

GIOVANNI CONSO
*Professore straord. di procedura penale
nell'Università di Urbino*

LE MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA PENALE (*)

(*) Questo articolo è stato scritto per *Il diritto dell'economia*, 1956.

1. Un primo consuntivo delle reazioni provocate dalla recente riforma al codice di procedura penale, estrinsecatasi nella Legge 18-6-1955, n. 517, e completata dai Decreti Presidenziali 8-8-1955, n. 666, e 25-10-1955, n. 932, rivela identità di vedute per lo meno su di un punto: sia da chi ha mostrato di apprezzare nel complesso l'opera di revisione sia da chi l'ha considerata sfavorevolmente non si è mancato di giudicare come troppo rapido il ritmo impresso, nella fase conclusiva, all'elaborazione delle nuove norme. Vedremo, più innanzi, in qual modo la fretta di concludere abbia influito negativamente sui risultati avuti di mira dal legislatore, pregiudicandoli in più o meno buona parte.

Le deficienze di coordinamento, implicite in qualunque riforma a carattere non complessivo e, quindi, non organico, ma semplicemente « novellistico », traspaiono qui a svariate riprese anche *prima facie*. Alle più grossolane si è posto frettoloso rimedio tramite i decreti di coordinamento, snaturando in parte la funzione di questi con l'inserirvi vere e proprie disposizioni riformatrici. Del resto, la stessa emanazione delle norme di coordinamento in due riprese, senza nemmeno la cura di far coincidere le date di entrata in vigore dei tre provvedimenti legislativi, oltre a creare delicati problemi di diritto intertemporale, ha confermato quanto affannosa sia stata la messa a punto di un complesso di innovazioni pur tanto importanti e, quasi a beffardo contrasto, da lungo tempo allo studio.

Motivi di carattere del tutto contingente hanno giocato in proposito un ruolo decisivo: accanto a quelli già prospettati da più parti, non va dimenticata l'esigenza di evitare il pericolo di un ennesimo rinvio della riforma a causa del voto di sfiducia e conseguenti dimissioni del Governo Scelba, il cui Ministro Guardasigilli sen. De Pietro era appunto l'autore del progetto

in corso di approvazione da parte delle Camere. Prova ne sia che il progetto, dopo un esame laborioso da parte della Camera dei Deputati (Commissione III) nel periodo 20 marzo-27 maggio, venne portato il 10 giugno al Senato (Commissione II) che ne concluse l'approvazione in soli cinque giorni. Niente di strano, dunque, che un sì rapido epilogo abbia impedito di scorgere le non poche discrepanze rimaste nel progetto, tanto più dopo le varianti apportate, in sede di votazione, dalla Commissione della Camera dei Deputati.

2. Se questa è la storia dell'epilogo, assai indietro bisogna risalire per rintracciare le origini del lavoro legislativo sfociato nel provvedimento del 18 giugno 1955. Precisamente al 2 gennaio 1945, giorno in cui venne istituita una commissione ministeriale, denominata appunto Commissione per la modifica del Codice di Procedura Penale. Dapprima, la Commissione si orientò nel senso di un'integrale rinnovazione, poi, per più celermente pervenire al soddisfacimento delle istanze maggiormente sentite, l'impostazione mutò, spostando l'obiettivo su di una riforma parziale. L'opera della Commissione culminò nella redazione di un progetto, rimesso al Ministro Guardasigilli nell'agosto 1949, e da questo sottoposto all'esame delle Corti di Appello, delle Università e dei Consigli Forensi. Tale progetto fu poi riprodotto pressochè integralmente in una proposta dei deputati Leone, Riccio, Bellavista e Amatucci annunciata il 13 maggio 1952. Poco tempo dopo, il 13 novembre 1952, il Ministro Guardasigilli Zoli presentava un progetto-stralcio, che limitava ancor più l'ambito della riforma, mirando soltanto alle modifiche più impellenti, anzi alle modifiche ritenute indilazionabili.

I due disegni legislativi, insieme ad altri di iniziativa parlamentare, furono sottoposti, in vista di un coordinamento, ad un comitato parlamentare che, d'intesa con il Governo, redasse un progetto definitivo: questo, benchè approvato dalla Camera dei Deputati, decadde per la successiva fine della legislatura.

Nell'intento di riparare al nuovo intralcio, gli on. Leone, Riccio e Amatucci presentavano, il 27 luglio 1953, un disegno di legge, il cui contenuto coincideva esattamente con il testo approvato nella seduta del 23 marzo; ma una nuova stasi veniva a paralizzare l'intento dei proponenti, sinchè, nella seduta del 3 agosto 1954, il Guardasigilli sen. De Pietro presentava un nuovo progetto, in gran parte coincidente con quello di iniziativa parlamentare. La discussione abbinata dei due disegni ebbe inizio alla Camera dei Deputati (III Commissione, in sede legislativa) nella seduta del 25 marzo 1955. Del suo epilogo già si è detto.

3. Gli articoli contemplati dalla Legge ammontano a 129, undici dei quali del tutto nuovi rispetto alla legislazione precedente. Pur tenuto conto che per taluni dei 118 articoli modificati l'innovazione è valsa semplicemente ad eliminare incongruenze determinate da dimenticanze anteriori (si veda, ad es., l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 40, già superato dalla Legge sul Tribunale dei Minorenni, o la modifica del III comma dell'art. 153, al fine di un adeguamento con la Legge sulle Corti di Assise, o addirittura l'art. 6, ed altri, in cui la dizione « Procuratore del Re » è stata sostituita con la dizione « Procuratore della Repubblica »), la portata della riforma appare massiccia, tanto più che non si debbono dimenticare quegli altri articoli il cui testo è stato modificato ad opera dei due decreti di coordinamento.

Riassumiamo in un rapido scorcio le novità di rilievo seguendo l'ordine che le materie relative occupano nel codice: deducibilità dell'incompetenza per materia in ogni stato e grado del procedimento; rimessione dei processi riguardanti magistrati; più estese possibilità per proporre la costituzione di parte civile, l'opposizione a tale costituzione, la citazione e l'intervento del responsabile civile, l'istanza di esclusione del responsabile civile; più ampie garanzie contro l'abbandono della

difesa dell'imputato; obbligo di motivare tutte le sentenze e tutte le ordinanze, oltre a numerosi decreti; maggiori cautele per le notificazioni all'imputato; ritorno all'istituto della restituzione in termini; ripristino delle nullità assolute; previsione del ricorso per cassazione nei confronti dei provvedimenti sulla libertà personale e delle sentenze non altrimenti impugnabili; obbligo di notificare all'imputato l'impugnazione del P. M.; possibilità anche per l'imputato di presentare la dichiarazione di impugnazione per telegrafo o per raccomandata e, sia per l'imputato che per il P. M., di spedire i motivi mediante raccomandata; accentuazione per la polizia giudiziaria del vincolo di subordinazione all'autorità giudiziaria con particolare riguardo al fermo; riduzione dei casi per cui è previsto il mandato di cattura obbligatorio e dei casi per cui è previsto il mandato di cattura facoltativo; introduzione di limiti massimi alla durata della custodia preventiva; riordinamento delle norme in tema di scarcerazione e di libertà provvisoria, con aumentate garanzie per l'imputato; assistenza dei difensori ad alcuni atti istruttori; estensione dell'obbligo del segreto istruttorio; obbligatorietà della perizia; ricusabilità del perito; maggior rilievo alla figura del consulente tecnico; aumento dei casi in cui la sentenza istruttoria di non doversi procedere è impugnabile da parte dell'imputato e dei casi in cui l'imputazione deve essergli contestata nel corso dell'istruzione; piena impugnabilità della sentenza predibattimentale; varianti all'ordine della discussione finale nel dibattimento di primo grado, di appello e di cassazione; aumentata possibilità di appello contro le sentenze dibattimentali; ammissibilità del ricorso per cassazione da parte dell'imputato anche contro la sentenza di proscioglimento; impugnabilità in qualunque caso della sentenza pronunciata dal giudice di rinvio per revisione; limitazione delle iscrizioni e aumento delle cancellazioni nel casellario giudiziale.

La maggior parte delle suddette innovazioni si ritrovano proposte già nei progetti precedenti al progetto De Pietro. Ci

limiteremo a sottolineare le novità introdotte attraverso quest'ultimo (accentuazione del vincolo di subordinazione ed aumento delle sanzioni a carico degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria; estensione dell'obbligo del segreto istruttorio; equiparazione dell'istruzione sommaria all'istruzione formale per quanto riguarda l'aumento dei casi in cui la sentenza di non doversi procedere è impugnabile dall'imputato e dei casi in cui l'imputazione deve essergli contestata nel corso dell'istruttoria; impugnabilità in qualunque caso della sentenza pronunciata in sede di rinvio per revisione; modifiche in tema di casellario giudiziale) e le novità inserite nel corso della discussione finale davanti alla Commissione della Camera dei Deputati (ripristino dell'istituto della restituzione in termini; spedizione per raccomandata o per telegramma della dichiarazione di impugnazione anche per l'imputato e spedizione per raccomandata dei motivi sia per l'imputato che per il P.M.; ricorso per cassazione contro l'ordine di cattura; introduzione dell'art. 277-bis; varianti nell'ordine della discussione dibattimentale; eliminazione della manifesta infondatezza dei motivi come causa di inammissibilità del ricorso). In sede di votazione sono stati ulteriormente ridotti i limiti massimi della carcerazione preventiva e i casi di mandato di cattura obbligatorio mentre, in analogia al progetto De Pietro, sono stati aumentati i casi di appello.

4. Considerata nel suo complesso, la riforma appare preordinata a realizzare l'adeguamento del nostro processo penale ai principi sanciti nella Costituzione Repubblicana, specialmente per quanto riguarda il rafforzamento dei diritti dello imputato e della sua difesa, diritti che il codice del 1930 aveva gravemente sacrificato. In particolare, il legislatore del 18 giugno ha preso in considerazione i principi costituzionali formulati negli artt. 13, 14, 15, 24 II comma, 25, 111 I e II comma.

Quanto alla valutazione dei risultati raggiunti, le opinioni sino ad oggi formulate si sono rivelate discordi; per taluni la opera di adeguamento sarebbe stata troppo scarsa, per altri ad-

dirittura eccessiva, per i più abbastanza soddisfacente. Comunque, in misura maggiore o minore a seconda dei punti di vista ora accennati, il legislatore è venuto incontro ad una delle due esigenze fondamentali che da tempo reclamavano soddisfazione per un miglior corso della giustizia penale: l'esigenza, appunto, che il codice di procedura penale, emanato in un'epoca ispirata a ben precisi principi politici, venisse ad armonizzarsi con la ben diversa impostazione assunta nel dopoguerra dallo Stato italiano ed affermatasi attraverso la formulazione delle norme costituzionali del 1948.

È stata, invece, completamente pretermessa, anzi compromessa, l'altra più sentita esigenza di riforma, cioè lo snellimento e l'ammodernamento dell'attività giurisdizionale. E, se sul piano dell'ammodernamento nulla si è fatto, sul piano dello snellimento la situazione è ulteriormente peggiorata. La riforma del 18 giugno 1955 ha allungato in definitiva la vita del processo penale. Molto probabilmente (anche se si sarebbero almeno potuti aumentare i casi sottoponibili a giudizio direttissimo) è questo il prezzo che si deve pagare ogniqualvolta si vogliono meglio garantire gli interessi ed i diritti delle parti private in un processo di tipo misto. In un sistema del genere è assai difficile trovare il modo di conciliare, soddisfacendole entrambe, l'esigenza che l'amministrazione della giustizia si svolga celermente nell'interesse generale, nonchè nell'interesse della parte che ha ragione, e l'esigenza che ogni soggetto processuale, soprattutto l'imputato ed il suo difensore, sia posto in grado di provvedere nel modo più completo all'esercizio delle proprie funzioni e alla tutela dei propri interessi.

L'inderogabilità della competenza per materia, il ripristino delle nullità assolute con la conseguenza di dover riprendere il procedimento dal punto in cui si è verificata la nullità, le maggiori cautele per la regolarità delle notificazioni, il parziale intervento dei difensori nell'istruttoria, il sensibile aumento dell'impugnabilità oggettiva e soggettiva, l'ampliamento

dei casi di sospensione e di rinvio, ecc., sono tutte forme di maggiore garanzia (alcune, come le nullità assolute connesse con la costituzione del giudice e la competenza per materia, valide per tutti i soggetti del processo; altre, come le norme relative all'intervento del difensore, per taluni di questi soggetti; altre infine per il solo imputato) che implicano necessariamente più estese formalità, più frequenti interruzioni, più intensi annullamenti.

Poichè, purtroppo, il grande male che inquina il processo penale e che, con il processo, mette in crisi tutto il nostro sistema penale, è proprio il cammino lunghissimo che separa la *notitia criminis* dal formarsi del giudicato con conseguente cumulo di lavoro per gli organi giurisdizionali, non ci si può certo dichiarare soddisfatti di una riforma che non si è per nulla preoccupata di un sì nefasto fenomeno. A questo punto, diventa decisivo valutare sin dove si sia realizzato il coordinamento con i principi costituzionali. È evidente che, di fronte al completo sacrificio dell'esigenza di celerità processuale, *soltanto la constatazione di un effettivo adeguamento* ai suddetti principi potrebbe evitare una conclusione complessivamente negativa sulla opera di riforma.

5. Se in tema di intervento dei difensori nell'istruzione formale si è compiuto un notevole passo con l'attribuire loro il diritto di assistere agli esperimenti giudiziari, alle perizie, alle perquisizioni domiciliari e alle ricognizioni, nonchè il diritto di prendere immediatamente visione dei processi verbali relativi all'interrogatorio dell'imputato, ai sequestri, alle ispezioni e alle perquisizioni personali; se in tema di perizia e consulenza tecnica rimarchevoli garanzie sono state predisposte a favore delle parti, dall'obbligatorietà della perizia alla ricusabilità del perito, dalla possibilità di immediata nomina dei consulenti tecnici al loro diritto di assistere alla perizia e avanzare istanze, osservazioni o riserve, da un più ampio intervento dei

consulenti tecnici nel dibattimento all'ammissibilità di una loro discussione con i periti; se in tema di libertà personale dell'imputato si è andati molto innanzi — e talora sin troppo — sia riducendo notevolmente non solo i casi di mandato di cattura obbligatorio ma anche i casi di mandato di cattura facoltativo, sia sottoponendo a termini massimi la durata della custodia preventiva, sia ampliando la sfera delle impugnazioni, assai poco si è fatto a proposito dei rapporti tra polizia giudiziaria ed autorità giudiziaria. Eppure sul punto le proposte erano state tante e talune assai caldegiate.

Il problema che si prospetta in materia è senza dubbio delicatissimo, implicando da un lato la necessità di conservare alla polizia giudiziaria una qualche iniziativa, non potendosi materialmente pretendere che l'autorità giudiziaria sia presente ovunque, in qualsiasi momento, e dall'altro la preoccupazione di prevenire gli abusi nell'esercizio di tale iniziativa. Ovviamente, il problema non può risolversi che attraverso il controllo, più o meno intenso, più o meno immediato, da parte dell'autorità giudiziaria sulla attività della polizia giudiziaria.

Secondo il codice 1930, tale controllo si presentava, invero, alquanto limitato. L'art. 220 disponeva sì «gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria esercitano le loro attribuzioni sotto la direzione e alla dipendenza del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello e del Procuratore della Repubblica» ma subito aggiungeva «osservate le disposizioni che nei rispettivi ordinamenti ne regolano i rapporti interni di dipendenza gerarchica». Anche in relazione all'art. 109 della Costituzione («l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria»), si era da più parti venuta prospettando l'opportunità di rafforzare, anzi di rendere effettiva e immediata, la dipendenza della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria. A ciò avevano appunto mirato le proposte di costituire la prima in un corpo autonomo, alle dirette ed esclusive dipendenze della seconda, o per lo meno di istituire presso ogni tribunale nu-

clei specializzati di polizia giudiziaria, anch'essi alle dipendenze dirette ed effettive dell'autorità giudiziaria.

Il legislatore del 18 giugno 1955 si è, invece, soffermato su una posizione intermedia, di duplice dipendenza della polizia giudiziaria dall'autorità di polizia e dall'autorità giudiziaria, solo stabilendo in più rispetto al legislatore del 1930, alcune garanzie di inamovibilità a favore degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria nel senso che essi non possono essere promossi senza il parere favorevole del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello corrispondente. Si è, cioè, resa effettiva la duplicità di dipendenze: l'autorità giudiziaria e l'autorità di polizia devono essere d'accordo per promuovere, come pure devono essere d'accordo per allontanare dalla sede o privare dell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria l'ufficiale più elevato in grado di ogni sede giudiziaria. Sono state, inoltre, accresciute le sanzioni disciplinari comminabili dal Procuratore Generale agli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria. Ma che succede degli atti indebitamente compiuti da costoro?

È troppo evidente che solo attraverso l'invalidità o, comunque, l'inefficacia di tali atti è possibile garantire in modo effettivo chi si trova a subirli. Purtroppo, la legge del 18 giugno si è ben poco preoccupata di ciò limitandosi a sottoporre alla convalida dell'autorità giudiziaria, convalida da richiedersi entro 48 ore dal compimento dell'atto, le perquisizioni personali, le perquisizioni domiciliari, i fermi di polizia e a subordinare alla previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria l'intercettazione e la cognizione delle comunicazioni telefoniche. Niente altro. In mancanza di una espressa previsione di nullità, rimane alla mercè della polizia giudiziaria l'osservanza delle disposizioni che ne regolano gli altri poteri, primi fra tutte l'art. 225, secondo cui solo « in caso di flagranza e quando vi è urgenza di raccogliere le prove del reato o di conservarne le tracce » gli ufficiali di polizia giudiziaria « possono procedere a sommario interrogatorio dell'arrestato, a sommarie informazioni testimo-

niali e ai necessari atti di ricognizione, ispezione o confronto », e l'art. 227, secondo cui « gli ufficiali di polizia giudiziaria, terminate le loro operazioni, devono trasmettere immediatamente al Procuratore della Repubblica o al Pretore gli atti compilati ».

Eppure voci autorevoli e molteplici avevano chiesto che fosse stabilito ben altro: ad esempio, che la polizia non potesse procedere in nessun caso e per nessuna ragione ad interrogatori, confronti e ricognizioni, o che, almeno, agli interrogatori, alle ricognizioni e ai confronti si potesse procedere soltanto negli uffici giudiziari; che degli atti compiuti dalla polizia giudiziaria in difetto di assoluta necessità non dovesse tenersi conto a pena di nullità; che i verbali degli atti di polizia giudiziaria non dovessero essere trasmessi al giudice del dibattimento o addirittura che per essi non si potesse redigere processo verbale. Insomma, per quanto attiene alla polizia giudiziaria, la riforma è ancora da cominciare.

Con questo non si creda che quanto è stato realizzato in tema di intervento della difesa nell'istruttoria, di perizia e di libertà personale dell'imputato, sia immune da critiche e insuscettibile di ulteriori passi avanti. Sul primo punto, ad esempio, si era da più parti richiesta la presenza del difensore all'interrogatorio dell'imputato; noi ci limitiamo ad osservare quanto pericoloso sia il disposto del V comma dell'art. 304-*quater*, secondo cui, per gravi motivi, il giudice può disporre che « il deposito del processo verbale dell'interrogatorio dell'imputato sia ritardato », con il che, non prospettandosi nemmeno un limite al ritardo, si svuota il principio formulato nei precedenti commi dello stesso articolo.

In tema di perizia, si è respinta la tesi che, attraverso la abrogazione del II comma dell'art. 314, avrebbe voluto ammettere anche le perizie volte a stabilire le qualità psichiche indipendenti da cause patologiche; noi ci limitiamo ad osservare quanto incoerente con la linea seguita dalla riforma sia l'aver anticipato dal sesto all'ottavo giorno antecedente al dibattimen-

to il termine utile per depositare in cancelleria le osservazioni del consulente tecnico.

A proposito della libertà personale, non ci si è preoccupati della proposta, invero giustificata, diretta ad ottenere termini massimi per la custodia preventiva pure quando questa si protragga dopo l'istruzione; noi ci limitiamo ad osservare quanto contrastante, con l'intento di ridurre al minimo i casi di mandato di cattura obbligatorio e di attribuire all'autorità giudiziaria larghissimi poteri in materia di libertà provvisoria, sia la modifica del II comma dell'art. 277, almeno se la si vuol intendere, come sta intendendola ora la Cassazione (opinione che non riteniamo però di condividere), nel senso di escludere la libertà provvisoria per tutti quei reati nei cui confronti l'obbligatorietà del mandato di cattura è stabilita non dal codice ma da leggi speciali anteriori alla riforma, tale, fra le altre, la Legge Fallimentare. Con il che si preclude l'applicazione di un beneficio tanto importante a casi che, sino all'entrata in vigore della Legge 18 giugno 1955, chiaramente lo consentivano.

6. Di altri mancati coordinamenti, sfociati talora in vere e proprie contraddizioni, è appena il caso di far cenno in questa sede: chi voglia rendersi conto di qualche grosso caso, provi a conciliare in modo organico il II comma dell'art. 34 con il I dell'art. 36, oppure, sempre in tema di incompetenza per materia, constati come l'abrogazione del III comma dell'art. 34, diretta a garantire il grado di appello anche nell'ipotesi in cui un reato sia stato giudicato in primo grado da un giudice di competenza superiore, sia stata dimenticata in sede di art. 435, relativo ai reati commessi in udienza, oppure raffronti gli artt. 376, 387 III comma e 402 II comma che per situazioni che meriterebbero analogo trattamento (diritti dell'imputato prosciolti in istruttoria relativamente alla contestazione dell'accusa, all'impugnazione e alla riapertura dell'istruzione) contemplano ora talune ora talaltre formule di proscioglimento, oppure si prospetti i problemi che nascono dall'impossibilità di applicare *sic*

et simpliciter il regime delle altre nullità alle nullità inerenti alla notificazione delle sentenze e che procurano gravi, ripetuti imbarazzi alla nostra giurisprudenza.

Più che nelle proposte non attuate e nelle istanze non accolte (ricordiamo, oltre quelle già accennate nelle pagine precedenti, l'abolizione del proscioglimento per insufficienza di prove in istruttoria, l'allargamento delle ipotesi di revisione, la riparazione pecuniaria alle vittime di errori giudiziari, non senza notare, però, che è sempre possibile criticare per questa o quell'omissione qualunque riformatore e, inoltre, che una o più omissioni non devono far dimenticare le modifiche meritevoli di approvazione) è qui, in questa mancanza di rifinitura, che ci sembra individuabile il punto di maggior debolezza della recente parziale ricostruzione.

In proposito, è assai significativo che le poche modifiche che si presentano come decisamente criticabili e, quindi, trattandosi di peggioramenti, senz'altro deprecabili, si ritrovino proprio tra quelle inserite all'ultimo momento, durante la discussione e votazione in sede di Commissione della Camera dei Deputati: alludiamo alle disposizioni che hanno tolto la priorità di parola all'impugnante nella discussione in appello e in cassazione, che hanno subordinato l'ammissibilità dell'impugnazione del P.M. ad un comportamento (notificazione all'imputato) del cancelliere del giudice che ha emanato il provvedimento, che, invece di abolire, hanno vieppiù ampliato la facoltà di presentare l'impugnazione e di spedire i motivi coi mezzi del telegrafo e della posta raccomandata, dando così adito, in ogni caso di mancata impugnazione o di mancata spedizione di motivi, ad incertezze, teoricamente imperiture, circa il formarsi del giudicato.

La fretta, dunque, ha talmente accresciuto le « voci » negative nel bilancio della riforma da farci temere che, al tirar delle somme, esso finisca con il traboccare dalla parte del passivo.