

IV. — SEDUTA POMERIDIANA DEL 28 APRILE 1966

Ordine giudiziario - Pubblico ministero - Scelta del metodo - Delega - Legge ordinaria - Struttura del processo penale.

PRESIDENTE	190
ASSENNATO	187
CARIOTA FERRARA	180, 187
ROMEO	167

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17,50.

ROMEO. Prima di entrare nel merito degli argomenti che intendo svolgere ritengo opportuno soffermarmi su due osservazioni che questa mattina sono state fatte dal deputato Dell'Andro, che mi hanno lasciato perplesso.

In primo luogo il collega Dell'Andro ha affermato che non si dovrebbero approfondire le questioni di principio, pur ammettendo che queste ritornino in discussione in sede di esame delle norme particolari.

Ora, penso che la nostra discussione debba vertere, in via principale, proprio sull'esame delle questioni di principio che, una volta deliberate, renderanno più facile la strada per quelle che sono le norme particolari.

La seconda osservazione dell'onorevole Dell'Andro, che ha destato le mie perplessità, è quella con cui ha precisato di non ritenere che uno dei primi poteri dello Stato sia quello punitivo. Ora, ritengo che rientri nei compiti specifici dello Stato, nel suo dovere e nel suo volere, la facoltà di affermare la pretesa punitiva nei confronti di coloro i quali siano venuti meno alla legge.

Ho fatto queste osservazioni che ritenevo necessarie e tralascio di trattare particolarmente il problema della delega, essendo d'accordo, in linea di massima, con l'onorevole Riccio che non vi sono motivi di ordine costituzionale che si oppongano alla concessione della delega. Ritengo essenziale giungere quanto prima a risultati concreti nella riforma del codice di procedura penale: se ciò sarà possibile attraverso la legge delega si seguirà questa strada altrimenti non ci opporremo a battere altre vie.

Fatte queste premesse di carattere generale, desidero esprimere il mio plauso per il lavoro concreto e meditato fatto dagli onorevoli Fortuna e Valiante nella preparazione delle loro relazioni.

L'onorevole Fortuna ha denunciato la crisi della giustizia, crisi che ci trova tutti concordi perché già altre volte ed in altre occasioni abbiamo avuto modo di rilevare come, effettivamente, la giustizia in

Italia versi in una grave situazione. Mi permetto di osservare che la crisi della giustizia non si riflette solo sulle sorti della democrazia ma su quelle dello Stato. Infatti l'amministrazione della giustizia è l'indice del senso dello Stato: se manca la giustizia o se essa è carente, manca o è insufficiente il senso dello Stato, per cui non è un'offesa alla democrazia, ma allo Stato, quella di non eliminare le ragioni che determinano la crisi della giustizia. Da anni si parla di questo tema e numerosi sono stati, in tal senso, i congressi, le riunioni e i dibattiti. A mio avviso il motivo della crisi della giustizia va ravvisato nella impossibilità del giudice di dare, con mezzi idonei e solleciti, certezza di decisione ai conflitti tra cittadini e tra cittadini e lo Stato e, per quanto riguarda il campo penale, di dare una buona applicazione della legge con la garanzia ed il rispetto dei diritti della difesa che sono essenziali.

Senza dubbio la riforma del diritto processuale penale può essere uno dei mezzi validi per combattere la crisi ma, solo con questo, non si raggiungerà lo scopo se non si affronteranno (come ha rilevato l'onorevole Fortuna) gli altri problemi che riguardano l'amministrazione della giustizia e, particolarmente, quelli dell'ordinamento giudiziario, dal momento che lo snellimento del processo non determinerà risultati concreti se, contemporaneamente, non si provvederà a coprire i vuoti oggi esistenti negli organici della magistratura.

Ricordo che in sede di discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia fu rilevato, dall'onorevole Amatucci, che negli organici dei magistrati mancavano ben 1.106 unità. Lo stesso onorevole Amatucci denunciò le difficoltà che incontrava il reclutamento per la magistratura, specialmente di personale giovane. Malgrado le facilitazioni apportate negli esami, ancora oggi manca quella adesione da parte dei giovani, quella partecipazione ai concorsi che, invece, sarebbe tanto necessaria. Come rimedio è stata prospettata la eliminazione della collegialità dei giudici di appello e di cassazione, la soppressione delle preture e l'abolizione del collegio nei tribunali, affidando la competenza civile e penale di primo grado ad un giudice monocratico togato. Sono contrario a queste proposte perché la collegialità, specie nei giudizi penali di una certa rilevanza, dà maggiori garanzie, almeno per quanto riguarda la formazione dialettica della volontà. Mi dichiaro, invece, d'accordo sulla riduzione del numero dei componenti il collegio sia davanti alla corte di appello che a quella di cassazione.

A parte le altre riforme, quella del codice di procedura penale rappresenta uno dei mezzi necessari per affrontare quelli che l'onorevole Fortuna chiama guasti e carenze del sistema giudiziario. Tale eliminazione ha un presupposto: l'indipendenza della magistratura ed il

superamento delle divisioni che, in quest'ultimo tempo, si sono manifestate nel suo seno.

Questa mattina l'onorevole Riccio rilevava quanto deleteria fosse questa divisione. Il nuovo ordinamento giudiziario deve rendere effettiva l'indipendenza del giudice ed è necessario riconoscere coraggiosamente quelli che sono i difetti della legge del 1958 sul Consiglio superiore della magistratura in cui manca, appunto, l'attuazione della volontà di statuire l'indipendenza della magistratura da ogni altro potere. Il solo intervento del Ministro di grazia e giustizia nel Consiglio superiore sminuisce l'indipendenza di quell'organo.

L'ordine giudiziario deve avere una posizione costituzionale autonoma, la sua funzione non può avere indirizzo politico a meno che non si voglia sovvertire l'ordine dello Stato. Nell'applicazione delle leggi il magistrato ha il dovere di rispondere soltanto alla propria coscienza, ma questo non significa che esso possa interpretare le leggi soggettivamente secondo la propria concezione politica. Si parla spesso, come ha accennato l'onorevole Leone all'ultimo congresso dei magistrati, di interpretazione politica, mentre l'interpretazione della legge, in uno Stato di diritto, deve avvenire secondo precisi e rigorosi metodi interpretativi.

La magistratura non può trasformarsi in un centro di potere che usi delle leggi come strumento per affermare le proprie e le altrui scelte politiche che non siano quelle che risultano dalla volontà del legislatore.

In una società, come la nostra, ove le idee politiche sono divergenti e contrastanti, il giudice deve porsi in una rigida posizione di imparzialità e di esclusiva osservanza della legge: soltanto da questa posizione egli trarrà prestigio e potrà dare forza ed autorità alla propria decisione.

Sentiamo spesso affermazioni come quella che la magistratura deve operare negli atti di giurisdizione una scelta *lato sensu* politica se non anche partitica. In nome dell'autonomia dell'ordine giudiziario si sostiene la necessità di osservare ed attuare, oltre che nella lettera, anche nello spirito i precetti costituzionali.

A questi concetti obietto che molti principî costituzionali sono semplici affermazioni astratte e generiche che non possono essere recepite dai giudici ma, soltanto, dal Governo e dal Parlamento nella loro iniziativa legislativa.

I principî astratti e generici non possono trovare attuazione da parte del giudice che deve applicare le leggi approvate dal legislatore.

Il giudice, di fronte alla legge, ha due sole possibilità: o la norma è contraria ai principî stabiliti dalla Costituzione ed allora deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, oppure la norma non è contraria ai precetti costituzionali ed allora il giudice ha il dovere di

applicarla anche se per caso non sia pienamente rispondente ai principi della Costituzione.

Se il giudice, invece, in nome dei principi programmatici della Costituzione fosse indotto a non applicare la legge, finirebbe con l'usurpare un potere che è esclusivo del Governo e del Parlamento in quanto a questi organi soltanto è riservata l'attività politica diretta ad adeguare la legislazione alle norme della Costituzione.

Ma non si tratta solo di autonomia ed indipendenza dell'ordine giudiziario. All'indipendenza ed all'autonomia dell'ordine come tale deve corrispondere l'indipendenza apparente e reale del giudice e bisogna garantirgli la libertà anche nei confronti del potere esecutivo. Devono essere apprestati strumenti legislativi che garantiscano l'indipendenza del giudice contro tutti e contro i poteri di fatto. Va affermata l'eguaglianza dei giudici nella funzione e nell'attività; indipendentemente dal grado che occupa nella gerarchia ogni giudice svolge una funzione identica: applica il diritto. Ed in questa funzione il principio di uguaglianza non può essere intaccato. Questo, però, non significa l'eliminazione dalla differenza di grado di giurisdizione in cui i giudici operano. I gradi di giurisdizione non possono costituire una gerarchia: essi sono soltanto una garanzia per i diritti soggettivi, per i diritti della difesa e dello Stato. Non significa che i giudici di primo grado non siano sullo stesso piano morale e giuridico dei giudici di secondo grado. Ammessa e riconosciuta la parità della funzione, non si può disconoscere che la più valida preparazione giuridica deve essere posta a base per l'assegnazione ai vari gradi di giurisdizione.

In questo argomento, che riguarda l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, rientra l'esame della figura del pubblico ministero la cui attuale posizione costituzionale va determinata tanto più che essa, nel tempo, è venuta praticamente a mutare da quella originaria.

Secondo l'ordinamento giudiziario del 1865 (articolo 129) il pubblico ministero era il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria ed era posto sotto la direzione del ministero della giustizia. La concezione del pubblico ministero, come rappresentante del potere esecutivo, trovò subito delle limitazioni nel Carrara, nel Baroni, nell'Impallomeni, nel Casorati, nel Mattiolo, nel Mortara, nel Garofolo, i quali avvertivano che interesse dello Stato è la retta amministrazione della giustizia con l'esplicazione della funzione attraverso un organo da esso dipendente, ma appartenente all'ordine giudiziario. In tal modo, verrebbe meno la distinzione dei poteri e si verificherebbe l'usurpazione del potere giudiziario da parte dell'esecutivo.

Per quanto autorevoli fossero queste obiezioni esse non ebbero riscontro nella legislazione, pur trovando risposdenze nei dibattiti par-

lamentari ed in un progetto di legge presentato dallo Zanardelli, Presidente del Consiglio, di concerto con il guardasigilli Cocco Ortu. Questo disegno di legge non ebbe fortuna ed il pubblico ministero venne ancora definito rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria e sottoposto alla direzione del ministero dai decreti 14 dicembre 1921, n. 1978 e 30 dicembre 1923, n. 2786.

La struttura del pubblico ministero è stata alquanto mutata dal decreto legislativo luogotenenziale 14 febbraio 1944, n. 288 e dal regio decreto-legge 31 maggio 1946, n. 511 (articolo 39).

Con la prima è stato introdotto il controllo giurisdizionale sulla archiviazione degli atti da parte del pubblico ministero; con la seconda è stata abrogata la norma dell'ordinamento giudiziario del 1941 ed al Ministero di grazia e giustizia è stato attribuito solo il potere di vigilanza sui magistrati reagenti estendendo ai magistrati del pubblico ministero la garanzia della inamovibilità pur con qualche temperamento.

Per l'influenza che il pubblico ministero ha nell'ordinamento processuale ritengo opportuno e preliminare affrontare il problema della sua natura e della sua posizione. Non si può ritenere che le due surrichiamate norme legislative abbiano giurisdizionalizzato l'organo e ne abbiano effettivamente determinato l'autonomia dal potere esecutivo. Sotto alcuni aspetti si è, invece, determinata una confusione. Non risulta chiarita la posizione del pubblico ministero: egli è sempre « parte » nel processo ma con la potestà di agire senza contrasto dell'altra parte, quella privata; ha alle sue dipendenze la polizia giudiziaria ed ha posizione di favore nel ricercare le prove a sostegno delle sue vedute di « parte ». Inoltre, la possibilità che i giudici inquirenti vengano trasferiti al ramo giudicante può mettere alcuni di loro da una posizione di pari grado in una posizione superiore o inferiore. Permane, così, l'ambiguità del passato.

L'onorevole Fortuna, pur non assumendo una netta posizione, accetta il carattere prettamente giudiziario delle funzioni del pubblico ministero. L'onorevole Valiante, invece, propone di restituire al pubblico ministero la veste di rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria precisando la sua natura di parte.

Tra le diverse impostazioni dei due relatori il criterio discrezionale va ricercato nella determinazione delle funzioni del pubblico ministero e del loro limite.

Se il pubblico ministero è considerato « giudice » è difficile renderlo pari nei diritti e nelle garanzie alla parte contrapposta: se, invece, il pubblico ministero è considerato « parte » la difesa avrà possibilità di parità ed il giudice avrà effettiva autonomia ed indipendenza.

Non possiamo trascurare di considerare la posizione del pubblico ministero in Svizzera, in Francia, nel Belgio. In questi paesi il pubblico ministero esercita una funzione diversa dal giudice ed è, anzi, ritenuta antitetica e distinta.

Per il pubblico ministero sono stati adottati tre sistemi:

1) quello della legislazione francese, in cui il pubblico ministero — considerato rappresentante del potere esecutivo — è incaricato del controllo politico dell'amministrazione della giustizia ed ha affidati funzioni e poteri adeguati;

2) quello della legislazione germanica che lo considera funzionario amministrativo senza le prerogative dei magistrati e senza ingerenze sulla magistratura;

3) quello nato nel regime borbonico-napoletano che lo considera un magistrato, ma rappresentante del potere esecutivo.

A me pare che oggi in Italia, l'attuale posizione del pubblico ministero si ricolleggi al sistema borbonico-napoletano, mentre ritengo che:

a) il pubblico ministero dovrebbe essere considerato indipendente gerarchicamente e funzionalmente dalla magistratura, senza alcuna potestà di controllo o di ingerenza su di essa;

b) le funzioni del pubblico ministero dovrebbero essere considerate non giudiziarie ma amministrative; con tali funzioni, potrebbe anche dipendere dal potere esecutivo e, quindi, non potrebbe avere ingerenza o controllo sulla giustizia;

c) nel processo penale il pubblico ministero dovrebbe essere una delle parti in causa con pari diritti dell'altra parte in modo che entrambe le parti del processo si troverebbero in un equilibrio subordinato al giudizio autonomo ed indipendente del giudice.

Assegnando queste funzioni, queste posizioni, questi limiti al pubblico ministero gli si toglierebbe, in definitiva, l'arbitrio dell'azione penale e del processo. Non si dica che i cittadini si sentano più garantiti da un pubblico ministero magistrato perché, a mio vedere, la netta separazione del pubblico ministero dal potere giudiziario renderebbe maggiormente indipendente il giudice, non più collegato al pubblico ministero dall'appartenenza allo stesso organo e da una parità di funzioni, perché l'azione penale, se anche promossa dal pubblico ministero, sarebbe decisa dal giudice con maggiore autonomia e garanzia per la difesa dell'incolpato. Il magistrato, poi, sarebbe libero dai poteri di controllo che in passato venivano riconosciuti al pubblico ministero e che, se

anche aboliti formalmente, permangono in dipendenza dell'appartenenza allo stesso organo giudiziario.

Né si dica che il pubblico ministero, non appartenente al potere giudiziario, sarebbe arbitro dell'azione penale perché il poterla promuovere non significherebbe, di per se stesso, instaurazione dell'azione penale in quanto dovrebbe sempre intervenire l'azione del giudice *non inaudita altera parte*. Sarebbe questo l'unico sistema che darebbe ai cittadini sicurezza e libertà e sarebbe la base per giungere alla trasformazione del processo penale.

La configurazione del pubblico ministero, come parte nel processo, è il presupposto essenziale ed indispensabile per qualsiasi riforma processuale e, proprio per questo, sento di dovermi soffermare particolarmente sulla natura del pubblico ministero.

Alla mia concezione di un pubblico ministero non appartenente al potere giudiziario verrà opposto che essa è contraria alla Costituzione, ma ritengo non esatta questa eccezione perché la questione della natura del pubblico ministero è tuttora aperta ed il legislatore è libero in ogni direzione. L'articolo 107 della Costituzione si limita ad affermare che: « Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario » e risulta dai lavori preparatori che questa norma venne così formulata proprio in previsione della riforma dell'ordinamento giudiziario che doveva seguire quella del codice processuale. Risulta esplicitamente che la Costituente ritenne che, soltanto dopo la determinazione delle funzioni del pubblico ministero, sarebbe stato possibile definire la sua figura e le sue garanzie. La funzione di promuovere l'azione penale, affidata al pubblico ministero dall'articolo 112 della Costituzione, è indipendente dalla figura del pubblico ministero e dalla struttura del nuovo processo. L'obbligo, del quale il pubblico ministero è investito dalla Costituzione (articolo 112), di esercitare l'azione penale, non fa discendere, come alcuni sostengono, l'esclusione del pubblico ministero quale rappresentante del potere esecutivo. Nella discussione in sede di Costituente si ebbero tre tesi:

a) una sostenuta da Calamandrei, Ambrosini, Bozzi, Patricolo e Vinciguerra che ritenevano che il pubblico ministero dovesse considerarsi organo del potere giudiziario;

b) una sostenuta da Leone, Conti, Perassi e Bettiol che ritenevano il pubblico ministero organo del potere esecutivo e che nel processo dovesse assumere la figura di « parte »;

c) una terza sostenuta da Ruini, Targetti e Laconi, che vedevano nel pubblico ministero una figura mista, stante la promiscuità delle sue funzioni giurisdizionali ed esecutive.

Di fronte a queste tre tesi l'Assemblea scelse quella sostenuta da Ruini e Targetti, ed ebbe l'adesione anche di Leone, per cui si rinviò la soluzione della questione alla legge ordinaria fino a quando la riforma delle norme di procedura penale non avesse definita la figura del pubblico ministero.

Ho richiamato questi precedenti per dimostrare che non esiste, come mi sembra ritenga l'onorevole Fortuna, alcuna pregiudiziale di ordine costituzionale per dare al pubblico ministero una figura piuttosto che un'altra.

La distinzione tra pubblico ministero e giudice sorge, come fu rilevato dal Calamandrei in sede di Costituente, « da una ragione di ordine psicologico e, cioè, che non è possibile concentrare in una sola persona il momento di porre il problema e quello di risolverlo: da tale incompatibilità delle due funzioni sono sorti i due organi distinti ». È vero che il Calamandrei sostenne la natura giurisdizionale del pubblico ministero, ma ciò era spiegabile perché con il codice di rito di quel tempo, e ancora vigente, sono affidate al pubblico ministero funzioni giurisdizionali: istruzione sommaria, emissione degli ordini di cattura, concessione della libertà provvisoria, richiesta di citazione in giudizio, scarcerazione provvisoria in caso di applicazione di amnistia e di indulto, ordine di carcerazione o di scarcerazione, provvedimenti di cumulo di pene, ecc.

Se con il nuovo codice di rito, si vuole giungere alla unificazione dell'istruttoria presso il giudice istruttore, « tutte affidate al giudice istruttore » come dice il relatore Valiante, « nella quale il pubblico ministero avrà la facoltà di fare le sue richieste e di parteciparvi, ma sempre che gli accertamenti del giudice istruttore siano legati a richiesta espressa o a controllo del pubblico ministero », è evidente che verrebbero tolte al pubblico ministero le funzioni giudiziarie e gli rimarrebbero affidate, in parte, funzioni semplicemente giudiziarie unitamente ad altre in materia amministrativa come quelle, ad esempio, attinenti allo stato civile, agli ordini professionali, ai manicomi ed alle quali vi si potrebbero aggiungere quante, allo stato, sono attribuite agli ordini giudiziari quale quella elettorale, della stampa, del registro delle imprese, ecc.

Sono, queste ultime, materie attualmente affidate agli organi giudiziari, perché rientrano nelle loro funzioni istituzionali, per motivi di quella competenza tecnico-giuridica che è ugualmente riconosciuta agli uffici del pubblico ministero. Per avversare lo sganciamento del pubblico ministero dal potere giudiziario e farlo considerare organo di collegamento fra il potere esecutivo e quello giudiziario, potrebbe derivare indebita ingerenza dell'esecutivo nelle funzioni della magistratura giudicante. Si dimentica che questa ingerenza può dipendere, invece, dalla facoltà attribuita al Ministro di grazia e giustizia di promuovere azione

disciplinare contro tutti i magistrati giudicanti e requirenti, e dal potere di sorveglianza che il ministro, per effetto dell'articolo 56 delle disposizioni di attuazione della legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura, ha in tutti gli uffici giudiziari con la facoltà di chiedere ai capi di corte informazioni sui magistrati.

L'eliminazione di ogni ingerenza dell'esecutivo nell'esercizio delle funzioni del potere giudiziario dovrebbe essere attuata con l'abolizione di queste norme e non potrebbe significare ingerenza la funzione autonoma del pubblico ministero che, con semplici funzioni di collegamento, avrebbe soltanto il compito di riferire sull'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, sui magistrati che avessero violato i loro doveri, conservando agli organi competenti la facoltà di promuovere e di adottare i provvedimenti del caso.

Se, come dice il relatore Fortuna, « postulato fondamentale » del nuovo sistema processuale, è l'effettiva parificazione tra accusa e difesa in istruttoria, non vedo come questo principio possa essere conciliato con l'appartenenza del pubblico ministero all'ordine giudiziario.

L'appartenenza del pubblico ministero all'ordine giudiziario, come osserva il procuratore generale Garofalo presso la corte di appello di Palermo, porta quale evidente conseguenza la nessuna difficoltà, di indole giuridica, di affidare al pubblico ministero l'istruzione del procedimento penale da lui stesso promossa e buona parte dei relativi provvedimenti di carattere giurisdizionale. La ragione di tenere distinto l'organo che promuove e svolge l'azione penale sorge soltanto nel momento in cui interviene il giudizio sull'imputato ed è determinata soltanto, come aveva rilevato il Calamandrei, da una incompatibilità psicologica e, cioè, che non è possibile ammettere che lo stesso accusatore diventi giudice. L'incompatibilità sorge soltanto nel momento in cui si instaura il giudizio: nella fase istruttoria non avrebbe carattere assoluto ed inderogabile ma solo di opportunità in quanto tutti i provvedimenti giurisdizionali emessi nel corso dell'istruttoria, avrebbero carattere e finalità preventive che potrebbero sbocciare nel rinvio a giudizio o nel proscioglimento.

Se, effettivamente, si vuole togliere al pubblico ministero la posizione privilegiata nella raccolta degli elementi di accusa, e che i suoi assunti non esercitino nell'animo del giudice influenza alcuna, e che la difesa abbia tutte le garanzie, e si vuole evitare la reiterazione di atti da parte degli organi diversi, e si vuole, come ha detto il relatore Fortuna, risolvere « un problema di equilibrio di parti, di dialettica di funzioni, di meccanismi oggettivi di garanzia » se al pubblico ministero si vuole attribuire il potere-dovere di promuovere l'azione penale e « non appare opportuno che a lui venga affidato il compito di condurla e, in particolar

modo, di decidere su questioni incidentali relevantissime anche ai fini della libertà personale e sul rinvio a giudizio dell'imputato » per il pubblico ministero non si può configurare che la qualità di « parte », che trova riscontro nel vigente codice di procedura penale del 1930 (Ministro Rocco), ove tale classificazione — soppressa dal codice Finocchiaro Aprile del 1913 — è stata ripristinata.

Non si dica che la figura di « parte » del pubblico ministero potrebbe far ritenere che il promuovere l'azione penale sia soltanto una facoltà e non un dovere. Si tratta non di una facoltà, ma di un obbligo (il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, statuisce l'articolo 112 della Costituzione). Si tratta, cioè, di un « potere-dovere » dello Stato di applicare la legge con la garanzia del rispetto della difesa dell'incolpato. Lo Stato, nella sua sovranità ha due diritti: quello di far rispettare la legge e quello di giudicare chi ha violato la legge e, nella attuazione del principio della separazione dei poteri, ha riservato al pubblico ministero l'esercizio dell'azione penale, cioè la surrichiamata pretesa punitiva, ed ai giudici quella di giudicare.

Si tratta di due distinti organi e di distinte funzioni. Il pubblico ministero è l'organo pubblico che ha l'obbligo di promuovere l'azione penale. Si vuol dire che il pubblico ministero è il *dominus* dell'azione penale quasi a far intendere che è sua la facoltà di promuoverla o meno (e sotto questo aspetto si avvisano i pericoli di una sua diretta dipendenza dal potere esecutivo) mentre, per avere egli l'obbligo di promuoverla, a norma dell'articolo 112 della Costituzione, deve essere considerato il *servus* dell'azione penale, come ha rilevato il senatore Morvidi nella seduta del 25 novembre 1964 dell'altro ramo del Parlamento.

Non si dica che il pubblico ministero non può essere considerato parte in quanto nel processo non fa valere un interesse proprio in contrapposto a quello dell'imputato: egli rappresenta lo Stato che fa valere il proprio diritto sovrano di chiedere la punizione di chi ritiene abbia violato la legge ed ha, come parte contrapposta, l'imputato il quale ha diritto di non essere considerato colpevole fino a quando il potere giudiziario non lo abbia definitivamente condannato (articolo 27 della Costituzione).

Si sostiene che la figura del pubblico ministero come « parte » derivi dal parallelismo del processo civile che non può essere ritenuto concepibile senza l'esistenza dell'attore e del convenuto sulle cui domande ed eccezioni il giudice decide. Per escludere tale parallelismo si fa rilevare che nel giudizio civile il giudice non può condannare il convenuto quando l'attore rinunci alla domanda, mentre nel processo penale, il giudice può condannare anche quando il pubblico ministero abbia chiesto l'assoluzione dell'imputato.

Questo argomento è privo di qualsiasi fondamento perché non è esatto che il processo civile abbia quale presupposto necessario la partecipazione dell'attore e del convenuto, potendo il convenuto rimanere contumace e senza difesa e potendo verificarsi anche la contumacia dell'attore ed il processo continuare a richiesta di una sola delle parti, oppure cessare per l'inattività di entrambe le parti. Nel processo penale, invece, esiste sempre la contrapposizione delle parti perché l'imputato, in caso di contumacia, è rappresentato da un difensore e, in ogni caso, il processo deve giungere ad un giudicato: non cessa mai per l'inattività delle parti. Il rilievo che l'imputato può essere condannato anche quando il pubblico ministero ne abbia chiesta l'assoluzione corrisponde, appunto, al principio della divisione dei poteri e alla distinzione del potere del pubblico ministero da quello del potere giudiziario. Il potere giudiziario, avendo come « esclusiva attribuzione » il « giudicare », esercita questo potere autonomamente e indipendentemente da quello del pubblico ministero che, appunto per questo, ha funzioni distinte e separate e non giurisdizionali.

Diversamente, ritenendo entrambi gli organi appartenenti al potere giurisdizionale, si dovrebbe ravvisare un conflitto fra gli appartenenti allo stesso organo che, certamente, non darebbe prestigio all'organo giurisdizionale.

Nel giudizio si distinguono tre diverse funzioni che corrispondono: all'accusa, alla difesa ed alla decisione e, ad ognuna di queste funzioni, deve corrispondere un ufficio per esplicarla e ciascuno di questi uffici deve essere distinto e differenziato.

Diversamente si cade nel processo inquisitorio in cui il maggior difetto è costituito dal fatto di concentrare nello stesso ufficio l'accusa e la decisione. I difetti dell'attuale processo italiano sono costituiti dalla confusione tra polizia giudiziaria, pubblico ministero e giudice che, promiscuamente, si assumono il compito (che dovrebbe essere esclusivamente riservato al giudice) di accertare la colpevolezza o l'innocenza dell'inquisito. La situazione di « paragiudice » del pubblico ministero che, generalmente, prende l'iniziativa dell'azione penale solo a seguito di denuncia della polizia o dei privati, lo fa venire meno a quella che è la sua funzione, attribuitagli dall'articolo 112 della Costituzione, in quanto, in pratica, le funzioni di tutela della società sono assunte dalla polizia.

Conosco le resistenze sulla differenziazione del pubblico ministero dai giudici; esse provengono particolarmente dalla categoria e sono state ripetute nel convegno svoltosi a Roma in questi ultimi giorni. Si ritiene che la differenziazione possa costituire rinuncia o diminuzione dell'attuale posizione della categoria.

A parte che questo interesse di categoria non può essere considerato valido per noi, che del problema dobbiamo avere una visione meno angusta, non limitata, non ispirata da criteri di categoria, ma ampia e che consideri le finalità generali della riforma, nulla vieta che, riconoscendosi nel pubblico ministero una figura distinta dal giudice, si possano adottare anche altre garanzie perché il pubblico ministero non sia soggetto ad estranee pressioni ed interferenze che limitino o tentino di deviare la sua attività e la sua funzione.

L'indipendenza che al pubblico ministero deve essere assicurata è quella della funzione ad esso attribuita dalla Costituzione e, cioè, l'obbligatorietà di esercitare l'azione penale.

Questa funzione, il pubblico ministero deve svolgerla indipendentemente dal potere esecutivo che non deve mai esercitare influenza alcuna per attenuare l'autonomia della funzione assegnata dalla Costituzione all'organo del pubblico ministero. senza dire che — ad ovviare l'eventuale inerzia del pubblico ministero — soccorre la denuncia del privato e la costituzione di parte civile e potrebbe essere consentita, come in altri Paesi, l'azione popolare.

Un pieno e completo sganciamento del pubblico ministero dal potere esecutivo non è ritenuto possibile neanche da coloro che ne sostengono l'indipendenza tanto che parlano solo di una « certa indipendenza » oppure di « indipendenza ».

A garantire al pubblico ministero l'indipendenza nell'esercizio della sua funzione potrebbe intervenire una idonea disciplina per la sua tutela che è sempre possibile anche non assimilandolo al giudice.

Non ritengo che, parlando di indipendenza del pubblico ministero, si possa volere l'autonomia e l'indipendenza tra gli appartenenti allo stesso organo. L'ufficio del pubblico ministero non può non corrispondere al principio della sua « unità e individualità » che ha per presupposto naturale una scala gerarchica ed un rapporto di subordinazione che non sono discutibili.

Altro argomento che viene addotto per sostenere l'assimilazione del pubblico ministero al giudice è che il pubblico ministero, come giudice, ha il dovere di sostenere l'affermazione della giustizia e non l'accusa; ha, cioè, il dovere di essere imparziale.

L'imparzialità non è un dovere soltanto del giudice e del pubblico ministero: è un dovere di tutti i funzionari dello Stato (del prefetto, degli appartenenti alla polizia, di tutti coloro che hanno affidata una funzione pubblica) e non per questo, per l'obbligo di essere imparziali, gli altri funzionari dello Stato sono assimilati ai giudici. La distinzione tra pubblico ministero e giudice non deve discendere dal loro dovere di imparzialità, che è obbligo per tutti coloro che sono investiti di una

funzione pubblica (tanto che la violazione di questo dovere è punita come reato di « abuso di ufficio » o di « interesse privato in atti di ufficio »), ma dalla diversa funzione assegnata: al pubblico ministero quella dell'esercizio dell'azione penale, al giudice quella di giudicare l'innocenza o la colpevolezza dell'accusato.

Il pubblico ministero esercita la sua funzione ai « fini della giustizia » così come l'esercita l'avvocato in quanto anche questi giura di adempiere al proprio dovere non solo « con lealtà, onore e diligenza » ma anche « ai fini della giustizia ».

Il pubblico ministero non viene meno alla sua funzione e diventa giudice solo perché, pur rappresentando l'accusa, può anche chiedere l'assoluzione, così come l'avvocato non viene meno alla sua funzione quando non chiede l'assoluzione del proprio difeso.

L'assimilazione del pubblico ministero al giudice, a mio modo di vedere, non corrisponde alla diversa funzione loro assegnata e, se mantenuta, non consentirebbe la riforma della struttura del processo penale che mi pare sia una esigenza concordemente manifestata. Tutti i mali ed i pericoli dell'attuale codice di rito derivano dalla mancanza di parità tra accusa e difesa; e la parità non potrà mai essere raggiunta se la natura del pubblico ministero sarà pari a quella del giudice, perché il processo, malgrado il conclamato suo carattere accusatorio, sarebbe ispirato al principio inquisitorio.

Affermando la parità tra accusa e difesa, non voglio affermare che il difensore possa avere gli stessi poteri di iniziativa e di persecuzione del pubblico ministero, ma è necessario che la difesa abbia mezzi e poteri, sia pure di resistenza e di opposizione, per un equilibrio della situazione processuale in cui il giudice possa fondare la propria decisione di innocenza o di colpevolezza del prevenuto.

La riforma del processo penale, richiede, dunque, preliminarmente, la riforma dell'istituto del pubblico ministero, la determinazione dei suoi poteri, che non devono avere carattere decisorio, ma soltanto la potestà di chiedere provvedimenti al giudice che, adottandoli, è tenuto ad attuarli con la partecipazione della difesa.

Questi principî della riforma, che io auspico, corrispondono a quelli adottati da altri Paesi progrediti ed evoluti, nei quali sembra che non esista la crisi della giustizia.

La riforma dell'istituto del pubblico ministero non tende a diminuire il prestigio della sua funzione, che rimane altissima e da tutti riconosciuta, e che rimarrebbe tale anche se egli, come ha proposto il professore Foschini, rinunciasse alla preminenza del suo seggio nelle aule di giustizia e sedesse allo stesso banco del difensore.

Affermato il carattere non di giudice, ma di parte, del pubblico ministero, diventa logica la strutturazione del processo così come, per grandi linee, è stata prospettata dai relatori Fortuna e Valiante. Una volta che al pubblico ministero si sia limitata la sua attività al promovimento dell'azione penale, e che le sue indagini preliminari risultino contenute nella formulazione dell'imputazione, e sia stata esclusa la facoltà del pubblico ministero di compiere atti preliminari di istruzione, l'unificazione dell'istruttoria può essere concentrata presso il giudice istruttore semplificando l'*iter* del processo, con la sostituzione, tra l'altro, di un'ordinanza di rinvio a giudizio all'attuale sentenza istruttoria ed allargando il campo dei giudizi per direttissima.

Il processo deve avere il suo svolgimento con maggiore rispetto della persona umana. Esprimo dei dubbi sulla opportunità di abolire, almeno in giudizio, la formula di proscioglimento per insufficienza di prove, mentre mi dichiaro pienamente consenziente per tutte le norme che riguardano la libertà personale e la custodia preventiva, e sono d'accordo con il relatore Valiante, quando esprime perplessità sul tempo massimo previsto per la durata dell'istruttoria e sulla natura dell'istruttoria stessa. L'istruttoria deve tendere, a mio modo di vedere, più che alla finalità dell'accertamento della responsabilità dell'imputato, alla decisione, da parte del giudice istruttore, sull'archiviazione o sul rinvio a giudizio e, allora, dovendosi procedere al dibattimento, all'assunzione delle prove dirette a formare e a motivare la decisione del giudice per l'assoluzione o la condanna dell'imputato.

Il principio dell'oralità, il reciproco controllo delle parti, deve caratterizzare il nuovo processo penale, e sono d'accordo che vi si introduca l'esercizio dell'azione civile per la riparazione del danno con facoltà, per il giudice penale, di liquidarlo o di assegnare una provvisoria esecuzione.

Non mi soffermo sugli altri vari problemi. Ritengo che la nostra esperienza ci porterà a conclusioni concrete ed unitarie, in quanto è comune l'aspirazione di questa Commissione a formare un *corpus iuris* che continui la tradizione della legislazione italiana che è stata sempre maestra di diritto.

CARIOTA FERRARA. Cercherò di essere estremamente sintetico e dirò subito, nel prospettare alcune idee, che se il diritto è organismo nel cui palpito si fondano le voci della vita e le voci del pensiero, noi, questa mattina, abbiamo sentito autorevoli ed alte voci del pensiero, ma ci siamo un po' allontanati dalla realtà della vita, tanto più se si pensa che siamo qui non per un codice di diritto penale, ma per un codice di procedura penale.

Devo, innanzi tutto, ricordare la fatica dei relatori e desidero rendere omaggio agli onorevoli Fortuna e Valiante che, ancora una volta, hanno dimostrato il loro ingegno ed il loro valore.

Dirò subito che condivido pienamente il pensiero che sia opportuna, anzi necessaria, la concessione della delega, e questo per ragioni insuperabili di ordine tecnico e di ordine pratico.

Affermo, anche, che non volere la delega significa non volere un nuovo codice di procedura penale. L'articolo 76 della Costituzione fu approvato senza discussione all'Assemblea costituente, mentre in sede di sottocommissione fu avanzata qualche riserva e qualcuno parlò anche di menomazione del prestigio delle Camere. Ma, secondo quasi tutta la dottrina, l'emanazione di provvedimenti in virtù di delega è giustificata da ovvie necessità.

Ricordo, inoltre, che in quella sede fu anche proposto che fossero indicate tassativamente le materie per cui fosse o meno possibile concedere la delega; ma a ciò si obiettò da parte del relatore, onorevole Tosato, che in quel modo si sarebbe avuta una vera e propria menomazione del potere legislativo.

Lo stesso onorevole Mortati, e con ciò rispondo al collega Guidi, prospettò l'opportunità che i decreti emessi in conseguenza della delega dovessero essere sempre conformi ai principi stabiliti dal Parlamento all'atto della concessione della delega.

Ecco perché all'articolo 76 è stata adottata la formula « con determinazione di principi e criteri direttivi ».

Mi dichiaro, quindi, pienamente d'accordo con il collega Fortuna che, nella seconda parte della sua relazione, dice: « ...Si può ben affermare che la scelta di tale formula prevista dall'articolo 76 della Costituzione risponda non tanto a motivi di opportunità, quanto ad una esigenza imprescindibile, poiché proprio la materia dei codici non appare suscettibile di una legiferazione diretta da parte del Parlamento... ».

Sono andato, a questo proposito, a consultare le *Istituzioni di diritto pubblico* del Mortati ed ho rilevato che su questi argomenti il Mortati è sulle stesse posizioni dei nostri relatori. Egli difatti scrive: « ..L'esigenza pratica è quella di affidare la disciplina di materie molto complesse o tecniche a organi come quelli governativi, capaci di dare ad esse maggiore precisione. Il caso tipico è quello dei codici che, per la vastità e delicatezza della materia, richiedono una cura minuta anche nei minimi particolari, non sempre adeguatamente apprezzabili da una numerosa assemblea politica ».

Inoltre, mi permetto di aggiungere che non credo esista, in senso assoluto, alcun codice elaborato da una assemblea legislativa.

Ecco, perché, sostenere che non bisogna concedere la delega, significa, sotto molti aspetti, non volere un nuovo codice di procedura penale.

Condivido anche i punti base del disegno di legge che, a mio avviso, debbono essere oggetto di puntualizzazione e di alcune modifiche, specie in riferimento alla libertà dell'individuo, nel rispetto, s'intende, dello Stato e delle sue leggi.

In un nuovo codice di procedura penale aderente alla realtà storica dello Stato, del quale l'individuo ha determinato l'evoluzione, deve essere dominante la preoccupazione della libertà del cittadino, specie in una società che, a volte, inverte la gerarchia dei valori — dei quali si è parlato questa mattina — abbassando gli individui a strumenti di se stessa.

Si è parlato in quest'aula anche di crisi della giustizia. Mi permetto di dire che l'affermazione non è esatta, perché la giustizia è un ideale che non può essere in crisi. Essa sta nel cuore degli uomini, quando questi uomini sono sani ed onesti.

Vi può essere crisi di questa o di quella ideologia, di una sovrastruttura contingente o relativa, vi possono essere insufficienze che vanno corrette nel funzionamento della giustizia. Ecco perché, anche da parte nostra, si avverte la spinta, l'attesa, per le riforme di struttura della legge processuale penale, da tempo e da ogni parte auspicate.

Il collega Guidi, questa mattina, ha affermato che sono trascorsi venti anni inutilmente. Mi permetto di osservare che il tempo non è passato del tutto inutilmente, dal momento che ha offerto la possibilità di meditazioni, di esami, che hanno indicato come l'indagine ed il campo della riforma debbano essere più vasti e radicali degli orientamenti e delle critiche iniziali, che ora si appalesano insufficienti ed inadeguate.

Dunque, sulla necessità di una riforma del processo penale, si è tutti d'accordo, nel clima di un nuovo costume in fatto di libertà personali, da instaurarsi nella pratica giudiziaria. Alla creazione di esso deve mirare essenzialmente l'apprestamento delle nuove norme. In nessun argomento, più che in questo, le norme valgono, sempre che lo spirito del magistrato sia disposto a sentirne il valore e i fini.

Partendo dalla fase iniziale dobbiamo, innanzi tutto, ricordare che le finalità del processo penale devono essere tenute presenti, più che mai, in questo nostro tempo in cui sono preminenti anche istanze di ordine sociale; istanze della collettività, che non debbono — diciamo noi — essere in contrasto con le istanze dell'individuo, dell'uomo libero in una società di uomini liberi.

Bisogna anche ispirare il progetto di cui trattasi ai prevalenti principî di diritto internazionale, dominanti nella lotta contro il delitto e nella rieducazione dei colpevoli recuperabili alla società.

Partendo dalla fase delle indagini preliminari di polizia giudiziaria, mi permetterò di dire soltanto che è importantissimo il problema dei diritti e dei doveri di questa polizia nel sorgere del processo penale. Per questo è necessario un pronto, tempestivo, efficace intervento del pubblico ministero, in tale prima fase di indagine, sempre tendente a contenere, ma non ad opprimere, quella che è l'attività della polizia.

Questo lo ricordo perché, appunto, incomincia a palesarsi l'opportunità che al rappresentante della pubblica accusa — come avremo occasione di dire — siano sottratte le funzioni propriamente istruttorie, così che lo stesso si dedichi al controllo della polizia giudiziaria, senza peraltro influenzare l'espressione sincera e spontanea di operazioni e di deduzioni degli inquirenti.

In tal modo si assicurerebbe una garanzia nell'acquisizione delle prove del reato, a volte fondamentali, per lo svolgimento del processo.

Mi permetto di ricordare che se la Costituzione ha assegnato al pubblico ministero il carattere di organo del potere giudiziario, con ciò non ha soppresso il suo compito di parte. Da qui la sua inclusione tra i soggetti necessari del processo. Collocare sullo stesso piano, quindi, pubblico ministero e giudice non è possibile. Piuttosto incombe la necessità di realizzare una piena parità tra accusa e difesa.

La permanenza di un organo che dia impulso all'azione e la mantenga fino alla decisione del processo, determina la permanenza dell'accusa e, quindi, di un organo della stessa. Pubblico ministero e giudice, magistrati entrambi, sono entrambi organi dello Stato, ma lo Stato, oltre e prima di giudicare, accusa. Accusa per verificare anche, attraverso il contrasto con la difesa, in quale senso debba giudicare.

Questa non è parzialità che possa offendere il pubblico ministero; è conseguenza della sua immodificabile posizione dialettica, nel rapporto processuale. La Costituzione, appunto, ne riafferma il carattere di appartenente all'ordine giudiziario, ne fissa l'estraneità a interessi individuali, l'impersonalità nella funzione. Impersonalità, però, che non può essere equidistanza o posizione soprastante rispetto alle pretese che nel processo vengono in conflitto, posizione che è propria del giudice. Il pubblico ministero è titolare di una pretesa dello Stato, mentre il giudice non personifica alcuna pretesa, ma è l'arbitro tra pretese.

Del resto, se la difesa dell'imputato dà corpo ad un istituto a sé, polarizzando le istanze individuali, le istanze della collettività debbono essere polarizzate in un autonomo istituto processuale: il pubblico ministero.

In tal modo, essendo processualmente presenti ed operanti due istituti, che fanno vivere uno l'istanza individuale, l'altro l'istanza collettiva, risulta purificato l'ufficio del giudice da qualsiasi istanza diversa da quella di comporre la dialettica. Non può negarsi che la natura essenziale della sua funzione è radicata nella logica del processo e destinata, in qualunque sistema processuale, a sopravvivere sempre più perfezionandosi.

Mi permetto di dichiarare il mio dissenso alla separazione dei ruoli, da qualche parte proposta, tra magistratura requirente e giudicante. Così si costituirebbe una distinzione, propriamente giuridica, tra magistratura requirente e magistratura giudicante, mentre, a mio parere, è stata una conquista l'aver abolita detta distinzione e l'aver ottenuto un complesso unitario, senza differenziazioni di ordine giuridico, senza alcuna di quelle barriere che non possono esistere nell'ambito della famiglia giudiziaria.

Inoltre, è indiscutibile che il pubblico ministero debba avere le stesse garanzie spettanti al magistrato giudicante, il che costituisce riaffermazione piena della inscindibile unità dell'ordine giudiziario.

Pertanto, affermo che le funzioni del pubblico ministero, dirette all'attuazione imparziale della legge, hanno carattere prettamente giudiziario e possono sostanziare guarentigie d'indipendenza che sono proprie del giudice; che i componenti l'ufficio del pubblico ministero fanno parte integrante dell'ordine giudiziario e che, pertanto, anche la valutazione della loro attività, è di competenza esclusiva dei consigli giudiziari e del Consiglio superiore della magistratura, per attenerci alle ultime riforme introdotte.

Mettere il pubblico ministero alle dipendenze del potere esecutivo, come da alcuni si propone, costituirebbe, a mio avviso, un regresso.

Bisogna, al contrario, riconoscere a quest'ultimo la qualità di organo della giustizia; circondarlo, come magistrato, di assolute garanzie; attribuirgli il potere di disporre della polizia giudiziaria, mettendo questa alle sue dipendenze, oltre che a quelle del Ministro della giustizia.

Sicuramente la figura del pubblico ministero è complessa: esso ha senza dubbio anche funzioni amministrative, ma non sono queste a caratterizzarne la natura.

Ciò che caratterizza il pubblico ministero è l'esercizio dell'azione penale, come l'articolo 112 della Costituzione prescrive. Egli realizza il potere punitivo dello Stato e, come il pretore e come il giudice, agisce di ufficio, di iniziativa, cioè senza interferenza degli altri poteri e senza altro controllo che non sia di organi del potere giudiziario. Ecco il carattere giurisdizionale del pubblico ministero così come è giurisdizionale l'esercizio, da parte del giudice, dell'azione penale e della giustizia puni-

tiva. Per questo, logicamente, si provvederà a non far più rivivere certe disposizioni anacronistiche come ad esempio quelle dell'articolo 298 del codice di procedura penale, che attribuiscono ad un organo del pubblico ministero, e propriamente al procuratore generale, un potere di vigilanza sui giudici istruttori.

Il pubblico ministero, pertanto, avvalendosi dei suoi poteri di polizia giudiziaria, potrà svolgere, in luogo della istruzione sommaria, indagini preliminari.

Nella struttura dell'istruttoria unificata attribuita al giudice, resta automaticamente esclusa la possibilità che il pubblico ministero svolga attività istruttoria.

Pertanto, il suo potere resterà limitato da quelli che sono gli estremi della sua funzione: *dominus* dell'azione penale, egli curerà di promuoverla alla notizia del crimine e sarà l'organo propulsore del procedimento, mantenendo con il giudice istruttore tutti i rapporti regolati dalla legge.

Anche noi siamo del parere di unificare l'istruttoria. Nessun compromesso è possibile fra istruzione sommaria e istruzione formale, ma si impone l'unificazione dell'istruzione nell'attività esclusiva del giudice istruttore.

La dialettica delle parti (accusa e difesa) deve iniziare già in fase istruttoria e, perciò, l'istruzione deve essere affidata al giudice istruttore, al quale si devono sottrarre tutte quelle preoccupazioni, quelle istanze interiori che sono proprie dell'accusa. E ciò sarà possibile, soltanto, ristabilendo l'ufficio del pubblico ministero come ufficio specificamente di accusa e con i relativi poteri, eliminando tutti quegli altri che spettano unicamente al giudice.

Di certo, il primo problema che si pone all'osservazione di chi voglia accingersi a studiare gli orientamenti di una riforma è quello relativo all'unificazione dei due riti ora in vigore: il formale ed il sommario. Se da tempo veniva segnalata l'opportunità dell'unificazione e reclamata l'urgenza del provvedimento, la recente sentenza della Corte costituzionale ha posto i termini di una situazione in virtù della quale la discussa esigenza assume carattere di urgenza.

Estese anche al rito sommario le norme contenute negli articoli 304-*bis*, *ter* e *quater* del codice di procedura penale, può ben affermarsi che, in rapporto alla sostanza, non esiste ormai alcuna differenza tra le due forme e che, pertanto, nulla possa più giustificare la separazione e la diversità dell'organo procedente.

Il fondamento dell'istruzione sommaria risiedeva, di fronte ai casi di più semplice accertamento ed in difetto degli estremi per il giudizio direttissimo, sulla celerità del suo espletamento per la più rapida cele-

brazione del dibattimento: essa appunto si inseriva nel processo penale come un *quid medium* fra istruzione formale e giudizio direttissimo. Inoltre se, anche in rapporto ai casi di facile accertamento, non sarà possibile procedere con accentuata rapidità, dovendosi l'istruzione sommaria egualmente imbattere negli inevitabili indugi già previsti per la formale, sembra non ricorrere più fra i due riti una differenziazione tale da giustificare la duplicità dell'organo.

Il problema della unificazione impone la scelta dell'organo che dovrà compiere l'istruzione. Se il pubblico ministero è parte nel processo penale, esso non può assumere nel contempo le funzioni di istruttore. E se l'istruzione implica permanentemente un criterio di valutazione di ciascuna prova e di ogni singolo atto, essa non può restare sottratta alla garanzia del giudice.

Ecco perché concordiamo con le proposte di unificare nella istruttoria formale i due riti attualmente in vigore con un correlativo ampliamento dei casi di giudizio direttissimo.

Vorrei, ora, accennare alla partecipazione del difensore, come ad un particolare di rilievo dell'istruzione. Bisogna riconoscere che una fase iniziale di segretezza nella istruzione si pone come una esigenza invulnerabile del processo penale per evitare il rischio di inquinamenti e di capovolgimenti di ogni dato di verità e di giustizia. Vi sono processi indiziari in cui è necessario mantenere inizialmente il segreto istruttorio. È necessario convalidare e rendere sempre più funzionale il diritto del difensore ad assistere agli esperimenti giudiziari, alle perizie, alle perquisizioni domiciliari e alle ricognizioni come è previsto al punto 23) dell'articolo 2 del disegno di legge.

La partecipazione del difensore alle operazioni della prova generica, invero già consentita dal legislatore del 1955, realizza una essenziale prerogativa della difesa e non può che contribuire all'accertamento della verità: si concilia con tutte le finalità dell'istruzione.

Bisogna però ammettere la partecipazione del difensore all'interrogatorio dell'imputato, allargando così l'enunciazione del punto 23). Mantenendo il divieto del colloquio prima dell'interrogatorio la situazione non sarebbe mai dannosa per i fini della giustizia. Anzi, la presenza del difensore potrebbe essere utile anche allo scopo di prevenire manchevolezze dannose per l'accertamento della verità. Sono d'accordo nel puntualizzare i limiti regolatori della partecipazione del difensore alla istruzione. La presenza del difensore alla raccolta delle prove specifiche e, cioè, all'acquisizione delle disposizioni testimoniali, annullerebbe la indispensabile segretezza dell'istruzione.

Nel processo penale il contraddittorio è elemento caratteristico del dibattimento e tale deve rimanere.

Concordiamo dunque con il disegno di legge ministeriale (punto 16) per l'unificazione dell'istruzione presso il giudice istruttore. Solo rispettando la dualità dei termini accusa-difesa, considerando il processo come dialettica delle parti contrapposte, tutelando la difesa con l'affidamento dell'istruzione al giudice, si potrà altresì garantire l'aspetto più intimo e geloso dell'indipendenza del giudice: quella spirituale. Non può esservi vera indipendenza del giudice senza pienezza di garanzia per la difesa dell'imputato. Solo quando essa sarà attuata nella preparazione delle prove, il giudice sarà salvo dal sospetto che, deliberando la sua sentenza su prove dovute alla sola attività del pubblico ministero, specie nei confronti di imputati sprovvisti del difensore di fiducia, esso non abbia, più o meno consapevolmente, ceduto a una sensazione di autorità dell'ufficio del pubblico ministero che, se non snatura e se non contamina la sua funzione, l'appanna.

L'istruzione non dovrebbe cristallizzare le prove e tendere a determinare l'indagine dibattimentale. Si tratta di costruire un tipo di istruttoria nuovo affidato esclusivamente — come afferma il collega Valiante — al giudice istruttore.

A mio avviso le sentenze istruttorie di proscioglimento dovranno sempre essere motivate. Pur non essendo possibile consacrare in rapporto ad esse il giudicato, potendosi con il concorso di nuovi elementi riaprire l'istruttoria, pur essendo vero che il prosciolto non è, in assoluto, come il rinviato a giudizio un condannato, sono evidenti il fondamento giuridico e la necessità di illustrare le ragioni del proscioglimento. È interesse del cittadino e della giustizia enunciare le ragioni della infondatezza di un'accusa; è anche indubbio che la lentezza della giustizia è pregiudizievole alla ricerca della verità perché aumenta il pericolo della dispersione delle prove e toglie efficacia alla punizione intimidatoria della pena.

La celebrazione del giudizio al più presto, dopo il reato, attua nel modo migliore l'aspirazione alla più sollecita possibile applicazione della legge. Credo che la durata massima dell'istruttoria, fissata nel termine di diciotto mesi, sia eccessiva e possa ridursi ad un anno, prorogabile in casi di impossibilità dalla sezione istruttoria.

Mi permetto osservare che molte volte per ragioni psicologiche contingenti, politiche o ambientali, ispirate a interessi o a passioni, la rapidità di un giudizio può nuocere alla sua obiettività. La mancanza di serenità è nemica della rapidità, della immediatezza: basti pensare al gran numero di remissioni di querele...

ASSENNATO. Per sfiducia nella giustizia...

CARIOTA FERRARA. No, la remissione della querele è tutt'altra cosa. Molte volte la remissione della querele può essere l'espressione

di un ripensamento, di una serenità che il tempo fa sorgere nell'animo di chi in un primo momento, dopo un dissidio, un dissapore, si è trovato su un piano di asprezza e di aggressività.

Pertanto, si può ampliare il campo di applicazione del giudizio direttissimo; ma bisogna farlo, se necessario, con cautela e specificando i reati, specie dal punto di vista qualitativo, per i quali sia consentita tale forma di procedimento in relazione a tutti quei casi nei quali non ricorra la necessità di indagine istruttoria.

L'opportunità dell'ampliamento del giudizio direttissimo è strettamente connessa con l'unificazione delle istruttorie. Del resto il limitatissimo uso, fino ad oggi fatto, del giudizio direttissimo, contrasta con l'attuazione della rapidità, quando è necessaria, per la realizzazione della giustizia.

L'ampliamento, cauto e meditato, del giudizio direttissimo potrebbe essere compiuto con una razionale, coordinata integrazione delle norme relative al giudizio direttissimo ed all'istruzione sommaria.

Per l'attuazione dei tempi occorre superare un complesso di inconvenienti che, attualmente, intralciano il sollecito corso. Basti accennare, tra l'altro, alle interminabili stasi determinate dall'espletamento di talune perizie, che si snodano attraverso concessioni di molteplici proroghe.

Penso che debba essere adeguatamente sostenuta, in riferimento alla Costituzione, la proposta di sopprimere la motivazione nelle decisioni istruttorie di rinvio a giudizio, che possono essere fatte mediante ordinanza: in tal modo si verrebbe a guadagnare un considerevole periodo di tempo e ad evitare un lavoro non necessario, dato che la motivazione della sentenza istruttoria non ha, in alcun caso, un valore determinante.

Per quanto attiene alla libertà personale, la nuova impostazione generale del processo, la considerazione dovuta al provvedimento del giudice, il compito di parte del pubblico ministero, impongono la modifica di moltissime norme, specie in riferimento allo strapotere che, attualmente, la legge conferisce al pubblico ministero e alla supervalorizzazione della sua impugnazione nel confronto con il provvedimento giurisdizionale già espresso. Questi poteri, del resto, non sono più conciliabili con i nuovi criteri ispiratori del codice di procedura penale.

Un accenno soltanto anche alla custodia preventiva, nel ricordo che la tutela della libertà deve essere lo scopo dell'ordinamento giuridico. La custodia preventiva dovrebbe poter essere decisa solo dall'organo della giurisdizione. L'entità del fatto, la gravità della possibile sanzione, i precedenti dell'imputato, il pericolo di fuga, il pericolo di soppressione o alterazione delle prove, sono elementi irrinunciabili nella decisione di un provvedimento. Ma di essi bisogna imporre una concreta

valutazione ed una motivazione tale che non si riduca a una semplice constatazione dell'esistenza di uno o più di essi, come oggi avviene, e in realtà la pratica ha svuotato del loro contenuto le norme della Costituzione ed anche le stesse norme vigenti.

Sarebbe opportuno distinguere la motivazione occorrente per la emissione del mandato di cattura all'inizio dell'istruzione da quella necessaria, per emetterlo o mantenerlo, alla chiusura di essa.

Ancora oggi, e in molti casi, la detenzione preventiva ha il carattere affittivo di un anticipo della pena. Questo, sia dal punto di vista edittale, sia dal punto di vista dell'applicazione in concreto. Inoltre, certi mandati di cattura hanno la motivazione di una sentenza di condanna *ante litteram*. La custodia preventiva dovrebbe essere restituita al suo scopo originario: impedire la fuga dell'imputato e l'inquinamento delle prove.

Sotto questo aspetto dovrebbe cessare il collegamento tra imputazione e mandato di cattura. Inoltre, dovrebbe essere stabilita, anche d'ufficio, una periodica verifica, con tutte le garanzie giurisdizionali, circa l'opportunità della prosecuzione della custodia preventiva.

Infine, mi permetto di affermare che sono contrario all'abolizione della formula di assoluzione per insufficienza di prove. Il sopprimere la differenziazione fra le formule di proscioglimento, viene a tradursi in una manifesta ingiustizia verso coloro che si dimostrano meritevoli della formula piena: doveroso riconoscimento va dato a coloro che, sicuramente innocenti, hanno dovuto subire l'onta di un procedimento penale.

L'assoluzione può anche costituire un'ancora di salvezza di qualche colpevole, ma non deve essere un'ombra sulla vita di un innocente. Del resto, gli aspetti negativi possono essere limitati dall'esercizio del più rigoroso controllo, tendente a restringere sempre più i casi concreti di applicazione della formula dubitativa, da adottarsi solo in presenza di elementi positivi, ma non determinanti, di accusa, in presenza di una ampia probabilità.

Manteniamo, dunque, la formula dubitativa per le assoluzioni pronunciate in giudizio ed eliminiamola — come del resto è motivato anche nella relazione del collega Fortuna — per il proscioglimento disposto in istruttoria, anche in considerazione della grande efficacia del dibattimento sull'indagine giudiziaria.

Ecco, in rapidissima sintesi, le ragioni per le quali, in buona parte, sono d'accordo per la concessione della delega e mi auguro che siano modificati e meglio precisati alcuni dei principi e dei criteri direttivi, per lo schema fondamentale del nuovo codice di procedura penale che, a mio avviso, possono così riassumersi: unificazione dell'istruzione nelle mani del giudice; aggiornamento del sistema misto con lievissimi ritocchi ai

profili inquisitori all'inizio della fase istruttoria e netta prevalenza degli accusatori; riconoscimento della necessità della partecipazione del difensore al compimento degli atti generici ed all'interrogatorio dell'imputato; mantenimento della formula dubitativa di assoluzione a seguito di giudizio; adeguate norme per impedire gli sconfinamenti e l'autonomia della polizia giudiziaria, per garantire il rapido corso dell'istruzione e la ragionevole limitazione dell'istruttoria preventiva, per contenere la funzione del pubblico ministero nei limiti costituzionali.

Noi dobbiamo fare che il giudice di merito, con una legge processuale adeguata ai tempi, alla vita che viviamo, possa essere una luminosa guida verso gli orizzonti che la giustizia apre alla speranza umana. Per chi vive l'ansia del processo, l'esperienza giudiziaria spesso è appariscente, e notevole è il contrasto fra la verità vera e il surrogato della verità. Con un codice di procedura penale adeguato alla realtà di questa vita così tumultuosa che andiamo vivendo, dobbiamo apprestare ai magistrati i mezzi per fare in modo che il contrasto tra verità formale e verità sostanziale sia eliminato per il trionfo della certezza e della giustizia.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 19,30.