CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **149/1969** (ECLI:IT:COST:1969:149)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **BONIFACIO**
Udienza Pubblica del **29/10/1969**; Decisione del **27/11/1969**
Deposito del **03/12/1969**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **3450 3451 3452 3453 3454 3455 3456 3457 3458 3459 3460 3461**
Atti decisi:

N. 149

SENTENZA 27 NOVEMBRE 1969

Deposito in cancelleria: 3 dicembre 1969.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 311 del 10 dicembre 1969.

Pres. BRANCA - Rel. BONIFACIO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale

a) degli artt. 41, 42, 43 e 46 del R.D. legge 15 ottobre 1925, n. 2033, convertito in legge 18 marzo 1926, n. 562 (repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari), nonché degli artt. 44 e 45 del predetto R.D. legge, nel testo modificato dagli artt. 1 e 2 della legge 27 febbraio 1958, n. 190;

b) dell'articolo unico della legge 30 dicembre 1959, n. 1234 (vigilanza per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari);

c) dell'art. 1 della legge 18 ottobre 1959, n. 945 (modificazioni ed integrazioni al R.D. legge 15 ottobre 1925, n. 2033);

d) dell'art. 13 della legge 13 novembre 1960, n. 1407 (norme per la classificazione e la vendita degli olii di oliva);

e) dell'art. 1 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), nel testo modificato dalla legge 26 febbraio 1963, n. 441;

f) dell'art. 42 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari);

g) degli artt. 93 e 94 del R.D. 1 luglio 1926, n. 1361 (regolamento per l'esecuzione del R.D. legge 15 ottobre 1925, n. 2033);

promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 15 giugno 1968 dal pretore di Brescia nel procedimento penale a carico di Cremonesi Alessandro ed altro, iscritta al n. 163 del Registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 235 del 14 settembre 1968;

2) ordinanza emessa il 5 novembre 1968 dal pretore di Barra nel procedimento penale a carico di Carola Vincenzo ed altro, iscritta al n. 249 del Registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6 dell'8 gennaio 1969;

3) ordinanze emesse il 18 ottobre 1968 dal pretore di Camposampiero e il 15 novembre 1968 dal pretore di Chiari nei procedimenti penali rispettivamente a carico di Martellozzo Mario e di Lorini Carlo, iscritte ai nn. 260 e 272 del Registro ordinanze 1968 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25 del 29 gennaio 1969;

4) ordinanza emessa il 22 novembre 1968 dal pretore di S. Maria Capua Vetere nel procedimento penale a carico di Russo Salvatore, iscritta al n. 280 del Registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38 del 12 febbraio 1969;

5) ordinanza emessa il 7 dicembre 1968 dal pretore di Benevento nel procedimento penale a carico di Colagiovanni Giorgio, iscritta al n. 284 del Registro ordinanze 1968 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 52 del 26 febbraio 1969;

6) ordinanze emesse il 3 e il 10 dicembre 1968 dal pretore di S. Maria Capua Vetere e il 16 gennaio 1969 dal pretore di Chiusa nei procedimenti penali rispettivamente a carico di Di Vilio Lorenzo, Monaco Lucia, Romano Raffaele e Demetz Riccardo, iscritte ai nn. 48, 49, 50 e 61 del Registro ordinanze 1969 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 78 del 26 marzo 1969;

7) ordinanze emesse il 3 febbraio 1969 dal pretore di Frattamaggiore, il 12 febbraio 1969

dal pretore di Castelfranco Veneto e il 29 novembre 1968 dal pretore di Camposampiero nei procedimenti penali rispettivamente a carico di Liquori Pasqua, Daminato Mario e Beltrame Gino, iscritte ai nn. 84, 86 e 90 del Registro ordinanze 1969 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 85 del 2 aprile 1969;

8) ordinanza emessa il 3 dicembre 1968 dal pretore di Conzaga nel procedimento penale a carico di Rosiello Vincenzo ed altri, iscritta al n. 98 del Registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 91 del 9 aprile 1969;

9) ordinanze emesse il 31 gennaio 1969 dal pretore di Camposampiero e il 28 febbraio 1969 dal pretore di Canosa di Puglia nei procedimenti penali rispettivamente a carico di Marcato Mario ed altri e di Diaferio Paolo ed altro, iscritte ai nn. 123 e 127 del Registro ordinanze 1969 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 105 del 23 aprile 1969;

10) ordinanza emessa il 14 marzo 1969 dal pretore di Guardia Sanframondi nel procedimento penale a carico di Iaccarino Filomena, iscritta al n. 145 del Registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 152 del 18 giugno 1969;

11) ordinanza emessa il 13 marzo 1969 dal pretore di Volterra nel procedimento penale a carico di Ales Giovanni, iscritta al n. 151 del Registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 128 del 21 maggio 1969;

12) ordinanza emessa il 28 febbraio 1969 dal pretore di Sant'Elpidio a Mare nel procedimento penale a carico di Valentini Luigi, iscritta al n. 185 del Registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 145 dell'11 giugno 1969. Visti gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e di costituzione di Martellozzo Mario; udito nell'udienza pubblica del 29 ottobre 1969 il Giudice relatore Francesco Paolo Bonifacio; uditi l'avv. Rutilio Sermonti, per il Martellozzo, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Francesco Agrò, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso di un procedimento penale a carico di Cremonesi Alessandro e di Riboldi Domenico, imputati della contravvenzione di cui all'art. 5 lett. d della legge 30 aprile 1962, n. 283, per aver detenuto nel loro stabilimento formaggi ammuffiti ed avariati, il pretore di Brescia ha sollevato una questione di legittimità costituzionale concernente gli articoli 41 e 43-46 del R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2033 (convertito in legge 18 marzo 1926, n. 562) contenente disposizioni sulla "repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari". Nella relativa ordinanza del 15 giugno 1968, con la quale viene accolta la eccezione di costituzionalità proposta dalla difesa degli imputati, si prospetta come non manifestamente infondato il dubbio che tali disposizioni, limitatamente alla parte in cui esse "non dispongono che nelle operazioni di prelevamento e di analisi dei campioni si curi, in quanto è possibile, la presenza dell'imputato o del suo difensore o del suo consulente tecnico", violino gli artt. 24, secondo comma, e 3, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del giudice a quo la questione definita in questi termini non è preclusa dalle precedenti sentenze n. 63 del 1963 e n. 6 del 1965 di questa Corte e trova il suo fondamento nella circostanza che le norme impugnate non consentono un'adeguata e tempestiva difesa dell'interessato: quest'ultimo, infatti, non riceve alcuna notizia circa la sottoposizione del prodotto all'analisi, non può intervenire né di persona né a mezzo di difensore o di consulente, può perfino trovarsi in condizione di ignorare l'avvenuto prelevamento dei campioni. A queste carenze non pone rimedio la facoltà di chiedere la revisione dell'analisi, che viene eseguita su

un diverso campione e spesso a notevole distanza di tempo, mentre, comunque, l'assenza dell'interessato nelle operazioni di prelevamento e di prima analisi facilita l'inosservanza delle cautele disposte dal regolamento e può perfino pregiudicare il diritto alla revisione quando l'interessato non riceva comunicazione dell'esito della operazione. Né, ad avviso del pretore, varrebbe opporre che il giudice conserva i suoi istituzionali poteri di valutazione dell'attendibilità del risultato dell'analisi. La lesione del diritto di difesa si consuma per il solo fatto che non è consentito all'interessato di intervenire e di difendersi nel momento di formazione di una prova decisiva ed in tal modo si viola l'art. 24 della Costituzione perché deve ritenersi che le analisi di polizia giudiziaria costituiscano atti del procedimento: questi ultimi, infatti, possono essere individuati come tali solo in base ad un criterio teleologico, e non c'è dubbio che l'analisi prevista dalle norme impugnate, destinata a documentare tecnicamente la denuncia penale, appare preordinata al processo penale, nel quale, ad ogni modo, certamente si inserisce la sua revisione, perché questa deve essere richiesta all'autorità giudiziaria già investita dalla notizia del reato.

La violazione dell'art. 3 della Costituzione viene denunciata sotto un duplice profilo: a) sarebbe ingiustificato il diverso trattamento fatto dalla legge in esame rispetto al trattamento assicurato, in via generale, dagli artt. 222 e seguenti del codice di procedura penale, nonostante che in entrambi i casi si sia in presenza di atti di polizia giudiziaria; b) posto che la revisione disposta dall'autorità giudiziaria è atto del procedimento, ingiustificato risulterebbe il diverso regime della revisione ordinata dal medico o dal veterinario provinciale e se anche a questa dovessero estendersi le guarantegie di difesa, esse non potrebbero essere razionalmente escluse per le operazioni di prelevamento e di prima analisi.

2. - Le stesse disposizioni - nonché l'art. 42 - del R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2033 - talvolta identificate attraverso la citazione della legge 27 febbraio 1958, n. 190, che apportò modifiche al loro testo originario - sono state denunciate, sempre nelle parti relative alle modalità di prelievo e di analisi dei campioni, da altre nove ordinanze: da alcune (ord. n. 260 del 1968, pretore di Camposampiero; ord. n. 86 del 1969, pretore di Castelfranco Veneto) in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, da altre (n. 272 del 1968, pretore di Chiari; n. 280 del 1968 e n. 50 del 1969 pretore di S. Maria Capua Vetere; n. 151 del 1969, pretore di Volterra; n. 284 del 1968, pretore di Benevento; n. 145 del 1969, pretore di Guardia Sanframondi; n. 185 del 1969, pretore di S. Elpidio) in riferimento al solo art. 24.

Nella ordinanza n. 50 del 1969 del pretore di S. Maria Capua Vetere il dispositivo sottopone al giudizio di questa Corte, oltre l'art. 41 del citato decreto del 1925, anche gli artt. 93 e 94 del R.D. 1 luglio 1926, n. 1361 ("regolamento per l'esecuzione" del predetto decreto), l'art. 1 della legge 18 ottobre 1959, n. 945 ("modificazioni e integrazioni" al decreto stesso), l'articolo unico della legge 30 dicembre 1959, n. 1234 ("vigilanza per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari"), richiamati dall'art. 13 della legge 13 novembre 1960, n. 1407, modificata dalla legge 5 luglio 1961, n. 578: tutte queste disposizioni vengono impugnate nei limiti in cui "esse consentono alla polizia giudiziaria lo svolgimento di vere attività istruttorie senza rispetto delle garanzie di difesa dell'indiziato".

L'ordinanza n. 185 del 1969 del pretore di Sant'Elpidio estende, invece, la denunzia all'art. 42 della legge 4 luglio 1967, n. 580, contenente la "disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari".

I motivi di incostituzionalità prospettati dalle nove ordinanze sono sostanzialmente analoghi a quelli illustrati nell'ordinanza del pretore di Brescia. Va tuttavia messo in evidenza che gran parte dei giudici richiamano i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 86 del 1968,. con la quale venne dichiarata la parziale illegittimità degli artt. 225 e 232 Cod. proc. pen., e sostengono che tali principi non possono non condurre alla dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni ora impugnate, perché anche a proposito di queste vengono

in considerazione atti di vera e propria istruttoria qualificabili sia sotto il profilo soggettivo (cfr. art. 62 D.P. 10 giugno 1955, n. 987) sia sotto il profilo oggettivo come atti di polizia giudiziaria preordinati al processo penale. Alcune ordinanze osservano che secondo la giurisprudenza della Cassazione il giudice di merito può sicuramente attingere le ragioni del suo convincimento dalle analisi eseguite senza l'intervento dell'interessato e ciò è legittimo anche quando - ad es. per distruzione del campione - una perizia giudiziaria sia impossibile: su quest'ultimo punto qualche giudice (ord. n. 260 del 1968 del pretore di Camposampiero) esprime l'avviso che una perizia giudiziaria sarebbe addirittura preclusa dal disposto dell'art. 455 del Cod. proc. pen. Altre ordinanze, infine, deducono la illegittimità delle disposizioni anche per quanto riguarda le operazioni di ispezione nei locali di vendita e di prelievo di campioni: si tratterebbe di veri e propri atti assimilabili alle perquisizioni ed ai sequestri, ciononostante non assistiti da adeguate garanzie per la difesa dell'imputato.

3. - Nel giudizio promosso dall'ordinanza n. 163 del 1968 del pretore di Brescia è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato. Nei relativi atti defensionali - deduzioni del 2 ottobre 1968 e memoria del 13 ottobre 1969 - si sostiene, in via preliminare, che in materia di vigilanza sulla produzione e vendita di sostanze alimentari occorre far riferimento alla legge 30 aprile 1962, n. 283, e non già alle disposizioni del decreto del 1925 che attengono alla repressione del lucro illecito derivante dalla preparazione e dal commercio di sostanze di uso agrario non conformi alla legge. Nel merito l'Avvocatura, facendo richiamo alla giurisprudenza di questa Corte ed in particolare alla sentenza n. 6 del 1965, sostiene l'infondatezza della questione sia in riferimento all'art. 24 che in riferimento all'art. 3 della Costituzione. Sotto il primo profilo, premesso che il prelievo dei campioni e la prima analisi si riferiscono sicuramente ad un'attività tipicamente amministrativa e preventiva e che anche la revisione opera in un momento preliminare al processo penale, la difesa dello Stato osserva che le disposizioni in esame non intaccano il potere del giudice di disporre di ufficio o su richiesta di parte una nuova perizia sui campioni prelevati, come si ricava dall'art. 2 della legge n. 190 del 1958. Per quanto riguarda la violazione del principio di eguaglianza l'Avvocatura ne sostiene la insussistenza sulla base della considerazione che le norme impugnate si riferiscono ad una categoria di persone determinate genericamente ed oggettivamente senza toccare le condizioni soggettive di cui all'art. 3: né, sotto altro aspetto, sarebbe lecito un qualsiasi paragone, istituito in nome della parità di trattamento, fra disposizioni che attengono ad una fase, amministrativa e disposizioni che regolano invece il processo penale.

Nel giudizio promosso dall'ordinanza n. 260 del 1968 del pretore di Camposampiero si è costituito il signor Mario Martellozzo. Nell'atto di deduzioni del 17 febbraio 1969 e nella successiva memoria del 10 ottobre vengono svolti ampiamente i termini della questione: si esclude che questa si identifichi con la questione decisa da questa Corte con la sentenza n. 63 del 1963, che ebbe riguardo solo al limite posto alla scelta del perito da parte del giudice ed al vincolo che si sosteneva derivasse dall'accertamento compiuto dal perito, o con l'altra questione decisa con la sentenza n. 6 del 1965, relativa ad una denuncia concernente l'obbligo del deposito di una cauzione; si mette in evidenza che l'art. 24 della Costituzione vuole estendere al massimo il diritto di difesa, che deve essere esercitabile per la decisione di una causa; si ricorda la giurisprudenza della Cassazione, dalla quale si ricava che gli atti di polizia giudiziaria, ed in particolare le analisi, fanno parte del processo; si richiama la sentenza n. 86 del 1968 e si fa osservare che non varrebbe argomentare dalla libertà di valutazione del giudice, perché altro è l'interpretazione di una prova, altro è la sua formazione, che costituisce il vero e proprio oggetto del presente giudizio. La difesa del Martellozzo, dopo aver sintetizzato la questione in due fondamentali interrogativi (se, cioè, gli atti disciplinati dalle norme impugnate abbiano incidenza sul corso del processo e sulla decisione e se durante la loro formazione siano tutelati i diritti della difesa), conclude chiedendone l'accoglimento.

4. - Con ordinanza 5 novembre 1968, n. 249 - emessa nel procedimento penale a carico di Carola Vincenzo ed altri - il pretore di Barra ha denunziato, in riferimento all'art. 24 della

Costituzione, l'art. 1 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (nel testo modificato dalla legge 26 febbraio 1963, n. 441), concernente la "disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande", nei limiti in cui tale norma consente ad organi di polizia giudiziaria lo svolgimento di attività istruttorie senza il rispetto delle garanzie di difesa dell'indiziato.

Basandosi soprattutto sui principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 86 del 1968, il pretore sostiene che il procedimento relativo alle analisi, posto in essere da ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria (tali a norma dell'art. 3 della stessa legge), non si colloca prima ed al di fuori del processo, perché si tratta di indagini preordinate ad una pronuncia penale. Né varrebbe obiettare che il giudice può disporre una nuova perizia o disattendere motivatamente i risultati delle analisi: ciò è vero anche per il giudice del dibattimento, e tuttavia la novella del 1955 e le pronunzie della Corte, in osservanza del precetto della inviolabilità della difesa, hanno a questo adeguato il regime giuridico della perizia espletata nella fase istruttoria. Se si aggiunge - così prosegue l'ordinanza - che talvolta una perizia giudiziaria può riuscire impossibile per deterioramento o esaurimento dei campioni e, ciononostante, il giudice può basare il suo convincimento sui risultati delle analisi, si perviene al risultato che vere e proprie perizie, spesso irripetibili, vengono preordinate ad un processo penale senza alcuna garanzia né di contraddittorio né di difesa tecnico professionale. Riguardo alle norme concernenti la comunicazione del risultato delle analisi e la facoltà di chiederne la revisione il pretore osserva che esse creano solo un'apparenza di contraddittorio: sia perché non è sempre possibile stabilire in anticipo chi sia il vero responsabile della produzione dell'alimento sia perché, comunque agli indiziati non è consentita alcuna partecipazione difensiva in questa delicatissima e spesso irreversibile fase delle indagini.

5. - L'Avvocatura dello Stato, costituitasi in difesa del Presidente del Consiglio (atto 24 dicembre 1968), sostiene che tra le situazioni esaminate nella sentenza n. 86 e quelle prese in considerazione dall'attuale ordinanza di rinvio esistono profonde differenze, perché mentre allora si discuteva di casi nei quali già traspariva lo status di indiziato di reato, qui si verte in una ipotesi di accertamenti i quali, sia per quanto riguarda le prime analisi sia per quelle effettuate in sede di revisione, tutt'al più possono, non necessariamente debbono risolversi in una denuncia penale: e giacché al tempo di tali accertamenti non vi è status di imputato o di indiziato che consenta od imponga la nomina del difensore (art. 390 del Cod. proc. pen.), non è dato vedere come si potrebbe ad essi estendere l'art. 304 bis del Codice di procedura penale. L'Avvocatura prosegue mettendo in rilievo che l'eventualità della impossibilità di una perizia giudiziaria a causa della irreperibilità di campioni eguali a quelli analizzati è irrilevante non tanto in considerazione dell'affidamento che danno gli istituti altamente specializzati indicati dalla legge, quanto per la possibilità che l'interessato ha di procedere al prelievo ed alla conservazione di altro campione sul quale si possa, nel corso del processo, disporre un'indagine peritale. Sulla base di tali considerazioni la difesa dello Stato chiede che la questione sia dichiarata non fondata.

6. - La stessa questione di legittimità costituzionale è stata proposta da altre sei ordinanze (n. 48 e n. 49, pretore di S. Maria Capua Vetere; n. 61, pretore di Chiusa; n. 84, pretore di Frattamaggiore; n. 98, pretore di Gonzaga; n. 127, pretore di Canosa di Puglia) in riferimento all'art. 24 della Costituzione e da due ordinanze (n. 90 del 1969 e n. 123 del 1969, pretore di Camposampiero) in riferimento anche all'art. 3 della Costituzione. Tutti questi provvedimenti impugnano l'art. 1 della legge 30 aprile 1962, n. 283, nella parte relativa alle modalità di analisi dei prodotti alimentari e nei limiti in cui esso consente ad organi di polizia giudiziaria lo svolgimento di attività istruttoria senza il rispetto delle garanzie di difesa dell'indiziato, adducendo motivazioni sostanzialmente analoghe a quelle svolte dall'ordinanza n. 249 del 1968 del pretore di Barra. Va peraltro rilevato: a) che il pretore di Camposampiero, in aggiunta ad esse, denunzia corni ingiustificato il diverso trattamento fatto dalla legge speciale rispetto al trattamento assicurato, in generale, dal Codice di procedura penale, dopo la sentenza n. 86 del 1968 di questa Corte; b) che il pretore di Gonzaga ritiene manifestamente infondata la

questione nella parte che attiene ai prelievi dei campioni, giacché l'eventuale introduzione dell'obbligo di preventivo avviso degli interessati vanificherebbe l'efficacia della relativa operazione.

7. - Nell'udienza pubblica le parti costituite hanno illustrato le rispettive tesi e conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - Le ordinanze indicate in epigrafe propongono identiche o analoghe questioni di legittimità costituzionale e pertanto i relativi giudizi, congiuntamente discussi nell'udienza pubblica, vengono riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Un primo gruppo di ordinanze denunzia la disciplina che gli artt. 41-46 del R.D. legge 15 ottobre 1925, n. 2033 (convertito in legge 18 marzo 1926, n. 562, e modificato dalla legge 27 febbraio 1958, n. 190), concernente la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari, dettano per il prelievo dei campioni, per la loro analisi e per la revisione di questa. Tali disposizioni vengono impugnate in riferimento all'art. 24 della Costituzione - e da alcune ordinanze anche in riferimento all'art. 3 - in quanto precludono all'interessato l'esercizio di una qualsiasi difesa in relazione alla formazione di atti che, posti in essere dalla polizia giudiziaria e preordinati ad un processo penale, possono in questo venir utilizzati per una pronuncia di colpevolezza.

La Corte ha avuto modo di esaminare gli artt. 44 e 45 dello stesso decreto in due precedenti occasioni: nella prima (sent. n. 63 del 1963) al fine di accertare se la revisione delle analisi, demandata ad istituti tassativamente indicati dalla legge, vincoli il giudice all'accertamento compiuto dal perito, con conseguente compromissione sia del diritto di difesa che della funzione giurisdizionale; nella seconda (sent. n. 6 del 1965) per verificare se l'onere di un preventivo deposito imposto a chi chieda la revisione contrasti con gli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione.

Risulta evidente che le due questioni, nonostante la parziale identità delle disposizioni impugnate e delle norme costituzionali di raffronto, ebbero un contenuto diverso da quella ora in esame, sicché le dichiarazioni di infondatezza allora pronunciate non costituiscono precedenti ai quali utilmente si possa far riferimento per la definizione degli attuali giudizi.

3. - Il profilo di costituzionalità sul quale la Corte ora è chiamata a pronunziarsi richiede, in primo luogo, che si accerti se la complessa attività che la legge demanda alla pubblica autorità in tema di prelievo dei campioni, di analisi e di revisione di analisi delle sostanze di uso agrario e dei prodotti agrari possa rientrare in quel procedimento nel quale il secondo comma dell'art. 24 della Costituzione vuole sia garantita la difesa come diritto inviolabile.

A tal proposito la Corte, richiamando in modo particolare i principi affermati nella sentenza n. 86 del 1968 o da essa desumibili, ritiene che se al termine "procedimento" si desse un significato restrittivo, con conseguente esclusione di tutte le attività poste in essere al di fuori del normale intervento del giudice, il principio costituzionale di cui si discorre perderebbe gran parte della sua effettività. Ed invero in un sistema processuale, quale è quello vigente, in cui l'assunzione di vere e proprie prove di reità - e, quindi, la formazione di atti che nel giudizio non hanno minore efficacia di quelli tipicamente istruttori - può avvenire in una fase anteriore o preliminare rispetto al processo, l'esclusione della partecipazione difensiva dell'interessato non può non essere considerata come illegittima preclusione dell'esercizio di un diritto che la Costituzione definisce "inviolabile". Sembra indubbio, in altri termini, che se la legge ordinaria, collocando la formazione delle prove a carico di un soggetto, ad opera di una pubblica autorità,

fuori del vero e proprio processo, potesse farne discendere l'inapplicabilità delle garanzie difensive, il principio vigorosamente affermato dall'art. 24 della Costituzione correrebbe il rischio di essere sostanzialmente eluso.

Queste ragioni già indussero la Corte, nella citata sentenza dello scorso anno, a ritenere che nel concetto di "procedimento" rientrino anche gli atti di polizia giudiziaria. Va tuttavia ricordato che in quella occasione fu ben chiarito che la dichiarazione di parziale illegittimità dell'art. 225 del Codice di procedura penale "non preclude alla polizia giudiziaria lo svolgimento di proprie indagini, ma pone limiti a quelle che si risolvono in veri e propri atti istruttori". Deve ora esser ribadito che la linea di demarcazione fra indagini generiche ed atti istruttori si identifica necessariamente col momento in cui, in qualsiasi modo, un soggetto risulti indiziato di reità. Questa demarcazione è da considerare essenziale per evitare che la nozione di procedimento si dilati al di là di quei confini che sono da ritenere necessari e sufficienti per garantire a tutti il diritto di difesa: il quale, come è ovvio, non può essere operante prima che un indizio di reato ci sia e prima che esso si soggettivizzi nei confronti di una determinata persona. A partire da quel momento - già rilevante per la vigente legge processuale (art. 78, secondo comma, Cod. proc. pen.), che proprio ai fini della tutela dell'imputato dà di questo una definizione estesa a chi "è indicato come reo o risulta indiziato di reità" - devono operare i meccanismi idonei a garantire almeno un minimo di contraddittorio, di assistenza e di difesa.

4. - Applicando gli anzidetti principi all'attuale questione, si deve ritenere che sono infondate le censure che investono quelle disposizioni (artt. 41, 42, 43 e 46) che si riferiscono all'attività di prelievo dei campioni ed alla prima analisi: conclusione negativa che discende dalla considerazione che finché l'indagine tecnica non ha portato alla conclusione che "le sostanze analizzate non rispondono, in tutto o in parte, alle condizioni o ai requisiti prescritti" non c'è né indizio di reato né indiziato di reità. Prelievo di campioni ed analisi rientrano in una tipica attività amministrativa di controllo alla quale - anche al fine di una rigorosa e necessaria tutela della salute pubblica e, cioè, di un diritto dell'individuo e di un interesse della collettività che l'art. 32 della Costituzione considera fondamentali - sono assoggettati tutti coloro che preparano e commerciano sostanze di uso agrario e prodotti agrari. I relativi atti, che non presuppongono affatto un indizio di reato, sono, dunque, espressione di un potere formalmente e sostanzialmente amministrativo.

La dichiarazione di infondatezza si estende anche ad alcune disposizioni legislative di integrazione o di modificazione del decreto n. 2033 del 1925 che si riferiscono ai prelievi dei campioni e che sono state impugnate dal pretore di S. Maria Capua Vetere (ord. n. 50 del 1969) congiuntamente ed in relazione all'art. 41 del predetto decreto. Si tratta dell'art. 1 della legge 18 ottobre 1959, n. 945, che abilita i funzionari e gli agenti delegati dalle amministrazioni a procedere direttamente al sequestro della merce ed al prelievo dei campioni; dell'articolo unico della legge 30 dicembre 1959, n. 1234, che consente ai funzionari ed agenti di accedere liberamente ed anche di notte nei locali di produzione e di commercio delle sostanze agrarie; e dell'art. 13 della legge 13 novembre 1960, n. 1407, contenente "norme per la classificazione e la vendita di oli di oliva", nella parte in cui rende applicabili alla materia sia l'art. 41 del decreto del 1925 sia le altre disposizioni legislative innanzi indicate. Ai poteri di vigilanza e di prelievo dei campioni si riferiscono anche gli artt. 93 e 94 del R.D. 1 luglio 1926, n. 1361, ma la relativa questione, proposta dalla stessa ordinanza, deve essere dichiarata inammissibile in quanto essa investe un regolamento di esecuzione e, quindi, un atto non avente forza di legge.

5. - Passando all'esame dell'art. 44 che disciplina la revisione dell'analisi, si deve osservare che se durante le operazioni di prelievo e di prima analisi manca il presupposto necessario perché possa venire in discussione il diritto di difesa, diversa è la situazione a partire dal momento in cui l'analisi stessa abbia dato esito sfavorevole.

La legge dispone (art. 44, primo comma) in proposito che il capo del laboratorio trasmetta una denuncia alla competente autorità giudiziaria e, nel contempo, dia comunicazione dell'esito dell'indagine all'interessato: quest'ultimo potrà impugnarlo inoltrando alla stessa autorità una richiesta di revisione (art. 44, terzo comma), che sarà espletata da uno degli istituti indicati nell'art. 45.

È evidente che nel momento stesso in cui risulta che le sostanze non rispondono alle condizioni ed ai requisiti previsti dalla legge, colui al quale viene addebitato il reato deve essere messo in grado di difendersi. E se è vero che il potere di chiedere la revisione, accordatogli dalla legge, rappresenta di per sé un mezzo di difesa, non è men vero che la fase di revisione - nonostante che si svolga quando un indizio di reità è già sorto e, per di più, quando l'autorità giudiziaria è già stata investita dalla denuncia - non è assistita da quelle garanzie che gli artt. 304 bis, ter e quater del Codice di procedura penale (col necessario presupposto dell'applicazione dell'art. 390 per quanto riguarda la nomina del difensore) stabiliscono per gli atti peritali che vengono assunti nella fase istruttoria, formale o sommaria, del processo.

Queste carenze inducono a ritenere che la disciplina in esame incorra in una parziale illegittimità costituzionale. Per contrastare siffatta conclusione non vale rilevare che l'istanza viene inoltrata all'autorita giudiziaria né che questa conserva i normali poteri di libera valutazione dei risultati della revisione e può, se lo ritiene opportuno, disporre una nuova perizia. Per quanto riguarda il primo punto, l'innovazione introdotta dall'art. 1 della legge 27 febbraio 1958, n. 190, ha ben scarso significato sotto il profilo qui considerato, perché non è dato vedere in che modo il diritto di difesa dell'interessato si arricchisca per il solo fatto che l'istanza di revisione non è direttamente rivolta agli istituti competenti a norma di legge, ma all'autorità giudiziaria. Più approfondita considerazione merita il secondo argomento. Ad avviso della Corte è certo che il giudice, non vincolato nel suo giudizio dai risultati dell'analisi o della sua revisione (cfr. sent. n. 63 del 1963), può motivatamente discostarsene tenendo anche conto degli elementi di valutazione critica offertigli dall'imputato e può anche nominare un perito per nuove indagini: in questi sensi, del resto, è costantemente orientata la giurisprudenza ordinaria. Questi complessi poteri del giudice, tuttavia, dimostrano solo che la disciplina in esame non intacca il principio costituzionale secondo il quale "il giudice è soggetto soltanto alla legge" (art. 102 Cost.). Ma tale principio, che pur costituisce cardine essenziale di un ordinamento che riconosca e garantisca il diritto di difesa (che, ovviamente, sarebbe gravemente pregiudicato ove a chi giudica non venisse garantita la più assoluta indipendenza), non è di per sé sufficiente a soddisfare quel diritto: occorre che la parte sia titolare di adeguati poteri processuali e possa esser presente là dove si assumono quelle prove che il giudice poi valuterà e prenderà a base del suo convincimento. Nel caso attuale non conta che il giudice possa disattendere i risultati della revisione. Conta, invece, che, fondandosi su di essi, egli possa pervenire ad una pronunzia di colpevolezza, nonostante che l'imputato non abbia potuto partecipare alle relative operazioni con quelle facoltà difensive che la stessa legge processuale considera essenziali nella fase istruttoria: facoltà, giova aggiungere, che il legislatore non ha ritenuto affatto superflue per il fatto che il giudice del dibattimento conserva di fronte alle perizie istruttorie i suoi poteri di valutazione e di nuove indagini peritali (art. 314, ultimo comma).

L'art. 44 deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui per la revisione delle analisi esso esclude le garanzie di difesa previste dagli artt. 390, 304 bis, ter e quater del Codice di procedura penale.

La questione avente ad oggetto l'art. 45 dello stesso decreto deve essere invece dichiarata non fondata, perché quella disposizione non riguarda le modalità del procedimento di revisione, ma si limita ad indicare gli istituti competenti ad effettuarla e ad imporre l'onere della cauzione.

6. - Le conclusioni ora raggiunte in ordine alla parziale illegittimità costituzionale dell'art. 44 del R.D.L. n. 2033 del 1925, l'analoga pronunzia alla quale infra (n. 7) si perverrà per l'art. 1 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e, infine, la parziale illegittimità del secondo comma dell'art. 222 e del primo comma dell'art. 223 del Codice di procedura penale dichiarata con la sentenza n. 148 pronunziata in data di oggi fanno considerare assorbito il profilo di illegittimità per violazione dell'art. 3 proposto dal pretore di Brescia (ord. n. 163 del 1968), dal pretore di Camposampiero (ord n. 260 del 1968) e dal pretore di Castelfranco Veneto (ord. n. 86 del 1969). Ed infatti, a seguito delle suddette statuizioni, all'indiziato di reato - si tratta delle procedure di revisione previste dalle due leggi speciali o delle operazioni tecniche affidate dal codice alla polizia giudiziaria - spetteranno tutte le garanzie predisposte per le perizie assunte nella fase istruttoria.

7. - Le ragioni esposte a proposito del R.D. legge 15 ottobre 1925, n. 2033, conducono ad un'analoga dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 30 aprile 1962, n. 283, concernente la disciplina igienica della produzione e vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, impugnato da un secondo gruppo di ordinanze. Anche qui le ispezioni, i prelievi dei campioni e la loro prima analisi si inquadrano nella vigilanza amministrativa a tutela della salute pubblica e, in quanto intervengono prima che ci sia un indiziato di reato, non possono essere considerati atti processuali di istruttoria: la revisione delle analisi, invece, per i motivi già innanzi illustrati, deve essere assistita dalle normali garanzie difensive. Rispetto al decreto del 1925 non costituisce rilevante differenza la circostanza che nella procedura prevista dalla legge in esame - salvo il caso di frode tossica o comunque dannosa alla salute (art. 1, ultimo comma, nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge 26 febbraio 1963, n. 441) - la denuncia all'autorità giudiziaria avviene solo in caso di inutile decorrenza del termine per la richiesta di revisione e quando quest'ultima abbia confermato il risultato della prima analisi. Ed infatti, sulla base delle considerazioni svolte nel n. 3 e secondo i principi affermati nella sentenza n. 86 del 1968, l'esercizio del diritto di difesa non può dipendere dal fatto che l'autorità giudiziaria sia stata già investita dalla denuncia o dal rapporto. Del resto val la pena di rilevare che il confronto tra la disciplina dettata dal R.D.L. n. 2033 del 1925 e quella contenuta nella legge n. 283 del 1962 conferma l'esattezza di tale impostazione: sarebbe infatti del tutto illogico ed irrazionale applicare le garanzie di difesa quando l'istanza di revisione segue alla denuncia e viene rivolta all'autorità giudiziaria e negarle quando, pur spiegando lo stesso grado di efficacia nel successivo processo, l'esito della revisione condiziona l'obbligo di denuncia.

8. - Le stesse considerazioni fin qui svolte valgono a giustificare, in identici termini e sempre limitatamente alla revisione della prima analisi, la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 42 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (concernente la disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari), denunziato dal pretore di Sant'Elpidio a Mare (ord. n. 185 del 1969). Anche a proposito della disciplina contenuta in questa legge non può influire sulla decisione qualche particolarità ad essa peculiare. Tanto è a dirsi della facoltà che - nei casi di denuncie immediate di delitti contemplati dagli artt. 438-452 del Codice penale - l'ottavo comma dell'impugnato art. 42 attribuisce all'autorità giudiziaria, alla quale si lascia la scelta di disporre la revisione nei modi previsti dalla legge stessa ovvero la perizia ai sensi degli artt. 314, 391 e 398 del Codice di procedura penale. Ed invero se la predetta autorità può optare per la revisione da eseguire a cura dell'Istituto superiore di sanità, non si possono negare all'interessato quelle garanzie delle quali egli indubbiamente godrebbe ove si procedesse alle normali perizie. Ancora una volta si può constatare quanto sarebbe arbitrario far dipendere da una diversità di meccanismi procedurali la presenza o l'assenza della difesa nella formazione di atti istruttori di identica efficacia.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 44 del regio decreto legge 15 ottobre 1925, n. 2033 (contenente disposizioni sulla "repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari"), convertito in legge 18 marzo 1926, n. 562, nel testo modificato dalla legge 27 febbraio 1958, n. 190, nella parte in cui per la revisione delle analisi esclude l'applicazione degli artt. 390, 304 bis, ter e quater del Codice di procedura penale;

2) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (contenente la "disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande") nella parte in cui per la revisione delle analisi esclude l'applicazione degli artt. 390, 304 bis, ter e quater del Codice di procedura penale;

3) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 42 della legge 4 luglio 1967, n. 580 (contenente la "disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari") nella parte in cui per la revisione delle analisi esclude l'applicazione degli artt. 390, 304 bis, ter e quater del Codice di procedura penale;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti: a) gli artt. 41, 42, 43, 45 e 46 del regio decreto-legge 15 ottobre 1925, n. 2033, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione; 6) l'art. 1 della legge 18 ottobre 1959, n. 945 ("modificazioni e integrazioni al R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2033"), in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione; c) l'articolo unico della legge 30 dicembre 1959, n. 1234 ("vigilanza per la repressione delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario e di prodotti agrari"), in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione; d) l'art. 13 della legge 13 novembre 1960, n. 1407 ("norme per la classificazione e la vendita di oli di oliva"), in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 93 e 94 del regio decreto 1 luglio 1926, n. 1361 ("regolamento per l'esecuzione del R.D.L. 15 ottobre 1925, n. 2033"), in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 novembre 1969.

GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.