



COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

**RELAZIONE DI MINORANZA AL PROGETTO DI LEGGE  
"DISPOSIZIONI PER IMPLEMENTARE LE GARANZIE E L'EFFICIENZA  
DEL PROCESSO PENALE"**

Eccellentissimi Capitani Reggenti  
Onorevoli membri del Consiglio Grande e Generale

Il progetto di legge "DISPOSIZIONI PER IMPLEMENTARE LE GARANZIE E L'EFFICIENZA DEL PROCESSO PENALE", che approda in Consiglio Grande e Generale in seconda lettura, registra certamente elementi migliorativi rispetto alla disciplina normativa ora vigente, ma viene inficiato da una nuova norma al comma 2 dell'articolo 7, inserita in modo frettoloso e priva di regolamentazione, che ne pregiudica il contesto.

L'attuale procedura penale sammarinese, farraginoso in taluni aspetti, è strettamente legata alla vecchia concezione inquisitoria che limita le garanzie degli imputati e non consente il pieno diritto di difesa. A tal fine, l'articolo 1 della proposta di legge che modifica gli articoli dal 53 al 58 del Codice di Procedura Penale, viene ritenuto importante per definire il percorso verso una migliore società giuridica. Regolamentare l'applicazione delle misure coercitive nei confronti dei prevenuti, escludendo fattispecie e normando le possibilità di ricorso, consente di limitare l'eventuale abuso di utilizzo di queste misure da parte dell'inquirente. In particolare l'articolo definisce con più esattezza i motivi che possono portare al fermo giudiziario, non ammettendo, ad esempio, l'utilizzo di tale misura coercitiva al fine di ottenere confessioni o acquisire capi di imputazione a carico di terzi, come purtroppo anche la storia recente insegna.

L'occasione fornita da questo progetto di legge per offrire una migliore tutela dei diritti nella fase istruttoria, avrebbe potuto essere però più coraggiosa, soprattutto relativamente alle fasi iniziali dei procedimenti. Il PdL lascia infatti al Giudice Inquirente ancora un forte margine di manovra per valutare autonomamente l'azione coercitiva nei confronti dell'inquisito e non tiene conto invece dell'ipotesi che l'errore in tale fase potrebbe essere indotto dalla necessità di ottenere risultati di indagine o dal perseguimento di 'piste investigative', che magari nel tempo possono non portare a risultati suffragati da prove. In tale fase l'adozione di provvedimenti che limitano la libertà personale degli indagati risulta pertanto soggetto ad un eventuale errore che si potrebbe invece evitare se sottoposto al principio di conformità di un secondo pronunciamento espresso da un Magistrato diverso non inquirente. Questa proposta è stata avanzata attraverso un emendamento presentato dal gruppo di Repubblica Futura, proposta che rappresenta una riflessione necessaria, e perfettamente in linea con la filosofia del provvedimento medesimo che sceglie di consentire all'inquisito, e



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA**

successivamente all'imputato, una difesa certa e un percorso di chiarezza nella definizione delle tempistiche relative ai procedimenti. L'emendamento, bocciato dalla maggioranza, anche se qualche membro ne aveva manifestato apprezzamento, proponeva che il Magistrato che disponeva la misura cautelare non doveva essere lo stesso incaricato di procedere alle indagini. Questo doppio parere avrebbe rappresentato una cautela più che necessaria, proprio nel momento in cui il procedimento giudiziario attira la massima attenzione e in cui le scelte dell'inquirente condizionano in modo sostanziale il parere dell'opinione pubblica, sottoponendo l'indagato al 'marchio indelebile' della società.

Il Progetto di Legge interviene anche sull'aggiornamento delle norme previste dalla Legge 2 giugno 2008 n.93, Legge Foschi. Il provvedimento in questione coglie e rafforza i principi della legge così detta del "Giusto Processo" che ha introdotto garanzie notevoli nel rapporto fra cittadini e Tribunale, regolando istituti complessi per una piccola realtà, quale la durata della segretezza di un'indagine e le modalità di comunicazione ai soggetti sottoposti ad inchiesta. Purtroppo numerose sono le occasioni in cui le procedure definite con quella legge non sono state rispettate dando origine a casi discutibili, quale la sottoposizione di un cittadino ad inchiesta senza che questi ne venga mai informato, o il decorrere dei tempi della segretezza al di là dei limiti fissati o, infine, la pubblicità data ad atti riservati. Come dicevamo in precedenza, l'avvio della fase istruttoria rappresenta socialmente uno dei momenti più delicati in quanto agisce sull'orientamento del controllo sociale e pone l'indagato sotto l'occhio severo dell'opinione pubblica che forma un giudizio negativo che neppure il proscioglimento riuscirà mai a sanare. Ciò è in netto contrasto con il principio etico che sancisce la presunzione di non colpevolezza fin quando tutte le pronunce concesse dall'ordinamento non siano state espletate. Nello stesso tempo è assolutamente necessario che i periodi di segretezza delle indagini siano limitati nel tempo in quanto al più presto, dopo l'apertura di un'indagine, l'inquisito deve poter essere a conoscenza dei capi di imputazione e organizzare la propria difesa. La Legge Foschi sul Giusto Processo rappresenta quindi un baluardo della civiltà giuridica sammarinese e siamo favorevoli che parte di essa sia stata potenziata per aggiornarla sulla base dell'esperienza maturata e delle sempre migliori condizioni etiche che la società esprime. Anche in tale contesto si è registrata però la non approvazione di alcuni emendamenti dell'opposizione migliorativi, che chiarendo la procedura, avrebbero aiutato i Magistrati stessi al rispetto dei vincoli sostanziali di garanzia degli inquisiti.

La nuova legge introdurrà anche due nuovi istituti tesi a rendere più spediti i procedimenti e, quando possibile, a risolverli in tempi rapidi. Si tratta del concetto di 'Particolare tenuità del fatto' che consente al Giudice l'archiviazione quando non si rilevino fenomeni gravi, o recidive, e dell'istituto del "Patteggiamento della pena e del



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA**

risarcimento". Con riferimento al primo istituto introdotto occorre comunque fare molta attenzione poiché lasciando ampia discrezionalità al giudice si potrebbero verificare trattamenti divergenti su entità di reati simili, e ciò costituirebbe ad ogni modo giurisprudenza.

Altre tutele vengono introdotte nella fase del giudizio, in particolare vengono meglio definite le procedure relative all'Appello, procedure che hanno manifestato nel tempo alcune carenze tanto da interessare il giudizio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Il Progetto di Legge interviene affidando al Giudice della seconda istanza gli strumenti per ripercorrere i profili dell'accusa e della difesa anche attraverso l'escussione dei testi e la ricerca di nuove prove. L'esame dei soli atti documentali da parte dei Giudici di Appello non consente infatti di venire a conoscenza di elementi sostanziali capaci di incidere sulla sentenza e la vecchia procedura è stata più volte contestata non offrendo alla difesa di esplicitare al meglio la presenza di elementi, anche aggiuntivi rispetto al primo grado, che possano incidere positivamente a favore dei loro clienti.

**Il vulnus dell'articolo 7 (ora articolo 8)**

Se quindi occorre esprimere un parere positivo relativamente ad una parte significativa del lavoro espletato dai tecnici che hanno elaborato il Progetto di Legge, la formulazione dell'articolo 7 (ora articolo 8) che introduce l'articolo 199-bis nel Codice di Procedura Penale, e regola "l'accesso al giudizio in terza istanza", induce a ribaltare completamente l'opinione sull'intento dei proponenti il PdL, alimentando un parere fortemente negativo sull'intero intervento riformatore. Mentre i commi 1, e 3 dell'articolo 7 estendono la facoltà del Giudice di Terzo Grado, ma limitatamente al rinvio di una sentenza al Giudice di Appello per un'ulteriore valutazione o, nel caso più estremo all'annullamento di una sentenza di secondo grado se, essendo peggiorativa rispetto al primo grado, contiene vizi procedurali, è il comma 2, quello smaccatamente orientato ad intervenire sui processi in corso. Al Giudice di Terzo Grado, chiamato in tutti gli ordinamenti a verificare gli elementi di legittimità e conformità al dettato legislativo, il comma 2 dell'articolo 7 (ora articolo 8) introduce ex novo la possibilità di istituire un vero e proprio nuovo procedimento giudiziario con il potere di confermare, annullare o addirittura riformare, la sentenza espressa in Appello in materia penale. Fino ad ora la sentenza in sede di Appello poteva essere esaminata dal Giudice di Terza istanza affinché fossero meglio definiti i provvedimenti cautelari (sequestri o carcerazioni). La norma contenuta nel comma 2, che modifica nella sostanza la Procedura Penale, viene introdotta sic et simpliciter senza prevedere alcun apparato regolamentare. Ciò rivela la fretta e la finalità non astratta (come invece dovrebbe essere caratterizzato l'intervento legislativo, soprattutto in materia giudiziaria) che caratterizzano l'introduzione di questa nuova procedura. Nulla viene detto su come dovrà svolgersi il giudizio in terzo grado e su quali elementi il Giudice



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA**

sarà chiamato al complicato compito di formulare una nuova sentenza. Un sentenza che a questo punto potrà essere diversa sia da quella di primo che di secondo grado. L'intendimento del proponente (o dei proponenti che paiono essere diversi rispetto a quelli del gruppo tecnico, che riteniamo non avrebbero potuto essere così superficiale su un argomento tanto delicato), emerge in modo chiaro dalla sintetica formulazione della norma che implicando un così rilevante cambiamento, se effettivamente pensata astrattamente, doveva farsi interprete anche dell'apparato che conduce ad esercitare in maniera certa tale nuova funzione attribuita al Giudice della Terza Istanza. Tanto più che il PdL interviene per regolamentare e sanare le incongruenze della procedura nel Giudizio d'Appello, già di per se carente nella sua formulazione attuale. Ma l'intenzione del/dei proponente/i traspare in tutta la sua portata contingente dall'emendamento elaborato seduta stante dai Consiglieri di maggioranza presenti in Commissione I e dal Segretario di Stato che ha regolato le modalità di presentazione del ricorso e le modalità di deposito delle ulteriori memorie. In quel contesto è emerso ancor più esplicito l'obiettivo del provvedimento che è quello di sospendere gli effetti della sentenza d'appello. Infine il comma definisce modalità estremamente probabili da intraprendere per avviare il ricorso in terza istanza, consentendo alla difesa o al procuratore del Fisco di avanzare semplicemente elementi nuovi non dibattuti in seconda istanza. Di fatto la frettolosa formazione della norma, la mancanza di regole certe per espletare il dibattimento in terza istanza, e la specificazione relativa alla sospensione della pena, ritenuta indispensabile dai Consiglieri presenti in Commissione, (molti dei quali coinvolti nella discussione astrattamente, ma alcuni naturali parti in causa dei procedimenti in atto in sede giudiziaria), fanno ritenere che il delicato momento riformatore non sia scevro da condizionamenti legati alla contingenza. L'istituzione di un giudizio di Terzo Grado, se fosse normata efficacemente e scevra dalle immediate contingenze, rappresenterebbe di certo un argomento importante affinché i diritti delle parti possano essere garantiti. La modalità adottata dal Governo e dalla Maggioranza per inserire questa importante estensione della civiltà giuridica attraverso un capoverso ad un articolo che regola altre fasi dell'istituto della Terza Istanza, genera dubbi di compatibilità e di soggezione del potere del Consiglio Grande e Generale a logiche provenienti da altre parti della società in conflitto con l'etica, l'equilibrio, la terzietà cui invece dovrebbe essere informata l'attività del legislatore. Se ce ne fosse ancora bisogno per dimostrare che la frettolosa introduzione del Terzo Grado di Giudizio non è determinata da un ragionamento astratto teso al miglioramento dei diritti degli imputati o delle parti lese, ma dalla contingenza, lo rivela il fatto che nonostante le procedure estendano necessariamente i tempi delle decisioni finali, nessuna norma è stata prevista per estendere anche i tempi previsti per le prescrizioni dei reati. Fatto grave questo perché consente agli avvocati un'ulteriore serie di strumenti tesi a raggiungere un obiettivo, che non si può negare sia nei piani dei collegi della difesa.



**COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED  
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE  
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,  
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA**

Non sfugge all'osservazione la contingenza in cui il provvedimento si cala che è quello dell'ormai imminente deposito della sentenza del Giudice d'Appello Penale per il procedimento denominato "Conto Mazzini" che pare, a questo punto essere stata ispiratrice del comma 2 dell'articolo 7 (ora articolo 8) del progetto di legge che stiamo esaminando. In astratto non esprimiamo una contrarietà all'introduzione di questa ulteriore tutela giuridica, ma di certo la fretteosità e il metodo poco professionale con cui viene introdotta non può che confermare il dubbio che ci si trovi di fronte ad una specifica necessità delle difese piuttosto che all'affermazione di un principio di garanzia giuridica.

Così pure non possiamo non sottolineare la presentazione dell'emendamento, intervenuto in corso d'opera, durante l'esame degli articoli, dovuta chissà a quale dimenticanza iniziale, aggiuntivo dal commi 5 al comma 9 dell'articolo 7 (ora articolo 8), che ha previsto la sospensione dell'esecuzione della sentenza d'appello in caso di ricorso. Certo una dimenticanza che se non inserita avrebbe di certo creato qualche problema.

Infine un giudizio di sospensione viene espresso rispetto alla norma introdotta dal comma 4 dell'articolo 7 (ora articolo 8) che, se nella sostanza può essere condivisibile, nella pratica va a normare una prassi già in essere in sede giudiziaria e adottata anche recentemente. Il dubbio che emerge è quello per cui le decisioni di dissequestro adottate in Terza Istanza non avessero i presupposti integrali per essere emanate.

La struttura del provvedimento nel suo complesso rappresenta la pratica dimostrazione della autoreferenzialità con cui il Governo e la sua maggioranza sono intervenuti su tutta la materia dell'ordinamento giudiziario, sistema di riforme che avrebbe potuto ottenere una condivisione generale dell'intero Paese ed invece, essendo presentato con una logica di parte, non può che fare emergere contrarietà che ne inficiano l'efficacia. Una logica sbagliata e dannosa, che incentiva la sfiducia dei cittadini nei confronti della Giustizia.

Il Relatore di Minoranza  
Consigliere Giuseppe Maria Morganti