

IL MOVIMENTO PER LA RIFORMA DEL CODICE PENALE, SOSTANZIALE E PROCESSUALE IN ITALIA

*Prof. Avv. Antonio FIORELLA**

1. Già sul finire della seconda guerra mondiale ebbe inizio in Italia il movimento di riforma della legislazione penale, sostanziale e processuale (31 agosto 1944, con Delega approvata dal Governo Bonomi); movimento proseguito con molteplici tentativi, nei decenni a seguire, e che, pur contribuendo in vario modo a far maturare le idee di rinnovamento, non ha condotto ancora ad un intervento organico e generale sul codice penale sostanziale, mentre ha portato, sul piano processuale, all'attuale codice Vassalli, entrato in vigore nel 1989.

Il Sistema del diritto penale sostanziale

2. Anche gli interventi sulla legislazione penale (sostanziale) complementare, se son valsi ad aggiornare qua e là la disciplina di alcune materie, in armonia con il dettato costituzionale, hanno avuto tuttavia spesso l'effetto di disorientare il sistema complessivo. Lo hanno appesantito di un numero crescente di figure criminose, non sempre giustificate e comunque spesso non correttamente formulate.

Occorreva e occorre invece ristrutturarlo secondo linee generali che ne garantiscano la coerenza e l'effettiva rispondenza ai profondi cambiamenti culturali, sociali e politici che hanno modificato il volto dell'Italia dal dopoguerra ai nostri giorni.

3. Particolare rilievo hanno avuto gli interventi contenuti nei c.d. "provvedimenti d'urgenza", a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, sollecitati dai preoccupanti fenomeni di criminalità or-

* Ordinario di Diritto Penale nella Terra Università di Roma.

ganizzata quali espressioni del terrorismo nazionale e internazionale e delle attività riferibili alle associazioni di stampo mafioso.

Questa legislazione ha avuto ed ha non indifferenti connotazioni di carattere temporaneo e/o eccezionale; anche se di tale eccezionalità, soprattutto agli inizi, non si è voluto prender coscienza, in primo luogo per il timore di lasciar pensare ad una qualche rottura della legalità democratica.

L'inasprimento della tutela e delle misure penali si è accompagnato alla previsione di consistenti misure premiali che favoriscano la dissociazione, il pentitismo e la collaborazione processuale, rompendo il muro di solidarietà e omertà che cementa le organizzazioni criminali.

Questa legislazione, nata dunque da stringenti esigenze pratiche, ha ottenuto notevoli successi e ha favorito, da una parte, il crescendo di una cultura della politica criminale più pragmatica, volta al risultato, meno sensibile ai principi garantistici; d'altra parte, ha affidato al potere giudiziario strumenti incisivi che hanno rappresentato il segno di una almeno parziale e sostanziale abdicazione da parte del potere politico nella lotta ai più pericolosi fenomeni criminali a tutto favore di un più ampio raggio d'azione di chi è chiamato a interpretare e applicare la legge penale.

4. Accanto ad esigenze di inasprimento, di nuova tutela penale, si è manifestato in misura vieppiù evidente il ricordato rischio di un ingolfamento del campo delle fattispecie penali, in taluni casi non più attuali, in altri casi di significato criminoso molto ridotto, in altri ancora comunque sostituibili con diverse, meno impegnative e costose misure giuridiche.

Così, parallelamente ad un ampio processo di penalizzazione, si è sviluppato un esteso, ma non sufficiente, fenomeno di depenalizzazione. L'incertezza e disorganicità delle scelte di fondo ha tuttavia, in alcuni casi, favorito fenomeni di ripenalizzazione di materie da poco depenalizzate.

Per evitare il rischio di una vera e propria degenerazione del sistema (con possibile devastante decodificazione) gli esponenti più sensibili del potere politico, del mondo accademico e professionale hanno cercato di raccogliere le proprie forze per tentare una inversione di rotta.

5. Con decreto 8 febbraio 1988 il Ministro di grazia e Giustizia, Prof. Giuliano Vassalli, illustre penalista, costituì la Commissione "per l'elaborazione dei principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per l'emanazione di un nuovo codice penale, sia nella parte generale che in quella speciale" (componenti: Proff. Antonio Pagliaro, Franco Bricola, Angelo Raffaele Latagliata, Ferrando Mantovani, Mario Romano, Tullio Padovani, Antonio Fiorella), che terminò i suoi lavori nella primavera del 1991 (il testo è pubblicato su "Documenti Giustizia" - fasc. Marzo 1992).

Il Progetto Vassalli (art. 2) fissa i seguenti "principi di codificazione": "Il codice penale deve: 1) conformarsi ai principi e ai valori della Costituzione della Repubblica e del diritto internazionale; 2) armonizzare, a tutela dei beni giuridici, funzioni e limiti della sanzione penale; 3) porsi come testo centrale e punto di riferimento fondamentale dell'intero ordinamento penale, in modo da contrastare il pericolo di decodificazione; 4) impiegare, se necessario, norme definitorie, per garantire una maggiore certezza; 5) evitare le tecniche del sistema casistico e del rinvio".

Il Progetto Vassalli rivede radicalmente la parte generale, affermando con forza i principi di necessaria offensività e di colpevolezza, che vengono sviluppati, nei loro corollari, secondo i diversi ambiti di disciplina.

Rivede, tra l'altro, integralmente il sistema delle cause di giustificazione (art. 16), affiancando ad esse un sistema di "cause soggettive di esclusione della responsabilità" (art. 17) 'o "scusanti" in senso tecnico, differenziandole dalle cause di esclusione della colpevolezza); rivede la teoria del concorso di persone, sostituendo al principio del c.d. "autore unico" l'altro della "responsabilità differenziata" (art. 28).

Il progetto Vassalli: -rivede tutto il sistema delle sanzioni, con una organica articolazione di sanzioni sostitutive; - esclude il cumulo delle pene alle misure di sicurezza, che riserva al soggetto non imputabile; - esclude, in ossequio all'art. 27 co. 1° Cost., la responsabilità strettamente penale delle persone giuridiche (per le quali congegna un più efficace sistema di sanzioni extrapenali); - risistema l'intera parte speciale, ponendo la "persona umana" al centro della tutela; ingloba nella parte speciale del codice la parte più importante della legislazione complementare, con particolare

attenzione alla legislazione penale dell'economia; prevede meccanismi energici di deflazione del sistema.

Il Progetto Vassalli è stato sottoposto al vaglio delle Istituzioni interessate, tra cui le Università, e alla fine dell'anno 1994 si è dato inizio ai lavori parlamentari di riforma. Il 21 dicembre 1994 la Commissione Giustizia del Senato deliberò di istituire nel suo seno un "comitato per la riforma del codice penale" che ha varato un disegno di legge comunicato alla Presidenza il 2 agosto 1995.

Il disegno è di iniziativa parlamentare; abbandona la prospettiva della legge delega e concerne la sola parte generale del codice.

Tale disegno di legge 1995, che riprende solo in parte e sotto forme molto diverse alcuni contenuti del Progetto ministeriale (Vassalli) del 1991, è venuto a cadere per la fine prematura della XII legislatura.

Il disegno di legge 1995 segue per lo più l'impianto del codice Rocco, correggendolo in punti essenziali, come accade in materia di pene, aggiungendo alle pene tradizionali le "pene sostitutive" e le "misure speciali" (oltre la confisca, già prevista, concepisce la nuova misura della "acquisizione pubblica"), con una diffusa regolamentazione.

Si uniforma al principio di necessaria offensività (art. 37) e al principio di colpevolezza.

Prevede le misure di sicurezza per i non imputabili.

6. Per l'immediato futuro si può prevedere che riemergeranno, magari con forza, le istanze di una riforma organica. E' difficile però dire quali siano le prospettive a breve o medio termine per simile riforma. Potrebbero rivelarsi non ingiustificate prospettive pessimistiche.

II

7. Dal punto di vista del sistema processuale il 24 ottobre 1989 è entrato in vigore il nuovo codice (Codice Vasalli, approvato con DPR 22 settembre 1988, n. 447), che ha abbandonato l'originario impianto "inquisitorio" per edificare un altro di tipo "accusatorio". Il nuovo processo penale italiano si fonda su un modello che

dovrebbe consentire il pieno dispiegamento della dialettica della parti in una calibrata e paritaria considerazione dei poteri della pubblica accusa e dei diritti della difesa dell'indagato e dell'imputato.

8. Il nuovo processo ha tuttavia stentato a decollare sia per la (almeno iniziale) ostilità all'adeguamento al nuovo sistema manifestata dai vecchi operatori del diritto penale (prevedibile per la necessità di ognuno di ognuno di assimilare il nuovo modello, modificando comportamente ormai automatizzati), sia per il difetto di strutture giudiziarie adeguate alle novità introdotte, sia per alcune pesantezze "formali" del nuovo processo soprattutto in fase dibattimentale.

Il nuovo processo è stato sottoposto a penetranti interventi anche della Corte Costituzionale che hanno in molti casi alterato l'impianto originario. Molto spesso gli interventi correttivi hanno ampliato la sfera d'azione della pubblica accusa. In ossequio al principio della c.d. "verità materiale" (per il quale, al di là del rispetto delle forme, quel che conta è quanto si sia realmente accertato), simili interventi si sono spesso risolti nel riconoscimento dell'utilizzabilità in giudizio di atti raccolti nella fase delle indagini preliminari, violando il principio dell'oralità, fondamentale nel sistema accusatorio.

9. Perciò uno dei temi che si è maggiormente riproposto all'attenzione dei tecnici è stato quello delle garanzie della difesa. E ciò, a partire dalla fase delle indagini preminari in cui il Pubblico Ministero, nel nuovo processo, finisce con l'aver lunghissimi tempi a disposizione per accumulare il materiale d'accusa senza che vi corrisponda un'effettiva possibilità di partecipazione della difesa e un sufficiente controllo giurisdizionale.

L'esplosione del c.d. fenomeno della "Tangentopoli" italiana ha fortemente potenziato le polemiche in ordine: -alle esigenze di tutela dell'immagine dell'indagato (con lo spinoso problema dell'uso distorto dell'informazione di garanzia); -ai presupposti ed estensione delle misure cautelari personali (soprattutto la custodia in carcere); - nonché, in generale, alla ricordata esigenza di più concrete garanzie difensive e, in particolare, alla necessità di garantire l'intervento della difesa durante le indagini preliminari, per scongiurare il rischio di fascicoli processuali formati "a senso unico", in funzione servente dei soli scopi della pubblica accusa.

10. Allo stato fioriscono molte iniziative anche presso il Ministero di Grazia e Giustizia che puntano, tra l'altro, proprio a studiare in qual misura possa ristrutturarsi il sistema nel suo complesso, per garantire anche al difensore dell'imputato di svolgere proprie indagini, utilizzando eventualmente, la stessa forza pubblica.