativo nel punto 41, ora 47, proponeva la « rigorosa limitazione della lettura nel dibattimento degli atti istruttori compiuti con le garanzie previste nel n. 30 e, degli atti contenenti dichiarazioni, solo nei casi di irripetibilità dell'atto, oppure sull'accordo delle parti ».

La stesura non era felice e comunque assolutamente non chiara.

La Commissione, come abbiamo visto, ha invece preferito stabilire con precisione il « divieto » e non la « limitazione ».

Nel punto 47) la maggioranza della Commissione ha però fissato due eccezioni:

- a) per gli atti istruttori compiuti in base al punto 33);
- b) per gli atti istruttori contenenti dichiarazioni solo nei casi di irripetibilità.

In sostanza possono essere letti i verbali relativi a perquisizioni, sequestri, ricognizioni, esperimenti giudiziari, quelli riguardanti atti istruttori non ripetibili, perizie e ispezioni corporali. Anche gli atti contenenti dichiarazioni possono essere letti solo nei casi di irripetibilità.

Sarà forse meglio riformulare il punto 47) per sostituirvi al generico rinvio al punto 33) (che contiene anche altre disposizioni) l'elenco dettagliato delle letture permesse.

Se si pensa che gli atti istruttori di cui sopra (con l'unica eccezione dell'assoluta urgenza in quelli non ripetibili) si formano con l'intervento delle parti, escluse le ispezioni corporali, vi è assoluta garanzia di credibilità degli atti stessi: e se — in ipotesi — vi fosse stata qualche irregolarità, la semplice annotazione dell'intervento delle parti per rilevarla consente ogni possibilità di riprova al dibattimento.

Il giudice, iniziata la fase dibattimentale, dirige il processo che si svolge in modo totalmente nuovo.

L'imputato, i testimoni e i periti vengono esaminati direttamente da parte del pubblico ministero e dei difensori: il potere di direzione e di vigilanza del giudice è diretto ad assicurare la lealtà dell'esame e la genuinità delle risposte. Tutto ciò avviene con immediata decisione sulle eccezioni sollevate.

La Commissione nell'affrontare il fondamentale punto 45 (ex 40) dovette risolvere il grosso problema dell'intervento autonomo del giudice.

Come ho già, nella parte precedente, rilevato, questo era un punto estremamente importante della legge delega: avevo infatti — già nella IV legislatura — contrastato l'integrazione dell'esame dell'imputato, dei testimoni, dei periti con le domande dal giudice ritenute necessarie.

Questo potere, a mio giudizio, travolgeva il senso riformatore della *cross-examination* e praticamente non cambiava in nulla la vecchia presenza paternalistica del presidente del collegio o del pretore.

Vi fu un ampio dibattito in Commissione: tra la tesi soppressiva (avanzata con un emendamento abrogativo firmato da me e dai deputati Vassalli e Musotto) e la volontà di mantenere la disposizione contenuta nel disegno di legge, si addivenne ad una terza soluzione che sembra senz'altro accettabile.

Nell'ultima parte del punto 45) fu così prevista la facoltà del presidente e del pretore di « indicare alle parti l'esame di nuovi temi utili alla ricerca della verità »: niente integrazione diretta perciò, ma indicazione alle parti.

E la formulazione, accolta all'unanimità, mi pare felice: infatti non vi è il pericolo che — sotto l'aspetto di un consiglio autorevole — in pratica si intervenga ad indirizzare il dibattimento nel senso voluto dal giudice riconducendo quindi la sua azione alla sostanziale costruzione della prova.

Il fatto che il presidente o il pretore indichino alle parti l'esame di nuovi temi presuppone il non intervento in tutta la fase prevalente del dibattimento: e il suggerimento di nuovi campi per la ricerca della verità, mentre lascia intatta nelle parti la scelta dei mezzi e la modalità di utilizzazione, dall'altra non interferisce con l'autonoma condotta dell'accusa e della difesa.

Si può anche rilevare la non obbligatorietà, per le parti, di agire dopo l'indicazione presidenziale, non essendo tale intervento diretto ad acquisire una prova agli atti ma una proposta ai contraddittori di esaminare « temi » e non « elementi » di prova.

Si parla infatti di « temi utili alla ricerca della verità »: si tratta quindi di indicare una via utile e chi deciderà in definitiva sarà la parte.

Il giudice del dibattimento dirige e vigila. Vediamo meglio questo potere: dice il punto 45 (ex 40) che la *cross-examination* avviene « con garanzie idonee ad assicurare la lealtà dell'esame e la genuinità delle risposte sotto la direzione e la vigilanza del presidente del collegio o del pretore che decide immediatamente sulle eccezioni ».

La formulazione del criterio è chiara: cioè il legislatore delegato deve precisare obiettivamente le garanzie idonee ad assicurare lealtà e genuinità delle risposte dato che ciò non può essere ricondotto all'autonomia discrezionalità del presidente o del pretore.

Sulla base delle garanzie precisate dal nuovo codice, si muove la « direzione e la vigilanza » che — a mio parere — si manifesta essenzialmente su sollecitazione di parte.

Infatti sarà la parte a sollevare obiezioni: il giudice interviene e « decide immediatamente sulle eccezioni ».

Non credo perciò che il giudice possa, senza il contrasto della parte che vi abbia interesse, autonomamente intervenire: « decide immediatamente sulle eccezioni », significa solo questo.

Non si dimentichi — infatti — che il tutto è compreso nel punto 45) che disciplina solo l'esame diretto dell'imputato, dei testimoni e dei periti.

Resta da esaminare il n. 46 (ex 40-*bis*): siamo stati favorevoli all'inserimento di questo principio anche se la specificazione può apparire superflua data la nuova formulazione dell'alinea dell'articolo 2 laddove si impone l'adeguamento del codice alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia relative ai diritti della persona e al processo penale.

Infatti la prescrizione del punto 46) è derivata da una di tali norme. È piuttosto la formulazione che può creare qualche equivoco di carattere generale: si stabilisce infatti « l'obbligo del giudice del dibattimento di assumere le prove indicate a discarico dell'imputato sui punti costituenti oggetto delle prove a carico; nonché le prove indicate dal pubblico ministero a carico dell'imputato sui punti costituenti oggetto delle prove a discarico ».

Credo che sarebbe più opportuno riformulare il punto così: « Diritto della difesa dell'imputato ad introdurre prove a discarico su ogni punto costituente oggetto delle prove a carico, nonché diritto del pubblico ministero di introdurre prove a carico dell'imputato su ogni punto costituente oggetto della prova a discarico ».

Infatti creare un « obbligo » del giudice solo nei casi indicati potrebbe significare una discrezionalità in altre circostanze. Comunque è un tema che merita qualche approfondimento in Aula nella discussione generale per le connessioni che esso ha con il problema delle indicazioni sovrabbondanti di testimoni da parte del pubblico ministero e della difesa, delle circostanze assolutamente ininfluenti o defatigatorie. Come si interviene e quando ?

Se il potere di ammettere e di « sfolire » compete al presidente non viene così compromessa, con il taglio del « necessario » accanto al « superfluo », l'autonomia delle parti al dibattimento ?

Credo che l'Aula debba eventualmente formulare un punto aggiuntivo o quanto meno fornire, nella discussione, elementi interpretativi al legislatore delegato.

* * *

Al fine di correttamente decidere, possono essere acquisiti in ogni stato e grado del giudizio elementi che consentono una compiuta conoscenza del soggetto; deve infatti essere dato un effettivo giudizio sulla personalità dell'imputato (punto 6, ex 44).

Se alla fine del dibattimento dovrà essere emessa sentenza assolutoria, essa non sarà pronunciata secondo le attuali formule.

L'imputato è colpevole o non lo è: le formule finali di assoluzione sono abolite (punto 8, ex 7-bis) e le ragioni in base alle quali si è pervenuti alla dichiarazione di non colpevolezza saranno contenute e sviluppate nella motivazione.

Il punto 7 (ex 7) specifica che, anche in istruttoria, non si può essere prosciolti per insufficienza della prova.

È stata risolta così, in modo netto, la lunga disputa sul mantenimento o meno delle formule o di proscioglimento istruttorio o di assoluzione al dibattimento.

ABOLIZIONE DEL PROSCIoglIMENTO PER INSUFFICIENZA DI PROVE

Nella IV legislatura la Commissione aveva notevolmente discusso sull'abolizione del proscioglimento per insufficienza di prove.

La relazione al disegno di legge Reale qualificava tale abolizione come una notevole innovazione.

In sede di discussione di quel disegno di legge, tutti sono stati concordi in Commissione, nel ritenere che la formula dubitativa di proscioglimento non trovava giustificazione in sede istruttoria, tanto più se si considera la funzione che all'istruzione è riservata secondo lo schema di riforma, e che quindi in questa fase del giudizio va abolita. La discussione, invece, si è svolta in relazione all'opportunità o meno

di adottare il principio dell'abolizione anche per la sentenza emessa a conclusione del dibattimento. Si è subito compreso, infatti, che questo era il punto importante della questione. Alcune riserve, espresse, inizialmente, sono cadute nel corso del dibattito e si è così formata una maggioranza favorevole al testo governativo. L'attuale testo Gonella ha invece riproposto il tema.

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

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

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

Quanto al secondo punto non si comprende per quale ragione dovrebbero aumentare le condanne, qualora l'imperativo qui sopra richiamato fosse abrogato e nel contempo fosse stabilito che, se il giudice non raggiunge la certezza per condannare, l'imputato deve essere as-

soltanto. Si dovrebbe ipotizzare che i giudici violino scientemente la legge, ma ciò è semplicemente assurdo.

Nonostante la mancanza di argomenti validi contro la prospettata innovazione, si deve dare atto che le resistenze dei pratici sono assai vive. In un recente convegno dedicato al problema è prevalsa, contro l'opinione dello stesso relatore, la tesi di mantenere la formula dubitativa di assoluzione in sede dibattimentale.

Anche in questa occasione si è detto che in teoria nulla si opporrebbe all'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove, ma che in pratica tale soluzione è da evitare perché produrrebbe gravi inconvenienti, i quali in definitiva si possono ricondurre ad un aumento di condanne.

L'insistenza da parte dei pratici sull'aumento di condanne merita la massima attenzione. Ove infatti tale preoccupazione fosse del tutto priva di fondamento non si spiegherebbe la ragione di tanta resistenza. Posto che l'aumento di condanne si avrebbe perché i giudici nel dubbio condannerebbero, essendo ciò assolutamente inconcepibile e sul piano etico e sul piano giuridico, è chiaro che detto aumento di condanne dovrebbe aversi per altre ragioni. Bisogna riconoscere che, nella pratica, l'assoluzione per insufficienza di prove ha finito per assolvere una funzione che non è ad essa attribuita dalla legge. Spesso si ricorre a tale formula non perché esistono dubbi nel giudice, ma perché si ritiene equo, per ragioni meritevoli di essere prese in considerazione, non condannare o non condannare nella misura che la legge vorrebbe. Ecco perché si paventa un aumento di condanne!

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

Nella mia relazione conclusiva nella scorsa legislatura chiedendo l'abolizione della formula dubitativa non disconoscevo l'importanza di questa funzione e delle esigenze che essa soddisfa; naturalmente è necessaria la consapevolezza di dover provvedere a dette esigenze nella sede propria e con istituti appropriati. Molte delle resistenze incontrate verranno, certo, meno se nel diritto penale saranno abbassati i minimi edittali delle pene e soprattutto se saranno introdotti istituti, come, ad esempio, il perdono giudiziale per gli adulti, che offrano ai giudici una maggiore possibilità di trovare la soluzione più idonea al caso che sta loro di fronte.

Occorre perciò prendere impegno di operare con sollecitudine in tale direzione. Non sarà inutile sul punto in esame ricordare una limpida nota del Carnelutti: « Esaurita l'istruzione al dibattimento, cioè l'assunzione delle prove e la discussione intorno alle ragioni, il giudice deve pronunciare il suo giudizio, il quale può essere positivo o negativo, secondo che egli sia riuscito ad acquistare o no la certezza del reato, ed esporre le ragioni. Ma anche su questo momento del processo *il fine da raggiungere esige una distinzione rigorosa tra decisione e motivazione*, quale purtroppo il codice vigente non osserva in quell'articolo 479, il quale mescola malamente una cosa con l'altra imponendo che, quando il giudice non riesce ad accertare l'esistenza del reato, non si limiti alla pronuncia negativa, ma la fornisca di un principio di motivazione e così usi una delle varie formule previste dall'articolo stesso. Tra queste è particolarmente ingiusta *la formula della insufficienza distinta dalla mancanza di prove*, la quale significa che il giudice è incerto tra l'esistenza e l'inesistenza del reato e così denuncia l'insuccesso del procedimento definitivo, il quale non è approdato a convertire il giudizio di probabilità in giudizio di certezza e pertanto non accoglie né respinge le domande del pubblico ministero lasciando l'imputato sotto il peso dell'imputazione per tutta la vita.

« È vero che l'insufficienza, distinta dalla mancanza di prove, deve risultare in ogni caso dalla motivazione; ma questa non è resa pubblica come la decisione e può essere conosciuta soltanto da chi vi abbia un legittimo interesse, mentre la dichiarazione pubblica della insufficienza di prove che, ripeto, confessa l'insuccesso del processo penale, fa ingiustamente gravare tale insuccesso sulle spalle di chi vi è stato esposto. La dichiarazione pubblica dell'insufficienza di prove, pertanto, non risponde al fine del procedimento definitivo, il quale consiste precisamente nell'accertare il fondamento dell'imputazione e questa è sempre infondata sia quando le prove dell'esistenza del reato mancano del tutto, sia quando ne esistono alcune, ma non bastano a convertire il giudizio di probabilità in giudizio di certezza ».

* * *

In questa legislatura il disegno di legge Gonella ha considerato la precedente decisione della scorsa Commissione come « una innovazione che costituisce oggetto di polemica sempre aperta. Su questo punto — prosegue la relazione del ministro Gonella — non si condivide il pensiero della Commissione giustizia della Camera per quanto concerne

la sentenza pronunciata in giudizio, mentre lo si accetta per le sentenze istruttorie ».

La maggioranza dell'attuale Commissione è andata in contrario avviso proprio per un inquadramento logico del principio in tutto il nuovo sistema.

IMPUGNAZIONE

Per definizione il giudice valuta la *res iudicanda* con intelligenza e con pazienza: è ammissibile però che egli pure possa errare.

Dice il Carnelutti: « O il giudice non ha assunto tutte le prove, che avrebbero potuto fornirgli le ragioni della decisione, oppure ha errato nella valutazione delle prove assunte. Nel primo caso si tratta di integrare l'istruzione esperita al dibattimento; nel secondo la questione è soltanto di sottoporre la valutazione alla critica di un altro giudice, che ne garantisca l'utilità. A rigore, per il primo caso, si dovrebbe ancora distinguere tra l'ipotesi in cui il giudice non abbia voluto o non abbia potuto servirsi delle prove assunte; peraltro la prima di queste due ipotesi si riassume nell'errore di valutazione perché la reiezione di prove, che siano state sottoposte, non può essere avvenuta se non perché il giudice le ha ritenute inutili e superflue ».

A parte la questione relativa al potere di « reiezione » delle prove proposte che abbiamo sollevato nel paragrafo precedente e che merita attenta riconsiderazione, rimane il fatto che nel giudicare, il giudice possa errare.

Il nuovo codice innoverà profondamente in tema di impugnazioni e giudizio di appello.

Innanzitutto viene abolito il termine di tre giorni dalla conclusione del giudizio per la dichiarazione di ricorrere in appello o in cassazione.

Unanimesi erano le critiche: occorre infatti procedere al buio conoscendosi solo il dispositivo della sentenza.

Il termine dell'impugnazione (punto 48, ex 42) viene ora ad essere unico e decorre dalla data dell'ultima notificazione a tutte le parti dell'avviso di deposito del provvedimento: prima di impugnarlo, perciò, sarà possibile conoscere compiutamente la motivazione dello stesso e valutare l'opportunità del gravame.

L'impugnazione inoltre sarà ammissibile indipendentemente dalla qualificazione ad essa data: questa estensione è stata voluta per impedire che non si potesse rendere giustizia sostanziale per impedimenti di natura formale.

L'impugnazione può essere effettuata anche dall'imputato assolto: è questa una logica conseguenza dell'abolizione delle varie formule di proscioglimento. Dopo aver letto la motivazione della sentenza l'interessato può valutare la necessità di ricorrere per le affermazioni e le argomentazioni ivi contenute.

Al punto 52 (ex 45) si prospetta inoltre l'ammissibilità di nuovi motivi dell'impugnazione: per l'appello incidentale si è stabilita la parità tra il pubblico ministero e l'imputato (punto 51, ex 42-bis).

Se nei motivi d'appello (ritengo anche in quelli aggiunti) il pubblico ministero, il difensore dell'imputato e quello della parte civile (quest'ultimo nei limiti del punto 50, ex 43) richiedono la rinnovazione totale o parziale del dibattimento, tale rinnovazione è obbligatoria (punto 53, ex 46) e nel giudizio di appello conseguente sarà ammissibile anche l'assunzione di nuove prove. Per la precisione, le nuove prove sono ammesse comunque.

Nel dibattimento avanti la cassazione sono state ritenute necessarie le conclusioni della difesa (punto 54, ex 44-9), dando — contro l'attuale prassi limitativa — una soluzione positiva all'intervento effettivo del difensore in ogni stato e grado del giudizio.

DISCIPLINA DELLE NULLITÀ

Il principio dell'attenuazione dell'incidenza dei vizi meramente formali degli atti sulla validità del processo, quale era previsto dal punto 4) dell'articolo 2 del disegno Reale, investiva un male di fondo, un difetto antico della nostra procedura: l'eccessivo formalismo giuridico, da cui trae profitto la naturale tendenza alla discettazione bizantina e cavillosa. Ma tale principio, che non può non essere condiviso, era formulato in termini tanto generici da rinviare le scelte di fondo alla fase della legislazione delegata.

Il nodo da sciogliere stava nell'alternativa tra un sistema normativo rigido, che prevedesse i casi specifici di nullità, conseguenti alla inosservanza di determinate formalità, ed un sistema elastico, che lasciasse più largo spazio alla valutazione della giurisprudenza sulla rilevanza di questo o quell'adempimento procedurale. In tale senso era orientato lo schema Carnelutti che distingueva in ogni atto la funzione e la struttura, affidando la prima, cioè il fine ultimo dell'atto, alla determinazione legislativa, e la seconda, cioè le modalità di compimento dell'atto in concreto, ad una larga discrezionalità del giudice.

La genericità del disegno Reale fu corretta dalla Commissione e dal successivo disegno di legge Gonella al punto 5). Anche l'attuale Commissione ha mantenuta la dizione precisa della « non incidenza dei vizi » rigettandone la mera « attenuazione ».

MISURE DI SICUREZZA REVISIONE E RIPARAZIONE

Il punto 57 (ex 48) ha ripreso con modificazioni la nuova disciplina per le misure di sicurezza già approvata nella Commissione giustizia nella passata legislatura e accettata nel disegno di legge n. 380. Era allora stato ritenuto che la dizione del disegno di legge Reale al n. 35 (« revisione del processo per l'applicazione delle misure di sicurezza al fine di assicurare all'interessato adeguate garanzie giurisdizionali ») non fosse limpida: si precisò senza equivoci che il procedimento doveva essere giurisdizionalizzato con garanzia del contraddittorio e impugnabilità dei provvedimenti.

L'attuale punto 57) ha ripreso la stessa formulazione: rispetto al testo governativo ha ommesso solo di richiedere l'« effettivo giudizio sulla pericolosità » del soggetto.

Con il punto 58) si è confermato il testo del governo (ex 47) che riprendeva totalmente il testo stesso della Commissione della scorsa legislatura. Si era previsto nella IV legislatura « l'ampliamento dei casi di ammissibilità della revisione per una più efficace tutela dell'innocente, garantendo il contraddittorio nel relativo procedimento ».

Con il nuovo codice sarà ammissibile la revisione delle sentenze passate in giudicato anche nei casi di erronea condanna di coloro che non erano imputabili, non punibili o punibili con sanzioni di minore gravità.

Si è fatto il caso, nel corso della discussione, di colui che sconta la pena dell'ergastolo per erronea disapplicazione di una attenuante cui invece aveva diritto.

Al punto 59 (ex 48-*bis*) si è prevista esplicitamente la riparazione dell'errore giudiziario: i criteri per le modalità della riparazione non sono stati specificati lasciando al legislatore delegato la definizione in dettaglio.

Sarà forse opportuno che, quanto meno, la discussione in Assemblea precisi alcuni indirizzi di massima affinché non si ritorni alla vecchia e superata limitazione: meglio ancora un emendamento interpretativo.

CONCLUSIONE

Concludo questa relazione con una nota di plauso per il lavoro proficuo e appassionato di tutti i deputati della IV Commissione e per il suo Presidente: nonostante le inevitabili lacune, che mi auguro saranno rilevate in Assemblea, il testo della Commissione è senz'altro il più avanzato che si potesse concretamente pensare, nell'indicazione dei criteri per la formulazione del nuovo codice di procedura penale, ed è tale da poter essere accolto favorevolmente, come sollecito, dalla Camera dei deputati.

FORTUNA, *Relatore.*