

## COMMISSIONI RIUNITE

### AFFARI COSTITUZIONALI (I) - GIUSTIZIA (IV)

I.

## SEDUTA DI VENERDÌ 27 GENNAIO 1967

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA IV COMMISSIONE ZAPPA

### INDICE

	PAG.
<b>Disegno e proposta di legge</b> ( <i>Discussione e rinvio</i> ):	
Disposizioni sull'istruzione sommaria ( <i>Approvato dalla II Commissione permanente del Senato</i> ) (2384);	
PENNACCHINI: Assistenza dei difensori nell'istruzione sommaria (2136) . . . . .	1
PRESIDENTE . . . . .	1, 8
DELL'ANDRO, <i>Relatore per la I Commissione</i> . . . . .	7
PENNACCHINI, <i>Relatore per la IV Commissione</i> . . . . .	2

**La seduta comincia alle 10.05.**

**Discussione abbinata del disegno di legge: Disposizioni sull'istruzione sommaria. (Approvato dalla II Commissione permanente del Senato) (2381) e della proposta di legge d'iniziativa del deputato Pennacchini: Assistenza dei difensori nell'istruzione sommaria (2136).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Disposizioni sull'istruzione sommaria » (*Approvato dalla II Commissione permanente del Senato*) (2381) e della proposta di legge d'iniziativa del deputato Pennacchini: « Assistenza dei difensori nell'istruzione sommaria » (2136).

Desidero ricordare alle Commissioni che martedì sera la IV Commissione giustizia ha chiesto l'attrazione in sede legislativa e la assegnazione alla competenza congiunta delle Commissioni I e IV della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Ferri e Bertinelli, assegnata alla Commissione giustizia in sede referente. Questa proposta di legge tratta materia analoga a quella dei due provvedimenti oggi al nostro esame. Poiché fino a questo momento non ci è pervenuta alcuna comunicazione da parte della Presidenza della Camera, penso che possiamo procedere nell'esame del disegno e della proposta di legge iscritti all'ordine del giorno rinviando ad altro momento la trattazione del terzo provvedimento ora ricordato.

Gradirei che fosse ben chiaro che le Commissioni I e IV hanno all'ordine del giorno la trattazione di questo problema soprattutto per un esame generale della situazione ponendo come eventuale l'approvazione di un provvedimento legislativo.

Propongo che questa mattina siano svolte le due relazioni, rispettivamente, dal deputato Pennacchini per la IV Commissione e dal deputato Dell'Andro per la I Commissione. A titolo informativo, se sarà il caso, ci potremo rivedere successivamente, dopo che ogni commissario sarà stato messo in grado di avere tutti gli elementi per valutare la situazione.

Il deputato Pennacchini ha facoltà di svolgere la relazione.

PENNACCHINI, *Relatore per la IV Commissione*. Le vicende che hanno portato alla situazione oggi in esame sono troppo note per dilungarmi nei particolari. Ricorderò soltanto per sommi capi:

1) la « novella », cioè la legge 18 giugno 1955, n. 517, con la quale è stata data attuazione alla norma costituzionale del diritto, per l'imputato, alla difesa in ogni stato e grado del procedimento, in applicazione all'articolo 24 della Costituzione;

2) la sentenza delle Sezioni unite della suprema Corte di cassazione, in data 17 maggio 1958, con cui è stata esclusa, in sede interpretativa, l'applicabilità alla istruzione sommaria delle prerogative concesse con la « novella »;

3) la sentenza n. 11 del 4 febbraio 1965 della Corte costituzionale con cui è stata respinta l'eccezione di incostituzionalità dell'articolo 392 del codice di procedura penale, motivando tale decisione con una diversa interpretazione da dare alle norme in base alle quali era stata esclusa l'applicabilità della « novella » all'istruzione sommaria;

4) la sentenza n. 52 del 16 giugno 1965 della Corte costituzionale con cui, in revoca della precedente, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 392 del codice di procedura penale per quanto riguardava l'inciso in contestazione « in quanto sono applicabili »;

5) la sentenza n. 5 dell'11 dicembre 1965 delle Sezioni unite penali della suprema Corte di cassazione con cui è stata esclusa, in sede interpretativa, la retroattività delle decisioni di cui sopra, precisando, in base all'articolo 136 della Costituzione ed all'articolo 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, che l'applicabilità all'istruzione sommaria delle norme di cui agli articoli 304 *bis*, *ter*, *quater* non può essere estesa ai processi in corso se non nel caso in cui occorra ancora compiere degli atti istruttori o non sia intervenuta richiesta di citazione a giudizio;

6) la sentenza n. 127 del 15 dicembre 1966 della Corte costituzionale con cui è stata respinta l'eccezione di incostituzionalità dell'articolo 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, motivando tale decisione con una diversa interpretazione per cui le sentenze della Corte che dichiarano l'incostituzionalità hanno efficacia retroattiva.

La base del dissenso era costituita, in un primo tempo, come ognuno può rilevare, dall'interpretazione dell'articolo 392 del codice di procedura penale, ove è stabilito che nell'istruzione sommaria si osservano le norme

previste per l'istruzione formale in quanto applicabili. Per la Cassazione tale applicabilità era da escludersi mentre per la Corte costituzionale era possibile e doverosa.

E' evidente che su tale contrasto si imperniava una questione di fondo ben più importante e delicata, cioè a chi concernesse l'autorità e la competenza per l'interpretazione delle leggi. La Corte di cassazione, quale massimo esponente del potere giurisdizionale, rivendicava a se tale diritto; la Corte costituzionale, pur non pronunciandosi direttamente in materia, fondava la costituzionalità della norma, su un'asserita più esatta interpretazione della legge e, pertanto, la interpretava a sua volta.

Da qui un gravissimo conflitto di competenza, con i suoi riflessi sullo svolgimento dei processi, sulla validità di quelli compiuti e, naturalmente, sull'opinione pubblica come tutti hanno potuto constatare.

E' doveroso per il vostro relatore rendere noto che anche in seno alla Commissione giustizia sono emersi, sin dall'inizio, due indirizzi nettamente differenziati, uno favorevole al carattere innovativo da attribuire alla norma e l'altro favorevole al carattere interpretativo.

La differenza è importantissima perché, a seconda delle due tesi, la legge opera *ex tunc* o *ex nunc*. Desidero ora illustrare ambedue le tesi, fondate a mio avviso su argomentazioni assai valide, lasciando agli onorevoli colleghi il compito di colmare le mie eventuali lacune.

Desidero, innanzi tutto, esaminare la prima tesi, quella che può essere definita « innovativa »; questa tesi si è concretata anche in una proposta di legge da me presentata ancor prima del disegno di legge governativo. A questa tesi ero allora favorevole per ragioni di mera opportunità.

In un contrasto tra i due vertici della giurisprudenza l'intervento del legislatore avrebbe dovuto, a mio avviso, rifuggire da ogni atteggiamento che potesse assumere veste di arbitrato.

Questo risultato sarebbe stato possibile solo con una pronuncia decisamente « innovativa » che, raggiungendo lo scopo di dare alla legge un significato preciso e inequivocabile, avrebbe evitato contrasti e reazioni, in quanto avrebbe praticamente finito per attribuire pieno rispetto alle tesi finora sostenute dalle due corti.

Del resto, a questa stessa conclusione era pervenuto anche il Senato, dato che il testo trasmesso alla Camera sembrava escludere ogni intenzione interpretativa.

Desidero ora fare alcune osservazioni sulla seconda tesi, quella che può essere definita « interpretativa ».

Gli argomenti addotti dai sostenitori di questa tesi sembrano, anche a me, assai fondati e sono del resto condivisi — devo fare questa precisazione per onestà di relatore — anche da larghi settori della magistratura nonché da qualificati esponenti del mondo giuridico.

A difesa della tesi interpretativa si dice infatti che, per prima cosa, inserire il carattere innovativo nella norma significherebbe prendere posizione a favore di una delle due tesi e, precisamente, di quella sostenuta dalla Corte di cassazione, in quanto la volontà di innovare comporta automaticamente il riconoscimento della carenza della legge attuale, e si respinge, così, la tesi sostenuta dalla Corte costituzionale secondo la quale già le norme vigenti della « novella » sarebbero applicabili all'istruzione sommaria.

Si dice inoltre, in secondo luogo, che la scelta così operata suffraga la tesi più lontana dallo spirito e dalla lettera della Costituzione, articolo 24, che esclude l'applicazione della « novella » all'istruzione sommaria.

Come terzo argomento si dice che, nel corso dei lavori preparatori della « novella », fosse emersa ben chiara la volontà del legislatore di estenderne l'applicazione anche all'istruzione sommaria; quindi non di nuova volontà si poteva parlare bensì di interpretazione autentica.

Si sostiene, pertanto, che il legislatore non è arbitro, ma parte in causa avendo già chiaramente indicato nella legge il proprio pensiero, favorevole all'applicazione della « novella » anche all'istruzione sommaria.

Sempre a sostegno di questa tesi si dice inoltre, come quinto argomento, che si chiederebbe definitivamente il problema con il rifiuto del legislatore ad intervenire su tutti i procedimenti di istruzione sommaria, svoltisi con gravissimo pregiudizio per i diritti della difesa sanciti dalla Costituzione. La necessità di tutelare comunque tali diritti aveva addirittura fatto affiorare, e giustamente a mio avviso nel caso di prevalenza di tale indirizzo, la proposta di prolungare il periodo di prescrizione in caso di annullamento del procedimento.

Si dice anche che, nel caso in cui fosse stato approvato il testo del Senato, sarebbe sorto certamente il problema della legittimità costituzionale di una legge che dichiarasse validi i procedimenti svoltisi in aperto contrasto con la Costituzione; si dice anche che

non sarebbe comunque possibile al Parlamento sanare, con efficacia retroattiva, una norma applicata in difformità al precetto costituzionale.

Devo, ancora, ricordare che a sostegno della tesi si afferma che non sarebbe possibile sanare questi procedimenti dato il loro numero che raggiunge i nove decimi di quelli finora celebrati.

C'era quindi, onorevoli colleghi, moltissima materia di meditazione.

Se tuttavia richiamo la vostra attenzione ad una situazione ormai superata ciò deriva dal fatto che la materia di meditazione, sia pure in rapporto ad altri elementi, rimane integra tuttora.

Quello che vi ho illustrato rappresenta, infatti, lo stato di cose anteriormente alla sentenza della Corte costituzionale n. 52, di data 16 gennaio 1965. Con tale sentenza detta Corte, pur nel confermare il suo assunto circa la doverosa applicabilità all'istruzione sommaria della « novella » del 1955, ha radicalmente mutato il sistema di realizzare il suo intento, togliendo di mezzo la materia stessa del contendere, costituita dall'inciso: « in quanto sono applicabili » dell'articolo 392 del codice di procedura penale. In tal modo, riportando la parte residuale dell'articolo ad una norma precettiva inequivocabile « nella istruzione sommaria si applicano le norme stabilite per l'istruzione formale » ha reso impossibile interpretazioni difformi da parte della magistratura, senza per altro pretendere di imporre a questa una determinata linea di condotta nell'estrinsecazione delle sue prerogative.

La situazione, però, è ugualmente tornata ad un punto morto, in relazione ad un altro aspetto dello stesso problema. La sentenza della Cassazione del dicembre 1966 ha riaperto il problema sulla base della decorrenza dell'applicabilità — o meglio dell'inapplicabilità — della norma dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. Assume la Cassazione, nell'esercizio della sua potestà interpretativa, che l'articolo 136 della Costituzione e l'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, indicano in modo inequivocabile la decorrenza dell'inefficacia della norma dichiarata incostituzionale nel giorno successivo alla decisione della Corte costituzionale.

Nel caso in esame, avendo la Corte costituzionale, con l'abolizione dell'inciso: « in quanto sono applicabili », reso obbligatoria la osservanza delle norme della « novella » del 1955 all'istruzione sommaria, tale obbligatorietà si deve riferire alle istruzioni ancora da

compiere e non a quelle già compiute che, pertanto, conservano la loro validità a tutti gli effetti.

Anche in questo caso si verte dunque, in campo strettamente interpretativo e l'interpretazione non è certo conforme all'indirizzo seguito dalla Corte costituzionale che già con la precedente sentenza n. 11 del 1965 aveva cercato, adottando sempre il sistema interpretativo di introdurre il principio della decorrenza *ex tunc* dei propri giudicati. La Corte costituzionale non poteva non rilevare la difformità, e ciò ha formato oggetto dell'ultima delle sentenze citate, la 127, in cui per riaffermare il principio si è ricorso ancora una volta al sistema interpretativo. Nel decidere, infatti, in materia di incostituzionalità dell'articolo 30, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, per il quale è stato dalla magistratura, in alcuni casi, negato il rinnovamento dell'istruttoria a processi ancora in corso, la Corte costituzionale ha ribadito la legittimità dell'articolo suddetto in quanto da interpretare in senso diametralmente opposto a quello sostenuto dalla Corte di cassazione. Ne consegue che per la predetta Corte debbono essere rinnovati tutti i processi istruiti con rito sommario, per i quali non sia ancora intervenuta sentenza irrevocabile.

Non sarà male, a questo punto, fare un quadro generale e riassuntivo, se mi è consentito, in termini un po' più colloquiali.

Esiste l'articolo 24 della Costituzione, il quale dice che: « la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento ». È intervenuta la « novella » del 1955, che ha statuito le garanzie della difesa nell'istruzione formale e non ha detto nulla per la istruzione sommaria, ritenendosi paga dell'articolo 392 del codice di procedura penale, che stabilisce che le regole dell'istruzione formale si osservano nella sommaria in quanto sono applicabili. Diciamo subito che è indiscutibile ed indiscussa la intenzione del costituente di estendere le garanzie della difesa alla istruzione sommaria, che ne abbisogna ancor più della formale. Infatti, nella formale chi decide è il giudice istruttore, per sua natura e definizione imparziale rispetto alle due parti (imputato e pubblico ministero), mentre nella sommaria la decisione spetta proprio al pubblico ministero, che è per sua natura l'avversario dell'imputato, il suo accusatore per definizione.

A questo riguardo, cade opportuno sottolineare che, in tema di applicazione della Costituzione, ci sono voluti otto anni per

riconoscere con legge i diritti della difesa — la « novella » del 1955 — ai quali debbono aggiungersi altri dieci anni perché tale principio si affermi nella elaborazione giurisprudenziale. Ma, si è poi affermato davvero?

Veniamo al seguito della vicenda. Pur non essendoci dubbi sulle intenzioni del costituente di estendere all'istruzione sommaria le garanzie della difesa, lo stato della legislazione ordinaria consentiva al giudice un contrario comportamento, quello cioè di escludere dalla sommaria queste garanzie proprio in virtù di quell'inciso dell'articolo 392 « in quanto sono applicabili », che lasciava al giudice stesso la possibilità di interpretare la legge nel senso che le regole della « novella » non fossero applicabili alla istruzione sommaria. Non restava, quindi, che seguire la strada da parte della Corte costituzionale, della dichiarazione della incostituzionalità dell'inciso « in quanto sono applicabili ». Esattamente ciò che venne richiesto in via giudiziale. Se non che la Corte costituzionale, con sentenza n. 11 del 1965, dichiarò costituzionalmente legittimo l'inciso dell'articolo 392, dichiarando errata l'interpretazione che ne aveva dato la Corte di cassazione.

A questo punto la Corte di cassazione, a sua volta, si irrigidisce assumendo che l'articolo 392, così come è formulato, è considerato costituzionale — quindi in grado di esplicare tutta la sua efficacia — per cui consente di non applicare le garanzie della difesa all'istruzione sommaria, che si giustifica razionalmente solo perché sommaria, cioè solo se tutto può procedere con la massima speditezza, lasciando alla difesa il compito di spiegare ogni sua attività solo nel corso del pubblico dibattimento. La Corte di cassazione, in altri termini, assume che una norma contestata sotto il profilo costituzionale, una volta passato favorevolmente l'esame di costituzionalità presso la Corte costituzionale, resta una norma ordinaria e la sua interpretazione come quelle di tutte le norme vigenti spetta soltanto alla magistratura e, in ultima analisi, alla Corte di cassazione stessa, senza alcuna possibilità di interferenza da parte di qualsiasi diversa autorità.

A questo punto non rimane alla Corte costituzionale, per salvare la lettera e lo spirito della Costituzione, che una unica via: quella di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'inciso famoso dell'articolo 392; e così fa, ritenendo di avere in tal modo definita la questione.

Ma così non è, perché a questo punto sorge un altro delicatissimo problema: la deci-

sione della Corte costituzionale vale per il futuro, cioè per le istruzioni aperte successivamente alla sentenza costituzionale, o anche per il passato, almeno per quanto riguarda i processi in corso?

Sono evidenti le conseguenze dell'una o dell'altra scelta. Infatti, estendere l'efficacia della sentenza anche ai processi in corso significherebbe annullare ed iniziare da capo migliaia di procedimenti svoltisi con istruzione sommaria senza l'assistenza del difensore, ammesso che in taluni casi ciò risulti possibile, data la scomparsa nel frattempo intervenuta delle tracce o prove del reato, come ad esempio nel caso di lesioni oggetto di perizia.

Il quesito è esaminato dalla Corte di cassazione nel corso della eliminazione di un altro ostacolo nel frattempo intervenuto: la interpretazione dell'articolo 30, comma terzo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, relativo al funzionamento della Corte costituzionale, che dice: « Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza », il che non fa che ripetere, con altre parole, il dettato dell'articolo 136 della Costituzione: « Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di un norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione ».

Tra le due dizioni, quella dell'articolo 30 sembra ribadire con maggior forza il principio dell'irretroattività delle sentenze costituzionali. Infatti la stessa dizione: « non possono avere applicazione » in luogo dell'altra: « cessa di avere efficacia » porta chiaramente alla conclusione che l'applicabilità viene confermata per il periodo anteriore alla sentenza.

La Cassazione consacra questa interpretazione escludendo in modo assoluto la retroattività delle sentenze costituzionali sia in base all'articolo 30 della legge del 1953 sia in base all'articolo 136 della Costituzione, confermando, in tal modo, la piena validità dei procedimenti svoltisi in passato con istruzione sommaria senza le garanzie alla difesa e, quindi, l'impossibilità della loro riapertura.

Per la verità, non tutta la Cassazione è di questo parere: soltanto le Sezioni unite penali; mentre quelle civili si sono dimostrate dello stesso parere della Corte costituzionale (di cui dirò in seguito), come pure taluni giudici penali di merito.

Che cosa ribatte invece la Corte costituzionale? Nel dichiarare perfettamente costitu-

zionale l'articolo 30 della legge del 1953, sancisce nelle motivazioni che l'inefficacia stabilita dall'articolo 136 della Costituzione non equivale alla abrogazione delle leggi cassate dalla Corte, ma a qualcosa di più: cioè ad una specie di invalidità delle leggi stesse. Dichiara cioè che, a suo avviso, le sentenze di illegittimità d'una legge implicano che la legge stessa si consideri, dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, come mai esistita assumendo, così, poteri non di abrogazione, ma di annullamento della legge incostituzionale. Ne consegue che, salvo i limiti invalicabili della cosa giudicata, devono ritenersi nulli, e quindi da rinnovare, tutti quei procedimenti penali, non ancora conclusi, in cui siano stati violati i diritti della difesa; e ciò non solo per quanto attiene alla istruzione sommaria, ma anche per tutti gli atti istruttori compiuti con tale rito prima della pubblicazione della sentenza.

Lungo sarebbe enumerare la vastità e la profondità delle reazioni che la dottrina ha fornito come anche gli acuti contrasti nelle due posizioni assunte dalle Corti. Succintamente ricorderò soltanto che i fautori della tesi della Corte costituzionale, cioè praticamente della retroattività, dicono che l'interpretazione costituzionale spetta sempre e soltanto alla Corte costituzionale (altrimenti perché la Corte si riunirebbe?), e che il rinnovo dei procedimenti iniziati, oltre ad assicurare più completa giustizia ai casi singoli, non sarebbe, poi così impossibile come si pensa, perché non tratterebbesi di 50 mila processi, ma di poche migliaia, data l'amnistia, i giudicati intervenuti fino al 1966, quelli terminati con l'assoluzione, i casi di atti istruttori che non abbiano inciso sullo svolgimento del procedimento, oltre alla considerazione che il rinnovo, per l'articolo 7 del decreto presidenziale 25 settembre 1955, n. 932, non deve partire dalla istruzione, ma dal giudice di primo grado.

Per contro, i sostenitori della tesi della Cassazione, oltre alle ragioni di opportunità di non gravare ulteriormente con nuova enorme mole l'arretrato della giustizia — considerazione, però, che non ha valore di fronte al dovere di realizzare la giustizia — sostengono che l'interpretazione della norma, anche di quella rimasta valida dopo l'esame di costituzionalità, spetta unicamente — in ultima analisi — alla Cassazione; che la irretroattività è assai chiaramente indicata dalla Costituzione e che non si può far discendere la inefficacia se non da un dispositivo di certezza che dichiari la incostituzionalità e non

da motivazioni interpretative contenute nella sentenza stessa.

In altre parole, alla Corte costituzionale è aperta la strada della dichiarazione della illegittimità di cui all'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 487. Avendolo lasciato in vita ha seguito la prassi, poi revocata, tentata per l'articolo 392, di sostituirsi al potere giudiziario per l'interpretazione normale e addirittura al potere legislativo per l'interpretazione autentica.

A questo punto occorre trarre le conseguenze dalla situazione quale si presenta al nostro esame.

Abbiamo davanti a noi tre proposte di legge. Di esse, due sono di data più remota e chiaramente influenzate da una situazione ormai non più attuale. Parlo della mia proposta n. 2136 e del disegno di legge già approvato dal Senato. Entrambi si prefiggevano lo scopo di eliminare la causa di contrasto fra le due Corti in merito all'applicabilità all'istruzione sommaria delle norme per l'istruzione formale. Il sistema seguito era di pronunciare esplicitamente l'obbligo dell'applicabilità, togliendo così ogni valore discrezionale all'inciso: « in quanto sono applicabili » dell'articolo 392 del codice di procedura penale. Contemporaneamente, entrambe le proposte si preoccupavano di delimitare il campo di applicazione di detto obbligo circoscrivendolo ai processi istruiti con rito sommario per i quali non fosse intervenuta la richiesta della citazione giudiziale.

La prima parte è superata in quanto non fa che ripetere, con altre parole, l'articolo 392 così come è stato modificato con la soppressione dell'inciso da parte della Corte.

La seconda parte, escludendo la retroattività, si trova in contrasto con il deliberato della Corte costituzionale e, se approvata, sarebbe per coerenza dichiarata illegittima dalla Corte stessa. Non mi rimane quindi, come presentatore, che ritirare la mia proposta e, come relatore, pregare il Governo di ritirare la sua.

Rimane la proposta di legge n. 2859 di iniziativa dei deputati Ferri Mauro e Bertinelli, che tende risolvere il problema della decorrenza dell'inefficacia della norma dichiarata incostituzionale, mediante l'interpretazione autentica del terzo comma dell'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che recita: « Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza ». Non entro nel merito dell'intento perché mi

pare scontato e non abbisogna di alcun commento; senonché non posso fare a meno di rilevare una contraddizione fra il titolo e il testo della proposta, in quanto non di « interpretazione autentica » si tratta, ma di vera e propria modifica di una norma con l'aggiunta di un dispositivo che completa quello già esistente. Ma, oltre a ciò, anche se la proposta è abilmente congegnata per superare eventuali ostacoli, si tratta di modifica d'una legge di attuazione costituzionale; modifica che, a mio avviso, si riflette inevitabilmente su un articolo della Costituzione stessa, il 136 e, pertanto, non trattasi di legge ordinaria per cui non è quindi questa — a mio avviso — la sede idonea per trattarne.

Ma, a parte l'aspetto procedurale, vorrei invitare i colleghi a considerare un altro lato della questione che ritengo non sia di minore importanza. Addentrandoci in questa materia, noi rappresentanti del potere legislativo, non possiamo esaminarla, come è stato fatto da alcuni membri — anche autorevoli — del mondo giudiziario, con lo spirito di chi assisterebbe ad una competizione sportiva o nell'intento di vedere, più per curiosità che per interesse, quale delle due parti in causa finirà con il prevalere. Il Parlamento, se interviene in merito, non deve e, ritengo, non vuole assumere le funzioni di arbitro in questo interessante incontro ma, considerato che il contrasto esiste per cause oggettive e che ambedue le tesi sono fondate e degne del massimo rispetto, se non altro per l'autorità da cui promanano, si deve porre al di fuori e togliere di mezzo le cause che hanno originato il conflitto.

Mi sia consentito, innanzi tutto, rilevare che l'essersi mantenuto finora estraneo alla vertenza non rappresenta insensibilità del Parlamento, che più volte ha dibattuto la questione, ma doveroso riserbo di fronte ad un conflitto tra i vertici della giurisdizione; riserbo che, ove non osservato, avrebbe necessariamente implicato una presa di posizione del potere legislativo a favore di una corte e, naturalmente, contro l'altra, con notevole confusione di poteri e lesioni di prestigio.

Non ce ne vogliano coloro, e sono molti, che, per loro stessa ammissione, avrebbero voluto il Parlamento organizzatore di uno spettacolo nazionale in cui, attraverso un ampio dibattito, si fosse pervenuti ad una clamorosa condanna di una delle due parti in causa. A noi il compito di eliminare, se possibile, i motivi di contrasto, non certo quello di inasprire ancor di più la situazione.

Sotto questo profilo vogliamo esaminare le conseguenze di una eventuale approvazione della proposta Ferri. Non sarebbe certo soddisfatta la Corte di cassazione, che si vedrebbe clamorosamente respinta la sua tesi attraverso una interpretazione autentica diametralmente opposta. Ma ancora meno ne potrebbe essere soddisfatta la Corte costituzionale che, anche se vedesse confermato il proprio punto di vista, dovrebbe prendere atto di una nuova impostazione di principio, certamente non gradita: quella che i propri deliberati, per esplicitare efficacia, necessitano di una legge ordinaria e non sono quindi direttamente operanti.

Certo, questa non era l'intenzione dei proponenti che hanno presentato la legge prima che si delineasse l'attuale vertenza, ma come evitare ugualmente questa umiliante conclusione? A parte, poi, il quesito, che addito all'attenzione degli onorevoli colleghi, se veramente occorra una legge per rendere esecutive le deliberazioni della Corte costituzionale quando non pronuncino l'incostituzionalità della legge presa in esame.

Concludendo, a mio avviso il fulcro del problema non consiste tanto nel legiferare per diminuire il contrasto — tra l'altro qualunque legge che non accogliesse il principio della Corte costituzionale sarebbe senz'altro dichiarata incostituzionale — quanto nell'attribuire alla Corte costituzionale, come in effetti vorrebbe la proposta Ferri, sia pure in via indiretta, una potestà oggi controversa, quella appunto di annullare e non semplicemente abrogare le leggi incostituzionali.

A parte l'estrema gravità ed importanza della decisione, che naturalmente non avrebbe effetti solo sulla controversia dell'istruzione sommaria, ma su tutte le decisioni della Corte costituzionale, ivi comprese quelle in materia civile, non ritengo che un tale principio possa farsi rientrare in una legge ordinaria, ma occorre una legge costituzionale e, se si interpreta letteralmente l'articolo 136, una vera e propria modifica della Costituzione. Su questo punto sono certo che molto meglio di me vi intratterà il collega Dell'Andro.

L'esperienza ci ha dimostrato che non è più possibile ricorrere ad espedienti che allargano il problema anziché eliminarlo. La questione va affrontata radicalmente, con i mezzi risolutivi che la stessa Costituzione pone in mano al legislatore; altrimenti conviene, con tutti i disagi che ne derivano, lasciare le cose come stanno.

Questa è la prima impressione cui è pervenuto il relatore dopo un esame, purtroppo per il poco tempo a disposizione non molto approfondito, di tutti gli aspetti della questione. Ma sarà al relatore di sommo conforto conoscere il parere degli onorevoli colleghi.

**DELL'ANDRO, Relatore per la I Commissione.** Ritengo che, dopo le chiarissime e precise messe a punto del deputato Pennacchini, il quale non soltanto ha esposto la situazione di fatto, ma anche fissato i principi ai quali ci si dovrebbe ispirare, a me non resti molto da dire, perché le conclusioni e, prima ancora, il metodo usato dal collega Pennacchini, mi trovano senz'altro d'accordo.

Poiché lo stesso onorevole Pennacchini ha dichiarato di ritirare la sua proposta di legge, essendo venuta meno la materia del contendere, e poiché d'altra parte ritengo che il Governo non insisterà ulteriormente nel chiedere alle nostre due Commissioni riunite l'approvazione del suo disegno di legge già approvato dal Senato proprio per lo stesso motivo, mi pare che, attualmente, la discussione vada circoscritta nei termini indicati alla fine del suo intervento dal collega Pennacchini.

Dopo l'ultima pronuncia della Corte costituzionale non vi è dubbio che l'inciso « in quanto sono applicabili » dell'articolo 392 del codice di procedura penale deve ritenersi illegittimo. Non vi è dubbio conseguentemente che in questa sede, da parte del legislatore ordinario, nulla si possa fare, data la dichiarazione di illegittimità già pronunciata dalla Corte costituzionale.

La questione che, forse, rimarrebbe in piedi è quella indicata dal collega Pennacchini, e cioè se il principio sancito costituzionalmente dell'inviolabilità dei diritti della difesa sia applicabile alle istruzioni non ancora concluse oppure no. In definitiva è proprio questo il nocciolo della questione.

Su questa materia, ovviamente, la Corte costituzionale nulla poteva dire, anche se lo ha detto, e noi non possiamo tener conto della interpretazione data dalla Corte costituzionale. Si tratta, infatti, di materia interpretativa e non di legittimità quindi, a mio avviso, non possiamo tener conto delle osservazioni non incidenti ai fini del giudizio di costituzionalità. È ben vero che la Corte costituzionale deve interpretare la norma per valutarne la conformità della medesima alla Costituzione, ma è anche vero che la materia della interpretazione della legge è conferita, allo stato attuale, della nostra Costituzione alla Corte di cassazione.

Detto ciò, a me pare che, se un dissenso attualmente ci sia, esso non è tra Corte costituzionale e Corte di cassazione, ma il dissenso è interno alla magistratura ordinaria, in considerazione delle diverse posizioni che i giudici ordinari vanno prendendo.

Sono del parere cioè che, risolta con l'ultima sentenza della Corte costituzionale la illegittimità dell'articolo 392 del codice di procedura penale, non vi è più materia di contrasto tra Corte costituzionale e Corte di cassazione. Il contrasto, come ho già detto, è soltanto tra le diverse decisioni prese nell'ambito della stessa magistratura ordinaria.

Che, poi, questo contrasto tragga origine da alcune affermazioni, per altro non molto precise, della Corte costituzionale, questo è un altro discorso.

Attualmente abbiamo questa situazione: la Corte di cassazione ha deciso in un senso, mentre alcuni giudici ordinari stanno decidendo in altro senso. Il contrasto, quindi, è soltanto interno. Stando così le cose, non possiamo — a mio avviso — intervenire, e non è che non lo si debba fare per opportunità, ma ogni nostro intervento significherebbe una presa di posizione nell'ambito di un contrasto che va risolto all'interno dell'organo giudiziario.

Indubbiamente, è possibile l'emanazione di una legge ai fini dell'interpretazione autentica del testo sul quale vi è la divergenza. Si può, quindi, obiettare che, per ragioni di opportunità, dovendosi la giustizia applicare a tutti, ad un certo momento il legislatore può far luce, con una norma di interpretazione autentica, sul contrasto esistente all'interno della magistratura.

Ma, come giustamente obiettava il collega Pennacchini, può essere fatto questo con una legge ordinaria? Aderisco senz'altro alla risposta negativa che lo stesso collega ha dato. Quanto è stato proposto dai deputati Ferri Mauro e Bertinelli risolve autenticamente, se è possibile, la divergenza su di un testo che, indubbiamente, è di attuazione costituzionale. Come tale, qui si dovrebbe proporre una legge nuova, costituzionale. In quella sede, allora, potremo discutere dell'intero problema e, forse, sarà bene che lo

si faccia, se ancora le divergenze interne dell'organo giudiziario dovessero permanere.

Dopo quanto ha detto il collega Pennacchini in maniera così seria, precisa e documentata, non ho altro da aggiungere. La mia modestissima opinione di Relatore è che, attualmente, non si possa intervenire attraverso una legge ordinaria e, quindi, non in questa sede, ma che si debba intervenire soltanto con legge costituzionale.

PRESIDENTE. Se gli onorevoli colleghi condividono la mia opinione, sarebbe opportuno un brevissimo rinvio, per un momento di meditazione. In questo caso, mi premurerò di far pervenire ad ogni collega il testo delle due relazioni, ed anche la documentazione che la Commissione giustizia sta approntando.

Non so se la notizia sia esatta, io l'ho appresa personalmente il 24 di questo mese alla Corte di cassazione attraverso le dichiarazioni di un collega che, in quello stesso giorno, alla I Sezione penale si era sollevata eccezione di incostituzionalità in rapporto ai diritti della difesa e che il Procuratore generale, intervenendo, aveva chiesto al Presidente (che sembra abbia accettato) di deferire il caso alle Sezioni unite della Corte di cassazione.

È questo un elemento di giudizio che sarà bene tener presente, quanto meno perché una sentenza delle sezioni unite potrebbe offrire altri motivi di attenzione e di valutazione.

Quindi, e in relazione a quanto ho appena riferito, ed in relazione al tempo necessario ad ogni commissario per procedere ad un esame approfondito della questione, d'accordo con il collega Ballardini, presidente della I Commissione affari costituzionali, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 10,55.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. ANTONIO MACCANICO

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO