

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 691

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(MARTINAZZOLI)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL TESORO  
(GORIA)

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

*Presentato il 21 ottobre 1983*

ONOREVOLI DEPUTATI! — Nell'VIII legislatura, al termine di un lavoro lungo e complesso portato avanti con il contributo di tutti i gruppi politici, secondo le linee inizialmente indicate dal Governo, la Commissione giustizia della Camera dei deputati ha approvato il testo di una nuova delega per l'emanazione del codice di procedura penale. La fine anticipata della legislatura ha poi impedito la conclusione dell'*iter* parlamentare di quel disegno di legge che nel testo redatto dalla Commissione giustizia costituisce il punto più avanzato di elaborazione di un nuovo modello di processo penale.

Questo modello si è venuto delineando sempre più chiaramente negli anni attraverso i lavori parlamentari e i dibattiti degli studiosi e degli operatori del diritto; le sue radici sono ormai consolidate nei lavori della IV, V e VI legislatura, mentre i momenti fondamentali di definizione e di verifica risalgono alla legge delega 3 aprile 1974, n. 108 e al relativo progetto preliminare del 1978. È dal progetto preliminare che hanno preso le mosse i lavori successivi, per apportare alla delega talune modificazioni volte ad assicurare una maggiore funzionalità del nuovo processo.

Il Governo condivide lo schema processuale disegnato nel testo della Commissione giustizia e le soluzioni in esso individuate per dare nel modo più soddisfacente risposta alle esigenze di garanzia e di funzionalità; in particolare ritiene che la nuova disciplina della fase anteriore al dibattimento e la previsione di meccanismi processuali differenziati ben si inseriscano nella scelta accusatoria, sempre enunciata dal legislatore quale caratteristica del nuovo processo, e che anzi la netta distinzione tra le funzioni del pubblico ministero e quelle del giudice ne costituisca il logico punto di arrivo.

Coniugare garanzie e funzionalità è ciò che in un ordinamento democratico si chiede al processo penale ed è ciò che non può ottenersi in modo adeguato con la normativa vigente, frutto di inserimenti garantistici in un sistema inquisitorio, il quale per sua natura tende a negare spazi alla difesa e non distingue tra funzioni inerenti all'azione e funzioni inerenti alla giurisdizione.

Le aperture difensive operate nel codice del 1930 hanno rallentato le originarie cadenze processuali mancando al tempo stesso l'obiettivo di soddisfare pienamente le aspettative di garanzia, e non poteva essere diversamente poiché si è realizzato un sistema ibrido, significativamente definito di garantismo inquisitorio.

Emblematica sotto questo aspetto è stata la recente esperienza del cosiddetto tribunale della libertà, il quale, venuto ad inserirsi come corpo non omogeneo in un contesto istruttorio-inquisitorio, non sempre è apparso in grado di apprezzare autonomamente le ragioni poste a base della custodia preventiva e quindi di operare quel pieno controllo di merito sui provvedimenti in tema di libertà personale che gli era stato demandato, mentre inevitabilmente il nuovo procedimento ha inciso sui ritmi processuali ed ha appesantito ulteriormente il lavoro dei tribunali.

Ciò non significa che si debba rinunciare ad intervenire sul sistema vigente quando ciò appaia necessario od opportuno, specie con interventi parzialmente

anticipatori del nuovo processo; significa solo che tali interventi, come quelli effettuati in passato con leggi o con decisioni della Corte costituzionale, costituiscono aggiustamenti, in funzione a volte garantistica a volte di efficienza processuale, di un sistema che in modo sempre più appariscente denuncia l'esigenza di una complessiva sostituzione.

Il Governo intende perciò riaffermare la volontà di pervenire sollecitamente alla formazione del nuovo codice di procedura penale ed a questo fine assume l'iniziativa di ripresentare il testo del disegno di legge delega approvato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati nella passata legislatura, riproducendo, per la sua illustrazione, l'ampia relazione per l'aula che lo accompagnava.

Lo stadio, assai avanzato, di definizione del nuovo modello processuale, l'esigenza generalmente avvertita della complessiva riforma del codice di rito penale e la volontà ripetutamente espressa in tal senso dalle diverse forze politiche, fanno ritenere che l'iter legislativo della delega possa giungere in breve tempo a conclusione con il comune impegno di tutti i gruppi che hanno concorso a redigere il testo ora riproposto.

« 1. — Non rifaremo qui la lunga storia delle vicende parlamentari che hanno preceduto l'emanazione della legge delega 3 aprile 1974, n. 108. Interessa piuttosto cercare di analizzare le ragioni per le quali il testo del nuovo codice, elaborato dall'apposita commissione ministeriale e oggetto di esame e di parere da parte della commissione consultiva prevista dalla legge delega, non venne mai sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri per il varo definitivo.

Bisogna ricordare che l'ampia consultazione ed il vivace dibattito avvenuti attorno alla legge delega del 1974 prima e al testo del nuovo codice poi (su quest'ultimo furono chiamati a formulare le loro osservazioni i consigli giudiziari, gli ordini forensi e le facoltà giuridiche delle università) hanno fatto emergere una serie di critiche e di rilievi dei quali occorreva

farsi carico, in quanto tali osservazioni evidenziavano rischi concreti che l'adozione del nuovo codice avrebbe finito per vanificare la scelta del sistema accusatorio e la conseguente riforma del sistema processualistico penale.

Tutto il materiale proveniente da questa ampia consultazione, così come le risultanze di convegni e studi sull'argomento, opportunamente raccolti e vagliati, hanno fornito lo spunto per l'indicazione di modifiche della delega, contenuta nella relazione governativa al disegno di legge n. 845 della VIII legislatura.

Sull'esigenza di fondo ed anche su diverse indicazioni concordavano, come si è detto, anche i gruppi politici. Lo stesso gruppo radicale, che aveva presentato al Parlamento una proposta di legge (n. 112) che riproduce il testo del codice di procedura penale redatto dalla commissione ministeriale, ha precisato, attraverso i suoi rappresentanti, che tale atto ha più il significato "provocatorio" di sottolineare l'urgenza dell'approvazione del nuovo codice (evidenziando la responsabilità dei ritardi), che non quello di sostenere l'integrale approvazione di tale testo.

Prima di passare ad una sia pur sommaria indicazione delle principali critiche mosse alla delega del 1974, voglio ancora ricordare un rilievo di fondo che da alcune parti è stato formulato alla legge delega. Essa sarebbe, cioè, il frutto di una suggestione di modelli estranei alla nostra tradizione e mentalità e per di più rappresenterebbe il "parto dell'utopia" e di una concezione dei rapporti sociali ispirati all'astrattezza e all'ottimismo più ingiustificato.

Questa critica di fondo, che investe in definitiva la stessa scelta del metodo accusatorio, non appare fondata.

A parte ogni giudizio sul sistema inquisitorio, che nel suo impianto classico appare assai poco rispondente ai principi costituzionali, occorre prendere atto che il nostro sistema processuale penale è in crisi anche perché è stato modificato da tante novelle legislative e sentenze di in-

di organicità e di omogeneità. L'innescamento di una serie di prescrizioni garantiste, secondo il dettato costituzionale, sul vecchio tronco inquisitorio ha portato di fatto all'appesantimento del processo e quasi alla sua paralisi.

La necessità di un salto di qualità, dunque, si imponeva non per mode- rofile o per riflessi "sessantotteschi" per far sì che il nuovo processo penale adottando il metodo accusatorio fosse quello più coerente con i principi costituzionali, fosse in grado di garantire il rispetto dei diritti dei cittadini, la dignità della giustizia e l'accertamento della verità.

Ed oggi ci sembra di poter constatare che sulla scelta di fondo si è realizzato un ampio consenso, le critiche apprese, piuttosto, sul modo con il quale è regolamentata e prevista l'introduzione del sistema accusatorio. Questo non significa, naturalmente, dare un giudizio complessivamente negativo sull'opera del legislatore del 1974 e sul lavoro compiuto da chi aveva il compito di tradurre la delega nell'articolato; in una impostazione così complessa ed impegnativa va tenuto in conto un margine di sperimentazione per verificare la validità dei risultati raggiunti.

Vediamo ora alcuni dei rilievi emersi alla delega del 1974, che appare opportuno raccogliere, già sinteticamente indicati nella relazione governativa al disegno di legge n. 845 e tenuti presenti nei lavori del comitato ristretto e della Commissione:

a) l'eccessivo restringimento dei poteri della polizia giudiziaria;

b) il depotenziamento del ruolo del pubblico ministero, con la indicazione di un termine perentorio per la conclusione delle indagini del tutto inadeguato (trenta giorni);

c) la previsione di una fase istruttoria affidata al giudice, che mal si concilia con il sistema accusatorio (è questa una delle osservazioni principali da cui si muovono le modifiche alla delega del 1974).

d) l'inadeguatezza del sistema delle misure di coercizione personale;

e) la mancanza di adeguate previsioni dei cosiddetti "meccanismi di sfittimento" e cioè di differenti modelli processuali, a seconda della maggiore o minore complessità del processo;

f) l'insufficiente definizione dei modi di formazione della prova, in coerenza con il rito accusatorio;

g) la mancanza di collegamento e coordinamento con la cosiddetta legislazione d'emergenza, adottata in particolare dal 1974 in poi, per far fronte alla nuova realtà criminale e terroristica del paese;

h) la mancanza di direttive nella delega per disciplinare il processo a carico di minorenni ed il processo pretorile (anche se per quest'ultimo il legislatore delegato ha colmato il vuoto della delega).

2. — Da questi e da altri rilievi ci si è mossi per realizzare non certo una "controriforma", ma anzi per dare maggiore coerenza alle scelte di fondo compiute nel 1974.

Rinviando alla seconda parte di questa relazione per un esame dettagliato dei punti modificati della legge delega, cercherò ora di offrire, per grandi linee, il disegno del nuovo codice di procedura penale, soprattutto con riferimento alle principali innovazioni apportate dalla Commissione.

a) Viene mantenuta e ribadita la scelta del rito accusatorio. Questa scelta, come si è detto, veniva contestata soprattutto perché ad essa non si accompagnavano direttive coerenti ed adeguate per garantirne la piena funzionalità (vedi, ad esempio, il mantenimento di una fase istruttoria e la mancanza di meccanismi processuali differenziati).

b) Il nuovo processo abolisce la fase istruttoria affidata al giudice e pertanto un diverso ruolo vengono ad assumere le indagini preliminari, destinate ad assicurare le fonti di prova.

Di conseguenza sono meglio definiti ed in qualche modo ampliati i poteri-doveri e gli obblighi della polizia giudiziaria, anche ad evitare il rischio di una sua deresponsabilizzazione e per garantire l'efficacia dell'intervento nella primissima fase delle indagini, che è spesso la più delicata e può rivelarsi decisiva ai fini di repressione e prevenzione. *Dominus* delle indagini preliminari è il pubblico ministero, che ha il "potere-dovere di compiere indagini in funzione delle determinazioni inerenti all'esercizio della azione penale e dell'accertamento del fatto, ivi compresi gli elementi favorevoli all'indiziato o all'imputato".

Per le indagini preliminari del pubblico ministero sono previsti termini precisi e scadenze obbligatorie ed eventuali proroghe sono sottoposte a rigorosi meccanismi di controllo. Ciò dovrebbe consentire che il termine massimo di due anni sia considerato come un fatto eccezionale e non finisca per diventare una regola costante.

Terminate le indagini il pubblico ministero ha l'obbligo di formulare le sue conclusioni davanti al giudice dell'udienza preliminare.

c) È ribadito il principio - proprio del rito accusatorio - che la prova deve formarsi nel dibattimento in contraddittorio fra le parti. Ciò, di fatto, costituisce una inversione rispetto a quanto avviene nel sistema inquisitorio, in cui il dibattimento finisce per avere un ruolo spesso secondario rispetto all'istruttoria, dove si raccolgono prove e in definitiva si svolge la parte più decisiva del processo.

Il rito accusatorio vuole rapidità di tempi nelle indagini preliminari tese soprattutto ad indicare ed assicurare le fonti di prova che saranno valutate nel dibattimento e sulle quali si formerà il libero convincimento del giudice, il quale non sarà condizionato dalla presenza di un fascicolo istruttoria dove il fatto oggetto del processo è già stato ampiamente valutato e giudicato.

Tuttavia, è parso opportuno che il principio che la prova si debba formare

in dibattimento subisse qualche eccezione e temperamento, al solo fine di evitare il rischio di dispersione di prove non rinviabili al dibattimento. Si è fatto così ricorso al cosiddetto incidente istruttorio per poter assumere — nel corso delle indagini preliminari e davanti al giudice — atti che in tal modo e con la garanzia del contraddittorio abbiano piena validità di prova.

Su questo punto — che riguarda uno dei nodi del processo — occorre dire che il dibattito in Commissione, pur concludendosi formalmente con le scelte oggi sottoposte all'esame della Camera, è rimasto aperto su diversi aspetti della questione, con riserva di emendamenti in aula.

Infatti, il punto va collegato con quello che riguarda il valore da dare, ai fini della formazione della prova, agli atti compiuti dalla polizia giudiziaria e dal pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari e di conseguenza a ciò che il giudice del dibattimento deve conoscere di tali indagini.

Il tema è assai delicato ed una sua più completa illustrazione sarà fatta nella parte di commento alla delega.

d) Il rito accusatorio, nei paesi ove è praticato, offre notevoli strumenti di "sfruttamento", cioè meccanismi processuali alternativi e differenziati in ragione della minore complessità del processo e della rilevanza penale della fattispecie, per ottenere che lo schema normale (che prevede l'udienza preliminare ed il dibattimento dopo le indagini preliminari) si applichi solo ai casi più importanti e complessi.

Se infatti per ogni processo dovesse essere adottato lo schema classico del rito accusatorio, non si otterrebbe il risultato auspicato, che è quello di una giustizia più rapida e di un sistema più snello di quello attuale, ma al contrario si finirebbe per determinare il congestionamento della macchina giudiziaria, solo che si pensi che il dibattimento — luogo deputato alla formazione della prova — sarà assai più complesso di quanto non sia oggi. Pur consapevoli che il nostro sistema costituzionale, che prevede l'obbligatorietà dell'azione penale, non consente

la ripetizione meccanica di esperienze praticate in altri paesi, dove tale obbligatorietà non esiste, si è cercato ugualmente di prevedere meccanismi processuali differenziati, anche con riferimento ad alcune figure recentemente introdotte nella nostra legislazione (come il cosiddetto patteggiamento).

Sono stati così disciplinati: il giudizio immediato; il "patteggiamento"; il procedimento per decreto; la possibilità di definire il processo alla udienza preliminare.

e) L'udienza preliminare davanti al giudice, al termine delle indagini del pubblico ministero, viene ad assumere una rilevanza particolare, una volta che sia stata abolita la fase istruttoria. È uno dei momenti chiave del processo ed il nuovo testo cerca di rendere questo meccanismo funzionale a tutti i possibili sbocchi ulteriori della vicenda processuale.

f) Nel caso che all'udienza preliminare venga pronunciata ordinanza di rinvio a giudizio, si passa al dibattimento, che dovrà svolgersi secondo principi di immediatezza e concentrazione e con la disciplina della cosiddetta *cross-examination*.

g) Il processo pretorile viene regolato secondo criteri di massima semplificazione rispetto al rito normale, con l'esclusione dell'udienza preliminare e la possibilità di incidenti istruttori solo in casi eccezionali. Viene introdotta la distinzione delle funzioni di pubblico ministero e di giudice, per la quale viene anche inserita la previsione di un'apposita modifica dell'ordinamento giudiziario.

h) Da ultimo, la Commissione ha opportunamente introdotto una serie di direttive per disciplinare il processo a carico di minorenni. Tali direttive si ispirano ai principi generali del nuovo processo penale, con le modificazioni ed integrazioni imposte dalle particolari condizioni psicologiche del minore, dalla sua maturità e dalle esigenze della sua educazione nonché da una serie di criteri indicati dalla delega.

i) Veniamo ora ad uno dei punti oggetto di particolare dibattito: la questione, cioè, del "coordinamento dell'attuazione della delega coi principi della legislazione vigente relativa alla prevenzione ed alla repressione della criminalità terroristica ed organizzata".

Così recita il punto 84-bis degli emendamenti inizialmente presentati dal Governo ed appare evidente che tale punto dovesse intendersi come una sorta di *pro-memoria* del Governo stesso in riferimento ad una delle questioni maggiormente dibattute che hanno condizionato la stessa discussione sulla validità della delega del 1974.

La cosiddetta legislazione di emergenza è nata sulla base di esigenze largamente avvertite e diffuse, per far fronte all'ondata di criminalità terroristica e comune che nel corso degli anni '70 - e fino ad oggi - ha segnato un continuo crescendo, determinando un vasto allarme sociale per il tentativo efferato di portare l'attacco al cuore stesso dello Stato.

La necessità di tale legislazione è stata riconosciuta dal Parlamento che ha votato queste leggi, sia pure in qualche caso con la previsione di una limitata validità nel tempo, in riferimento, appunto, alla entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

In previsione di tale scadenza possiamo onestamente ritenere che i fenomeni criminali di vario tipo per i quali la legislazione di emergenza è nata siano da considerare esauriti o in via di esaurimento?

Il Parlamento non ha anche recentemente votato leggi per combattere in modo più adeguato i fenomeni della vecchia e nuova criminalità, come la mafia e la camorra?

Allora, se non vogliamo cadere in errori di astrattezza o in pericolose utopie (scambiando i desideri con la realtà), occorre cercare di contemperare le esigenze di difesa sociale ed individuale derivanti da questa situazione con le scelte di fondo del nuovo codice di procedura penale, in modo da non introdurre in esso

elementi di contraddizione o di provvisorietà, ma tuttavia rimanendo con i piedi per terra, nella consapevolezza che un codice, come ogni legge, deve operare in questa società (che ha certe sue caratteristiche) e non si dirige ad un utopico paese governato solo dai buoni sentimenti.

Su queste premesse, per altro, l'accordo è abbastanza diffuso. Non potendosi pensare di rinunciare d'un sol colpo alla legislazione d'emergenza - che ha dimostrato, allo stato, una sua utilità - qualche differenza di opinioni si registra sul modo come pervenire ai risultati che si è detto più sopra.

La tesi di conservare detta legislazione in una sorta di testo unico, che avrebbe una sua autonomia e con durata limitata nel tempo, non convince, non solo perché si rischierebbe di dar vita a due processi paralleli, ma anche perché nessuno può prevedere quanto sono destinati a durare i fenomeni della grande criminalità comune, oltre che di quella terroristica.

Inoltre, come si è detto, vi è una parte di tale legislazione che non può assolutamente essere ritenuta un fatto eccezionale, ma costituisce un elemento indispensabile nella lotta alla criminalità.

La scelta operata dal comitato ristretto e recepita dalla Commissione, sia pure con riserva di approfondimenti in aula, è stata quella di coordinare, in limiti accettabili, la legislazione successiva al 1974 con i principi della delega, senza scardinare l'impianto ivi fissato e gli sviluppi che nel progetto preliminare del codice ne erano conseguiti.

Questa scelta opera in modo particolare riguardo ai diritti della difesa, ai poteri della polizia giudiziaria, al ruolo del pubblico ministero ed alla delicata materia delle misure di coercizione personale.

Le stesse nuove previsioni dei casi di obbligatorietà del mandato di cattura e della durata massima dei termini di carcerazione preventiva sono state effettuate in quest'ottica, per cui si sono corrette alcune impostazioni della delega che finivano con l'assumere un significato troppo

"permissivo"; ma si sono pure rivisti e opportunamente ridimensionati termini previsti dalla legislazione di emergenza, difficilmente armonizzabili con le garanzie che uno Stato democratico deve sempre offrire a tutti i cittadini, anche in presenza di fenomeni eversivi e terroristici di tanta gravità (considerazioni che valgono soprattutto per i termini della carcerazione preventiva, potendosi raggiungere ugualmente risultati di sicurezza sociale con una più sollecita celebrazione dei processi).

Prima di procedere ad una analisi puntuale delle direttive della nuova proposta di legge delega, corre l'obbligo al relatore di fare alcune altre brevi osservazioni.

Innanzitutto va sottolineato che il testo che viene presentato all'esame della Camera è il frutto di un lungo ed impegnativo lavoro compiuto prima in sede di comitato ristretto e poi in Commissione. Il relatore deve dar atto del contributo di grande valore offerto dai colleghi che in queste sedi hanno partecipato assiduamente ai lavori, in spirito costruttivo e di ricerca comune delle migliori soluzioni ai rilevanti problemi proposti dal difficile impegno. Ciò costituisce indubbiamente una buona premessa per l'ulteriore iter della legge. Il relatore deve ancora ricordare la preziosa collaborazione degli uffici della Commissione e del Servizio studi della Camera, i cui funzionari hanno seguito con assiduo impegno il nostro lavoro.

I tempi del lavoro solo apparentemente possono sembrare troppo lunghi, se si tiene conto che il tema affrontato concerne una delle riforme fondamentali dello Stato.

Per certi aspetti, il nostro compito è oggi (sia consentito dirlo a chi, sia pure marginalmente, ebbe parte nei lavori parlamentari di allora) più complesso — non dirò più difficile — di quello del legislatore che varò la delega del 1974, in quanto dobbiamo tener conto di una serie di critiche e suggerimenti intervenuti su quel testo e verificarne la validità al fine di dare maggiori possibilità di attuazione concreta ad una delega che, pur muovendosi sulla base delle scelte allora fatte,

sappia evitare i rischi di astrattezza ed impraticabilità che non sempre allora sapemmo evitare, sia pure nell'ottica di uno sforzo generoso teso a dare al nostro paese uno strumento di giustizia penale più adeguato ai tempi nuovi della nostra società.

In questa nostra fatica abbiamo avuto un filo conduttore nei suggerimenti del Governo, recepiti sostanzialmente nelle nuove scelte operate, ma il nostro lavoro è andato oltre tali suggerimenti (e non poteva essere altrimenti) estendendosi ad una sorta di "rivisitazione" di tutti i punti della delega e del complesso della stessa normativa di emanazione del nuovo codice.

Va ancora sottolineato — per dovere di obiettività — che in alcuni casi le scelte sono state operate con espressa riserva di taluni gruppi di riproporre un loro riesame in aula (e di questo si cercherà di dare indicazioni precise nell'illustrazione delle direttive). Ma ciò non toglie valore alla significativa constatazione che le linee fondamentali e le singole direttive sono state fissate con la registrazione di ampi consensi.

3. — Per quello che riguarda le singole modifiche introdotte rispetto alla legge delega del 1974, si è ritenuto opportuno fornire in allegato alla presente relazione un quadro comparativo delle direttive contenute in tale legge e di quelle approvate in Commissione.

Passando ora ad una puntuale esposizione delle innovazioni introdotte, si può rilevare in primo luogo che le prime direttive (da 1 a 28) che riguardano la parte per così dire "statica" del nuovo processo, ripetono in sostanza le disposizioni della precedente delega (punti 1-29) con limitate modifiche, per lo più di carattere sistematico e formale.

Così, ha valore solo sistematico lo spostamento al n. 2 del principio contenuto al n. 5 della delega precedente, volendosi porre in rilievo che l'adozione del metodo orale costituisce uno dei cardini del nuovo processo, non contraddetto dalla previsione, nella direttiva immediatamente

successiva, della facoltà delle parti di indicare, su basi di parità, elementi di prova e di presentare memorie in ogni stato e grado del procedimento. Allo stesso modo, nella direttiva n. 4 si è preferito sopprimere la specificazione delle parole "degli avvocati e procuratori" dopo quelle "consiglio dell'ordine" in vista di una possibile modifica legislativa dell'ordinamento delle professioni forensi; così come una modifica di forma ha eliminato, al punto 6, il riferimento alla categoria delle nullità assolute che avrebbe potuto ingenerare equivoci dopo le modifiche apportate al regime delle nullità dalla legge 8 agosto 1977, n. 534.

Riaffermato il diritto dell'imputato di farsi assistere nell'interrogatorio dal difensore, la direttiva n. 5 ribadisce pure il suo diritto, qualora sia detenuto, di conferire con il difensore immediatamente dopo essere stato interrogato per la prima volta dal magistrato.

Si sono però valutati i gravi pericoli che talora possono derivare, nella fase delle primissime indagini, dal colloquio immediato, specie se l'interrogatorio deve proseguire o se l'imputato si è semplicemente avvalso della sua facoltà di non voler rispondere o se entrano in gioco problemi attinenti alla sicurezza dei testimoni. La delicatezza di tali questioni, soprattutto nel caso di indagini relative a certi tipi di criminalità, ha indotto la Commissione a prevedere la possibilità che lo stesso magistrato decida di ritardare il colloquio per un periodo di breve durata (dieci giorni dall'inizio della detenzione).

Le eccezioni al principio generale, che il legislatore delegato specificherà ulteriormente, non intendono costituire uno svuotamento surrettizio di una disposizione che comunque innova in modo significativo l'attuale disciplina dell'articolo 135 del codice di procedura penale, né offrire spazio a prassi dilatorie da parte degli organi inquirenti. Al contrario, la soluzione adottata è apparsa come un equilibrato contemperamento fra le diverse esigenze, ivi inclusa, in definitiva, quella di una adeguata tutela dello stesso difensore.

Anche per il principio posto dalla direttiva n. 7 (adozione di mezzi meccanici per la documentazione degli atti processuali), la Commissione ha ritenuto di dover riaffermare le disposizioni precedenti, ma di prevedere al tempo stesso la possibilità che il giudice disponga diversamente in relazione alla semplicità degli atti, alla loro limitata rilevanza ovvero alla in disponibilità delle necessarie strutture. Nella direttiva che riguarda il riordinamento della perizia (n. 10) si è invece eliminato il riferimento alla perizia criminologica nei confronti dell'imputato che — come ha rilevato anche la commissione ministeriale incaricata di predisporre il progetto di nuovo codice — è fonte di notevoli difficoltà e di pericolosi equivoci in relazione ad un accertamento, nel processo, della predisposizione a delinquere che è estraneo ai nostri principi giuridici; si è poi limitata la possibilità di disporre l'indagine psicologica della parte offesa ai soli casi in cui essa sia necessaria per accertare la sussistenza del reato, abolendo ogni riferimento tanto alla minore età quanto a particolari tipi di reato.

Come in occasione delle discussioni per l'approvazione della legge delega del 1974, rilievi sono stati formulati in Commissione circa l'opportunità di abolire la formula di assoluzione o di proscioglimento per insufficienza di prove. In proposito, la Commissione ha ritenuto di dover mantenere tale abolizione, provvedendo però a specificare nella direttiva n. 11 — secondo quanto aveva, del resto, già fatto il progetto preliminare — che quando la prova sia insufficiente o contraddittoria il giudice ha comunque l'obbligo di prosciogliere l'imputato.

Anche la direttiva n. 12 (competenza per materia) è stata riformulata specificando in modo più dettagliato — e seguendo in sostanza i criteri adottati nella redazione del progetto preliminare di codice — i principi per l'attribuzione delle competenze rispettivamente del pretore, della corte di assise e del tribunale. L'ampliamento della competenza pretorile, contro la quale si è manifestata qualche opposi-

zione in Commissione, è conforme a quello già previsto in altri progetti di legge attualmente all'esame delle Camere e va comunque valutato anche alla luce dei principi di riforma del processo pretorile fissati dal nuovo testo della successiva direttiva n. 86.

I principi relativi alla disciplina della connessione (direttiva n. 13), dei conflitti di giurisdizione e di competenza (direttiva n. 14) e della rimessione (direttiva n. 15) sono rimasti quasi del tutto immutati rispetto alla precedente delega, salvo piccole modifiche di coordinamento. Una novità di rilievo è però costituita, nella direttiva n. 14, dalla previsione della improponibilità, nella fase delle indagini preliminari, del conflitto di competenza per reati connessi. Si è insomma stabilito, con una norma che appare coerente con l'impianto del nuovo codice, che il problema della connessione possa sorgere solo ai fini del dibattimento, mentre è escluso in una fase priva di formalizzazione a livello processuale e dunque fino all'udienza preliminare.

Non rappresenta, invece, una modifica sostanziale la soppressione, nella direttiva n. 15, dell'obbligo di scegliere il nuovo giudice nell'ambito delle circoscrizioni contigue e la sua sostituzione con una direttiva che vincola il legislatore delegato unicamente a fissare "criteri predeterminati". Tale modifica risponde infatti solo all'opportunità di consentire che, accanto al principio della maggiore contiguità, altri ne siano eventualmente individuati in sede di redazione del codice. A seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 879 del 1980 in materia di competenza per i procedimenti riguardanti magistrati, si è poi reso necessario introdurre una nuova direttiva (la n. 16) che recepisce appunto i principi di quella legge.

Allo stesso modo, le direttive da 18 a 26 (azione civile nel processo penale, rapporti fra giudicato penale e azione civile, eccetera) non hanno subito modifiche rilevanti: si è provveduto ad accorpate, con una formulazione che è apparsa più adeguata, le disposizioni dei punti 23-28

della precedente delega nelle direttive n. 24 e n. 26; è stata riformulata la disposizione della direttiva n. 19 che consente di estendere il patrocinio gratuito anche ai casi in cui la persona offesa dal reato intenda costituirsi parte civile; è stata inserita, al punto n. 25, la previsione che la dichiarazione di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione non travolge la decisione sull'azione civile inserita nel processo penale. L'innovazione, che riprende quanto già disposto dalla legge n. 405 in occasione dell'amnistia concessa nel 1978, risponde ad evidenti motivi di economia processuale.

In un altro punto della delega (e cioè nella direttiva n. 37) è invece collocata una disposizione fino ad ora non accolta — per lo meno su basi così estese — dal nostro ordinamento processuale penale: quella cioè che prevede la legittimazione ad intervenire nel processo, con il consenso della persona offesa e con poteri analoghi a quelli della parte civile, di enti ed associazioni titolari di interessi lesi dal reato. La direttiva, che è stata adottata a maggioranza contro il parere del relatore e del Governo, trova l'opposizione del relatore per motivi che attengono in primo luogo alla incoerenza del principio con la struttura stessa del processo penale. La titolarità (e l'obbligatorietà) dell'azione penale da parte del pubblico ministero comporta l'inopportunità di considerare in alcun modo delegabile, in questi casi, l'interesse pubblico; né la base logica per l'inserimento nel processo penale degli enti titolari di interessi diffusi può essere ricercata nei collegamenti fra azione civile e procedimento penale, che hanno tutto altro fondamento.

La direttiva n. 27 (disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria) è rimasta immutata rispetto alla delega precedente e riprende quindi la formulazione dell'articolo 109 della Costituzione. In Commissione era stata prospettata una disciplina più articolata di questo principio con l'intenzione di rendere effettiva, attraverso una strumentazione adeguata, la dipendenza funzionale

della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria. Di fronte alle perplessità manifestate da più parti sulla nuova formulazione proposta, che è sembrato adombrasse una dipendenza non solo funzionale ma gerarchica incompatibile con il nostro sistema, l'emendamento è stato ritirato, salvo l'impegno di riconsiderare eventualmente il problema nel corso del dibattito in aula.

La direttiva n. 28, riprendendo opportunamente una modifica introdotta a partire dal 1978 nel codice di procedura penale, consente la trasmissione, in casi predeterminati che saranno specificati dal legislatore delegato, di informazioni e copie di atti coperti dal segreto su richiesta di altra autorità giudiziaria e — con una formulazione che è stata modificata in senso restrittivo dalla maggioranza della Commissione, contrari il relatore e il Governo — del Presidente del Consiglio e dei ministri dell'interno e di grazia e giustizia.

4. — Soppressa l'istruttoria come autonoma fase del nuovo processo, particolare rilievo assume la fase delle indagini preliminari, cui si è data una organica sistemazione disciplinando, nelle direttive nn. 29 e seguenti, i poteri e gli obblighi della polizia giudiziaria, le funzioni del pubblico ministero, i diritti della difesa. Le disposizioni adottate non si discostano dai principi di fondo della delega del 1974, muovendosi anzi in modo più coerente lungo la direttiva di una netta separazione di ruoli fra pubblico ministero e giudice che è pienamente conforme alla opzione del rito accusatorio. Si è però tenuto conto delle osservazioni e delle critiche formulate rispetto all'impianto della legge precedente specificamente per ciò che riguarda il ruolo del pubblico ministero. Questi diviene ora a pieno titolo la figura centrale dell'intera fase predibattimentale, essendosi sostanzialmente limitato l'intervento del giudice a funzioni di controllo e all'assunzione anticipata di talune prove destinate ad assumere valore pieno in dibattimento. Si è inoltre operato il coordinamento con quelle disposizioni della legislazione

processual-penalistica successiva al 1974 che la Commissione, dopo attenta valutazione critica, ha ritenuto opportuno mantenere nel nuovo processo penale.

In tale ottica, i principi che riguardano più specificamente l'attività della polizia giudiziaria sono stati organicamente risistemati nelle direttive nn. 29, 30 e 31, tenendo anche presente la necessità di evitare quei rischi di deresponsabilizzazione della polizia giudiziaria che, per taluni aspetti, l'impianto della delega precedente sembrava determinare. A tal fine si sono previsti:

a) l'iniziativa autonoma della polizia, fino a quando il pubblico ministero non abbia impartito le sue direttive, nelle attività necessarie ad assumere le fonti di prova, inclusi i riconoscimenti di persona, che sono stati ammessi (a differenza delle ricognizioni e dei confronti) in base al presupposto che si tratta di atti privi di efficacia probatoria nel processo, servendo solo alla prosecuzione delle indagini e potendo anzi risultare, in talune circostanze, particolarmente utili nelle primissime fasi delle stesse;

b) la possibilità di procedere a perquisizioni e sequestri in casi predeterminati di necessità e di urgenza;

c) il potere di raccogliere, nella immediatezza del fatto, indicazioni per la sua ricostruzione e per l'individuazione del colpevole e quello di assumere dall'indiziato (anche se arrestato in flagranza o fermato e anche senza la presenza del difensore, ma solo sul luogo e nella immediatezza del fatto) notizie ed indicazioni utili alla immediata prosecuzione delle indagini;

d) il potere di assumere sommarie informazioni utili a ricercare le fonti di prova dall'indiziato che non sia in stato di fermo o di arresto, ma solo con la presenza del difensore e prima che il pubblico ministero abbia impartito le sue direttive per le indagini.

Una volta che il pubblico ministero abbia impartito tali direttive — che il magistrato ha il potere-dovere di impartire appena acquisita la *notitia criminis*, ma la

cui attesa non paralizza l'attività della polizia, secondo quanto risulta evidente dalla formulazione del punto 31 — la polizia ha l'obbligo di svolgere tutte le indagini necessarie per assolverle e di compiere gli atti specificamente delegati dal pubblico ministero, ad eccezione dell'assunzione di informazioni dall'indiziato e dei confronti con il medesimo che, a termini della successiva direttiva n. 35, non sono delegabili.

La regolamentazione dell'arresto in flagranza, di cui al punto 30, è strettamente connessa alla nuova disciplina delle misure di coercizione personale sancita nella direttiva n. 53: l'arresto è vietato nel caso di reati punibili con una pena inferiore nel massimo a tre anni, obbligatorio quando si tratti di reati per cui è obbligatoria la custodia in carcere. Per la fascia intermedia di reati, si è prevista la facoltà di procedere all'arresto in flagranza, ma solo se la misura è giustificata dalla gravità e dalle circostanze del fatto o dalla pericolosità del soggetto. La norma, che va collegata a quella di cui al punto 53, ha insomma inteso consentire, per reati meno gravi, una valutazione caso per caso da parte della polizia giudiziaria dell'opportunità di procedere all'arresto in flagranza, ancorandola per altro a parametri obiettivi. Sono invece rimasti immutati i criteri sanciti dalla delega precedente per la regolamentazione del fermo al di fuori dei casi di flagranza e per l'arresto di minori, mentre la direttiva è stata organicamente completata dalla disposizione che sancisce l'obbligo di porre subito, e comunque entro i termini fissati dalla Costituzione, le persone arrestate o fermate a disposizione del pubblico ministero.

Come conseguenza delle modifiche apportate nella regolamentazione dell'attività di polizia giudiziaria si è specificato, nella direttiva n. 31, l'obbligo di indicare al pubblico ministero le fonti di prova "via via acquisite"; al tempo stesso, si è sancito l'obbligo di documentare l'attività di polizia giudiziaria secondo specifiche modalità che saranno fissate anche in relazione alla possibilità di utilizzazione, nelle ulteriori fasi del processo, dei risultati degli atti della polizia giudiziaria. Così, ferma

rimanendo in generale la registrazione sommaria, per gli atti che rientrano fra quelli elencati al punto 52 sarà necessario prevedere forme di documentazione diverse da quella sommaria.

5. — Per la definizione del ruolo e dei poteri del pubblico ministero nella fase dell'inchiesta preliminare, la norma-chiave è quella della direttiva n. 35, che opportunamente definisce in primo luogo il campo dell'attività della magistratura requirente affiancando alla funzione inerente all'esercizio dell'azione penale quella dell'accertamento del fatto, inclusi gli elementi favorevoli all'indiziato o all'imputato. Senza intaccare i principi del sistema accusatorio, si è così inteso riaffermare in via generale la particolare natura pubblica delle funzioni svolte dal pubblico ministero. L'elencazione — non necessariamente esaustiva — degli atti che in questa fase il pubblico ministero può compiere conferma l'estensione dei suoi poteri investigativi, risultando questi limitati dalla necessità di richiedere la preventiva autorizzazione del giudice solo per ciò che riguarda le intercettazioni telefoniche. Anticipando quanto si specificherà più ampiamente in seguito, si deve per altro sottolineare che, nella impostazione adottata dalla Commissione, gli atti del pubblico ministero sono destinati ad assumere nel dibattimento valore probatorio assai diverso a seconda che si tratti:

a) di atti non ripetibili (valore probatorio pieno, con inserimento nel fascicolo dibattimentale in base alla direttiva n. 52 e possibilità di disporre la lettura in base alla direttiva n. 66);

b) di atti cui il difensore ha diritto di assistere (valore probatorio attenuato, con possibilità di utilizzo per le contestazioni in dibattimento e potere del giudice di disporre l'esibizione);

c) di atti cui il difensore non ha diritto di assistere (si tratta, in particolare, delle informazioni testimoniali) che, in quanto atti compiuti dal pubblico ministero, assumono rilevanza solo all'interno della fase delle indagini preliminari.

In tal senso, lo sforzo anche terminologico di distinguere gli atti di cui alla direttiva n. 35 da quelli elencati, per esempio, nella direttiva n. 38 testimonia della impostazione che, con le precisazioni di cui si dirà in seguito, è stata accolta dalla Commissione. L'obbligo di documentare l'attività del pubblico ministero andrà pertanto specificato in correlazione con la distinzione fra i vari tipi di atti, nonché con la disciplina degli atti cui il difensore non ha diritto di assistere, ma di cui ha diritto di prendere visione, menzionati nella direttiva n. 36.

In aderenza con i principi del sistema accusatorio, tutti i provvedimenti inerenti alla libertà personale sono stati lasciati alla competenza del giudice: così, fermo l'obbligo del pubblico ministero di provvedere alla immediata liberazione dell'arrestato o del fermato quando non sussistono le condizioni di legge per l'arresto o per il fermo, la direttiva n. 32 attribuisce al giudice - cui il pubblico ministero deve presentare l'arrestato o il fermato entro i termini di cui all'articolo 13 della Costituzione - la decisione sulla convalida e sulla eventuale conversione della misura in una delle misure di coercizione processuale previste dalla direttiva n. 53. Il provvedimento di convalida deve essere adottato previo esame da parte del giudice dell'arrestato o del fermato, assistito dal difensore e, in tale ottica, l'interrogatorio da parte del pubblico ministero (che deve comunque avvenire alla presenza del difensore) è stato reso facoltativo. Contro il provvedimento di convalida - come contro i provvedimenti di coercizione che la direttiva n. 53 consente o impone di emanare anche in questa fase e sempre su richiesta del pubblico ministero - è ammesso reclamo nel merito al tribunale, che decide in camera di consiglio, e ricorso in cassazione, secondo i principi della recente legge approvata dalle Camere. Resta invece al pubblico ministero (direttiva n. 40) il potere di presentare direttamente al tribunale l'arrestato in flagranza entro dieci giorni dall'arresto.

Nel definire i tempi delle indagini preliminari (direttiva n. 43) la Commissione si è ispirata alla necessità di porre in

atto meccanismi sufficientemente duttili, tali cioè da adattarsi alle esigenze di inchieste che possono essere fra loro diversissime per complessità e delicatezza. Giudicata, pertanto, impraticabile la fissazione di termini perentori sul tipo di quelli previsti dalla delega precedente - termini che sarebbero comunque risultati troppo lunghi o troppo brevi in relazione ai diversi casi concreti - è stato delineato un sistema articolato, che richiedeva necessariamente una verifica scandita nel tempo sull'andamento dell'inchiesta e una qualche forma di sanzione per correggere i pericoli che possono derivare dall'inazione del pubblico ministero.

Così, è stato innanzi tutto fissato un termine massimo per la conclusione dell'inchiesta, che non può in alcun caso superare i due anni dall'iscrizione nel registro di cui alla direttiva n. 33 (dal momento, cioè, in cui una persona ha assunto la qualità di indiziato). Tale termine è stato da taluni considerato troppo ampio e se ne è proposta la riduzione soprattutto per il timore che la pratica giudiziaria tenda a modellare i tempi normali dell'inchiesta su quelli massimi consentiti. Salvo l'impegno a riconsiderare durante il dibattito in aula questo ed altri problemi attinenti alla formulazione della direttiva in esame, la Commissione ha tenuto fermo il termine di due anni.

Nel sottolineare come non convenga fissare termini massimi difficilmente praticabili in casi di particolare complessità, c'è però da ribadire che il sistema previsto funzionerà nella misura in cui gli sbarramenti posti dal legislatore renderanno effettivamente eccezionale l'applicazione del termine massimo, calibrando caso per caso la durata dell'inchiesta preliminare alle effettive esigenze delle indagini. E infatti previsto che il termine iniziale di sessanta giorni (entro i quali normalmente l'inchiesta deve terminare) possa essere esteso dal giudice in una prima fase fino a centottanta giorni con decreto motivato sulla base della complessità delle indagini.

Prima di richiedere eventuali ulteriori proroghe (ciascuna delle quali non può superare i centottanta giorni), il magistra-

to che conduce le indagini deve informare il procuratore della Repubblica e il procuratore generale che possono sanzionare l'eventuale inattività del magistrato rispettivamente assegnando, con provvedimento motivato, le indagini ad altro magistrato o avocandole. Si ricorda in proposito che, mentre è questo l'unico caso di avocazione da parte del procuratore generale previsto dalla nuova delega (direttiva n. 39), dubbi — su cui occorrerà tornare nel corso del dibattito in aula — sono stati espressi in merito alla formulazione della norma nella parte in cui, attraverso l'obbligo di informare il procuratore della Repubblica e la conseguente possibilità di intervento del capo dello ufficio, sembra modificare l'attuale posizione ordinamentale del pubblico ministero e istituire una forma di personalizzazione dell'azione penale.

La decisione sulla richiesta del pubblico ministero spetta comunque al giudice che, sentito eventualmente l'indiziato o il suo difensore, potrà di volta in volta concedere la proroga o fissare l'udienza preliminare, nel corso della quale potrà eventualmente disporre, alle condizioni e nei termini previsti dalla direttiva n. 48, gli atti assolutamente indispensabili per le proprie decisioni.

6. — Riprendendo, con le modifiche conseguenti al nuovo impianto del processo penale, disposizioni già contenute in diversi punti della delega precedente, le direttive nn. 33, 34 e 36 enunciano i principi posti a base dei diritti della difesa nella fase delle indagini preliminari. Si è ritenuto innanzi tutto opportuno sancire esplicitamente la definizione di indiziato (cui si affianca quella di imputato, secondo quanto dispone la direttiva n. 34), identificandolo nella persona arrestata o fermata, o a cui sia attribuito un reato nella *notitia criminis* o nei cui confronti vengano svolte investigazioni nel corso delle indagini preliminari. Contestualmente si è sancito l'obbligo per il pubblico ministero di registrare immediatamente i dati relativi (e di adeguarli ogni volta che muti il titolo di reato), decorrendo dalla pri-

ma iscrizione i termini fissati dalla legge delega per la conclusione dell'inchiesta preliminare. L'indiziato ha facoltà di richiedere e diritto, trascorsi trenta giorni dalla prima iscrizione, di conoscere gli estremi delle iscrizioni che personalmente lo riguardano, dovendo comunque ricevere entro lo stesso termine massimo, secondo quanto dispone la direttiva n. 36, la comunicazione degli estremi di reato per cui sono in corso le indagini nei suoi confronti. Le esigenze delle indagini hanno consigliato di prevedere un periodo limitato nel quale le iscrizioni siano destinate a rimanere segrete, a meno che non vengano compiuti atti a cui la parte ha diritto di assistere o non vengano depositati atti di cui ha diritto di prendere visione.

Oltre al diritto dell'indiziato o dell'imputato di nominare un difensore, la direttiva n. 36 specifica gli atti a cui il difensore ha facoltà di assistere. Nel caso dell'interrogatorio e dei confronti con l'indiziato tale facoltà risponde precipuamente all'esigenza di garantire l'assistenza tecnica in atti di particolare rilievo e delicatezza; per gli altri atti, anche in vista del valore probatorio che possono assumere nelle ulteriori fasi del procedimento, si è inteso soprattutto garantire quell'inizio di contraddittorio che è compatibile con la natura dei singoli atti. Il legislatore delegato specificherà, in relazione alla natura dell'atto e alle circostanze in cui viene assunto, le modalità dell'avviso al difensore che saranno compiuti atti cui ha diritto di assistere o dell'avviso del deposito di atti di cui ha diritto di prendere visione, fermo restando che in tale categoria rientrano tutti quegli atti cui il difensore ha facoltà di assistere.

7. — Come si è già detto, il giudice partecipa alla fase pre-dibattimentale per il controllo sui tempi dell'inchiesta preliminare e per l'adozione dei provvedimenti attinenti alla libertà personale dell'imputato o dell'indiziato. A lui fanno inoltre capo — secondo quanto si dirà più ampiamente in seguito — i diversi meccanismi alternativi al procedimento ordinario che

possono essere attivati già in questa fase. Ma la figura del giudice assume particolare rilievo in altri due momenti specifici della fase pre-dibattimentale: l'incidente istruttorio e l'udienza preliminare.

Nel delineare l'incidente istruttorio, la Commissione si è trovata di fronte a complesse e delicate questioni, dovendo temperare contrastanti esigenze, tutte di notevole rilievo. Eliminata la fase della istruzione, si è infatti subito posto il problema di rendere praticabili fin dall'inizio strumenti formativi della prova che per vari motivi — e soprattutto per i rischi di dispersione — non fossero dilazionabili fino al dibattimento. D'altro canto, il sistema doveva risultare sufficientemente duttile per potersi adeguare a finalità contrapposte: quella cioè di pervenire entro il più breve termine al pieno contraddittorio del dibattimento per risolvere i casi più lineari; e quella di offrire invece, nelle indagini più tormentate e complesse, strumenti adeguati alle necessità di efficacia e tempestività dell'inchiesta giudiziaria.

È evidente il pericolo che, allargando eccessivamente il campo dell'incidente istruttorio, si giunga a riprodurre di fatto, attraverso una lunga serie di atti concatenati l'uno all'altro, una sorta di istruttoria formale. Ma neppure si può sottovalutare l'esigenza per il pubblico ministero, quando si tratti di inchieste di particolare complessità e delicatezza, di porre un punto fermo, già in fase pre-dibattimentale, su alcuni importanti risultati a cui sono giunte le sue indagini. Il problema allora si intreccia con quello — che pure la Commissione ha lungamente dibattuto e su cui si tornerà più diffusamente in seguito — del valore probatorio da attribuire in dibattimento rispettivamente agli atti del pubblico ministero e a quelli assunti con l'incidente istruttorio. Quanto più limitata sarà la possibilità di utilizzare in qualche modo gli elementi acquisiti durante la propria inchiesta, tanto maggiore sarà la tentazione per il pubblico ministero di un ricorso frequente all'incidente istruttorio, con tutte le conseguenze negative che un eccessivo utilizzo di tale strumento può avere (per le sue stesse carat-

teristiche di assunzione della prova in contraddittorio) sulla effettiva realizzazione del principio secondo cui la prova si forma nel dibattimento.

Altrettanto delicati sono i problemi che si pongono sotto il profilo dei rapporti fra incidente istruttorio e diritti della difesa, perché è di tutta evidenza il pericolo che la necessità di procedere in contraddittorio mentre è in pieno svolgimento l'inchiesta preliminare possa ostacolare gravemente, sul piano funzionale e operativo, le indagini e il loro sviluppo.

Queste complesse questioni sono state ampiamente dibattute in Commissione, essendosi tentate anche strade diverse da quelle che hanno finito per prevalere. Il sistema che si è delineato nella direttiva n. 38 — e che, come si ripete, va considerato in stretta connessione con l'altro problema del valore da attribuire alle risultanze dell'incidente istruttorio e degli atti del pubblico ministero nella fase del dibattimento — poggia su queste basi:

a) possibilità per il pubblico ministero e per la difesa di chiedere al giudice di procedere a determinati atti nelle forme dell'incidente istruttorio, quando si tratti di testimonianze a futura memoria, o comunque di testimonianze non rinviabili, e di altri atti non rinviabili al dibattimento;

b) concentrazione in capo allo stesso giudice di tutti gli incidenti istruttori (e, più in generale, di tutti i provvedimenti) relativi allo stesso procedimento e poterdovere del giudice di dichiarare inammissibili gli incidenti istruttori irrilevanti, dilatori o comunque rinviabili al dibattimento;

c) netta differenziazione, anche sotto il profilo terminologico, tra atti del pubblico ministero e atti del giudice nell'incidente istruttorio, essendo previsto che solo questi ultimi entrano a far parte del fascicolo trasmesso al giudice del dibattimento e sono pertanto da lui conosciuti (punto 52) con possibilità di darne lettura al dibattimento (punto 66), mentre i primi, a conoscenza solo delle parti, possono venire utilizzati per le sole contestazioni

(e sempre che si tratti di atti cui il difensore ha diritto di assistere) con possibilità di disporre l'esibizione, ma senza che assumano uno specifico valore probatorio;

d) diritto del pubblico ministero e del difensore di partecipare a qualsiasi tipo di incidente istruttorio, realizzandosi così il pieno contraddittorio per qualsiasi tipo di prova.

Seppure permangono le preoccupazioni espresse da talune parti (per esempio, per ciò che riguarda la possibilità di conciliare la segretezza di taluni atti nella primissima fase dell'inchiesta giudiziaria con le necessità del contraddittorio), la Commissione ritiene di aver delineato uno strumento complessivamente adeguato rispetto ai molteplici e complessi obiettivi che era necessario perseguire. Non è possibile, naturalmente, sottovalutare il pericolo che nella struttura del nuovo processo penale l'incidente istruttorio assuma un ruolo e dimensioni sovrabbondanti, tali da annullare o ridurre in qualche modo il significato della scelta che è stata operata di sopprimere l'istruttoria. Questo pericolo è reale, dal momento che è risultata impraticabile qualsiasi soluzione che tendesse a non affidare ad un giudice unico gli incidenti istruttori di un medesimo procedimento, o ad escludere radicalmente taluni tipi di atti (per esempio, le deposizioni testimoniali) dall'ambito dell'incidente stesso, o infine a limitare in taluni casi — anche se su basi di parità — la partecipazione delle parti e, di conseguenza, il valore probatorio dei risultati acquisiti. La Commissione è consapevole del difficile equilibrio che dovrà realizzarsi nella pratica giudiziaria per evitare effetti distorsivi della regolamentazione che si è prevista. E tuttavia ritiene che — soprattutto attraverso l'obbligo di dichiarare inammissibili gli incidenti "comunque rinviabili al dibattimento" — siano state poste le basi per far sì che il giudice, spogliato di ogni responsabilità inquisitoria e garante *super partes* del corretto funzionamento dell'azione penale, possa contenere nei giusti limiti l'utilizzazione di uno strumento creato unica-

mente per consentire l'assunzione indilazionabile di elementi di prova, altrimenti impossibili da raccogliere o soggetti a rischi rilevanti di dispersione o di inquinamento.

8. — Nell'impianto della nuova delega l'udienza preliminare assume un rilievo particolare: conclusa l'inchiesta del pubblico ministero, essa rappresenta infatti il momento di intervento necessario del giudice diretto a stabilire, nel contraddittorio fra le parti, se sussistano gli elementi sufficienti per il rinvio a giudizio o se, al contrario, vi siano le condizioni per l'immediata conclusione del procedimento con il proscioglimento dell'imputato, con l'archiviazione degli atti o con la dichiarazione di incompetenza del giudice adito.

Le indagini preliminari possono, per la verità, avere uno sbocco anche al di fuori dell'udienza quando sia possibile decidere l'archiviazione alle condizioni e secondo le modalità delineate nelle direttive n. 44 e n. 45. Rispetto alla legge delega precedente, è stata esplicitamente riconosciuta la possibilità di archiviazione non solo nel caso di manifesta infondatezza della notizia di reato, ma anche quando l'azione penale sia improcedibile, il reato sia estinto o gli autori siano rimasti ignoti. Le quattro ipotesi, pur in presenza di una diversa formulazione della delega, erano previste anche nel progetto preliminare di codice (articoli 379, 382 e 383) e a favore dell'ampliamento militano ragioni di semplificazione, di economia processuale e di uniformità di disciplina per casi in cui il procedimento più adatto di chiusura dell'inchiesta del pubblico ministero sembra appunto quello del provvedimento di archiviazione emesso al di fuori dell'udienza preliminare. Per altro, per dare coerenza al sistema era indispensabile prevedere una qualche forma di intervento degli interessati fra la richiesta del pubblico ministero di archiviazione *de plano* e la decisione del giudice, in modo che potessero trovare spazio eventuali valutazioni difformi da quelle della pubblica accusa, da sottoporre poi compiutamente

alla verifica del contraddittorio in udienza. A tale esigenza risponde la disposizione del punto 45 che prevede, limitatamente alla persona offesa dal reato, la facoltà di opporsi alla richiesta del pubblico ministero, chiedendo motivatamente al giudice la fissazione dell'udienza preliminare. Ma, mentre è sembrato giusto limitare tale possibilità di intervento della persona offesa alla condizione che questa si sia di fatto attivata in un qualsiasi momento delle indagini (con la presentazione della denuncia, querela o istanza, a seguito della comunicazione degli estremi di reato prevista al punto 36 o successivamente) per richiedere che non si proceda ad archiviazione senza avvisarla, è sembrato anche necessario lasciare al giudice la decisione se accogliere o respingere la richiesta della parte privata per evitare udienze preliminari del tutto superflue, pretestuose o addirittura vessatorie.

Tale meccanismo è destinato ad operare anche quando si tratti di procedimento a carico di ignoti. Quando vi sia invece un indiziato, il sistema prevede implicitamente — ma sarà forse il caso di esplicitarlo con un apposito emendamento — che la richiesta di archiviazione sia comunicata anche all'indiziato e che quest'ultimo possa senz'altro chiedere la fissazione dell'udienza preliminare qualora (si pensi al caso della estinzione del reato) possa ottenere una decisione più favorevole (per esempio, il proscioglimento nel merito).

Il decreto di archiviazione può essere emesso anche all'udienza preliminare, ma a differenza della sentenza di proscioglimento non è impugnabile. Tuttavia il decreto non preclude l'eventuale riapertura delle indagini per il medesimo fatto, stabilendo però la direttiva n. 51 (che è stata modificata in modo da tener distinta la riapertura del procedimento dopo una sentenza di proscioglimento e la ripresa dell'azione penale successiva ad un provvedimento di archiviazione) che siano specificati in tal caso i presupposti per l'esercizio dell'azione penale.

All'udienza preliminare si può giungere in quattro modi diversi: su richiesta del pubblico ministero che, concluse le sue indagini nei termini di cui alla direttiva n. 43, formula l'imputazione; quando il giudice concessa una prima proroga (o altre successive, sempre a termini della direttiva n. 43) non ritiene, dopo aver sentito eventualmente l'indiziato o il suo difensore, di concederne altre e fissa pertanto l'udienza; quando il giudice non ritiene di accogliere la richiesta del pubblico ministero di archiviare gli atti; nel caso infine che, a seguito della richiesta di archiviazione della pubblica accusa, vi sia una controrichiesta di tenere l'udienza preliminare avanzata motivatamente dalla parte offesa, e accolta dal giudice, ovvero dall'indiziato.

Tenuto conto di ciò, nel delineare la udienza preliminare la Commissione si è trovata a dover risolvere un problema assai delicato: quello cioè del possibile contrasto fra pubblico ministero e giudice (anche a seguito del contraddittorio fra le parti comparse) non tanto nella valutazione dei risultati delle indagini svolte, quanto in merito alla sufficienza degli elementi acquisiti per adottare uno qualsiasi dei provvedimenti elencati dalla direttiva n. 47.

Al di là delle questioni di principio, il trasferimento al giudice, in questa fase, di ampi poteri di accertamento comporterebbe il pericolo di reintrodurre in pratica una fase autonoma di atti di istruzione ricreando in qualche modo una figura tradizionale di giudice istruttore almeno in parte *dominus* dell'azione. D'altro canto, per la coerenza dell'intero sistema, occorre pur riconoscere la fondatezza della esigenza di superare una situazione di stallo nel caso in cui il giudice avverta l'incompletezza delle acquisizioni probatorie per una propria responsabile decisione. Salvo una ulteriore riflessione su questo punto nel corso del dibattito in aula, la Commissione ha sciolto il nodo attribuendo al giudice, con la direttiva n. 48, il potere di disporre autonomamente atti di indagine nella fase dell'udienza preliminare, ma limitandolo

in modo tale da rendere evidente il carattere meramente surrogatorio di tale potere. Di fatto, da un lato si è subordinato il potere del giudice alla mancata richiesta da parte del pubblico ministero di compiere egli stesso le ulteriori indagini necessarie, dall'altro si sono previsti limiti ristretti sia per ciò che riguarda il tipo di atti che possono essere disposti (solo quelli "assolutamente indispensabili per le proprie decisioni") sia per ciò che riguarda i tempi in cui devono svolgersi gli atti di indagine, potendo il giudice sospendere la propria decisione solo per un brevissimo termine (che il legislatore delegato specificherà nel massimo), rinviandola per una sola volta ad altra udienza. Proprio per sottolineare la limitata possibilità per il giudice di procedere autonomamente in questa fase ad acquisizioni probatorie è poi sembrato opportuno spostare nella stessa direttiva n. 48 il riferimento alla facoltà di avvalersi della polizia giudiziaria, che la delega precedente conteneva già, ma in una direttiva autonoma.

Sulla base degli elementi acquisiti nel corso dell'inchiesta del pubblico ministero e prodotti dalle parti in contraddittorio, nonché di quelli eventualmente acquisiti a termini della direttiva n. 48, il giudice emette uno dei provvedimenti elencati nella direttiva n. 47: decreto di archiviazione negli stessi casi previsti dal punto 44; sentenza di incompetenza; sentenza di proscioglimento nei casi e con le modalità che il legislatore delegato regolerà specificamente (fermo restando che l'udienza preliminare potrà anche portare al proscioglimento nel merito e che la sentenza di proscioglimento è impugnabile ai sensi della direttiva n. 50); ordinanza di rinvio a giudizio per la quale la formulazione adottata sottolinea la esigenza di limitarne il contenuto alla indicazione degli elementi a carico dell'imputato, evitando una valutazione del materiale probatorio fornito dalle parti e ogni sovrabbondanza che potrebbe configurare un giudizio sulla colpevolezza da trasmettere al giudice del dibattimento. È all'esito dell'udienza preliminare, con

l'ordinanza di rinvio a giudizio, che viene formalizzata l'imputazione. Opportunamente, perciò, nella direttiva n. 46 si è reso esplicito, rispetto alla delega precedente, il potere del pubblico ministero nell'udienza preliminare di modificare la imputazione e di procedere a nuove contestazioni, analogamente a quanto stabilito per la fase del dibattimento dalla direttiva n. 67.

C'è da aggiungere infine che l'udienza preliminare può anche portare alla conclusione del procedimento con una sentenza di condanna a seguito dell'attivazione di uno dei così detti meccanismi alternativi, di cui si tratterà subito in modo più compiuto.

9. — Partendo dalla convinzione che rapidità ed efficacia del nuovo processo penale sono possibili solo affiancando al rito ordinario procedure semplificate capaci di assorbire una rilevante aliquota di affari penali, la Commissione ha dedicato particolare attenzione ai così detti meccanismi alternativi. Si è così messa a punto una ricca articolazione di schemi procedurali diversificati che, operando notevoli economie nell'una o nell'altra fase del processo-tipo, includono il giudizio immediato (direttiva n. 40), il cosiddetto patteggiamento (direttiva n. 41), il procedimento per decreto (direttiva n. 42) ed il procedimento abbreviato di cui alla lettera e) della direttiva n. 47. Naturalmente si è tenuto conto delle perplessità e dei dubbi (taluni di ordine costituzionale) che le ipotesi di volta in volta avanzate potevano suscitare. Nel disciplinare i singoli istituti — alcuni totalmente nuovi, altri impostati sulla base di esperienze anche recenti che hanno dato positivi risultati — la Commissione si è perciò sforzata di introdurre quelle cautele che sono sembrate indispensabili per rendere praticabili opzioni che sarà certo necessario sottoporre ad ulteriore verifica ma che, nel loro complesso, sono concordemente ritenute di importanza strategica fondamentale nell'impianto complessivo del nuovo processo.

Il primo dei meccanismi alternativi può essere considerato il giudizio immediato che consente di portare l'imputato direttamente al dibattimento in presenza di due diverse condizioni da cui, come si dirà, derivano anche differenti procedure. Come è noto, i casi in cui la legislazione vigente prevede il giudizio direttissimo sono molteplici e proprio da un'attenta valutazione di tutte le ipotesi previste (numerose delle quali introdotte con la legislazione processual-penalistica successiva al 1974) la Commissione è partita per impostare le modifiche alle disposizioni della legge delega. Quest'ultima — come pure è noto — prevedeva anch'essa un giudizio immediato (punto 39) ispirato però ad esigenze diverse da quelle dell'urgenza e della esemplarità che sono proprie del giudizio direttissimo. La disciplina che si propone con la formulazione del punto 40 — e che deve naturalmente essere valutata alla luce del nuovo impianto processuale complessivo — realizza una sensibile economia attraverso la soppressione dell'udienza preliminare e la diretta presentazione dell'imputato al giudizio, lasciando però al giudice nella normalità dei casi la valutazione della sussistenza delle condizioni che giustificano la scelta del rito. Difatti, mentre nei casi di arresto in flagranza è il pubblico ministero che, nei dieci giorni dall'arresto, presenta l'imputato direttamente al tribunale, negli altri casi la disciplina dell'istituto è diversa. Il giudizio immediato può essere sempre disposto se sussistono rilevanti elementi di prova e non si rendono necessarie particolari indagini; ma il pubblico ministero ne può allora solo fare richiesta, entro sessanta giorni dal reato e previo interrogatorio dell'indiziato. La decisione spetta invece al giudice che l'adotta senza alcuna formalità, accogliendo la richiesta o rimettendo gli atti al pubblico ministero per il normale svolgimento delle indagini. Naturalmente, nell'una e nell'altra ipotesi il pubblico ministero farà ricorso al potere di disporre o di richiedere il giudizio immediato solo quando non riterrà attivabili, nel caso concreto, altri proce-

dimenti alternativi, per i quali sono comunque necessari la sua proposta o il suo assenso.

A questa soluzione sono state contrapposte critiche che si basano soprattutto sulla considerazione che sarebbe più coerente con l'impianto accusatorio lasciare alla libera determinazione del pubblico ministero la decisione di portare l'imputato direttamente al dibattimento. Dopo ampio dibattito, ha però finito per prevalere in Commissione l'opinione che sia inopportuno conferire ad una delle parti, senza il filtro costituito dalla deliberazione del giudice, un potere di particolare delicatezza, potendo già rappresentare il rinvio a giudizio — soprattutto per l'imputato a piede libero — una "sanzione processuale" con rilevanti implicazioni di carattere morale, sociale ed economico. La coincidenza dei termini rispetto a quelli previsti per la conclusione delle indagini preliminari, la possibilità di ritardare la comunicazione degli estremi di reato fino a trenta giorni dopo l'assunzione della qualità di indiziato, la necessità infine di riferirsi a concetti (rilevanza degli elementi di prova, superfluità di particolari indagini) troppo labili se affidati alla valutazione di una delle parti rendono necessario, a giudizio della Commissione, il filtro del giudice, sia pure realizzato con il minimo di formalità, per evitare di comprimere le garanzie della difesa con decisioni di parte che possono anche essere adottate a sorpresa. In tale ottica, l'eccezione prevista per il caso dell'arresto in flagranza si giustifica — oltre che per il fatto stesso della flagranza — perché da un lato il controllo del giudice si realizza già, in tali ipotesi, in sede di convalida; perché dall'altro lato i pregiudizi derivanti dal rinvio possono apparire meno gravi in presenza di un provvedimento restrittivo della libertà personale, potendosi anzi presumere un interesse della difesa a giungere subito al dibattimento.

Rispetto alla recente legge di "depenalizzazione" la direttiva dedicata al cosiddetto patteggiamento amplia la portata dell'istituto estendendolo a tutte le sanzioni sostitutive e anche, entro certi limiti, alle pene detentive brevi. Dubbi, anche di costituzio-

nalità, sono stati avanzati circa un meccanismo che prevede l'irrogazione di pene detentive sulla base dell'accordo fra l'imputato e la pubblica accusa e la conseguente estinzione del reato. Ma tali obiezioni — che occorrerà eventualmente approfondire e che comunque riguarderebbero anche sanzioni sostitutive quali la semidetenzione — non sono sembrate insuperabili alla Commissione in vista degli innegabili vantaggi derivanti dal potenziamento dei meccanismi alternativi e della possibilità di evitare, con una accorta configurazione dell'istituto, ogni lesione dei diritti della difesa. La formulazione della direttiva n. 41 prevede pertanto che l'applicazione dell'istituto sia richiesta dal pubblico ministero o dall'indiziato (o imputato) con il consenso dell'altra parte in una apposita udienza o nell'udienza preliminare o anche nel dibattimento, finché non siano state compiute le formalità di apertura. Il giudice decide con sentenza inappellabile, contro la quale la direttiva n. 50 prevede però la ricorribilità in cassazione. Il legislatore delegato specificherà i meccanismi attraverso i quali il reato sarà, nei casi di applicazione del "patteggiamento", dichiarato estinto.

Anche per il procedimento per decreto, già previsto nella precedente delega, si è operato un ampliamento nel senso di ammetterlo anche quando la condanna ad una pena pecuniaria sia inflitta in sostituzione di una pena detentiva. Si è invece scartata la possibilità, che pure era stata prospettata, di ammettere il procedimento per decreto anche per pene detentive, sia pure solo se condizionalmente sospese o estinte per indulto, nonché quella di consentire che il decreto fosse emesso anche all'udienza preliminare. È rimasta infine immutata la disposizione che salvaguarda le più assolute garanzie della difesa nella fase dell'opposizione.

Nella direttiva 47 — e la collocazione si spiega se si considera che il procedimento può essere attivato solo nell'ambito dell'udienza preliminare — si è delineato un nuovo tipo di procedimento abbreviato che comporta l'eliminazione, almeno in primo grado, del dibattimento. Per ca-

tegorie di reato che saranno determinate dal legislatore delegato, l'imputato potrà infatti chiedere, con il consenso del pubblico ministero, che il processo sia definito all'udienza preliminare. A differenza del "patteggiamento" questo ulteriore meccanismo di semplificazione processuale è condizionato, per ciò che riguarda le parti, alla sola accettazione del rito (e non anche della sanzione), essendo però prevista, nel caso di condanna, l'irrogazione di una pena diminuita di un terzo. L'altra condizione è che il giudice ritenga di poter decidere allo stato degli atti, sulla base degli elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari e di quelle ulteriori, limitate acquisizioni probatorie che è possibile ottenere utilizzando il meccanismo previsto per altre ipotesi dalla direttiva n. 48 e di cui si è già detto. È evidente che tale forma di procedimento abbreviato potrà essere proficuamente utilizzata in tutti quei casi non rari (si pensi all'ammissione di colpevolezza da parte dell'imputato, ma non solo a questa, dato che il procedimento abbreviato non comporta necessariamente una sentenza di condanna) in cui la definizione del processo non richiede accertamenti di particolare complessità. All'udienza preliminare o nell'unica udienza di rinvio che è consentita, il giudice emette dunque sentenza di merito appellabile, che tuttavia farà stato nel procedimento civile solo quando anche la parte civile abbia consentito all'abbreviazione del rito. È sembrato infatti corretto non subordinare anche al consenso della parte civile la possibilità di attivare la procedura abbreviata, collegando però alla esplicita accettazione della procedura da parte sua la possibilità che la sentenza abbia effetto per le restituzioni o per il risarcimento del danno chiesti in sede civile.

10. — Le direttive da 53 a 57 sono dedicate alle misure di coercizione processuale (e, in particolare, a quelle di carattere personale) che hanno costituito, per la Commissione, uno dei punti di maggior impegno. In questa materia era infatti necessario ricercare soluzioni equilibrate che

consentissero di coordinare, entro limiti accettabili, la legislazione successiva al 1974 con i principi del nuovo processo penale, senza scardinare l'impianto della legge delega precedente e gli sviluppi che nel progetto preliminare ne erano conseguiti. La divaricazione fra le due normative appariva notevole soprattutto per ciò che riguarda i presupposti e le condizioni degli interventi dell'autorità giudiziaria e la durata della custodia preventiva. È noto, infatti, che secondo la legge delega ed il progetto preliminare di codice la competenza ad adottare tutte le misure di coercizione (ivi compresa la convalida del fermo e dell'arresto) appartiene al giudice e non al pubblico ministero che invece, nell'attuale ordinamento, divide con il giudice istruttore tale potere, avendo per di più competenza esclusiva in materia di convalida.

Più in generale, è l'intera impostazione delle misure concernenti la libertà dell'indiziato o dell'imputato che è stata profondamente modificata dai principi della legge delega. Nel progetto preliminare la materia risulta infatti caratterizzata, oltre che dalla pluralità delle misure di coercizione fino alla custodia in carcere, dal principio di adeguatezza (articolo 264), per cui la misura da applicare deve essere adeguata alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, nonché dal principio per cui le misure debbono essere in ogni caso giustificate da esigenze processuali (pericolo di fuga ovvero pericolo per l'acquisizione o la genuinità della prova) o da esigenze di tutela della collettività. Inoltre, l'obbligo a provvedere circa la libertà dell'imputato è previsto solo nei procedimenti relativi a determinati, gravi reati e nel momento conclusivo dell'udienza preliminare (articolo 280) dovendo in tali casi il giudice enunciare, nell'ordinanza conclusiva, gli elementi di fatto che "lo inducono ad escludere l'esistenza di specifici motivi" per sottoporre l'imputato alla custodia in carcere. Eliminando le attuali distinzioni fra carcerazione, revoca e libertà provvisoria, il progetto preliminare di codice accomuna nella sola ipotesi della revoca delle misure

l'obbligo del giudice di liberare l'imputato quando siano venuti a mancare i presupposti del provvedimento che ne limitava la libertà (articolo 289).

La legislazione vigente conosce invece diversi casi, divenuti più numerosi dopo il 1974, in cui è obbligatoria la cattura (avendo anche ampliato il campo entro il quale essa è consentita), mentre molteplici sono le ipotesi in cui la facoltà di concedere la libertà provvisoria, per determinati reati, è stata limitata, anche in relazione a reati per cui la cattura è facoltativa (leggi n. 152 del 1975 e n. 533 del 1977, decreto-legge n. 59 del 1978, legge n. 15 del 1980 di conversione del decreto-legge n. 625 del 1979).

La durata massima della custodia in carcere è fissata, nella delega del 1974, in modo tale da poter giungere a quindici mesi fino alla conclusione del giudizio di prima istanza e a quattro anni fino al giorno in cui la sentenza di condanna diviene irrevocabile. Nella legislazione vigente, i termini della custodia preventiva sono stati prolungati, in relazione alle varie fasi processuali e in misura notevolmente superiore rispetto a quelli previsti dalla legge delega, prima dal decreto-legge n. 99 del 1974 e poi nuovamente dal decreto-legge n. 625 del 1979; mentre lo stesso decreto-legge n. 99 del 1974 e poi la legge n. 151 del 1977 hanno previsto, per determinate ipotesi, la sospensione della decorrenza per i suddetti termini di carcerazione.

Allo stato attuale, la legge prevede dunque in istruttoria un termine massimo di sei mesi nei casi di mandato di cattura facoltativo e di uno o due anni nel caso di mandato di cattura obbligatorio a seconda che la pena sia o no inferiore ai venti anni di reclusione; per la fase del giudizio è previsto il raddoppio dei termini suddetti fino alla sentenza di primo grado, l'aumento della metà del termine che ne risulta fino alla sentenza di appello ed il raddoppio dei termini per il giudizio di primo grado fino alla sentenza irrevocabile. Tali termini sono per altro tutti prolungati di un terzo per i delitti commessi

per finalità di terrorismo o di eversione, nonché per quelli di associazione a delinquere e per quelli elencati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale, potendo così giungere in questi casi a cinque anni e quattro mesi fino alla sentenza di primo grado e a dieci anni e otto mesi fino alla sentenza definitiva.

Partendo da tale situazione di fatto, la Commissione ha ritenuto di poter riordinare l'intera materia sulle seguenti basi:

a) attribuzione al giudice della competenza a disporre con provvedimento motivato tutte le misure di coercizione personale tanto nella fase delle indagini preliminari, quanto all'udienza preliminare e nel corso del dibattimento. Contro tali provvedimenti — nonché contro quelli che dispongono la convalida del fermo o dell'arresto, pure di competenza del giudice — è ammesso reclamo nel merito e ricorso in cassazione. Sotto questo profilo, la direttiva n. 53 conferma il sistema adottato con il recente provvedimento sul cosiddetto tribunale della libertà, individuando nel tribunale in camera di consiglio (come del resto era già nella delega precedente) l'organo per la decisione sul reclamo;

b) individuazione dei presupposti che consentono l'adozione di misure di coercizione personale — a carico di persone nei cui confronti ricorrono sufficienti elementi di colpevolezza e per il tempo indispensabile — nel pericolo di fuga, in inderogabili esigenze istruttorie o di tutela della collettività;

c) divieto di disporre misure che limitano la libertà personale per i reati puniti con la reclusione non superiore nel massimo a tre anni;

d) previsione della obbligatorietà della misura che dispone la custodia in carcere in casi limitati, articolati diversamente a seconda che si tratti di delitti comuni o di altri delitti specificamente individuati. Per la generalità dei delitti, la custodia in carcere deve essere disposta quando si tratti di reati punibili con

una pena edittale non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni. L'indicazione del doppio limite vale a circoscrivere in modo preciso l'applicabilità della norma a pochissimi e assai gravi delitti (essenzialmente omicidio, strage, epidemia, avvelenamento, tratta di schiavi e sequestro a scopo di estorsione, mentre non vi rientrano, ad esempio, in nessun caso i delitti di cui agli articoli 628 e 629 del codice penale). La disposizione che esclude la possibilità di tener conto delle aggravanti comuni e delle attenuanti elimina in radice la possibilità che tale ambito di applicazione risulti esteso al di là degli stretti limiti che si sono voluti indicare. Per i delitti contro la personalità dello Stato, per quelli previsti dalla legge 20 giugno 1952, n. 645, per i delitti in materia di stupefacenti e per quelli determinati o aggravati da finalità di terrorismo o di eversione il doppio limite è invece fissato ad un livello più basso (tre anni nel minimo e nove nel massimo), mentre non si è esclusa la possibilità che giochino le aggravanti; la particolare pericolosità sociale delle categorie di delitti indicate giustifica una diversità di trattamento, che tuttavia circoscrive comunque a reati di oggettiva e particolare gravità l'obbligatorietà della misura;

e) divieto, nel caso di obbligatorietà della custodia in carcere, di revocare la misura se non per gravi motivi di salute o perché essa risulta sproporzionata all'entità del fatto e alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata. Il rapporto fra obbligatorietà della cattura e divieto di revoca della misura è stato oggetto, in Commissione, di qualche critica fondata sulla preoccupazione che se non si scioglie il nesso fra la presunzione di pericolosità che è alla base dell'obbligo e la valutazione concreta delle circostanze (eventualmente sopravvenute) che possono giustificare la revoca della misura, si riproduce di fatto l'idea che la carcerazione preventiva costituisca una sorta di anticipazione della pena. Sembra possibile osservare, in proposito, che proprio l'individuazione dei limiti al divieto di

revoca, stabilendo che la ulteriore custodia in carcere deve essere proporzionata all'entità del fatto e alla sanzione che sarà presumibilmente irrogata, tendono a restituire elasticità al sistema; d'altro canto, trascorso il termine di un anno, il giudice — come si dirà più specificamente al punto successivo — dovrà in ogni caso riesaminare la situazione per la concessione di eventuali proroghe fino ad un massimo di due anni e mezzo;

f) determinazione del termine massimo delle misure di coercizione che limitano la libertà personale — per il periodo che precede la fissazione del dibattimento — in un anno se la custodia in carcere è obbligatoria e in sei mesi negli altri casi, con la previsione che il giudice possa concedere proroghe di sei mesi, su richiesta del pubblico ministero e nei casi di comprovata necessità, fino ad un massimo complessivo di due anni o di due anni e mezzo. Il termine si armonizza con quello massimo previsto per la conclusione delle indagini preliminari e consente perciò di evitare, nei casi gravi, che l'imputato sia scarcerato per decorrenza dei termini prima del dibattimento. Fissato il dibattimento, e per le ulteriori fasi fino alla conclusione del procedimento, il giudice potrà disporre l'ulteriore durata delle misure fino ad un periodo massimo di tre anni di modo che la durata complessiva della carcerazione preventiva potrà raggiungere, in determinati casi, i cinque anni e sei mesi, termine massimo complessivo per tutte le ipotesi, che unifica le disposizioni in materia adeguandole ad una realistica visione della durata del processo penale anche nei casi giudiziari più tormentati e complessi. Ad ogni modo, considerato anche che la durata massima che è stata fissata si riferisce a tutte le misure di coercizione personale, si è previsto pure — nella direttiva n. 56 — che nei confronti di imputati scarcerati per decorrenza dei termini il giudice possa disporre l'applicazione di misure cautelari che il legislatore delegato determinerà, prevedendo anche le sanzioni conseguenti alla inosservanza dolosa delle misure stesse;

g) eliminazione di qualsiasi causa di sospensione dei termini delle misure di coercizione, essendosi eliminata in Commissione l'unica ipotesi che si era ritenuto in un primo tempo di introdurre e che si riferiva al tempo necessario per esperire accertamenti peritali sullo stato di mente dell'imputato.

11. — Con un'unica e assai rilevante eccezione, la parte della legge delega relativa al dibattimento non ha subito modifiche di sostanziale rilievo, essendo rimaste immutate le linee di fondo di una disciplina improntata ai principi dell'oralità, della immediatezza e della concentrazione. Il nodo intorno al quale ha ruotato il dibattito in Commissione è però costituito dal valore probatorio che possono assumere in dibattimento gli atti acquisiti in precedenza e segnatamente quelli dell'inchiesta preliminare. La disciplina delle forme e dei modi di utilizzazione in dibattimento di tali atti (direttive n. 52 e n. 66) costituisce, come è ovvio, un punto nevralgico dell'intero impianto del nuovo processo penale, strettamente connesso alla diversa sistemazione che si è data della fase predibattimentale, reso per di più assai complesso dal delicato intreccio di questioni che vi si annodano. Le ampie discussioni che si sono sviluppate in proposito non hanno consentito di giungere ad un pieno accordo sulla regolamentazione che si è alla fine approvata in Commissione; permangono — anche da parte del Governo, che si è riservato di ripresentare in aula gli emendamenti ritirati in Commissione — le preoccupazioni su taluni aspetti delle due direttive che richiederebbero, secondo tale impostazione, una più adeguata disciplina.

Nel testo licenziato dalla Commissione, fermo il principio che nel nuovo processo penale la formazione della prova piena debba aver luogo nel contraddittorio del dibattimento e che il libero convincimento del giudice non possa essere condizionato dai risultati dell'inchiesta preliminare, la norma che regola la formazione del fascicolo da trasmettere al giudice del dibattimento limita al massimo

gli atti che vi sono inclusi, in piena coerenza con la decisione di sopprimere la fase istruttoria del giudizio penale. Nel fascicolo dibattimentale saranno perciò inclusi, oltre all'ordinanza di rinvio a giudizio, i soli atti irripetibili del pubblico ministero e della polizia giudiziaria e quelli assunti nelle forme dell'incidente istruttorio ovvero, a termini della direttiva n. 48, direttamente dal giudice dell'udienza preliminare: quegli atti, cioè, che per le circostanze in cui vengono assunti o per le formalità dell'assunzione anticipata e indilazionabile possono acquisire, al di fuori del dibattimento, la qualifica di prova. Di fatto, la direttiva n. 66 prevede che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, la lettura e quindi l'acquisizione agli atti del dibattimento.

La medesima direttiva consente, però, anche una qualche possibilità di utilizzo in dibattimento, con valore probatorio attenuato, di altri atti dell'inchiesta preliminare, e cioè di quelli assunti dal pubblico ministero con la garanzia della presenza della difesa (e, a termini della direttiva n. 36, si tratterà essenzialmente dell'interrogatorio dell'indiziato e dei confronti con il medesimo), delle sommarie informazioni assunte nel corso delle perquisizioni effettuate dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria, delle informazioni assunte dalla polizia giudiziaria nella immediatezza del fatto secondo quanto prevede la direttiva n. 29. Questi atti non sono previamente conosciuti dal giudice perché non entrano nel fascicolo dibattimentale; possono tuttavia essere utilizzati dalle parti per le contestazioni in dibattimento, con il conseguente potere del giudice di disporre l'esibizione.

Una tale disciplina — che, come si è accennato, rappresenta il punto di equilibrio che è stato possibile raggiungere in Commissione fra le contrastanti esigenze di conservare alla fase del dibattimento il momento effettivo di formazione della prova e di evitare che vadano completamente dispersi gli elementi raccolti nel corso dell'inchiesta preliminare — andrà verificata in relazione ad un punto in particolare: il trattamento, cioè, da riservare

agli altri atti dell'inchiesta del pubblico ministero e segnatamente alle dichiarazioni testimoniali (che sono rese, come è noto, in assenza della difesa) in vista della possibilità che esse non siano confermate dalla testimonianza resa in dibattimento. A tale proposito, come pure si è già accennato, il Governo ha presentato in Commissione emendamenti che ha poi ritirato a seguito dell'intesa di riconsiderare il problema in aula. Le modifiche proposte dal Governo alle direttive n. 52 e n. 66 comportano una espressa regolamentazione del doppio fascicolo degli atti compiuti nella fase predibattimentale: il primo, da trasmettere al giudice, formato in sostanza in modo pressoché identico a quanto prevede l'attuale punto 52; il secondo, da depositare a disposizione delle sole parti negli uffici del pubblico ministero, composto da tutti gli atti compiuti dal pubblico ministero e da taluni atti della polizia giudiziaria, con facoltà delle parti di utilizzare per le opportune contestazioni in dibattimento tutti gli atti in questione e il conseguente potere del giudice di disporre l'esibizione. In tale contesto, assume naturalmente un rilievo particolare la disposizione della direttiva n. 35 che impone al pubblico ministero di documentare la propria attività, nel senso che sarà necessaria la verbalizzazione di tutti gli atti, e in particolare delle dichiarazioni testimoniali rese durante l'inchiesta.

Il dibattito che si è sviluppato su questo delicato problema consente di puntualizzare in modo estremamente sintetico le diverse posizioni: da un lato, si sottolinea con forza la preoccupazione di evitare, per fini di giustizia, che vada completamente disperso uno qualsiasi degli elementi di rilievo che possono essere acquisiti fin dalle primissime battute delle indagini, fornendo la possibilità di sottoporre al vaglio critico del giudice anche quei passaggi che hanno preceduto, in una successione dinamica, la formazione della prova piena nel dibattimento. A ciò si aggiunge il timore che una inadeguata disciplina della possibilità di utilizzare in qualche modo nel dibattimento i risultati

della inchiesta preliminare finisca per travolgere gli argini che si sono voluti giustamente porre alla esperibilità dell'incidente istruttorio, gonfiandolo al punto da annullare di fatto la scelta di sopprimere l'istruttoria. Del resto - si sottolinea - gli atti del pubblico ministero hanno già avuto, prima del dibattimento, un'efficacia idonea a sorreggere i provvedimenti emessi nelle fasi precedenti, e per esempio quelli attinenti alle eventuali misure di coercizione personale e quello stesso che dispone il rinvio a giudizio; sembra pertanto opportuno mettere a disposizione delle parti tutti gli atti in questione per una più completa conoscenza dello svolgersi del processo e per una eventuale utilizzazione degli elementi che ne risultano ai fini delle contestazioni in dibattimento, salva sempre la loro conoscenza da parte del giudice solo a seguito di tali contestazioni.

Sull'altro fronte, alle obiezioni di principio legate alla scelta del rito accusatorio si affiancano considerazioni sulla opportunità di limitare l'efficacia degli atti compiuti, in ogni singola fase del giudizio, alla funzione che è propria di tale fase. La coerenza della scelta compiuta con l'eliminazione di qualsiasi forma di istruttoria impone di attribuire all'inchiesta preliminare l'unico obiettivo di raccogliere le fonti di prova e di concretare, con il rinvio a giudizio, l'esercizio della azione penale. Non si può, in tale ottica, consentire alcun ingresso nel dibattimento ad atti compiuti da una parte (qual'è il pubblico ministero) per finalità interne all'inchiesta preliminare e comunque diverse dalla formazione della prova, assunti per di più senza alcuna garanzia di contraddittorio essendo necessariamente esclusa, per le dichiarazioni testimoniali, la presenza della difesa. La sfera limitatissima di atti che, per le circostanze in cui sono assunti o per le formalità loro proprie, possono acquisire il valore di prove anticipate rispetto al dibattimento deve essere rigorosamente circoscritta; ed in modo altrettanto rigoroso devono essere individuati gli atti capaci, per le loro caratteristiche, di assumere un qualche va-

lore probatorio - seppure attenuato - attraverso le contestazioni e l'esibizione in dibattimento.

12. — Passando rapidamente alle altre modifiche apportate alle disposizioni sul dibattimento e sulle impugnazioni, si può segnalare in primo luogo che è stata riformulata la direttiva n. 59, configurando la causa di incompatibilità per l'esercizio di funzioni giudiziarie in precedenti fasi e gradi del procedimento in modo da limitarla al giudice dell'udienza preliminare, escludendo dal divieto chi abbia partecipato a decisioni non attinenti al merito del procedimento (e, per esempio, in tema di libertà personale a seguito di reclamo avanzato secondo la direttiva numero 53). In tema di segreto opponibile al giudice penale (direttiva n. 62) si è confermato per il segreto di Stato il sistema previsto dalla legge n. 801 del 1977, dettando inoltre, nell'ambito del segreto professionale, una norma anche su quello giornalistico, che il Governo ha però chiesto di sottoporre ad un più approfondito confronto nel corso del dibattito in aula in considerazione della particolare delicatezza della materia e del fatto che vi sono diversi progetti di legge all'esame del Parlamento su questo specifico problema. In ogni caso, la soluzione che si è delineata con la prescrizione varata in Commissione consente in sostanza al giornalista di conservare il segreto sulle fonti delle notizie da lui pubblicate in tutti i casi in cui gli estremi delle notizie stesse (e quindi la loro fondatezza) sono verificabili in altro modo. La mancata possibilità di riscontri obiettivi di notizie con rilevanza penale comporta invece l'obbligo di rivelare la fonte, assumendo la pubblicazione - se la fonte potesse in tali casi rimanere sconosciuta - un carattere di irresponsabilità e potendo la notizia in qualche modo assimilarsi agli scritti anonimi.

Quanto all'assunzione di mezzi di prova in dibattimento, si è aggiunta nella direttiva n. 64 la previsione esplicita che il giudice possa disporla direttamente, ade-

rendo in tal modo ad una visione più realistica delle funzioni del giudice che devono esplicitarsi, anche supplendo alla inerzia delle parti, in modo che tutto il tema della decisione possa essergli chiarito. Anche la direttiva successiva ha subito una modifica, diretta a chiarire che l'obbligo del giudice di assumere le controprove indicate dalle parti non sussiste quando esse risultino superflue, intendendosi così eliminare la possibilità di pretestuose dilazioni nella definizione del processo.

Qualche modifica è stata pure apporata nella formulazione delle direttive nn. 67, 68, 76, 77 e 78; recuperando per una parte quanto già disposto al punto 50. della legge delega del 1974, la prima delle disposizioni citate consente al giudice del dibattimento, su richiesta del pubblico ministero, di modificare l'imputazione e di formalizzare nuove contestazioni, evitando così ogni inutile cristallizzazione del processo. Nella direttiva n. 68 si è fissata la decorrenza del termine per l'impugnazione dalla data di notifica dell'avviso di deposito del provvedimento per evitare gli inconvenienti e le incertezze che derivavano dalla formulazione precedente (data dell'ultima notifica a tutte le parti). La rinnovazione del dibattimento (direttiva n. 76) è disposta dal giudice di appello solo se non è in grado di decidere allo stato degli atti, evitando in tal modo il pericolo insito nella formulazione precedente ("ove la richiesta non sia manifestamente infondata") che si dovesse procedere alla rinnovazione anche quando ciò non risultasse necessario. L'ammissibilità dell'assunzione di nuove prove è stata considerata implicita.

Per motivi di semplificazione ed economia processuale si è infine sostituita (direttiva n. 77) alla "necessità" la "facoltà" per il difensore di svolgere conclusioni orali dinanzi alla Corte di cassazione, mentre nella direttiva n. 78 si è prevista la possibilità, per qualsiasi tipo di impugnazione, della dichiarazione di inammissibilità in camera di consiglio.

13. — Le ultime direttive della legge delega contengono importanti innovazioni per ciò che riguarda, in particolare, la disciplina dei procedimenti di sorveglianza e di esecuzione, il processo pretorile e quello a carico di imputati minorenni, cui si è data una più organica sistemazione in modo da configurare una complessiva riforma, strettamente collegata alle importanti modifiche introdotte nella legislazione processual-penalistica, anche di tali tipi di procedimenti.

Alle norme della direttiva n. 80 dirette a giurisdizionalizzare i procedimenti concernenti la modificazione e l'esecuzione della pena e l'applicazione delle misure di sicurezza si sono aggiunti, con le due direttive seguenti, un nuovo principio in materia di valutazione della continuazione tra reati e una più generale prescrizione di coordinamento dei procedimenti di sorveglianza e di esecuzione — anche attraverso la regolamentazione delle competenze degli organi monocratici e collegiali — con i principi generali del nuovo processo penale. Per ciò che riguarda in particolare la prima norma, si ricorda che la previsione, nel progetto preliminare di codice, dell'applicazione degli effetti della continuazione da parte del giudice dell'esecuzione (articolo 632) aveva destato perplessità nella commissione consultiva, anche perché fatta al di fuori di una esplicita disposizione della legge delega. La direttiva n. 81 provvede ora ad ammettere tale possibilità eccettuando però i casi in cui il giudice di cognizione abbia escluso, per ragioni di merito o di legittimità, la continuazione tra reati.

Anche il procedimento davanti al pretore (cui è dedicata la direttiva n. 86) era regolamentato dal progetto preliminare di codice, che vi ha dedicato un apposito libro (il IX: articoli 522 e seguenti) che tratta separatamente del procedimento ordinario e del procedimento per decreto. Oltre alla definizione della competenza per materia del pretore contenuta nella direttiva n. 12, la nuova legge delega fissa ora in modo più articolato le prescrizioni che dovranno presiedere

alla disciplina del processo pretorile: l'applicazione dei principi del nuovo processo penale che regolano anche lo svolgimento dei procedimenti davanti al pretore dovrà avvenire secondo criteri di massima semplificazione, escludendo in particolare la udienza preliminare e limitando l'incidente istruttorio solo a casi eccezionali. È però esclusa la possibilità che il pretore cumuli le funzioni di pubblico ministero e di giudice (indice di una impostazione inquisitoria assolutamente incompatibile con l'impianto del nuovo processo penale), essendo invece esplicitamente sancito il principio inverso, della distinzione di tali funzioni. Per garantirne la concreta attuazione, la direttiva in esame prevede la modifica dell'ordinamento giudiziario, stabilendo anche che in tutti i casi in cui non sia possibile l'attribuzione di funzioni distinte, le funzioni di giudice sono demandate alla competenza dei magistrati delle preture unificate o mandamentali viciniori.

Quanto al processo minorile, la direttiva n. 87 detta norme articolate per conformare gli istituti e le procedure del nuovo processo penale alle particolari esigenze di imputati minorenni, imponendo in tal modo una sostanziale revisione della disciplina vigente e in particolare del regio decreto-legge n. 1404 del 1934. Le prescrizioni specifiche che sono state in proposito puntualizzate riguardano la non operatività della connessione, la non esperibilità dell'azione civile nel processo penale a carico di minori, l'esclusione della pubblicità delle udienze penali e il divieto di pubblicare notizie che consentano di identificare il minore indiziato, imputato o condannato, un obbligo diretto a carico del giudice di illustrare il contenuto e le ragioni della sentenza all'imputato minorenne, una disciplina particolare delle iscrizioni al casellario giudiziale. I poteri del giudice dell'udienza preliminare sono inoltre ampliati, mentre è prevista la possibilità di irrogare sanzioni sostitutive della detenzione non solo in base alla pena edittale, ma anche a quella da irrogare nel caso concreto. Disposizioni spe-

ciali regolano i provvedimenti coercitivi della libertà personale nei confronti dei minori: fermo e arresto in flagranza sono sempre facoltativi e consentiti solo per gravi delitti, mentre il giudice può disporre la custodia in carcere (anche in caso di obbligatorietà delle misure a termini della direttiva n. 53) solo in relazione a gravi ed assolute esigenze istruttorie o per gravi esigenze di tutela della collettività. In ogni caso, la misura è revocabile, mentre i termini fissati dalla direttiva numero 54 devono essere ridotti nel modo che specificherà il legislatore delegato, differenziando ulteriormente la durata massima delle misure applicabili ai minori infrasedicenni. L'ultima disposizione della direttiva n. 87 attribuisce infine al tribunale per i minorenni il potere di concedere la liberazione condizionale.

14. — In conclusione, come emerge dall'esposizione sopra svolta, anziché procedere a modifiche ed integrazioni della legge delega del 1974, la Commissione, valutata l'importanza e la vastità delle innovazioni introdotte in molti dei principi direttivi, ha optato per la stesura di una legge delega completamente nuova. Per altro, come indica molto chiaramente l'articolo 1, la nuova legge si collega esplicitamente alla precedente e al complesso lavoro svolto, con risultati assai apprezzabili, nella stesura del progetto preliminare, che costituisce, per molte parti, un punto acquisito da cui partire per il varo definitivo del nuovo codice di procedura penale. Anche in vista di ciò, sono stati previsti (salvo un migliore coordinamento dei termini fissati negli articoli 3 e 4) tempi rapidi per gli adempimenti che dovranno precedere l'approvazione definitiva da parte del Governo del nuovo codice (articolo 3) e delle altre leggi delegate (articolo 4) destinate ad entrare in vigore contestualmente ad esso.

La Commissione ha modificato il meccanismo della delega nel senso di attribuire il parere sui nuovi testi che saranno approntati in sede governativa esclusivamente ad una Commissione parlamen-

tare composta da deputati e senatori. Questa scelta ha sollevato talune obiezioni per il fatto che non è stata regolamentata la possibilità per gli esperti esterni e per le diverse categorie professionali di dare un apporto indispensabile nella formulazione di testi così rilevanti e delicati.

Per altro, con l'istituzione della Commissione bicamerale ci si è preoccupati soltanto di regolamentare le forme ed i modi di un'attività che è tipicamente parlamentare, e cioè quella della verifica della migliore rispondenza dei nuovi testi rispetto ai principi direttivi fissati dal Parlamento. Ciò anche sulla base dell'impegno del Governo — ribadito anche nel corso dei lavori in Commissione — di chiamare, nei modi che saranno giudicati i più adeguati, esperti, docenti universitari e operatori del diritto a partecipare alla fase della stesura delle leggi delegate. È naturale, infatti, che su questioni di così vasta portata, anche sotto il profilo tecnico, il dibattito assuma dimensioni che la Commissione auspica le più ampie possibili, con la conseguente opportunità di acquisire nel modo migliore la ricca articolazione di suggerimenti e di proposte che ne conseguirà.

Onorevoli colleghi! L'esigenza di un nuovo codice di procedura penale è largamente avvertita. Pur nella consapevolezza che su una materia di così vasta portata il confronto resta sempre aperto, ritengo che il testo offerto dalla Commissione possa costituire assai più di una base di discussione. E pertanto, operate alcune scelte per le quali si è rinviato all'aula

l'approfondimento dei temi, è da auspicarsi che rapidamente possa giungersi ad approvare la nuova legge delega.

L'impianto complessivo del nuovo progetto consente di guardare con maggiore fiducia non solo alla concreta applicazione del nuovo rito accusatorio, ma anche alla possibilità di superare le perplessità da più parti manifestate sull'impatto che avrà la riforma con le strutture giudiziarie. Infatti, la maggiore snellezza della procedura, l'eliminazione di inutili appesantimenti, soprattutto i meccanismi di "sfitimento", permetteranno di rivedere la quantificazione delle occorrenze strutturali (personali e materiali) per l'attuazione del nuovo codice.

Ciò non significa negare la necessità di una adeguata preparazione, ma consente di guardare al problema senza pregiudizi pessimistici. In un'epoca che per tante ragioni sembra la meno adatta a dare luogo ad una legislazione per codici, il risultato già ottenuto credo debba essere sottolineato, come prova del formarsi di un ampio consenso su temi di così vitale rilevanza e come capacità delle forze politiche di cogliere, in uno spirito unitario di proposta, esigenze nuove ed emergenti nella società.

Si vuole evitare ogni facile ottimismo o trionfalismo fuori luogo: ma è certo che l'approvazione del nuovo codice di procedura penale potrà costituire uno dei momenti fondamentali di quella riforma dello Stato, secondo le indicazioni costituzionali, che è nei voti di tutti coloro che hanno a cuore le sorti del paese».

PAGINA BIANCA

**DISEGNO DI LEGGE**

PAGINA BIANCA

## DISEGNO DI LEGGE

## ART. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare il nuovo codice di procedura penale, di cui alla legge 3 aprile 1974, n. 108, secondo i principi e i criteri direttivi e con le procedure previsti dalla presente legge.

## ART. 2.

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

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

2) adozione del metodo orale;

3) partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento; facoltà del pubblico ministero, dell'indiziato o dell'imputato, delle parti private e dei loro difensori di indicare elementi di prova e di presentare memorie in ogni stato e grado del procedimento;

4) previsione di garanzia per la libertà del difensore in ogni stato e grado del procedimento; competenza esclusiva del consiglio dell'ordine, in caso di abbandono della difesa, ad irrogare sanzioni disciplinari; nell'ipotesi di abbandono motivato da violazione di diritti della difesa, decisione sull'applicabilità delle sanzioni disciplinari dopo la pronuncia giurisdizionale definitiva nel procedimento durante il quale si è verificato l'abban-

dono; non irrogazione di sanzioni disciplinari anche nel caso di dichiarazione giurisdizionale di inesistenza di violazione di diritti della difesa, quando il consiglio dell'ordine ritenga giustificato l'abbandono;

5) diritto dell'imputato di farsi assistere nell'interrogatorio dal difensore; diritto dell'imputato detenuto di conferire con il difensore immediatamente dopo essere stato per la prima volta interrogato dal magistrato; potere del magistrato, quando l'interrogatorio deve proseguire e in altri casi predeterminati, di ritardare il colloquio con il difensore non oltre dieci giorni dall'inizio della detenzione;

6) non incidenza dei vizi meramente formali sulla validità degli atti del processo; previsione di nullità insanabili;

7) adozione di mezzi meccanici opportuni per la documentazione degli atti processuali; previsione della partecipazione di ausiliari tecnici nel processo per la redazione degli atti processuali con mezzi meccanici, in ogni sua fase; possibilità che il giudice disponga l'adozione di una diversa documentazione degli atti processuali in relazione alla semplicità o alla limitata rilevanza degli stessi ovvero alla contingente indisponibilità dei mezzi meccanici o degli ausiliari tecnici;

8) semplificazione del sistema delle notifiche con possibilità di adottare anche nuovi mezzi di comunicazione;

9) effettivo giudizio sulla personalità dell'imputato ed acquisizione, in ogni stato e grado del giudizio di merito e in contraddittorio, di elementi che consentano una compiuta conoscenza del soggetto, con esclusione di informazioni generiche e di voci correnti;

10) riordinamento dell'istituto della perizia, con particolare riferimento alla perizia medico-legale e psichiatrica, assicurando la massima competenza tecnica e

scientifica dei periti, nonché, nei congrui casi, l'interdisciplinarietà della ricerca peritale e la collegialità dell'organo cui è affidata la perizia; facoltà di compiere indagine psicologica della parte offesa solo nei casi in cui sia necessario per accertare la sussistenza del reato; tutela dei diritti delle parti in ordine alla effettuazione delle perizie;

11) specificazione, nel dispositivo della sentenza, delle formule di assoluzione o di proscioglimento; abolizione della formula di assoluzione o di proscioglimento per insufficienza di prove; obbligo di pronunciare l'assoluzione o il proscioglimento dell'imputato ogniqualvolta la prova a suo carico sia insufficiente o contraddittoria;

12) determinazione della competenza per materia, tenendo conto sia della pena edittale - con esclusione degli aumenti derivanti dalla recidiva, dalla continuazione e dalle circostanze aggravanti comuni - sia della qualità del reato; in particolare attribuzione alla competenza del pretore delle contravvenzioni e dei delitti punibili con la pena della multa o con quella della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, nonché di altri delitti specificamente indicati; attribuzione alla competenza della Corte d'assise dei delitti punibili con la pena dell'ergastolo o con quella della reclusione non inferiore nel massimo a ventiquattro anni, di ogni delitto doloso, se dal fatto è derivata la morte di una o più persone, nonché di altri delitti o categorie di delitti specificamente indicati; attribuzione alla competenza del tribunale dei reati non attribuiti alla competenza del pretore e della Corte d'assise;

13) disciplina dell'istituto della connessione, con eliminazione di ogni discrezionalità anche nella determinazione del giudice competente; esclusione della connessione nel caso di imputati minori e nel caso indicato nella direttiva n. 40; potere di disporre, anche in sede di ap-

pello, la separazione dei procedimenti su istanza dell'imputato che vi abbia interesse;

14) disciplina dei conflitti di giurisdizione e di competenza; improponibilità del conflitto di competenza per reati connessi nella fase delle indagini preliminari; obbligo di comunicare a tutte le parti la denuncia del conflitto; garanzia del contraddittorio nel relativo procedimento;

15) ammissibilità della rimessione, anche su richiesta dell'imputato, per gravi e oggettivi motivi di ordine pubblico o per legittimo sospetto e determinazione del nuovo giudice competente secondo criteri predeterminati; garanzia del contraddittorio nel procedimento relativo; garanzia degli stessi diritti e delle stesse facoltà che l'imputato e la difesa avrebbero avuto davanti al giudice originariamente competente; attribuzione al giudice del rinvio della facoltà di decidere quali atti già compiuti nel procedimento conservino validità dopo la rimessione;

16) attribuzione della competenza per i procedimenti in cui un magistrato assume la qualità di indiziato, di imputato o di persona offesa dal reato a giudice appartenente a circoscrizione — da individuare secondo criteri predeterminati — diversa rispetto a quella di esercizio delle funzioni da parte del magistrato interessato;

17) predeterminazione dei criteri oggettivi di scelta del giudice in seguito a rinvio per annullamento; previsione che la scelta del giudice di rinvio, ove non avvenga nell'ambito della stessa circoscrizione, sia fatta tra le circoscrizioni contigue a quella del giudice la cui sentenza è stata annullata;

18) ammissibilità dell'esercizio, nel processo penale, dell'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno cagionato dal reato;

19) previsione della nomina di un difensore per la persona offesa dal reato che intenda costituirsi parte civile, secondo le norme sul patrocinio per i non abbienti;

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

21) statuizione che la sentenza di assoluzione non pregiudica l'azione civile per le restituzioni o per il risarcimento del danno, salvo che dalla stessa risulti che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso;

22) statuizione che la sentenza di assoluzione non pregiudica il procedimento amministrativo per responsabilità disciplinare, salvo che dalla stessa risulti che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso;

23) statuizione che le sentenze di proscioglimento pronunciate nell'udienza preliminare non fanno stato nel giudizio civile;

24) obbligo del giudice penale di pronunciarsi, in caso di condanna, sull'azione civile e, conseguentemente, di liquidare il danno se gli elementi acquisiti ne danno la possibilità, con facoltà di concedere la provvisoria esecuzione quando ricorrono giustificati motivi; obbligo del giudice penale, quando la predetta possibilità non sussiste, di assegnare alla parte civile una congrua somma in conto della liquidazione riservata al giudice civile; provvisoria esecuzione del relativo provvedimento; facoltà del giudice di appello di sospendere in ogni caso la provvisoria esecuzione in pendenza di impugnazione;

25) previsione che il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiara-

re il reato estinto per amnistia o per prescrizione, decidano ugualmente sull'impugnazione relativamente alle sole disposizioni delle sentenze impugnate che concernono gli interessi civili;

26) provvisoria esecuzione della sentenza emessa in sede di appello, relativamente alle disposizioni concernenti la azione civile; facoltà della Corte di cassazione, in pendenza di ricorso, di sospendere la predetta esecuzione se sussiste il pericolo di grave e irreparabile danno;

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

28) possibilità della trasmissione, in casi predeterminati, di informazioni e di copie di atti coperti da segreto su richiesta di altra autorità giudiziaria, del Presidente del Consiglio dei ministri, del ministro dell'interno e del ministro di grazia e giustizia;

29) potere-dovere della polizia giudiziaria di prendere notizia dei reati, di impedire che essi vengano portati ad ulteriori conseguenze, di compiere, prima che il pubblico ministero abbia impartito le direttive per lo svolgimento delle indagini, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova, compresi i riconoscimenti di persona, di provvedere, in casi predeterminati di necessità e di urgenza, a perquisizioni o a sequestri, nonché di raccogliere, nella immediatezza del fatto, ogni indicazione utile ai fini della ricostruzione del fatto e della individuazione del colpevole; potere della polizia giudiziaria di assumere dall'indiziato, dall'arrestato in flagranza o dal fermato, sul luogo e nell'immediatezza del fatto, anche senza la presenza del difensore, notizie ed indicazioni utili ai fini dell'immediata prosecuzione delle indagini; facoltà della polizia giudiziaria, prima che il pubblico ministero abbia impartito le direttive per lo svolgimento delle indagini, di assumere dall'indiziato che non si trovi in stato di arresto o di fermo, alla presenza del difenso-

re, sommarie informazioni utili a ricercare e ad assicurare le fonti di prova; potere-dovere della polizia giudiziaria di svolgere tutte le attività di indagine necessarie per assolvere alle direttive impartite dal pubblico ministero, nonché di compiere gli atti ad essa specificamente delegati dal pubblico ministero;

30) obbligo della polizia giudiziaria di arrestare colui che è colto nella flagranza di un reato per il quale è obbligatoria la custodia in carcere; facoltà della polizia giudiziaria di procedere all'arresto in flagranza nei casi di delitti punibili con la reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, solo se la misura è giustificata dalla gravità o dalle circostanze del fatto o dalla pericolosità del soggetto; esercizio facoltativo del potere di arrestare il minore colto nella flagranza di un grave delitto; obbligo della polizia giudiziaria di fermare, al di fuori dei casi di flagranza, colui che è fortemente indiziato di gravi delitti quando vi è fondato sospetto di fuga; obbligo della polizia giudiziaria di porre a disposizione del pubblico ministero le persone arrestate o fermate, subito e comunque entro i termini stabiliti dall'articolo 13 della Costituzione;

31) obbligo della polizia giudiziaria di riferire immediatamente al pubblico ministero, eventualmente per iscritto, la notizia del reato e di indicargli le fonti di prova via via acquisite; obbligo della polizia giudiziaria di documentare secondo specifiche modalità, anche sommariamente, l'attività compiuta;

32) obbligo del pubblico ministero di ordinare l'immediata liberazione dell'arrestato o del fermato quando non sussistono le condizioni previste dalla legge per l'arresto o per il fermo; facoltà del pubblico ministero di interrogare l'arrestato o il fermato, con l'assistenza all'interrogatorio del difensore; obbligo del pubblico ministero di presentare al giudice l'arrestato o il fermato, assistito dal difensore, immediatamente e comunque non oltre i termini stabiliti dall'articolo 13 della

Costituzione; obbligo del giudice di decidere, esaminato l'arrestato o il fermato, sulla convalida o meno dell'arresto o del fermo e sulla loro eventuale conversione, ai sensi della direttiva n. 53, in una delle misure di coercizione ivi previste;

33) assunzione della qualità di indiziato di reato per la persona che è arrestata o fermata o alla quale nella notizia di reato questo è attribuito o nei confronti della quale in qualunque momento delle indagini preliminari vengono svolte investigazioni; obbligo del pubblico ministero di iscrivere immediatamente il nominativo di ogni indiziato e gli estremi di reato per cui sono in corso le indagini in apposito registro custodito negli uffici della procura della Repubblica o della pretura; obbligo del pubblico ministero di adeguare l'iscrizione ogni qualvolta sia mutato il titolo di reato per il quale sono in corso le indagini; facoltà di chi vi abbia interesse di richiedere, direttamente o a mezzo di un difensore, gli estremi delle iscrizioni suddette che personalmente lo riguardano e suo diritto di conoscerli dopo che siano trascorsi trenta giorni dalla prima iscrizione;

34) assunzione della qualità di imputato per la persona alla quale è formalmente notificato un capo di imputazione;

35) potere-dovere del pubblico ministero di compiere indagini in funzione delle determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione penale e dell'accertamento del fatto, ivi compresi gli elementi favorevoli all'indiziato o all'imputato; potere del pubblico ministero di raccogliere informazioni anche dall'indiziato o dall'imputato, di procedere a confronti, a riconoscimenti di persone o di cose, a perquisizioni, a sequestri, ad accertamenti tecnici, ad ispezioni e di richiedere intercettazioni telefoniche, che devono essere autorizzate dal giudice; potere del pubblico ministero di avvalersi per le indagini della polizia giudiziaria, che non può essere delegata ad assumere informazioni dall'indiziato o dall'imputato né ad effettuare il confronto

con i medesimi; obbligo del pubblico ministero di documentare secondo specifiche modalità l'attività compiuta;

36) diritto della persona indiziata o imputata di nominare un difensore, che ha facoltà di assistere all'interrogatorio di essa, ai confronti con la stessa, alle perquisizioni, ai sequestri, agli accertamenti tecnici, ai riconoscimenti di cose ed alle ispezioni, esclusa l'ispezione corporale; obbligo del pubblico ministero di comunicare alla persona indiziata e, in copia, alla persona offesa gli estremi dei reati per cui sono in corso le indagini, con l'avviso che saranno compiuti atti cui il difensore ha diritto di assistere o con l'avviso del deposito di atti di cui il difensore ha diritto di prendere visione e comunque non oltre trenta giorni dalla assunzione della qualità di indiziato;

37) previsione, secondo specifiche modalità, per gli enti e per le associazioni titolari di interessi lesi dal reato, della legittimazione ad intervenire nel processo, con il consenso della eventuale persona offesa e con poteri analoghi a quelli della parte civile;

38) potere del pubblico ministero e del difensore, nel corso delle indagini preliminari e quando si tratta di testimonianze a futura memoria o comunque non rinviabili al dibattimento ovvero di altri atti non rinviabili al dibattimento, di chiedere al giudice, nelle forme dell'incidente istruttorio, di procedere all'esame dell'indiziato o dell'imputato, ad atti di confronto, a ricognizioni, a esperimenti giudiziali, a perizie e di assumere testimonianze; previsione della partecipazione all'incidente istruttorio del pubblico ministero e del difensore; potere-dovere del giudice di dichiarare inammissibili le richieste di atti irrilevanti, dilatori o comunque rinviabili al dibattimento; concentrazione in capo allo stesso giudice di tutti gli incidenti istruttori e più in generale di tutti i provvedimenti relativi allo stesso procedimento;

39) potere di avocazione da parte del procuratore generale da esercitarsi solo nel caso indicato nella direttiva n. 43;

40) potere del pubblico ministero di richiedere al giudice il giudizio immediato nei casi in cui vi siano rilevanti elementi di prova e non si rendano necessarie particolari indagini, entro sessanta giorni dalla commissione del reato, previo interrogatorio dell'indiziato o dell'imputato; potere-dovere del giudice di decidere senza alcuna formalità, sulla richiesta del pubblico ministero, disponendo il giudizio immediato se ne ricorrono le condizioni ovvero rimettendo gli atti al pubblico ministero; potere del pubblico ministero nei casi di arresto in flagranza di presentare l'imputato direttamente al tribunale non oltre il termine di dieci giorni dall'arresto; potere-dovere del pubblico ministero nei casi sopra indicati di richiedere e del giudice di disporre, quando relativamente ad alcuni reati esistono le condizioni per procedere a giudizio immediato, l'esclusione della loro connessione con altri reati per i quali le suddette condizioni non esistono, salvo che ciò non pregiudichi gravemente le indagini;

41) previsione che il pubblico ministero, ottenuto il consenso dell'indiziato o dell'imputato, e questi ultimi ottenuto il consenso del pubblico ministero, possano chiedere al giudice, in apposita udienza o all'udienza preliminare o nel giudizio fino a che non ne siano state compiute le formalità di apertura, l'applicazione — nei casi consentiti — di sanzioni sostitutive della detenzione previste dalla legge ovvero di una pena detentiva in misura pari a quella minima edittale del reato per cui si procede, diminuita di un terzo e comunque non superiore a tre mesi di reclusione o di arresto; previsione che il giudice, se ritiene di accogliere la richiesta, provvede con sentenza non appellabile; previsione, nei casi anzidetti, della estinzione del reato;

42) previsione di un procedimento per decreto, emesso dal giudice su richie-

sta del pubblico ministero, solo per condanne a pena pecuniaria, anche se inflitta in sostituzione di pena detentiva, e con le più assolute garanzie per la difesa nella fase dell'opposizione;

43) obbligo del pubblico ministero di concludere le indagini preliminari entro sessanta giorni dalle iscrizioni di registro di cui alla direttiva n. 33; potere-dovere del pubblico ministero di richiedere al giudice proroga del suddetto termine per la complessità delle indagini; potere-dovere del giudice di concedere la proroga, con decreto motivato, per il tempo strettamente necessario alla conclusione delle indagini e comunque per non più di centoventi giorni; potere-dovere del pubblico ministero di chiedere al giudice eventuali ulteriori proroghe che si rendano necessarie; obbligo in tal caso del magistrato che esercita le funzioni di pubblico ministero di previamente informare il procuratore della Repubblica ed il procuratore generale, i quali, con provvedimento motivato, in caso di inattività, possono, rispettivamente, assegnare il procedimento ad altro magistrato o avocarlo; potere-dovere del giudice dopo aver eventualmente sentito l'indiziato o il suo difensore, ove ne abbiano fatta richiesta, di concedere ulteriori proroghe per il tempo strettamente necessario per la conclusione delle indagini e comunque per non più di centottanta giorni per ciascuna proroga ovvero di fissare l'udienza preliminare; obbligo del pubblico ministero nel termine di sessanta giorni o in quello successivamente prorogato, e comunque entro due anni dalle iscrizioni di registro di cui alla direttiva n. 33, di chiedere al giudice l'archiviazione ovvero, formulata l'imputazione, la fissazione dell'udienza preliminare; potere del pubblico ministero, anche dopo la richiesta di fissazione della suddetta udienza, di compiere ulteriori indagini;

44) potere-dovere del giudice di decidere sulla archiviazione degli atti richiesta dal pubblico ministero per manifesta infondatezza della notizia di reato, per improcedibilità dell'azione penale, per estin-

zione del reato o per essere ignoti gli autori del reato;

45) facoltà della persona offesa dal reato di richiedere che non si proceda ad archiviazione senza avvisarla e conseguente obbligo del pubblico ministero di comunicare alla stessa la richiesta di archiviazione; facoltà della persona offesa dal reato, entro breve termine dalla suddetta comunicazione, di formulare al giudice richiesta motivata di fissazione dell'udienza preliminare, che il giudice accoglie se non ritiene di dover disporre l'archiviazione;

46) obbligo del giudice di tenere, entro brevissimo termine, l'udienza preliminare quando lo richiede il pubblico ministero ai sensi della direttiva n. 43 ovvero, nei casi di richiesta di archiviazione, quando non ritiene di accoglierla o quando accoglie la richiesta di fissazione dell'udienza preliminare della persona offesa; obbligo del giudice di notificare immediatamente all'indiziato, all'imputato ed alla persona offesa dal reato il provvedimento di fissazione dell'udienza preliminare, con l'indicazione — salvo i casi di richiesta di archiviazione — dell'imputazione; potere del pubblico ministero nell'udienza preliminare di modificare l'imputazione e di procedere a nuove contestazioni; obbligo del giudice di sentire nell'udienza preliminare le parti comparse;

47) potere del giudice di pronunciare nell'udienza preliminare:

- a) decreto di archiviazione;
- b) sentenza di incompetenza con indicazione del giudice competente;
- c) sentenza di proscioglimento;
- d) sentenza ai sensi della direttiva n. 41;
- e) sentenza di merito appellabile — per categorie di reato predeterminate — se vi è richiesta dell'imputato, con il consenso del pubblico ministero, che il processo venga definito nell'udienza preliminare ed il giudice ritiene di poter de-

cidere allo stato degli atti, eventualmente compiendo quelli necessari nelle forme previste dalla direttiva n. 48, con obbligo per il giudice, nel caso di condanna, di irrogare la pena diminuita di un terzo; previsione che la sentenza fa stato nel giudizio civile soltanto quando la parte civile consente all'abbreviazione del rito;

f) ordinanza di rinvio a giudizio nella quale sia determinata l'imputazione e siano indicati gli elementi a carico dell'imputato;

48) potere del giudice dell'udienza preliminare, nel caso in cui allo stato degli atti non ritenga di poter accogliere la richiesta del pubblico ministero di archiviazione o di rinvio a giudizio o di prosciogliere l'imputato e il pubblico ministero non richieda di compiere ulteriori indagini, di disporre gli atti assolutamente indispensabili per la propria decisione rinviando, se necessario, entro un brevissimo termine predeterminato nel massimo, ad altra udienza, nella quale deve in ogni caso adottare uno dei provvedimenti previsti nella direttiva n. 47; facoltà del giudice di avvalersi della polizia giudiziaria;

49) previsione del compimento di atti del pubblico ministero o del giudice per rogatoria;

50) impugnabilità delle sentenze di proscioglimento di cui alla lettera c) della direttiva n. 47 davanti ad un giudice collegiale, che decide in camera di consiglio nel contraddittorio delle parti; ricorribilità per cassazione delle sentenze di cui alla direttiva n. 41;

51) determinazione delle forme, con idonee garanzie per l'indiziato, in cui può essere esercitata l'azione penale per fatti precedentemente oggetto delle sentenze di proscioglimento di cui alla lettera c) della direttiva n. 47; previsione dei presupposti per l'esercizio dell'azione penale per fatti precedentemente oggetto di provvedimento di archiviazione;

52) trasmissione al giudice del dibattimento del provvedimento che dispone il giudizio immediato o il rinvio a giudizio, con tutti gli atti non ripetibili compiuti dalla polizia giudiziaria e dal pubblico ministero, quelli compiuti dal giudice negli incidenti istruttori e quelli assunti nella udienza preliminare;

53) previsione di diverse misure di coercizione personale, fino alla custodia in carcere, e di misure di coercizione reale; potere-dovere del pubblico ministero di richiedere e del giudice di disporre le misure di coercizione personale a carico dell'indiziato o dell'imputato nei cui confronti ricorrano sufficienti elementi di colpevolezza, quando egli si sia dato alla fuga o vi sia fondato timore che stia per darsi alla fuga ovvero quando sussistano inderogabili esigenze attinenti alle indagini o di tutela della collettività e per il tempo indispensabile; divieto di disporre misure di coercizione che limitano la libertà personale se il reato per il quale si procede è punito con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni; obbligo di disporre la custodia in carcere dell'indiziato o dell'imputato: a) di delitti consumati o tentati punibili — senza tener conto delle circostanze aggravanti comuni né delle attenuanti, fatta eccezione per la minore età — con la reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni; b) dei delitti di cui ai capi primo e secondo del titolo I del libro II del codice penale, dei delitti di cui alle leggi 20 giugno 1952, n. 645 e successive modificazioni, e 22 dicembre 1975, n. 685, e dei delitti determinati o aggravati da finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, qualora tutti i suddetti reati siano punibili con la reclusione non inferiore nel minimo a tre anni e nel massimo a nove anni; divieto di revocare, in tali ipotesi, la misura della custodia in carcere o di sostituirla con una diversa misura di coercizione personale, se non per gravi motivi di salute o perché l'ulteriore custodia in carcere risulta non proporzionata all'entità del fatto ed alla sanzione

che si ritiene possa essere irrogata; reclamo nel merito contro il provvedimento che decide sulla misura di coercizione, nonché contro quello che dispone la convalida del fermo o dell'arresto, dinanzi al tribunale in camera di consiglio e ricorribilità per cassazione; previsione dell'immediata esecutività del provvedimento che pone in libertà l'imputato;

54) determinazione della durata massima delle misure di coercizione che limitano la libertà personale, fino alla fissazione del dibattimento di primo grado, nella misura di un anno relativamente ai reati per cui è obbligatorio disporre la custodia in carcere e nella misura di sei mesi negli altri casi; potere-dovere del giudice di disporre, nei casi di necessità, su richiesta del pubblico ministero, una o più proroghe, per un periodo non superiore ai sei mesi per ciascuna proroga e complessivamente ai diciotto mesi; previsione di ulteriore durata, per un periodo massimo di tre anni, delle misure di coercizione suddette fino alla sentenza definitiva; previsione della scarcerazione automatica alla scadenza dei termini sopra previsti;

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

56) previsione che, nei confronti dell'imputato scarcerato per decorrenza dei termini, il giudice possa disporre misure cautelari; previsione di sanzioni in caso di inosservanza dolosa di tali misure;

57) potere del giudice dell'udienza preliminare e del giudice del dibattimento di disporre misure di coercizione personale nei casi, alle condizioni e con i limiti previsti nella direttiva n. 53;

58) immediatezza e concentrazione del dibattimento;

59) divieto di esercitare le funzioni di giudice del dibattimento per colui che

ha svolto, prima di queste, funzioni di pubblico ministero o di giudice che ha emesso uno dei provvedimenti indicati nella direttiva n. 47; divieto di esercitare le funzioni di giudice in altro grado per il magistrato che ha già preso parte allo stesso procedimento, giudicando nel merito o svolgendo funzioni di pubblico ministero;

60) eliminazione dell'incidenza gerarchica nell'esercizio della funzione di pubblico ministero nella fase dibattimentale;

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

62) previsione che il pubblico ministero o il giudice al quale venga opposto dai pubblici ufficiali, dai pubblici impiegati e dagli incaricati di pubblico servizio il segreto di Stato ne chieda conferma al Presidente del Consiglio dei ministri; previsione che, in caso di conferma della segretezza, ove la conoscenza di quanto oggetto del segreto sia essenziale per la definizione del processo, venga dichiarato di non doversi procedere nell'azione penale per l'esistenza di un segreto di Stato; previsione del segreto professionale, anche di quello giornalistico, relativamente alle fonti delle notizie rese pubbliche, nei casi in cui gli estremi delle notizie stesse siano altrimenti verificabili;

63) possibilità di revoca, nel contraddittorio tra tutte le parti, dei provvedimenti di ammissione della prova;

64) esame diretto dell'imputato, dei testimoni e dei periti da parte del pubblico ministero e dei difensori, con garanzie idonee ad assicurare la lealtà dell'esame e la genuinità delle risposte, sotto la direzione e la vigilanza del presidente del collegio o del giudice singolo, che decidono immediatamente sulle eccezioni;

potere del presidente, anche su richiesta di altro componente del collegio, o del giudice singolo di indicare alle parti temi nuovi od incompleti utili alla ricerca della verità e di rivolgere domande dirette all'imputato, ai testimoni ed ai periti, salvo in ogni caso il diritto delle parti di concludere l'esame; potere del giudice di disporre l'assunzione di mezzi di prova;

65) obbligo del giudice del dibattimento di assumere, salvo che risultino superflue, 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;

66) previsione, a condizioni specificamente determinate, del diritto delle parti di richiedere e del potere del giudice di disporre, anche d'ufficio, la lettura in dibattimento degli atti di cui alla direttiva n. 52; facoltà delle parti di utilizzare, per le opportune contestazioni, gli atti assunti dal pubblico ministero cui il difensore ha diritto di assistere, nonché le sommarie informazioni assunte dalla polizia giudiziaria o dal pubblico ministero nel corso delle perquisizioni ovvero nella immediatezza del fatto ai sensi della direttiva n. 29; potere del giudice, ove sia necessario, di disporre l'esibizione di tali atti;

67) potere del pubblico ministero nel dibattimento di chiedere e del giudice di disporre la modifica dell'imputazione e nuove contestazioni;

68) ammissibilità dell'impugnazione indipendentemente dalla qualificazione ad essa data dalla parte impugnante; decorrenza del termine per l'impugnazione dalla data della notifica dell'avviso di deposito del provvedimento;

69) riconoscimento del diritto di impugnazione dell'imputato assolto che ne abbia interesse;

70) previsione di particolari garanzie nel rito della irreperibilità, con la precisazione rigorosa della procedura per la ricerca dell'imputato; ammissibilità, in sede di incidente di esecuzione, di una valutazione sul merito della procedura seguita, con eventuale restituzione in termini dell'imputato ai fini dell'impugnazione;

71) possibilità per la parte civile di richiedere al pubblico ministero di proporre impugnazione per l'accertamento del reato; previsione e disciplina delle impugnazioni della parte civile ai fini della tutela dei suoi interessi civili;

72) esclusione dell'istituto dell'appello incidentale;

73) ammissibilità dei nuovi motivi dell'impugnazione;

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

75) previsione che il giudice d'appello possa d'ufficio concedere i benefici di legge e le circostanze attenuanti;

76) rinnovazione del dibattimento nel giudizio d'appello su richiesta delle parti o d'ufficio, se il giudice ritiene di non essere in grado di decidere allo stato degli atti;

77) facoltà della difesa dell'imputato di svolgere le conclusioni davanti alla Corte di cassazione;

78) previsione della dichiarazione in camera di consiglio della inammissibilità delle impugnazioni;

79) obbligo di notificare al difensore, a pena di nullità, i provvedimenti del giudice dell'esecuzione;

80) giurisdizionalizzazione dei procedimenti concernenti la modificazione e la esecuzione della pena e l'applicazione delle misure di sicurezza; garanzia del con-

traddittorio; effettivo giudizio sulla pericolosità; impugnabilità dei provvedimenti;

81) possibilità di valutare la continuazione tra reati anche in fase di esecuzione, quando essa non sia stata precedentemente esclusa per ragioni di merito o di legittimità;

82) coordinamento con i principi generali del nuovo processo penale dei procedimenti di sorveglianza e di esecuzione, anche attraverso la regolamentazione delle competenze degli organi;

83) ammissibilità della revisione anche nei casi di erronea condanna di coloro che non erano imputabili o punibili; competenza per il giudizio di revisione della Corte di appello nella cui circoscrizione si trova il giudice che ha pronunciato la sentenza di primo grado; garanzia del contraddittorio e svolgimento del giudizio secondo le norme fissate per il dibattimento; impugnabilità per cassazione del provvedimento che esclude la revisione; rinvio ad altro giudice in caso di accoglimento dell'istanza di revisione;

84) riparazione dell'errore giudiziario o per ingiusta detenzione;

85) previsione del contraddittorio nel processo di riabilitazione; giudizio senza formalità e in camera di consiglio; acquisizione d'ufficio della documentazione processuale;

86) disciplina del processo davanti al pretore ispirato ai principi generali di cui alle direttive precedenti, secondo criteri di massima semplificazione, con esclusione dell'udienza preliminare e con possibilità di incidenti istruttori solo in casi eccezionali; distinzione delle funzioni di pubblico ministero e di giudice; modifica dell'ordinamento giudiziario al fine di garantire tale distinta attribuzione di funzioni, prevedendo che nelle sedi in cui ciò non sia possibile le funzioni di giudice sono attribuite alla competenza dei magistrati delle preture unificate o mandamentali viciniori;

87) disciplina del processo a carico di imputati minorenni al momento della commissione del reato ispirata ai principi generali del nuovo processo penale, con le modificazioni ed integrazioni imposte dalle particolari condizioni psicologiche del minore, dalla sua maturità e dalle esigenze della sua educazione, nonché, in particolare, dall'attuazione dei seguenti criteri:

a) non operatività della connessione tra procedimenti concernenti imputati minorenni al momento della commissione del fatto e procedimenti concernenti imputati maggiorenni; non operatività della connessione tra procedimenti per reati commessi dallo stesso imputato, rispettivamente quando era minore e quando era maggiore degli anni diciotto;

b) non ammissibilità, nel processo penale, dell'esercizio dell'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno cagionato dal reato; conseguente esclusione della efficacia vincolante della sentenza penale nel separato giudizio civile;

c) esclusione della pubblicità delle udienze penali negli organi della magistratura minorile e divieto di pubblicazione e di divulgazione, con qualsiasi mezzo, di notizie o immagini idonee a consentire l'identificazione della persona indiziata, imputata o condannata;

d) obbligo del giudice di illustrare all'imputato minorenne il contenuto e le ragioni della sentenza;

e) esclusione dell'iscrizione nel casellario giudiziale dei provvedimenti penali adottati nei confronti dei minorenni; istituzione, presso ogni tribunale per i minorenni, di uno speciale casellario per l'iscrizione dei provvedimenti penali nei confronti dei minorenni nati nel distretto; invio al casellario giudiziale, al compimento del diciottesimo anno di età, delle iscrizioni dei provvedimenti di condanna a pena detentiva, anche se condizionalmente sospesa, ed eliminazione di tutte le altre iscrizioni;

f) previsione che il giudice nell'udienza preliminare possa prosciogliere per qualsiasi motivo — anche per la non imputabilità, ai sensi dell'articolo 98 del codice penale, e per la concessione del perdono giudiziale —, possa irrogare pene solo pecuniarie e sanzioni sostitutive e possa adottare, in caso di urgenza e in via provvisoria, provvedimenti civili di competenza dell'autorità giudiziaria minorile a protezione del minore imputato; previsione che contro i provvedimenti adottati nell'udienza preliminare il pubblico ministero, il difensore, l'imputato, uno dei genitori o il tutore possano proporre opposizione, in termini brevissimi, davanti al tribunale per i minorenni;

g) applicabilità delle sanzioni sostitutive delle pene detentive, anche in base alla pena irrogata in concreto;

h) esercizio facoltativo del potere di arresto in flagranza o di fermo solo per gravi delitti; potere del giudice di disporre la custodia in carcere, anche se prevista dalla legge come obbligatoria, solo in relazione a gravi ed assolute esigenze istruttorie o se sussistono gravi esigenze di tutela della collettività; non applicabilità delle disposizioni che escludono la revoca o la sostituzione della custodia in carcere;

i) riduzione della durata massima delle misure di coercizione personale, rispetto a quella prevista dalla direttiva numero 54; ulteriore riduzione per gli imputati minori di sedici anni;

l) attribuzione al tribunale per i minorenni del potere di concedere la liberazione condizionale;

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

89) adeguamento di tutti gli istituti processuali e dell'ordinamento giudi-

ziario ai principi e criteri innanzi determinati;

90) previsione di una data di entrata in vigore del nuovo codice non superiore a un anno dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

#### ART. 3.

Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo invia per il parere il testo del nuovo codice di procedura penale ad una commissione composta da venti deputati e da venti senatori scelti rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo in almeno un ramo del Parlamento.

Il parere deve essere espresso entro sessanta giorni.

Il Governo nei trenta giorni successivi, esaminato il parere di cui ai precedenti commi, ritrasmette, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, il testo del nuovo codice alla commissione parlamentare per il parere definitivo che deve essere espresso entro trenta giorni.

Il Governo procede all'approvazione definitiva del nuovo codice di procedura penale entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

#### ART. 4.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare fino a tre mesi prima della data di entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale le norme di attuazione, di coordinamento e transitorie, nonché le norme previste dalle direttive nn. 86 e 89 dell'articolo 2 relative alla modifica dell'ordinamento giudiziario.

Si applicano la procedura ed i termini previsti dall'articolo 3, ma il termine

di cui al secondo comma del predetto articolo è ridotto alla metà.

Le norme previste dal presente articolo entrano in vigore contestualmente all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

#### ART. 5.

La commissione parlamentare istituita ai sensi dell'articolo 3 resta in carica fino alla data di emanazione del nuovo codice di procedura penale e delle norme previste dall'articolo 4.

#### ART. 6.

È autorizzata per l'esercizio finanziario 1983 la spesa di lire 50 milioni e per l'esercizio finanziario 1984 la spesa di lire 270 milioni da iscriversi nello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'esecuzione di indagini, studi e ricerche; per la preparazione di documenti, di relazioni e di elaborati; per le spese di funzionamento e per i compensi e rimborsi di spese da corrispondere ai componenti di commissioni di studio con relative segreterie nominate per l'attuazione della presente legge.

#### ART. 7.

La spesa prevista nel precedente articolo graverà, per l'anno 1983, sul capitolo n. 1107 e, per l'anno 1984, sui capitoli nn. 1094 e 1107 dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia.

#### ART. 8.

La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.