

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
in merito alla mozione Caroni del 28 ottobre 1946,
circa la modifica dell'art. 70 del Codice di procedura penale

(del 1. dicembre 1959)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Lo scrivente Consiglio ritiene di dover prendere posizione su una mozione presentata dall'on. Caroni, del seguente contenuto :

Considerando :

che l'art. 70 del Codice di procedura penale nella sua attuale formulazione rende illusoria la facoltà per la parte civile di ricorrere alla Camera dei ricorsi nei casi in cui il Procuratore pubblico non presenta atto d'accusa e ciò per le innumerevoli e contraddittorie ragioni di nullità per minime questioni di forma che la giurisprudenza è andata creando ;

l'opportunità di rendere effettivo il suddetto istituto voluto dal legislatore ;

e che il modo migliore per raggiungere tale scopo consiste in una riforma dell'articolo di legge che indichi chiaramente la volontà del legislatore ;

il sottoscritto deputato, valendosi delle facoltà costituzionali e regolamentari

propone :

di invitare il Consiglio di Stato ad elaborare un progetto di decreto legislativo di riforma dell'art. 70 CPP, il quale preveda che a seguito di ricorso della parte civile la Camera dei ricorsi penali si pronunci se debba essere fatto luogo al procedimento penale ed in caso affermativo trasmetta gli atti al Procuratore pubblico competente per l'emana-
zione dell'atto d'accusa ;

oppure che la Camera dei ricorsi stessa sia autorizzata ad emettere l'atto di accusa o a modificare quello proposto dalla parte civile ;

oppure che in altro modo impedisca che un eccessivo formalismo frustri il diritto della parte civile di aggravarsi efficacemente contro il decreto di abbandono del Procuratore pubblico.

Al proposito ci permettiamo osservare :

1. La legge concede alla parte lesa determinati diritti ; fra altre funzioni, che le riconosce, prevede che possa esercitare una speciale funzione attiva nel procedimento *precedente il dibattimento* : nel caso di non luogo a procedere (art. 68 CPP) e nel caso di atto di abbandono dopo l'istruzione formale (art. 70 CPP), la parte civile può attivare il procedimento stesso mediante istanza alla Camera dei ricorsi penali ; nel primo caso chiedendo l'apertura dell'istruzione formale e, conclusa la stessa, presentando la proposta di accusa ; nel secondo presentando alla Camera la proposta di accusa. In ambedue i casi la continuazione del procedimento dipende dunque dalla decisione della Camera dei ricorsi penali. Se l'atto di accusa proposto dalla parte civile non è conforme alle disposizioni di legge circa la forma di questi atti

(art. 160 CPP), per prassi costante l'istanza viene respinta dalla Camera, senza che la parte lesa possa rimediare alla deficienza della proposta. Questa possibilità di rimedio è data invece al Procuratore pubblico quando la Camera dei ricorsi penali abbia annullato per vizio di forma un atto di accusa da lui proposto (art. 166 CPP). La giurisprudenza non ha quindi applicato tale disposizione all'atto di accusa presentato dalla parte civile: se la Camera ne pronuncia la nullità per vizio di forma, il difetto resta insanabile. E' qui evidente non tanto la preoccupazione di proteggere l'imputato prosciolto dal Procuratore pubblico, quanto quella di limitare abusi. Per questa ragione l'ordinamento processuale di alcuni Stati esteri, come la Germania, che conosce un analogo diritto della parte civile, ne limita l'esercizio con varie disposizioni di natura formale (obbligo della parte civile di farsi rappresentare da un legale; esclusione del diritto dei poveri; garanzia per le spese), e questo appunto per escludere abusi.

L'on. Caroni chiede ora una modifica di questa prassi, che egli ritiene di un eccessivo formalismo. Nella mozione è fatto riferimento soltanto all'atto di abbandono emanato dopo l'istruzione formale (art. 70 CPP); il problema dev'essere tuttavia esaminato anche per quel che concerne l'abbandono del procedimento pronunciato sulla scorta delle informazioni preliminari (art. 68 CPP).

2. Sulla mozione si sono pronunciati i due Procuratori pubblici e il Tribunale di appello:

Il Procuratore pubblico avv. Bader è contrario ad una modificazione; il Tribunale di appello critica l'istituto dell'accusa proposta dalla parte civile e si pronuncia contro la richiesta dell'on. Caroni; il Procuratore pubblico avv. Righetti ritiene che l'atto di accusa proposto dalla parte civile e annullato debba eventualmente poter essere ripresentato come quello emanato dal Procuratore pubblico.

Questo è il problema in *generale*. Prima di prendere posizione sulle singole proposte dell'on. Caroni, conviene brevemente esaminare l'istituto medesimo, dal momento che esso è stato criticato dal Tribunale di appello.

3. Il Tribunale di appello critica in primo luogo, come accennato, l'istituto dell'accusa proposta dalla parte civile: si tratterebbe di un relitto anacronistico attinente alla vendetta privata. A parer nostro non è determinante il fatto se un istituto sia o meno un relitto storico — molti istituti giuridici sono dei relitti in questo senso (la compravendita così come regolata nei codici moderni conserva molti principi della compravendita del diritto romano; una delle più importanti riforme del processo civile canonico data del 1306 ed ha introdotto istituti che ancora oggi sono in vigore nella maggior parte dei codici di procedura civile). Importa invece stabilire se l'istituto conservi tuttora una giustificazione. In altre parole, se corrisponda ancora oggi a dei bisogni concreti. Il Tribunale di appello si richiama ad alcune sentenze del Tribunale federale: il Tribunale federale esclude il ricorso di diritto pubblico della persona intervenuta nel processo penale quale parte civile, quando sia stata pronunciata una sentenza assolutoria o un decreto di abbandono. Secondo il Tribunale federale, è data facoltà di presentare ricorso di diritto pubblico solo a chi *direttamente* è toccato nei propri interessi; o più precisamente un privato può presentare ricorso di diritto pubblico per applicazione arbitraria di una norma, solo se la norma protegga direttamente ed immediatamente determinati suoi interessi.

Ora, secondo il Tribunale federale la rinuncia a procedere, o il giudizio che la pretesa punitiva non esiste, interessa *direttamente* soltanto lo Stato, perchè la pretesa stessa ha un carattere esclusivamente pubblicistico e appartiene quindi oggi esclusivamente allo Stato stesso (69-I-20 / 70-I-79 / 72-I-293).

Per questo motivo l'atto di abbandono o il giudizio assolutorio toccano la parte civile soltanto in via indiretta ; non spetta infatti alla medesima provvedere alla tutela di interessi pubblici (motivo per cui le fa difetto la legittimazione per proporre il ricorso di diritto pubblico).

A questo proposito è da osservare in primo luogo che la procedura penale è materia cantonale (CPS art. 345) e che deve quindi ancora esser esaminato entro quali limiti il principio enunciato dal Tribunale federale sia riconosciuto dal nostro Cantone. A nostro giudizio il principio stesso, riconosciuto nel nostro diritto processuale, non è infirmato dai diritti in questione della parte lesa : è infatti da tener presente che qui non è in gioco una pretesa punitiva del privato ma una sua facoltà, riconosciutagli dalla legge, di attivare il procedimento penale, che resta però sempre affidato alla Magistratura.

Lo Stato si è assunto in proprio la persecuzione penale per impedire la persecuzione dei reati ad opera del privato leso, per un fine cioè di pace sociale. Lo Stato si è assunto, si può dire, la pretesa punitiva del privato, con la conseguenza che questa è ora diventata di natura pubblica. Però con determinati limiti, che possono variare da Stato a Stato e, da noi, da Cantone a Cantone. Così il diritto di alcuni Stati, come quello del Cantone Ticino, riconosce, come accennato, al privato la facoltà di riattivare la persecuzione penale, la facoltà cioè di imporre in determinati casi e con il consenso di un'autorità giudicante (Camera dei ricorsi penali) al Procuratore pubblico di far valere nei confronti di una persona la pretesa punitiva statale. Trattasi di una certa limitazione, a favore del privato leso, del monopolio esercitato dal Pubblico Ministero sulla persecuzione penale ; non del monopolio d'esercizio, beninteso, ma del monopolio di attivare l'esercizio della azione penale. Perché è sempre il Procuratore pubblico che agirà se la Camera ha accolto l'istanza della parte lesa. Questo istituto che non è quindi costituito dalla facoltà di perseguire direttamente l'offensore, ha, a quanto ci sembra, una sua giustificazione nelle nostre concezioni sociali ed umane. Infatti, se in sé il monopolio della persecuzione penale da parte dello Stato è giustificato, in quanto soltanto con questo istituto è possibile dare al processo penale le necessarie garanzie di oggettività e di severità, non può esser negato un certo riconoscimento dei diritti della parte lesa sull'attività stessa del Procuratore pubblico e questo nell'interesse della difesa dell'individuo. Il monopolio dell'azione penale da parte del Pubblico Ministero concepito come esclusione assoluta della parte lesa, rientrerebbe altrimenti nel quadro di quelle tendenze che riconoscono allo Stato tutta la preponderanza sull'individuo. Che l'istituto possa costituire una certa protezione di diritti individuali della parte lesa è evidente anche se, come si vedrà in seguito, in pratica l'istituto trova poca applicazione.

Il principio che la pretesa punitiva appartiene allo Stato esclusivamente, non resta quindi toccato : se il privato ha raggiunto l'attivazione del procedimento, l'accusa diventa a tutti gli effetti pubblica e una sentenza assolutoria tocca quindi soltanto in modo indiretto (in senso giuridico) la parte lesa ; se invece l'atto di accusa è stato respinto dalla Camera dei ricorsi penali, non è data nessuna pretesa punitiva pubblica, cosa che *direttamente* (in senso giuridico) interessa ancora soltanto lo Stato. Quindi le predette sentenze del Tribunale federale esprimono nulla circa i diritti della parte civile, così come definite dal nostro Codice. Diritti che hanno la loro base nelle nostre concezioni e che devono quindi essere protetti.

4. Se deve essere ammessa la facoltà della parte civile a proporre l'istruzione formale o l'atto di accusa, si pone la questione se convenga estendere a suo favore le facoltà di emanare un nuovo atto di accusa corretto, facoltà che è data al Procuratore pubblico giusta gli art. 166 e segg. CPP. Si può

infatti sostenere che nel campo penale l'inosservanza di norme formali non dovrebbe essere punita con la perenzione del diritto, nemmeno quando si tratta di formalità essenziali; potrebbe invece essere punita con l'accollo delle spese e delle tasse e forse anche con misure disciplinari, se trattasi di proposta d'accusa presentata da un legale.

Tuttavia è da ricordare che ogni legge e ogni ordinamento processuale in particolare conosce determinate firme che devono essere osservate per l'attuazione del diritto: la facoltà di poter rimediare ad ogni vizio di forma sopprimerebbe la forma stessa e porterebbe quindi all'incertezza giuridica. Inoltre continui errori e continui rimedi non farebbero che promulgare e rendere pesante il procedimento.

E' poi da osservare, con riferimento al caso concreto, che qui le disposizioni previste come essenziali per l'atto d'accusa sono poche e semplici, di guisa che l'errore dev'esser considerato non tanto come conseguenza di un eccessivo formalismo quanto della disattenzione di chi ha steso l'istanza.

La legge (art. 160 CPP) richiede infatti che l'atto d'accusa indichi:

- 1) il nome, cognome, paternità, età, professione e domicilio dell'accusato;
- 2) l'azione od omissione punibile, con cenno delle circostanze di tempo e di luogo in cui venne commessa e di quelle che influiscono sulla sua qualifica legale;
- 3) gli articoli della legge penale applicabili;
- 4) le Assise innanzi alle quali deve seguire il dibattimento.

Queste indicazioni sono indispensabili per il giudizio stesso sulla ammissibilità dell'atto di accusa, onde si può pretendere a ragione che le dia al giudice chi intende servirsi di questo istituto.

Non è nemmeno da dimenticare che per uso costante la Camera dei ricorsi penali non si limita a respingere in ordine l'istanza, se questa è manchevole, ma che spesso esamina, se pur abbondanzialmente, anche il merito della vertenza. Non è lecito parlare di un pregiudizio che in generale può subire la parte lesa, perché l'azione penale ha già subito in precedenza una istruttoria ed un esame approfonditi da parte del Giudice istruttore o del Procuratore pubblico, esame conclusosi con un decreto di abbandono; anche materialmente sono dati quindi motivi sufficienti per una garanzia dei diritti della parte lesa. Questo è così vero che, come ci consta, mai un'azione penale attivata dalla parte lesa e seguita da pubblico dibattimento si è conclusa con la condanna dell'imputato. In altre parole, in generale la reiezione in ordine della proposta d'accusa corrisponde anche alla situazione sostanziale, di merito, cioè all'inesistenza dell'azione penale.

Per tutte queste ragioni non sono quindi dati gli estremi legislativi per innovare in questa particolare materia; se mai la questione potrà esser riesaminata in sede di una revisione più generale della procedura penale, revisione che però secondo il giudizio di eminenti penalisti oggi non è auspicabile. La Camera dei ricorsi penali potrà — ma è questione di sua competenza — esaminare l'opportunità di non considerare come violazione delle forme, la erronea o mancata indicazione di mere particolarità secondarie (paternità e professione dell'accusato).

Sono pure da respingere le proposte della mozione Caroni che vorrebbero imporre alla Camera dei ricorsi penali l'emissione dell'atto di accusa o la sua correzione. Queste proposte tendono infatti a modificare sostanzialmente la configurazione giuridica della Camera dei ricorsi penali facendone una Camera d'accusa. Istituto contrario alla nostra concezione della procedura penale e che non può quindi esser introdotto per questo caso molto speciale.

Per questi motivi vi preghiamo di non accogliere la mozione Caroni riprodotta all'inizio di questo messaggio.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :

Stefani

Il Cons. Segr. di Stato :

Ghisletta

