

XXVI. — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 30 NOVEMBRE 1966

Articolo 2 - Punto 24 (Pubblico ministero - Difesa - Visura verbali istruttori - Facoltà) - Seguito esame - Approvazione.

Punto 24-*bis* (Istruttoria - Conclusione - Deposito atti) - Esame - Approvazione.

Punto 26-*bis* (Proscioglimento - Sentenza istruttoria - Impugnabilità - Stato in processo civile) - Esame - Approvazione.

PRESIDENTE	853, 857, 858, 860, 864, 867, 876, 877 888, 890
CACCIATORE	857, 867
GALDO	864, 868, 871, 872, 873, 879, 884, 889
GUIDI	856, 866, 867, 874
MANNIRONI	857, 858, 870, 885
MISASI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i>	860 867, 872, 877, 885, 887
RICCIO	855, 856, 858, 859, 867, 868, 871, 873 876, 877, 881, 882, 885, 887
SFORZA	873, 874
VALIANTE, <i>Relatore</i>	855, 856, 858, 859, 867, 874, 877 879, 881, 882, 884, 885

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,15.

PRESIDENTE. Riprendiamo, oggi, l'esame del punto 24) dell'articolo 2. Ricordo che iniziammo l'esame di questo punto nella seduta pomeridiana del 16 novembre unitamente al punto 26). Successivamente ne riprendemmo la trattazione nella seduta del 17 novembre e nel corso di questa seduta venne presentato dal relatore un emendamento che avrebbe dovuto riunire in sé i due emendamenti originari Valiante e Galdo.

Ritengo opportuno, prima di procedere nei nostri lavori, fare il punto dei vari emendamenti che sono stati presentati.

Il testo del punto 24) nella formulazione proposta nel disegno di legge è il seguente:

« Deposito, nella cancelleria del giudice istruttore, degli atti relativi alle operazioni alle quali i difensori hanno diritto di assistere nonché dei processi verbali dell'interrogatorio, dei sequestri, delle ispezioni e delle perquisizioni personali ».

Il relatore Valiante, in origine aveva presentato un emendamento, sostitutivo del testo del disegno di legge, del seguente tenore:

Sostituire il punto 24) con il seguente:

« Deposito, nella cancelleria del giudice istruttore, degli atti relativi alle operazioni alle quali i difensori hanno diritto di intervenire, nonché dei processi verbali di interrogatorio, di sequestro, di ispezione e di perquisizione ».

Nel corso delle nostre precedenti sedute lo stesso relatore Valiante modificò questo emendamento sostitutivo nel seguente modo:

Sostituire il punto 24) con il seguente:

« Deposito, nella cancelleria del giudice istruttore, degli atti relativi alle operazioni alle quali il pubblico ministero e i difensori hanno diritto di intervenire o di assistere nonché dei processi verbali dell'interrogatorio, dei sequestri, delle ispezioni e delle perquisizioni personali, entro un congruo termine dal compimento degli stessi. Deposito di tutti gli atti assunti al termine dell'istruttoria ».

Ma anche questo emendamento venne successivamente abbandonato dal relatore che aderì ad un emendamento del deputato Galdo, sia pure con una modifica.

Vediamo, ora, lo sviluppo degli emendamenti proposti dal deputato Galdo.

Il primo emendamento in ordine di tempo fu il seguente:

Sostituire il punto 24) con il seguente:

« Nella cancelleria del giudice istruttore sono depositati gli atti relativi alle operazioni alle quali le parti hanno diritto di assistere, nonché i processi verbali dell'interrogatorio, delle deposizioni testimoniali, dei sequestri, delle ispezioni e delle perquisizioni personali. Del deposito è dato avviso alle parti ».

Questo testo venne sostituito dallo stesso proponente con un nuovo emendamento del seguente tenore:

Sostituire il proprio emendamento con il seguente:

« Deposito, nella cancelleria del giudice istruttore, degli atti relativi alle operazioni alle quali i difensori hanno diritto di partecipare o di assistere, nonché dei processi verbali delle ispezioni, delle perquisizioni personali e dei sequestri, immediatamente dopo il compimento degli atti.

Deposito dei verbali delle deposizioni testimoniali a richiesta del pubblico ministero e dei difensori delle parti. Del deposito è dato avviso alle parti ».

Successivamente, lo stesso deputato Galdo propose un altro emendamento di questo tenore:

Sostituire il proprio emendamento con il seguente:

« Facoltà del pubblico ministero e dei difensori di prendere visione, nella cancelleria del giudice istruttore, dei verbali relativi alle operazioni alle quali hanno diritto di partecipare ed assistere, nonché dei processi verbali delle ispezioni, delle perquisizioni personali, dei sequestri, delle deposizioni ».

A quest'ultimo emendamento del deputato Galdo aderì il relatore Valiante proponendo l'inserimento dell'inciso « previa autorizzazione del giudice istruttore » e la sostituzione della parola « partecipare » con l'altra « intervenire », per cui il testo dell'emendamento Galdo-Valiante, con alcune altre modifiche, risultava così formulato:

Sostituire gli emendamenti precedenti con il seguente:

« Facoltà del pubblico ministero e dei difensori delle parti di prendere visione, previa autorizzazione del giudice istruttore, dei verbali delle operazioni alle quali hanno diritto di intervenire o di assistere, nonché delle ispezioni, delle perquisizioni personali, dei sequestri e delle deposizioni testimoniali ».

A questo punto il deputato Galdo propose un nuovo emendamento del seguente tenore:

Sostituire i propri precedenti emendamenti con il seguente:

« Facoltà del pubblico ministero e dei difensori delle parti di prendere visione, nella cancelleria del giudice istruttore, dei verbali relativi alle operazioni alle quali hanno diritto di intervenire e di assistere, nonché dei processi verbali delle ispezioni, delle perquisizioni personali, dei sequestri e delle deposizioni testimoniali.

Potere del giudice istruttore di vietare al pubblico ministero ed al difensore delle parti di prendere visione dei verbali e delle deposizioni testimoniali durante una delimitata fase dell'istruttoria e quando lo esigano gravi motivi di giustizia ».

Su queste posizioni sospendemmo la discussione.

Oggi, il relatore Valiante ha presentato il seguente nuovo emendamento che cerca di unire e fondere i vari principî contenuti negli emendamenti che ho ricordato.

Il testo nuovo del punto 24) è il seguente:

Sostituire il n. 24) con il seguente:

« Facoltà del pubblico ministero e dei difensori delle parti di prendere visione dei verbali delle operazioni alle quali hanno diritto di intervenire o di assistere e, inoltre, salvo che il giudice istruttore non lo vieti per esigenze istruttorie e per un limitato tempo, dei verbali delle ispezioni, delle perquisizioni personali, dei sequestri e delle deposizioni testimoniali ».

RICCIO. La sostituzione del punto 24) con l'attuale emendamento Valiante potrebbe essere intesa nel senso che di fronte ad una facoltà dei difensori di prendere visione degli atti, non esista l'obbligo per il giudice istruttore di depositare i verbali in cancelleria.

Ora, nel momento terminale del processo, tanto nel caso di rinvio a giudizio quanto, e soprattutto, nell'ipotesi di proscioglimento in sede istruttoria, riterrei indispensabile statuire l'obbligo della pubblicizzazione degli atti. Altrimenti potrebbe, veramente, parlarsi di lesione delle garanzie dell'imputato che si vedrebbe prosciolto o rinviato a giudizio senza la piena pubblicità degli atti che, fino a quel momento, sono riservati o segreti.

VALIANTE, Relatore. L'osservazione del collega Riccio si riferisce ad un problema molto importante che, per altro, non abbiamo ancora affrontato direttamente salvo qualche accenno fatto nelle scorse sedute da alcuni colleghi.

Ritengo che il deposito o meno degli atti al termine dell'istruttoria sia un problema diverso o che, almeno, vada trattato in un altro momento

in quanto concerne il modo con cui si conclude l'istruttoria. Mi sembra evidente che su questo argomento dovremo prendere delle decisioni anche se il testo governativo non dica niente in proposito. Questo, probabilmente, deriva dal fatto che il disegno di legge, implicitamente, si riferisce alla disciplina vigente e, cioè, al deposito degli atti, alla requisitoria del pubblico ministero ed alla decisione del giudice istruttore.

A noi, oggi, interessa precisare che l'attività istruttoria, pur non potendo essere pubblica, per quegli ovvii motivi già ampiamente ricordati, è, tuttavia, accessibile per le parti nel senso che, e per gli atti cui le parti pubbliche o private hanno diritto di partecipare o di assistere, e per gli altri atti, le notizie possono essere apprese subito dopo la conclusione dell'atto stesso a meno che non vi siano delle particolari esigenze di giustizia che limitino, per un determinato periodo di tempo, la conoscenza dell'atto stesso.

Penso che il problema sollevato dal collega Riccio vada affrontato anche per stabilire se, veramente, sia ancora necessaria la requisitoria e se veramente sia necessario il foglio di lumi del difensore visto che, ormai, tutti gli atti del processo sono noti non appena compiuti e, perciò, probabilmente — ma qui non anticipo una conclusione — potrebbe essere superfluo stabilire un termine specifico per il deposito degli atti, per la loro visura, per le conclusioni del pubblico ministero e delle parti.

Pregherei, però, il collega Riccio di riprendere questo argomento successivamente, in quanto il problema va risolto non soltanto ai fini del deposito degli atti — mi pare un problema limitato — ma allo scopo di stabilire se sia necessaria la requisitoria del pubblico ministero e le conclusioni delle parti prima della decisione del giudice istruttore.

RICCIO. Non ho alcuna difficoltà ad accettare il suggerimento del relatore Valiante, con l'intesa che il problema non sia pregiudicato in alcun modo dalla votazione, quale essa sarà, che faremo sul punto 24).

VALIANTE, Relatore. Concordo nel senso che il principio sostenuto dal collega Riccio non sia pregiudicato dalla votazione sul punto 24).

GUIDI. Desidero ricordare che il gruppo comunista si è battuto a favore dell'inviolabilità dei diritti della difesa tra i quali va, naturalmente, compreso l'interrogatorio dei testimoni; manterremo questa posizione anche nel corso del dibattito che si svolgerà in Assemblea.

L'emendamento Valiante cerca di contemperare, è vero, anche le esigenze da noi sostenute, ma introduce un potere discrezionale del giudice per quanto riguarda la pubblicità delle testimonianze; in questo modo si crea, praticamente, un segreto istruttorio che, a nostro avviso, limita gravemente i diritti della difesa.

Riteniamo, tuttavia, che aver ammesso per la difesa la possibilità di acquisire notizie delle deposizioni testimoniali sia un fatto positivo; così, l'emendamento Valiante contiene un elemento negativo ed uno positivo. In conseguenza di questa valutazione, il gruppo comunista si asterrà dalla votazione, apprezzando come positiva la possibilità della difesa di avere notizia delle deposizioni testimoniali, ma considerando grave limitazione per i diritti della difesa la potestà del giudice istruttore di decidere circa i tempi.

CACCIATORE. A nome del gruppo socialista di unità proletaria, dichiaro che ci asterremo dalla votazione.

MANNIRONI. Desidero sapere se nei verbali delle ispezioni siano compresi anche quelli delle perquisizioni domiciliari.

VALIANTE, *Relatore*. Ricordo al collega Mannironi che al punto 23) abbiamo stabilito il diritto delle parti di intervenire alle perquisizioni domiciliari; è naturale, quindi, che la parte abbia, poi, il diritto di vedere i verbali.

PRESIDENTE. Do lettura del punto 24) nel testo dell'emendamento Valiante con l'intesa che, se approvato, gli altri emendamenti si intenderanno assorbiti:

« Facoltà del pubblico ministero e dei difensori delle parti di prendere visione dei verbali delle operazioni alle quali hanno diritto di intervenire o di assistere e, inoltre, salvo che il giudice istruttore non lo vieti per esigenze istruttorie e per un limitato tempo, dei verbali delle ispezioni, delle perquisizioni personali, dei sequestri e delle deposizioni testimoniali ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Pertanto il punto 24) rimane così stabilito:

n. 24) « Facoltà del pubblico ministero e dei difensori delle parti di prendere visione dei verbali delle operazioni alle quali hanno diritto di intervenire o di assistere e, inoltre, salvo che il giudice istruttore non lo vieti per esigenze istruttorie e per un limitato tempo, dei verbali delle ispezioni, delle perquisizioni personali, dei sequestri e delle deposizioni testimoniali ».

Ritengo opportuno procedere all'esame della questione sollevata poco fa dal collega Riccio perché il problema di valutare la necessità o meno del deposito terminale degli atti istruttori, per consentirne una

visione delle risultanze istruttorie, mi sembra che integri la facoltà dei difensori di prendere visione degli atti singolarmente considerati.

L'emendamento presentato dal deputato Riccio è il seguente:

Dopo il punto 24) aggiungere il seguente:

« Deposito, nella cancelleria del giudice istruttore, degli atti a fine istruttoria ».

RICCIO. Ritengo indispensabile questo deposito degli atti a fine dell'istruttoria in quanto si differenzia dalla facoltà accordata alle parti di prendere visione dei singoli atti. Questa facoltà, infatti, in rapporto ad un determinato atto ed al suo compimento dà diritto al difensore di prenderne immediata visione o di estrarne copia. Vi è, però, un altro momento — oltre al compimento dell'atto — quello, cioè, della riflessione globale, sia agli effetti del rinvio a giudizio, sia agli effetti del proscioglimento dell'imputato. Mi pare che l'impostazione, data fino a questo momento al nuovo processo, sia tale per cui l'istruttoria dovrebbe tendere, soprattutto, alla verifica della presunzione di innocenza.

Mi sembra che non si possa, senza violare le garanzie sostanziali dell'imputato, non prevedere un obbligo a carico del giudice in relazione al deposito degli atti. Questa tesi è confortata anche da ragioni pratiche, perché l'imputato potrebbe avere un difensore che trascuri di prendere visione dei singoli atti. È indispensabile garantire all'imputato come tale — prescindendo dalle attività dei difensori — la possibilità di avere, comunque, conoscenza degli atti istruttori.

Per questo motivo, ritengo che il deposito degli atti istruttori nel momento terminale del processo rappresenti una concreta garanzia a favore dell'imputato.

MANNIRONI. Mi dichiaro perfettamente d'accordo con la proposta del collega Riccio, così come da lui motivata.

PRESIDENTE. A dire il vero sono alquanto perplesso perché la sostanza dell'emendamento Riccio potrebbe ritenersi già compresa nella formula del punto 24).

VALIANTE, *Relatore*. Concordo con il collega Riccio in quanto non si può sopprimere nel nuovo processo un diritto già riconosciuto all'imputato con il codice vigente.

Invece ho alcune perplessità circa l'interpretazione data dal collega Riccio al punto 24) per cui la facoltà delle parti di prendere visione degli atti istruttori sarebbe esperibile unicamente dopo la formazione del

singolo atto, ma non comporterebbe la possibilità della visione complessiva degli atti già assunti.

Nel testo del punto 24), che abbiamo approvato, non è stato stabilito un termine per l'esercizio di questa facoltà delle parti: ritengo, pertanto, che le parti possano in qualsiasi momento prendere visione degli atti una volta che siano stati definitivamente compiuti. Se l'esercizio di una facoltà è possibile da un determinato momento, questa permane nel tempo; il fatto, inoltre, che il giudice istruttore possa vietare alle parti, per un limitato periodo di tempo, di prendere visione di questi atti si pone solamente come espressione di esigenze istruttorie e si tratta di una eccezione.

RICCIO. Ritengo che l'imputato abbia il diritto di conoscere tutti gli atti istruttori, senza alcuna eccezione; ricordo che nel punto 24) da noi votato questa mattina, non sono compresi tutti gli atti istruttori.

VALIANTE, *Relatore*. Infatti, tra gli atti cui ha accennato genericamente il collega Riccio non potrà esserci il rapporto della polizia giudiziaria; questo rapporto, del resto, non dovrebbe esistere nemmeno oggi, almeno in quella forma critica con cui è generalmente compilato. La polizia si giustifica dicendo che è tenuta a rubricare il reato e, quindi, a dargli una qualificazione giuridica.

Riconosco, comunque, che nel fascicolo istruttorio potrebbero essere contenuti altri atti, diversi da quelli da noi previsti, come ad esempio una semplice lettera, una richiesta del pubblico ministero contenente determinate opinioni. Il difensore e l'imputato hanno indubbiamente il diritto di conoscere anche questi documenti.

Per queste considerazioni ritengo necessario stabilire che, alla fine dell'istruttoria, tutti gli atti vengano depositati. In ogni caso, è necessario evitare quanto si verifica oggi: attualmente il giudice istruttore, al termine dell'istruttoria, deposita gli atti, per un certo periodo di tempo, prorogabile su richiesta delle parti. È opportuno evitare la proroga, perché costituirebbe, nel nuovo processo, un grave appesantimento. Nel processo attuale, il deposito degli atti avviene dopo la requisitoria del pubblico ministero; nel nuovo processo il pubblico ministero è semplicemente parte per cui il giudice istruttore emetterà la sua decisione, alla fine dell'istruttoria, indipendentemente dalla conclusione delle parti.

Per queste considerazioni sono favorevole all'emendamento aggiuntivo 24-*bis*) del collega Riccio. Propongo comunque il seguente emendamento:

Aggiungere dopo la parola: « atti » le parole: « del processo ».

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Dichiaro di essere favorevole all'emendamento aggiuntivo del collega Riccio, in quanto possono esistere atti non compresi nel punto 24) che abbiamo votato; non vorrei, però, che in tal modo si introducesse un elemento che prolungasse l'istruttoria.

PRESIDENTE. Do lettura del punto aggiuntivo proposto dal deputato Riccio, con la modifica suggerita dal relatore Valiante e con una mia formale:

Dopo il punto 24) aggiungere il seguente:

« Deposito, nella cancelleria del giudice istruttore, degli atti del processo al termine dell'istruttoria ».

Lo pongo in votazione.
(È approvato).

Pertanto il punto 24-*bis*) rimane così formulato:

« n. 24-*bis*) Deposito, nella cancelleria del giudice istruttore, degli atti del processo al termine dell'istruttoria ».

Per completare la fase istruttoria, ritengo opportuno esaminare il seguente emendamento Galdo che trova collocamento dopo il punto 26).

Dopo il punto 26) aggiungere il seguente:

« Impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento da parte del pubblico ministero e statuizione che la stessa non fa stato nel giudizio civile ».

Sulla prima parte di questo emendamento, impugnabilità della sentenza istruttoria, mi pare che si possa concordare.

RICCIO. Sono d'accordo sul punto relativo all'impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento da parte del pubblico ministero. Vorrei, però, che si assumesse una posizione chiara anche per quanto si attiene alla sentenza istruttoria del pretore nel senso che il pubblico ministero deve avere non soltanto il potere di impugnare la sentenza del giudice istruttore, ma anche quella del pretore, giacché, da tutto il sistema non è emerso che il pretore non abbia la facoltà di condurre un'istruttoria o non abbia il potere di concludere l'istruttoria pretorile con sentenza.

Quindi, a meno che non si voglia accantonare questo problema, sarà necessario esaminare, particolarmente in rapporto al pretore, che

cosa avvenga nel momento istruttorio, cioè se il pretore possa o non possa compiere l'istruttoria, come questa debba concludersi o se il pretore sia tenuto sempre a rinviare direttamente a giudizio l'indiziato.

Se si accoglie quest'ultima impostazione, cioè che il pretore rinvierà sempre e direttamente a giudizio l'indiziato, allora la mia richiesta risulterebbe superata; se, invece, si accettasse l'altra posizione e cioè che il pretore può anche assolvere in istruttoria — e credo che non si possa non ammettere una posizione di questo genere, dato quello che è il concetto di istruttoria e posto che il momento istruttorio rappresenta il superamento della presunzione di innocenza — allora la possibilità di impugnare la sentenza di assoluzione in istruttoria dovrebbe essere estesa anche a quella pretorile.

Ma questo è soltanto un chiarimento in rapporto al sistema perché, non avendo espressamente escluso che il pretore emetta sentenze istruttorie, ne deriva che questi potrà fare tali sentenze. Comunque, penso che questo aspetto sarà disciplinato direttamente dal legislatore delegato.

Mi sembra, invece, di eccezionale gravità la seconda parte dell'emendamento Galdo e, cioè, che la sentenza istruttoria non fa stato nel giudizio civile.

Vorrei svolgere, in proposito, delle considerazioni. L'articolo 111 della Costituzione si riferisce alla sentenza ed ai provvedimenti relativi alla libertà personale. Qual'è il valore del concetto costituzionale di sentenza ?

A me sembra che dopo l'introduzione nell'articolo 111 della Costituzione del concetto di « sentenza », accanto all'altro di « provvedimento », non siano più comprese le sentenze processuali e che al loro posto si debba, invece, parlare di provvedimenti processuali.

Quindi, se al posto dell'ordinanza, nel sistema del nuovo codice fosse rimasta la sentenza di rinvio a giudizio, questa sarebbe stata un provvedimento costitutivo soltanto agli effetti delle garanzie processuali. A parte questa osservazione, mi sembra che la riflessione sull'articolo 111 della Costituzione porti ad una conclusione e cioè che la sentenza, in quanto costitutiva di un diritto e in rapporto anche alla tutela dei diritti, non possa non avere che un unico valore, sia essa sentenza istruttoria o dibattimentale.

Per queste considerazioni ritengo che l'emendamento Galdo vada respinto. In questo modo il valore della sentenza istruttoria sarà ricavato da tutto il sistema processuale. Non possiamo, comunque, approvare l'emendamento Galdo, perché faremmo opera anticostituzionale.

A me sembra che si debba addirittura rovesciare l'affermazione secondo cui l'accostamento che compie l'articolo 111 della Costituzione tra sentenza e provvedimenti sulla libertà personale sarebbe rivelatore

del non avere avuto il costituente una nozione sostanziale, sua propria, di questo provvedimento.

L'accostamento nell'articolo 111, tra provvedimenti eterogenei è certamente rivelatore di scarsa consapevolezza circa la portata tecnica dei termini impiegati e proprio questa scarsa precisione, in relazione alla eterogeneità — sotto il profilo tecnico — delle due nozioni, induce a ritenere che i termini suddetti siano stati impiegati proprio sotto quel profilo rispetto al quale essi possono essere accostati; mi riferisco al profilo puramente politico delle garanzie della libertà dei cittadini nel senso più ampio, da quello della libertà personale a quello della tutela dei diritti.

Si viene, così, delineando una nozione sostanziale e funzionale della sentenza che, del resto, collima con l'accezione di questo termine nel linguaggio dei comuni cittadini — ai quali la Carta costituzionale si rivolge — per cui esprime la delicata funzione del pronunciarsi da parte del giudice sui diritti del cittadino, investendoli e compromettendoli. In correlazione con questa ampia accezione, che certamente esprime almeno il profilo dell'orientamento politico, l'enunciazione della norma costituzionale, per cui contro tali provvedimenti è sempre ammesso il ricorso in cassazione per violazione di legge, assume un significato concreto, con dimensioni adeguate ad una norma costituzionale. Questa norma, sinteticamente, esprime la volontà di riconoscere con la garanzia del ricorso per cassazione, ovunque ne sorga l'esigenza, la più ampia tutela ai diritti dei cittadini.

Ed ecco che questo orientamento politico si esprime, nel modo più adeguato e rispondente, anche sul piano tecnico; se l'esigenza è quella di assicurare, nel modo più adeguato, la legalità dei provvedimenti incidenti sui diritti dei cittadini, appare evidente la perfetta congruità, a questo scopo, di consentire il ricorso per cassazione per violazione di legge, ossia l'ultimo dei rimedi delle ordinarie impugnazioni, cioè quello che è maggiormente permeato di legalità nei confronti dei provvedimenti che comunque investano i diritti.

La parola « sempre » contenuta nel secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione, assume un significato altamente chiarificatore; « sempre » nel senso di « tutte le volte » in cui sorga l'esigenza e, quindi, anche e soprattutto quando l'ammissibilità del ricorso per cassazione non risulti già enunciata dalle norme del codice o sia già implicita nella forma del provvedimento che viene impugnato.

Ed ecco, ancora, che questa congruità tecnica all'orientamento politico viene contemporaneamente incontro, in un modo che non potrebbe essere più chiaro, ad una esigenza sistematica che sta palesemente in correlazione con l'esigenza politica: cioè, l'esigenza di assoggettare tutti i

provvedimenti che investono i diritti del cittadino alla normale serie delle impugnazioni ordinarie, che costituiscono l'insostituibile strumento tecnico per la determinazione del giudicato. In realtà, tale esigenza non poteva essere meglio soddisfatta di come lo è stata con l'assoggettamento delle sentenze e dei provvedimenti, di cui al secondo comma dell'articolo 111 della Costituzione, al ricorso per cassazione per violazione di legge; ossia all'ultimo ed al più significativo, dal punto di vista della legalità, dei rimedi della serie ordinaria.

Ratio politica ed orientamento sistematico convergono, dunque, verso la conclusione che la sostanza che qualifica, dal punto di vista funzionale, la nozione di sentenza nella norma in discorso è quella espressa dalla funzione del decidere sui diritti dei cittadini in modo incontrovertibile o che possa divenire tale; ed è a questo proposito, quando si dia per scontata, come si è veduto, l'efficacia immediatamente precettiva spettante alla norma di cui trattasi, che si può e si deve ammettere che codesta norma corregge il sistema vigente nel senso di consentire il ricorso per cassazione sotto il profilo della violazione di legge contro tutti quei provvedimenti dei giudici la cui sostanza sia quella di decidere sui diritti e, quindi, in particolare modo contro quei provvedimenti aventi tale sostanza e nei cui confronti il ricorso per cassazione non fosse già previsto.

Ricordiamo che la sentenza di assoluzione perché il fatto non costituisce reato è stata ritenuta impugnabile in cassazione in base all'articolo 111 della Costituzione; sicché, se è esatto che la sostanza che qualifica dal punto di vista funzionale la nozione di sentenza è quella espressa dalla funzione del decidere sui diritti dei cittadini in modo incontrovertibile, la sentenza deve affermare, anche se è una sentenza del giudice istruttore, in ogni caso il diritto del cittadino.

La giurisdizione ha una sua fonte unitaria e non si può, pertanto, affermare che la sentenza del giudice istruttore, non abbia valore.

Dopo queste argomentazioni di carattere giuridico desidero, ancora, aggiungere una considerazione pratica e, cioè, con questo sistema, per un cittadino sarebbe preferibile essere rinviato a giudizio piuttosto che venir prosciolto con una sentenza non definitiva con la conseguenza di dovere, poi, discutere gli stessi fatti dinnanzi al giudice civile o amministrativo. Il giudice civile e quello amministrativo possono interessarsi del fatto sotto l'aspetto degli effetti giuridici che ne conseguono, ma sotto l'aspetto della commissione del fatto o dell'esistenza del fatto la sentenza del giudice istruttore deve essere definitiva e, naturalmente, avere valore agli effetti civili.

Per queste considerazioni prego il collega Galdo di ritirare il suo emendamento; in questo modo sarà lo stesso sistema che stiamo costruendo

a determinare i limiti del giudicato di questa sentenza del giudice istruttore. Se il collega Galdo manterrà il suo emendamento, dichiaro che voterò contro.

PRESIDENTE. Tenendo presente che nella seduta pomeridiana del 16 novembre si è già avuta un'ampia discussione su questo punto, con interventi dei colleghi Valiante, Riccio, Galdo e Bima e che si è poi ripreso il problema nella seduta di oggi con questa ulteriore esposizione del collega Riccio, vorrei pregare coloro che intendessero ancora intervenire su questo punto di essere più sintetici.

In particolare è stata rivolta al collega Galdo una domanda precisa: se egli intenda o meno ritirare l'emendamento.

GALDO. Vorrei rivolgere, a mia volta, una domanda al collega Riccio: questa sentenza istruttoria, a prescindere dal problema della sua efficacia nelle controversie civili legate alla decisione della causa penale, troverà collocamento nel nuovo codice nella stessa maniera come lo è nell'attuale codice la sentenza istruttoria o dobbiamo prevedere un regime diverso da quello attuale equiparandola, cioè, alla sentenza pronunciata dal giudice in dibattimento?

Il collega Riccio non può dimenticare — anzi me lo insegna — che, attualmente, la sentenza istruttoria non ha mai efficacia di giudicato. Questo è il sistema oggi vigente, e la revisione — chiamiamola così — della decisione istruttoria è cosa completamente diversa dal giudizio di revisione previsto per le sentenze passate in giudicato. Tanto ciò è vero che diverse sono le ipotesi per potere, in un caso, riaprire il procedimento e, nell'altro, riaprire l'istruttoria. Per riaprire il procedimento sono contemplate ipotesi diverse ed è previsto un giudizio diverso: il giudizio di revisione si svolge davanti alla corte di cassazione. La riapertura della istruttoria si compie, invece, davanti allo stesso giudice istruttore che ha dichiarato, con propria sentenza, l'assoluzione dell'imputato. Ed allora il problema rimane.

A prescindere dall'efficacia civile della sentenza istruttoria, è necessario, secondo me, decidere preliminarmente questo punto: la decisione istruttoria costituirà, in caso di mancata impugnazione delle parti o dell'imputato — nell'ipotesi che esso sia assolto perché il fatto non costituisce reato, o perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non è punibile — o del pubblico ministero, nell'ipotesi in cui ritenga che l'assoluzione istruttoria non sia stata giustamente concessa — oppure non costituirà un giudicato?

Nel primo caso, l'istituto — oggi esistente — della riapertura dell'istruttoria verrebbe soppresso e dovrei rispondere al collega Riccio, circa la logica della unitarietà delle decisioni, che in questo caso il con-

trasto tra un giudicato penale, che non avrebbe però efficacia in sede civile, come il mio emendamento sostiene, ed un giudicato deciso in altra sede, sarebbe più evidente, più grave.

Nella seconda ipotesi, invece, non vi è un contrasto di questo tipo perché non vi è un giudicato che spieghi effetti in sede civile, ma vi è solo un provvedimento in sede penale che potrebbe sempre essere rimesso in discussione — mediante la riapertura dell'istruttoria — dal pubblico ministero in sede penale o dalla parte lesa, nel giudizio sulla responsabilità, in sede civile.

Quindi, non sono io che devo rispondere, ma è la Commissione che deve decidere quale sistema intenda accogliere.

Aggiungo che ho presentato l'emendamento non perché non mi piacesse le cose dette dal collega Riccio, ma perché non mi piaceva il sistema che andavamo costruendo.

All'inizio avevamo detto — ed anche i miei emendamenti accettano questo principio — che l'istruttoria andava fatta con scarso approfondimento e, soprattutto, con scarsa partecipazione delle parti private, almeno della parte civile. Però, nel corso dei lavori, il sistema si è andato mutando.

Ora, si è stabilito, ad esempio, che l'imputato sarà sempre sentito prima della sentenza, ma non abbiamo affatto detto che la parte lesa sarà ascoltata. Qualora dovessimo decidere che la sentenza istruttoria costituisce giudicato — cioè con gli stessi effetti della sentenza pronunciata in dibattimento — e, quindi, innovare completamente rispetto al codice attuale, sopprimendo l'istituto della riapertura dell'istruttoria, perché la sentenza istruttoria possa avere efficacia nei confronti anche della parte lesa per i danni civili, dovremmo almeno prevedere, nell'ipotesi della sentenza di proscioglimento, l'obbligo per il giudice istruttore, di sentire la parte lesa.

Non è pensabile che si possa formare un giudicato in una controversia quando le parti non abbiano avuto il diritto di far valere le loro ragioni. Quindi, se la parte lesa può anche non essere sentita, non è ipotizzabile un'istruttoria che si chiuda con una sentenza di proscioglimento.

Né possiamo pensare che il cittadino abbia il dovere di andare a vedere nei registri se si stia procedendo o meno penalmente contro chi lo abbia danneggiato assumendosi, di conseguenza, l'iniziativa di costituirsi parte civile. Non credo si possa attribuirgli tale onere perché il procedimento penale non appartiene all'iniziativa del cittadino ma a quella del procuratore della Repubblica. È da escludere, quindi, che una sentenza faccia stato nei confronti della parte lesa, precludendo ogni suo diritto, quando non sia stata mai sentita dal giudice e quando non abbia fatto presenti le proprie ragioni.

Ecco perché, ferma restando l'osservazione di carattere generale, potrei anche venire incontro alle richieste fatte, sempre che si decidesse nel senso di statuire che questo è un procedimento che non prevede l'istituto della riapertura dell'istruttoria. In questo caso, però, dovremmo fare un passo indietro e, al punto che disciplina le sentenze istruttorie, prevedere almeno l'obbligo per il giudice istruttore, prima di pronunciare sentenza istruttoria di proscioglimento, di sentire la parte lesa.

GUIDI. Siamo arrivati alla conclusione dei punti relativi all'istruttoria ed è necessario trarre, in un certo senso, le nostre conclusioni sulla efficacia dell'istruttoria stessa.

L'istruttoria è stata da noi considerata come un'indagine preliminare per cui non possiamo dare a questa sentenza dignità di giudicato, altrimenti faremmo una istruttoria eguale al dibattimento.

Abbiamo deciso che il centro, il nucleo essenziale del nuovo processo penale sia il dibattimento; ritengo, quindi, che non si possa accettare la tesi del collega Riccio, il quale prevede una revisione diversa da come la intendiamo noi. Le osservazioni del collega Riccio, in base all'articolo 111 della Costituzione, sono indubbiamente esatte, ma non riguardano il problema in discussione.

Riteniamo opportuno accentuare il carattere dell'istruttoria come indagine preliminare, dato che abbiamo configurato l'istruttoria come la fase preparatoria del dibattimento. Penso che non si potrebbe mai dare validità di giudicato alla sentenza istruttoria anche se si stabilisse l'interrogatorio in istruttoria della parte lesa. Personalmente sono contrario, lo ripeto, ad una equiparazione della sentenza istruttoria alla sentenza dibattimentale.

Inoltre, vorrei dire che nutro alcune perplessità circa l'impugnazione della sentenza istruttoria da parte del pubblico ministero; la sentenza istruttoria di assoluzione deve essere il frutto di una convinzione totale di innocenza dell'imputato perché, in caso contrario, ci sarà il rinvio a dibattimento.

Ritengo pericoloso ammettere la possibilità di un giudizio di secondo grado — rispetto a questa sentenza istruttoria — che dovrebbe svolgersi dinnanzi ad una sezione istruttoria gerarchicamente superiore. Se la sezione istruttoria accogliesse l'impugnazione, si andrebbe a dibattimento con l'acquisizione a carico dell'imputato di tutta una serie di indizi e di responsabilità. Per queste considerazioni ritengo si tratti di una soluzione troppo macchinosa oltreché pericolosa, in contrasto anche con le esigenze di una istruttoria celere e caratterizzata dal fatto di essere, in sostanza, un'indagine preliminare; in caso di dubbio del giudice istruttore, sarà meglio rinviare l'imputato a dibattimento.

GALDO. L'osservazione del collega Guidi significa, in sostanza, che il giudice istruttore dovrebbe emanare la sentenza istruttoria di assoluzione solo previo parere conforme del pubblico ministero.

GUIDI. L'onorevole Galdo ha colto perfettamente l'essenza di quanto ho detto; ritengo, infatti, che l'imputato debba essere assolto solo quando ci siano elementi chiari della sua innocenza, mentre, in caso di dubbio, andrebbe rinviato a giudizio.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Se le sentenze di proscioglimento fossero emanate solamente in caso di chiarissima innocenza dell'imputato e con il parere favorevole del pubblico ministero, la tesi del collega Riccio della sentenza istruttoria con dignità di giudicato andrebbe accolta.

VALIANTE, *Relatore*. Ricordo, comunque, che nel nuovo processo il pubblico ministero è semplicemente una parte che ha il dovere di sostenere l'accusa.

GUIDI. È necessario costruire un'istruttoria in cui l'imputato sia assolto in caso di chiarissimi elementi di innocenza, mentre sarà rinviato a giudizio in caso di dubbio; il dibattimento è indubbiamente lo sbocco naturale di questa istruttoria che intendiamo, soprattutto, come una indagine preliminare. Si tratta, quindi, di effettuare una scelta di principio, in quanto la nostra decisione tende alla fissazione chiara ed inequivoca della funzione e degli scopi cui risponderà la nuova istruttoria.

PRESIDENTE. Personalmente ritengo che non possa essere tolta efficacia di giudicato *erga omnes* alla sentenza istruttoria di assoluzione, anche in considerazione del fatto che la sentenza istruttoria, secondo il collega Guidi, va emanata solo in caso di chiara innocenza dell'imputato.

VALIANTE, *Relatore*. Non vi è un giudicato in sede istruttoria !

RICCIO. Vi è un giudicato !

PRESIDENTE. Vi è comunque una sentenza. Certo, ha il suo peso l'osservazione del collega Galdo che, in rapporto all'efficacia definitiva della sentenza istruttoria paragonabile a quella dibattimentale, la parte lesa possa essere eventualmente sentita. Penso che questa previsione sia già compresa nei punti che abbiamo approvato in quanto la parte lesa non è soltanto parte ma anche testimone e, quindi, almeno in questa veste, sarà sentita o si presume che in casi del genere debba essere sentita.

Il problema rimane aperto e, sulla base dell'intervento Guidi, si estende anche a quello dell'impugnazione da parte del pubblico ministero.

RICCIO. Vorrei dire soltanto poche parole di risposta al collega Galdo. Forse non sono stato sufficientemente chiaro quando ho sostenuto che l'attuale sistema del codice è stato già modificato dall'articolo 111 della Costituzione: prima non era possibile impugnare per legittimità la sentenza di assoluzione; l'articolo 111 è norma di immediata applicazione.

GALDO. Già il codice prevedeva l'impugnabilità della sentenza istruttoria, prima davanti alla sezione istruttoria, poi in appello.

RICCIO. Vi era la possibilità di impugnare la sentenza istruttoria con la serie delle impugnazioni ordinarie ma non attraverso l'impugnazione diretta per legittimità. Oggi esiste il ricorso per cassazione da parte dell'imputato relativamente alla formula assolutoria che il fatto non costituisce reato, mentre tale impugnazione non è prevista nel codice. Il che dimostra l'effettività dell'incidenza dell'articolo 111 della Costituzione sul codice di procedura penale nel senso che è stato modificato qualcosa in rapporto al valore delle sentenze.

Altra osservazione è questa: non stiamo facendo il codice di procedura penale per garantire soltanto chi è colpevole, ma vorrei dire che lo facciamo per garantire gli innocenti.

L'accostamento operato dalla Costituzione tra « sentenze » e « provvedimenti » sta ad indicare che noi, in rapporto alla sentenza, non possiamo creare delle categorie ponendo, da un lato, la sentenza che ha piena validità e diventa giudicato e, dall'altra parte, la sentenza che ha piena validità ma che non diventa giudicato.

Quando diciamo che la sentenza emessa in un determinato momento ha un certo valore ed un'altra sentenza emessa in un altro momento ha un valore diverso, veniamo a determinare delle categorie che, a mio modo di pensare, sono contrastanti con l'unico tipo di sentenza previsto dalla Costituzione. L'accostamento tra sentenza e provvedimento sta a dimostrare, ancora una volta, *a contrario*, che la sentenza è « la sentenza » e non può essere altro, con quel determinato valore che le è stato attribuito dalla Costituzione, mentre altri provvedimenti — come le sentenze cosiddette processuali — hanno un valore diverso.

La sentenza di assoluzione per mancanza di querela, ad esempio, è una sentenza processuale e non mi sentirei, in quel caso, di sostenere che essa, anche se emessa in dibattimento, sia una sentenza che precluda gli effetti civili. Questa sentenza, che è più esattamente un provvedi-

mento di natura processuale, pur essendo emessa in dibattimento non limita l'azione civile anche agli effetti dell'accertamento del danno.

Ma la sentenza istruttoria, soprattutto quando si consideri che è volta a convalidare la presunzione di innocenza costituzionalmente sancita, non può essere limitata nella sua portata come sentenza che non faccia stato, che non abbia effetti. Altrimenti, questo disgraziato innocente — in questa costruzione sembra che sia veramente un torto essere innocente — non potrà mai ottenere una sentenza costitutiva della sua innocenza.

Ed allora che cosa se ne deve dedurre ?

Ha ragione il collega Galdo quando sostiene che è necessario vedere, in rapporto a questa sentenza di assoluzione in istruttoria, che cosa convenga fare agli effetti della revisione. Sono pienamente d'accordo che si debba arrivare anche all'istituto della revisione in rapporto a questa sentenza istruttoria, nel senso che non è più opportuno parlare di riapertura dell'istruttoria mentre si deve parlare di revisione. In tal caso è necessario individuare chi abbia il diritto di disporre la revisione e determinare i casi in cui possa essere disposta.

Dobbiamo arrivare alla conclusione di porre su di uno stesso piano l'istituto della revisione e l'istituto della riapertura dell'istruzione.

Ripeto ancora una volta che, avendo la Costituzione prevista la sentenza, cioè quel tipo di decisione che determina il diritto del cittadino e ne definisce la tutela e le garanzie, si potrebbe giungere alla conclusione di statuire l'improduttività di effetti della sentenza istruttoria nel giudizio civile, ma ciò mi pare aberrante dal punto di vista giuridico-costituzionale.

Non credo che non vi sia una risposta anche all'osservazione circa la parte lesa che dovrebbe essere intesa in istruttoria, come diceva il collega Galdo. Noi, qui, non facciamo il processo tra l'offeso dal reato e l'imputato perché questo è un concetto estremamente civilistico. Non dimentichiamo che vi è un pubblico ministero che rappresenta la società, la collettività; l'inserimento dell'azione civile nel processo penale, ci potrà essere o non essere. Ma è un assurdo pensare che in un processo istruttorio la parte lesa, l'offeso dal reato, che può diventare parte attraverso la costituzione di parte civile, non venga sentito. È chiaro che sarà sentito anche se non lo diciamo espressamente.

Non possiamo, comunque, arrivare alla civilizzazione del processo penale facendo prevalere l'interesse del privato su quello della comunità, della società, dello Stato rappresentato dal pubblico ministero.

Anche sotto questo aspetto mi pare che la risposta al collega Galdo sia valida e mi permetto, proprio perché lo conosco finissimo giurista, di chiedergli di ritirare l'emendamento nel senso di rinviare la decisione

su questo punto in sede di formulazione dei singoli articoli del codice di procedura penale o, al limite, di lasciare all'interprete di decidere in merito al valore da dare alla sentenza di assoluzione in istruttoria sulla base dei principî e del sistema costituzionale, inteso nel suo complesso.

Sostenere che la sentenza non ha valore agli effetti civili o amministrativi, anche quando si tratta di assoluzione perché il fatto non costituisce reato, ritengo sia un'affermazione pericolosa e lesiva del diritto dell'imputato innocente.

Sono, quindi, contrario, come ho già detto, all'emendamento del deputato Galdo.

MANNIRONI. Il problema consiste nella necessità di effettuare una scelta circa un punto fondamentale qual è il valore da attribuire alla sentenza istruttoria. Questa sentenza istruttoria va considerata sentenza a tutti gli effetti, in quanto decide sulla sussistenza di determinati fatti e delle correlative non responsabilità di cittadini in quanto non implicati in quei fatti.

In base alle considerazioni di carattere costituzionale svolte dal collega Riccio, sostengo che questa sentenza istruttoria è impugnabile e, da questo principio, scaturiscono conseguenze assai importanti.

Il collega Guidi, con argomentazioni di cui devo riconoscere l'importanza, ha esposto le sue perplessità circa la possibilità di impugnare la sentenza istruttoria e circa l'eventualità di una riapertura dell'istruzione in fase di impugnazione che potrebbe, in un certo senso, far deviare il processo dai principî del sistema accusatorio. Egli si è preoccupato, sostanzialmente, che non avvenga una equiparazione della fase istruttoria — che dovrebbe avere, come egli ha affermato, il carattere di indagini preliminari — alla fase dibattimentale.

Il collega Guidi ritiene, quindi, che si possa arrivare alla sentenza istruttoria di assoluzione, solo in caso di chiarissime prove di innocenza dell'imputato, mentre in tutti gli altri casi vi sarebbe il rinvio a giudizio. In relazione a questa affermazione, nutro delle perplessità, perché dobbiamo garantire i diritti dell'innocente.

Molto spesso un cittadino innocente si trova nell'impossibilità di dimostrare la propria innocenza; non per questo, tuttavia, va negato a questo cittadino il diritto di provare la propria innocenza in fase istruttoria attraverso un approfondimento delle indagini. I colleghi dell'opposizione paventano che con questo sistema si mantengano in vigore i principî contenuti nel codice attuale.

Il desiderio di riforma non può, tuttavia, farci dimenticare quelli che sono i più sacri diritti di un cittadino, come quello di vedere proclamata la propria innocenza prima ancora di essere rinviato a giudizio.

Per queste considerazioni ritengo che la sentenza istruttoria debba essere definitiva con la conseguente possibilità di revisione, come per tutte le altre sentenze.

Per quanto riguarda la tutela dei diritti civili e le ragioni della parte lesa, sostengo che un fatto, che comporti responsabilità penale e civile, sottoposto ad un esame che, praticamente, costituisce una ricostruzione storica dell'evento stesso, non possa essere, successivamente, sottoposto ad un secondo accertamento in sede civile.

Ciò che è stato accertato in sede penale va reso efficace *erga omnes*; ritengo che il giudice in sede penale debba pronunciarsi sui diritti civili della parte lesa anche quando abbia accertato che non si tratta di un reato vero e proprio e ciò al fine di garantire l'univocità delle decisioni.

In sede istruttoria il giudice, pertanto, procederà anche all'interrogatorio della parte lesa, in modo da valutare i diritti civili.

Queste considerazioni pratiche vanno tenute presenti dato che siamo giunti ad un bivio ed è necessario decidere quale strada si intenda seguire.

GALDO. Signor Presidente, non per cineseria, ma per omaggio e per stima nei confronti del collega Riccio, credo di dovergli una risposta.

A mio avviso il problema non è quello posto dal collega Riccio, il quale lo ha un po' eluso e, quindi, mi ha ripetuto l'appello di ritirare l'emendamento che non posso accogliere proprio perché il problema esiste.

La cosa giudicata non può nascere se non vi è un giudizio. Questo è il punto sul quale ci dobbiamo trovare tutti d'accordo e credo che lo stesso collega Riccio non possa non essere d'accordo.

RICCIO. Perché quello del giudice istruttore non è un giudizio ?

GALDO. Questo è il punto. Ed ecco perché dicevo che il problema è stato eluso dal collega Riccio.

Abbiamo distinto, nell'istruttoria, l'ipotesi in cui il giudice indaga sull'innocenza dall'ipotesi in cui, trovandosi di fronte a indizi di prova, rinvia a giudizio. Non vi è dubbio che, in pratica — e il legislatore delegato troverà il modo di regolare questo punto — nell'ipotesi di rinvio a giudizio l'istruttoria sarà più rapida e sommaria essendoci, poi, il dibattimento, mentre nell'ipotesi di assoluzione ci sarà una indagine più approfondita, ma sarà sempre una indagine, non un giudizio con pieno contraddittorio, con le garanzie, le caratteristiche e la natura del giudizio.

Nel giudizio istruttorio, almeno come lo abbiamo pensato, tutto questo non c'è. Se, invece, si vuole arrivare a questo giudizio con contraddittorio, non vi è dubbio che la sentenza istruttoria avrà efficacia di

cosa giudicata. Sarebbe, invero, assai strano pensare di aver consumato un giudizio lasciando contemporaneamente *sub iudice* l'innocente !

Se, viceversa, il giudizio non c'è, necessariamente questa sentenza non avrà valore di cosa giudicata o di semi-giudicata, aspetti su cui la dottrina ha tanto scritto e si è tanto attardata.

Ho preso la parola perché vorrei trovare non una formula di compromesso — di fronte ai problemi del diritto non esistono formule di compromesso — ma una soluzione che salvi i principi e che, nello stesso tempo, crei un sistema più moderno e, forse, anche più esatto di quello vigente.

Impugnabilità della sentenza istruttoria: che cosa significa ? Significa, evidentemente, che il giudice che vaglierà il gravame contro questa sentenza istruttoria sarà niente altro — così come è oggi nel nostro codice — che un diverso giudice istruttore. Oggi, la sentenza istruttoria si appella davanti alla sezione istruttoria. E questo spiega perché la sentenza non produca mai l'effetto di cosa giudicata. Non lo produce proprio perché non c'è mai un giudice del dibattimento. C'è solo un giudice dell'istruzione.

Se, invece, pensassimo ad una cosa diversa e dicessimo che la sentenza istruttoria si impugna — in questo caso dovrebbe essere impugnabile da parte del pubblico ministero, dell'imputato ed anche, per i motivi civili — come mi pare abbiamo già deciso — dalla parte civile — non dinnanzi alla sezione istruttoria ma dinnanzi al giudice naturale, al giudice del dibattimento, avremmo sveltito il procedimento.

Quello che ripugna, anche a me, è che un povero innocente, con il sistema attuale, dopo esser stato dichiarato innocente dal giudice istruttore, dalla sezione istruttoria e che, al caso, la sua innocenza venga confermata anche dalla corte di cassazione e cioè, dopo una triplice indagine, possa veder riaperto il procedimento a suo carico.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Anche dietro richiesta della parte civile si andrebbe automaticamente al dibattimento ?

GALDO. Se, per esempio, il giudice istruttore nella sentenza dicesse che l'imputato è innocente e la parte civile, che può essere il querelante, è condannato alle spese, oppure se la sentenza dicesse che alla parte civile non spetta alcun risarcimento del danno, in questi casi il diritto di appellare dovrebbe essere riconosciuto anche alla parte civile.

Chiedo un momento di riflessione e di meditazione anche ai colleghi, perché mi pare di dire una cosa di cui sono persuaso ma confesso non in maniera del tutto completa. In questa mia costruzione, siccome

eleviamo a giudice dell'impugnativa il giudice del dibattimento, la mancata impugnazione potrebbe anche avere come conseguenza di determinare l'efficacia di cosa giudicata della sentenza istruttoria proprio perché non impugnata in quanto, se nessuna delle parti ritenesse necessario il ricorso al giudice, vi sarebbe un effetto devolutivo di questo mancato ricorso.

Si potrebbe arrivare a dire che, essendoci stata una rinuncia di tutte le parti — pubblico ministero, imputato e, per quanto di sua competenza, la parte civile — a ricorrere al giudice, ciò starebbe a significare che mancava la materia per un giudizio. Questo effetto devolutivo mi farebbe accettare il principio di una sentenza istruttoria che diventi cosa giudicata.

Aggiungo che abbiamo un po' dimenticato che vi è un altro istituto che per l'innocente viene prima della sentenza istruttoria di proscioglimento: l'archiviazione. Poiché abbiamo pensato l'archiviazione così come è oggi, non credo che al provvedimento del giudice istruttore che ordina l'archiviazione si voglia dare il valore di cosa giudicata...

RICCIO. Non ha tale valore perché non vi è un'istruttoria...

GALDO. Ed allora arriveremmo all'assurdo, sfuggito forse all'attenzione del collega Riccio, che il riconoscimento immediato dell'innocenza, mediante ordinanza di archiviazione — si noti che l'accusa è tanto palesemente infondata che lo stesso pubblico ministero chiede che il cittadino indicato come colpevole dal denunziante venga riconosciuto innocente — non garantirebbe il cittadino da una riapertura del procedimento.

Comprendo l'obiezione che si potrebbe fare e cioè che nel caso della sentenza istruttoria vi è una indagine, un'istruzione. Ma quell'istruttoria, ecco dove torna il discorso, non è un giudizio, proprio per la natura che abbiamo voluto assegnare all'istruzione. Possiamo trasformarla in un giudizio con il tentativo che ho cercato di fare e che, in ogni caso, credo meriti una certa attenzione perché indubbiamente l'attuale sistema è molto pesante e poterlo snellire sarebbe sempre un vantaggio.

Quindi, insisterei sulla proposta di prevedere come giudice dell'impugnazione quello del dibattimento evitando qualsiasi giudizio di secondo grado — se così posso dire — avente natura istruttoria.

SFORZA. Dagli interventi finora avutisi risalta l'evidente contraddittorietà tra i principî da cui è partito il deputato Riccio e quelli presi a base dei loro interventi dagli altri colleghi; cioè tra coloro che

sostengono che la sentenza istruttoria va considerata un giudicato e coloro che lo negano.

Vi è una parte di vero in quel che afferma il deputato Riccio, così come, indiscutibilmente, vi è una parte di vero nelle affermazioni del deputato Galdo.

Perché questa contraddittorietà ? Perché si è voluto creare un sistema ibrido, che ci fa fare un passo indietro quando ne avevamo fatti due innanzi.

Cioè, una volta accettato come principio informatore del nuovo codice il sistema accusatorio, che sposta nel dibattimento la vera istruttoria con l'immediatezza del giudizio da parte di chi deve giudicare, emerge di per sé la soluzione capace di evitare la contraddittorietà cui ho fatto cenno e, cioè: una indagine preliminare per cui, nel caso di insussistenza del reato o di non partecipazione dell'indiziato, si arriva all'archiviazione. Nel caso, invece, che l'insussistenza del fatto o della non partecipazione dell'indiziato non sia evidente, si va subito al dibattimento. Saltando, cioè, quella fase istruttoria a carattere approfondito che sarebbe un qualcosa di ibrido nel processo accusatorio che vorremmo istituire.

Naturalmente, una volta scelta una via di compromesso, le contraddizioni vengono al pettine. Cos'è la sentenza di cui si parla ? È una vera sentenza o no ?

VALIANTE, *Relatore*. Se si sopprime la fase istruttoria, non esisterà più la sentenza...

SFORZA. Ma l'istruttoria piena si avrà in dibattimento, con la partecipazione di tutte le parti. In materia ha ragione il deputato Galdo ! Perché la Corte costituzionale ha detto che il consiglio comunale, allorché decide su questioni elettorali, non ha funzione giurisdizionale ? Perché, mancando la difesa e il contraddittorio, quella decisione del consiglio comunale non può essere considerata giurisdizionale.

È chiaro che da una istruttoria, quando si ammette che il difensore può prendere visione degli atti solo alla fine dell'istruttoria, in cui non vi è partecipazione attiva della difesa, non può che derivarne un compromesso che porta in sé i germi di una contraddizione.

La via maestra non è che una: o archiviazione o dibattimento.

GUIDI. Concordo con i rilievi fatti dal collega Sforza. L'interruzione del relatore Valiante credo abbia questo senso: « ma, allora, ritenete come non fatti tutti i punti che abbiamo approvati relativi a questo tipo di istruttoria... ». No, onorevole Valiante !

Anche accettando, per comodità di discussione il suo tipo di impostazione, temo di diventare noioso nel ripetere che questo non significa

rinuncia alle nostre posizioni di fondo. Mi pare che si possa arrivare ad una considerazione del carattere più o meno penetrante dell'indagine istruttoria valutando, per prima cosa, la fase dell'archiviazione allorché, *ictu oculi*, emerge che non vi sono elementi di responsabilità a carico dell'indiziato.

Vi è, viceversa, un'istruttoria a carattere limitato in quanto porta all'acquisizione soltanto di alcuni elementi, per cui riconosciamo che non sarà né completa né compiuta. In una situazione del genere, dunque, il valore di cosa giudicata della sentenza, che conclude questa fase del processo, non può essere che relativo, poiché collegato a questi limiti.

Ecco, perché, mi pare che vada affermandosi l'idea, di fronte ad una opposizione dell'accusa, o quando non appaia limpidamente evidente che l'imputato debba essere assolto, che sia necessario rinviarlo a dibattimento.

Comprendo le ragioni di una affermazione del deputato Galdo, che risponde, in definitiva, ad un'altra del Sottosegretario: se avete questa visione per cui, in caso di opposizione del pubblico ministero, si va al dibattimento, esiste una ragione di più, in mancanza di questa opposizione, per considerare consolidate certe risultanze. Ed una parte di verità c'è in questo !

Peraltro, sono convinto che la relatività della cosa giudicata dipenda proprio dal tipo di istruttoria che si è stabilito. L'atteggiamento delle parti ha il suo valore, ma questo atteggiamento, non può non essere influenzato dal grado di relatività che si raggiunge nell'approfondimento delle indagini.

Ecco perché, a mio modo di vedere, non può esistere identità fra certe risultanze istruttorie e la cosa giudicata in dibattimento. Ciò che si giudica in istruttoria, con strumenti relativi, con un tipo di procedimento in cui non c'è contraddittorio, non può avere gli stessi effetti di un giudicato in dibattimento, dove esiste un confronto pieno.

Concordo con il collega Galdo circa il fatto che le differenze della cosa giudicata relativamente alla sentenza istruttoria sono collegate al fatto stesso che promana dall'istruttoria, dato che in questa sede non si possono esplorare tutti gli aspetti della verità. Questo mi sembra un argomento di fondo e, di conseguenza, non possiamo in alcun modo giungere ad una equiparazione della sentenza istruttoria con la sentenza dibattimentale.

Apprezzo il significato politico del richiamo all'articolo 111 della Costituzione ma, a mio avviso, questo richiamo andrebbe collocato su di un piano diverso, su quello che riguarda la possibilità del ricorso per cassazione che, non credo, postuli in ogni caso l'esigenza di una cosa giudicata nel pieno senso della parola. Oggi si può ricorrere in cassazione

nei confronti della sentenza istruttoria, la cui caratteristica è quella di una cosa giudicata non piena. L'articolo 111 della Costituzione si prefigge lo scopo di risolvere il problema delle garanzie, sia sotto il profilo dei provvedimenti, sia sotto quello delle sentenze, quale che sia la loro efficacia, piena o relativa.

Dobbiamo, quindi, essere noi a decidere in merito al valore da attribuire alla sentenza istruttoria.

RICCIO. Ricordo che l'articolo 111 della Costituzione si collega alla presunzione d'innocenza dell'imputato. Il problema consiste, comunque, nello stabilire il diritto del cittadino a vedere dichiarata, in modo definitivo, la propria innocenza, cosa che non sarebbe possibile secondo l'interpretazione del collega Guidi. Se si ritiene che la sentenza istruttoria altro non sia che la verifica dell'innocenza dell'imputato, bisogna anche stabilire che, attraverso la sentenza, va consolidato il diritto del cittadino di essere ritenuto innocente a tutti gli effetti.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, ricordo che alcune impostazioni potranno essere sviluppate ed approfondite in sede di discussione in Assemblea.

Il collega Riccio ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'emendamento Galdo con il seguente:

« Impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento e statuizione che su di essa deciderà il giudice del dibattimento ».

Il collega Galdo ha presentato il seguente emendamento aggiuntivo al suo emendamento:

Aggiungere al proprio emendamento le seguenti parole:

« Obbligo del giudice istruttore di sentire in ogni caso la parte lesa prima di pronunciare sentenza di proscioglimento. Previsione che, in caso di impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento, il giudizio è rimesso al giudice competente per il dibattimento ».

RICCIO. Desidero precisare che, per quanto riguarda il mio emendamento, intendo riferirmi ad un sistema di impugnazioni, per cui deve valere la stessa legittimazione ad impugnare e gli stessi limiti di impugnabilità del sistema generale.

Per quanto concerne la seconda parte, sempre del mio emendamento, desidero chiarire che, nel modo da me proposto, si apre il dibattimento vero e proprio e non un giudizio di secondo grado sulla sentenza istruttoria di proscioglimento. Tra il mio emendamento e quello del collega Galdo rilevo una notevole differenza, in quanto con la formulazione da me

proposta si lascia al legislatore delegato la possibilità di decidere circa il sistema da attuare, mentre l'emendamento del collega Galdo determina fin d'ora il sistema.

Personalmente, ritengo che il magistrato investito del gravame, prima di aprire il dibattimento, farà un accertamento sulla validità degli atti che gli verranno sottoposti.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ritengo che la soluzione del collega Riccio sia piuttosto macchinosa e su di essa nutro diverse perplessità. Il collega Guidi ha detto che è necessario superare la fase della sezione istruttoria perché, se il dibattimento si aprisse su richiesta della sezione istruttoria, la decisione dibattimentale sarebbe indubbiamente influenzata.

Rimanendo in questa logica sulla quale, ripeto, ho molte perplessità, penso che il giorno in cui il superamento sarà opera non più di una sezione istruttoria — che è sempre organo estraneo al dibattimento — ma dello stesso giudice del dibattimento in una fase preliminare al dibattimento stesso, veramente il dibattimento sarà stato già influenzato e compromesso da questa decisione.

Quindi, secondo me, o si sceglie la strada di riaprire il dibattimento, oppure bisogna restare nel sistema attuale.

RICCIO. Sono pienamente convinto che bisogna restare nel sistema attuale.

PRESIDENTE In sostanza vi è un indirizzo rivolto al legislatore delegato di scegliere il sistema.

Comunque, onorevoli colleghi, vi è anche l'Assemblea dove potranno essere sottolineati altri eventuali aspetti, per cui è opportuno che, dopo questa ampia discussione, preceduta da un'altrettanto ampia discussione svoltasi nella seduta del 17 novembre, il relatore e il Governo concludano.

VALIANTE, *Relatore*. Anzitutto esprimo il mio parere sul problema, sollevato dal collega Riccio, dell'istruttoria del pretore. Credo che non sia opportuno trattare tale argomento in questa sede perché si affronterebbe un problema molto spinoso senza risolverlo in quanto non è ancora facilmente prevedibile come sarà strutturata, dal punto di vista del soggetto attivo, l'istruttoria nel prossimo processo.

Esprimere su questo punto una mia opinione personale varrebbe poco. In ogni modo ritengo che l'istruttore dovrebbe essere unico, senza distinzione tra processi più o meno gravi, di questa o di quella qualità.

L'istruttore dovrebbe essere il pretore, che vorrei conservare soltanto come giudice penale perché, essendo il più periferico rappresentante della giustizia ed essendo nella maggior parte dei casi meglio a conoscenza dei costumi e delle situazioni ambientali, può intervenire negli accertamenti con maggiore rapidità ed ha più vaste possibilità di condurre in porto efficacemente l'istruttoria. Questo, comunque, è un problema di ordinamento giudiziario.

Ma, a parte questa mia opinione personale, il problema dell'istruttoria svolta dal pretore investe un tema anche di ordine costituzionale. I colleghi sapranno che vi sono davanti alla Corte costituzionale dei ricorsi che pongono la questione di legittimità sulla cumulabilità, da parte del pretore, delle funzioni di capo della polizia giudiziaria locale, di pubblico ministero che esercita l'azione penale, di giudice istruttore, di giudice che rinvia a giudizio dinnanzi a sé, di giudice del dibattimento. Questo in relazione, specialmente, ai principî dell'eguaglianza dei cittadini che, nei procedimenti davanti al tribunale, hanno possibilità di recusare il giudice che ha già preso cognizione degli atti; il giudice istruttore non può fare parte del collegio che giudica su processi istruiti da lui stesso, invece nei processi pretorili il cittadino non può recusare il pretore.

Quindi, entrando nel merito di tale problema, affronteremo una discussione senza alcuna possibilità concreta di risolvere questo punto molto delicato. Vale, dunque, la pena di accantonarlo.

Passiamo, invece, ai problemi sollevati dall'emendamento Galdo.

Sulla prima parte dell'emendamento « impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento da parte del pubblico ministero » mi pare che non ci sia motivo di dissentire. Tutt'al più il problema potrebbe sorgere circa il giudice che dovrebbe conoscere dell'impugnazione. E, qui, desidero pronunziarmi subito sugli ultimi due emendamenti Riccio e Galdo, identici per questa parte, che propongono di devolvere l'esame dell'impugnazione contro la sentenza istruttoria di proscioglimento direttamente al giudice del dibattimento.

Non ho motivi di contrasto, anche se ho delle perplessità. Questo nuovo sistema, certamente, porta dei benefici, nel senso che evita ulteriori perdite di tempo in fase istruttoria, consentendo, perciò, alle varie parti di arrivare presto ad una decisione. Se dovessimo seguire il sistema attuale, attribuendo l'appello avverso la sentenza istruttoria di proscioglimento alla sezione di istruzione, dovremmo, ovviamente, consentire a quest'ultima di trattenere presso di sé il processo per un congruo periodo di tempo e, così, perderemmo del tempo prezioso.

Ho delle perplessità, in merito al fatto che abbiamo ritenuta necessaria l'istruttoria a fini diversi da quelli del dibattimento. Se avessimo

prescelta la strada dell'inchiesta preliminare, la previsione del giudizio di impugnazione della sentenza istruttoria da parte del giudice del dibattimento avrebbe seguito la stessa economia processuale. Abbiamo, invece, seguito una strada diversa: il giudice istruttore, prima di dichiarare la improcedibilità del giudizio nei confronti dell'imputato, prima di proscioglierlo con formula piena, è tenuto, in ogni caso, a compiere gli accertamenti generici, quelli che, per loro natura, sono meno compatibili o, addirittura, non lo sono, con il dibattimento. Cioè, in ogni caso, anche quando l'innocenza dell'imputato fosse la più manifesta, dovremmo imporre al giudice istruttore il compimento di determinati atti. Occorre, infatti, prevedere il caso di un appello del pubblico ministero...

GALDO. Il giudice del dibattimento, ricevuto questo appello, qualora sia persuaso a seguito delle risultanze del dibattimento stesso che non occorra procedere oltre, assolve; se ritiene, invece, necessario il compimento di atti istruttori restituisce al giudice istruttore...

VALIANTE, *Relatore*. Onorevole Galdo, se questo è il senso del suo emendamento, non vi vedo più alcun pregio !

Il pregio mi pareva consistesse nel fatto che, piuttosto di aprire un'altra istruttoria a cura della sezione di istruzione, fosse lo stesso giudice del dibattimento a provvedervi durante il dibattimento stesso.

La mia preoccupazione consisteva nel fatto che si arrivasse al dibattimento senza che fossero stati compiuti, in sede istruttoria, quegli accertamenti generici che, data la loro irripetibilità, non possono essere espletati che dal giudice istruttore. Da tutto questo, comunque, non credo si possa arrivare alla conclusione — cui si è accennato — di riconoscere alla sentenza istruttoria valore di giudicato quando non sia stata impugnata davanti al giudice del dibattimento.

Qui entriamo nel grosso problema dell'efficacia della sentenza istruttoria. Precisiamo, come ha fatto il collega Riccio, i termini del problema: lo stato di un giudicato si riferisce unicamente alla sussistenza del fatto ed alla circostanza che l'imputato lo abbia commesso. Non esistono altre questioni.

Può fare stato la sentenza istruttoria ? Tutto il dibattito di questa mattina e della precedente seduta mi pare si sia centrato su questo punto. Personalmente ritengo che la sentenza istruttoria non possa mai fare stato in modo corrispondente e, tanto meno, identico a quello della sentenza definitiva. Quando la Costituzione parla di sentenza definitiva, ovviamente la contrappone ad una non definitiva, e ciò proprio perché attribuisce alla sentenza definitiva effetti che non sono quelli della sentenza non definitiva.

Il deputato Riccio, questa mattina, ha portato l'importante riferimento all'articolo 111 della Costituzione, secondo cui tutte le sentenze ed i provvedimenti concernenti la libertà personale sono impugnabili per cassazione nel caso di violazione di legge. Questa disposizione dell'articolo 111 è stata già trasformata in legge ordinaria con la « novella » del 1955, che ha modificato l'ultimo capoverso dell'articolo 387 del codice di procedura penale.

La modifica suona come segue: « L'imputato può appellare alla sezione istruttoria contro la sentenza del giudice istruttore, se l'imputazione riguardava un delitto o una contravvenzione punibili con l'arresto, quando è stato dichiarato non doversi procedere per insufficienza di prove o per concessione del perdono giudiziale, ovvero perché trattasi di persona non imputabile o di persona non punibile perché il fatto non costituisce reato, se è stata applicata o può, con provvedimento successivo, essere applicata una misura di sicurezza ».

Dunque, oggi, non è possibile ricorrere per cassazione ed appellarsi, in ogni caso, contro la sentenza istruttoria di proscioglimento, ma soltanto quando dalla formula assolutoria possa derivare, o sia già derivata, l'applicazione di misure di sicurezza.

L'articolo 387 del codice di procedura penale così continua: « Contro la sentenza di proscioglimento pronunciata dal giudice istruttore inappellabilmente o dalla sezione istruttoria, l'imputato può ricorrere per cassazione ».

Mi pare, dunque, che l'articolo 111 della Costituzione allorché parla di sentenze, si riferisca soprattutto a sentenze definitive o a sentenze non più appellabili.

Ma, a parte questo argomento che, peraltro, avrebbe la sua importanza, mi sembra che l'articolo in questione, nel momento in cui si pronuncia nell'interesse dell'imputato e non del provvedimento del giudice — attribuendo allo stesso il potere di ricorrere per cassazione ogni volta che ritenga che il provvedimento abbia violato la legge —, dia meno valore al provvedimento giurisdizionale. Cioè, ai fini di questa garanzia che vuole dare all'imputato, mette in discussione la validità e, soprattutto, l'efficacia del provvedimento giurisdizionale.

Proprio nello spirito garantista e libertario della nostra Costituzione, ha maggiore importanza il diritto dell'imputato o della parte che non il provvedimento giurisdizionale.

Ma se questo è vero, non possiamo che pervenire alla conclusione che il provvedimento giurisdizionale non ha sempre ed in ogni caso valore ed efficacia definitiva; ha valore soltanto in quei determinati casi in cui il legislatore ordinario — o quello costituente prima — glielo abbiano attribuito.

Dunque, l'articolo 111 della Costituzione, richiamato dal collega Riccio, proprio perché vuole garantire di più l'interessato, cioè la parte, garantisce di meno o dà minore efficacia al provvedimento in sé.

Sicché non si può dedurre, dalla tesi del collega Riccio, che la sentenza istruttoria debba avere la stessa efficacia della sentenza dibattimentale.

Alla sentenza possiamo attribuire un valore di giudicato soltanto quando la sentenza è definitiva; ad esempio in sede civile non si può attribuire valore di giudicato alle sentenze non definitive se non per quel singolo processo. Ritengo che, secondo la tesi del collega Riccio, bisognerebbe attribuire la stessa efficacia delle altre sentenze definitive anche a queste del processo civile cui ho fatto riferimento.

RICCIO. Le sentenze cui si riferisce il relatore Valiante sono sentenze parziali.

VALIANTE, Relatore. Secondo la « novella » di modifica del codice di procedura civile si tratta di sentenze non definitive che fanno stato per il processo di cui si tratta; esse sono impugnabili singolarmente o insieme alla sentenza definitiva. Anche queste sono sentenze emanate, comunque, con la forma e con le garanzie di tutte le altre sentenze, perché per esse si deve riunire il collegio e vengono pubblicate nella stessa forma delle altre sentenze.

Personalmente ritengo che, quando l'articolo 111 della Costituzione parla di sentenze, si riferisce alle sentenze definitive; comunque, non possono comprendersi tutte le sentenze e tra queste anche le sentenze istruttorie.

I deputati Galdo e Guidi hanno giustamente fatto rilevare che le sentenze istruttorie non possono avere la stessa efficacia delle sentenze che concludono un giudizio; mi riferisco al giudizio non come all'atto compiuto dal giudice, ma al giudizio come quella serie complessa di atti svolti con le forme della pubblicità, dell'oralità, dell'immediatezza, del contraddittorio. Il giudizio istruttorio non ha, indubbiamente, queste caratteristiche.

Il deputato Riccio ha, anche, ricordato il concetto dell'unità della giurisdizione, posizione dottrinale che, personalmente, condivido, ma che non tutti accettano. La Corte costituzionale ha negato che nella Costituzione sia affermato il principio dell'unità della giurisdizione.

RICCIO. Ho parlato dell'unità della giurisdizione non come principio astratto, ma per vedere se il giudice istruttore, quando emana una sentenza di assoluzione, eserciti o no la giurisdizione.

VALIANTE, *Relatore*. Il giudice istruttore in sede penale, indubbiamente, esercita la giurisdizione, ma ciò non significa che abbia influenza sulla giurisdizione civile.

La Corte costituzionale, in una recente sentenza sulla questione degli effetti civili del giudicato penale, ha precisato che non si tratta di problemi che toccano i diritti della difesa, perché il legislatore ordinario, per la superiore esigenza di giustizia inerente alla certezza ed alla stabilità delle situazioni dei rapporti giuridici, può statuire il sacrificio del libero convincimento del giudice civile o amministrativo circa i fatti.

Questo sacrificio può essere possibile in base ad una sentenza definitiva ma non, a mio avviso, in forza ad una sentenza istruttoria che, per sua natura, è modificabile.

L'istruttoria che stiamo delineando non è più, come quella attuale, un pre-processo; è una fase in cui va accertato, il più rapidamente possibile, se sia superabile la presunzione d'innocenza dell'imputato; se la presunzione non è superata l'imputato viene rinviato a dibattimento.

RICCIO. Il problema consiste nel precisare, come ho già detto, il diritto del cittadino di vedere dichiarata la propria innocenza in fase istruttoria con una sentenza definitiva. Il cittadino ha tale diritto e vorrei sapere come si intende tutelarlo.

VALIANTE, *Relatore*. Di questo problema abbiamo già lungamente discusso in una delle sedute precedenti.

Il problema non è quello delle garanzie per l'imputato in ogni caso ed in ogni circostanza perché, allora, potremmo dire, anche di fronte al primo atto, per esempio quello della polizia giudiziaria, che esiste un problema di garanzie per l'imputato con tutte le deduzioni che ben sappiamo; lo stesso ragionamento vale nei confronti dell'arresto che pone il problema della garanzia della libertà dell'imputato. Con ciò voglio sostenere che le garanzie vanno poste al momento giusto e nei limiti in cui sono ponibili; questo è il mio pensiero.

Il problema del proscioglimento istruttorio non si può porre come un accertamento definitivo e ciò, in primo luogo, per il contenuto stesso dell'istruttoria. Abbiamo detto che l'istruttoria si basa su di un complesso di attività particolarmente rapide, su elementi essenziali, per superare la presunzione di innocenza.

Nel momento in cui non stabiliamo positivamente la responsabilità dell'imputato, bensì il superamento della presunzione di innocenza, abbiamo affermato il principio — il che trova conferma nella soppressione dell'assoluzione per insufficienza di prove — che l'imputato è

ritenuto, in ogni caso, innocente, salvo che non sussistano elementi positivi tali da richiederne il rinvio a dibattimento.

Altrimenti si mina il contenuto della sentenza istruttoria di proscioglimento perché soltanto se troviamo elementi positivi — e non più gli indizi e le sufficienti prove del codice di procedura attuale — lo mandiamo al dibattimento. Se queste prove non sono piene e positive, non possiamo più mandare al dibattimento l'imputato ma è necessario assolverlo con lo stesso spirito con cui abbiamo affermata la necessità della soppressione della formula di assoluzione per insufficienza di prove. Ciò, lungi dal rafforzare il valore della sentenza istruttoria, probabilmente lo indebolisce.

Oggi, l'istruttoria rappresenta una valutazione completa nel senso che il giudice istruttore ha il diritto ed il dovere di accertare tutti i possibili elementi, a favore e contro, e si può quindi spiegare come la sentenza istruttoria di proscioglimento faccia stato. Peraltro, il collega Riccio sa che il codice attuale non sempre riconosce valore di stato definitivo alla sentenza istruttoria di proscioglimento, ma solo in determinati casi.

Vi è, qui, un grosso problema che non è stato affrontato in pieno, quello dei terzi estranei al processo. Il problema dei terzi estranei al processo si pone non più nel rapporto imputato-parte lesa o offesa dal reato, ma nei confronti di quei possibili e numerosi interessati, cointeressati o controinteressati che non possono partecipare al giudizio penale.

Quando il collega Galdo suggerisce, con il suo emendamento, di rendere obbligatorio l'esame della parte lesa a quale risultato perviene? A parte il fatto che la parte lesa può benissimo rifiutarsi di comparire, quando sia stata sentita che cosa abbiamo fatto? Nel giudizio civile vi sono altri terzi, diversi della parte lesa. E perché dobbiamo sacrificare in modo così definitivo gli interessi di queste altre parti del giudizio civile? E per di più non con una sentenza dibattimentale che, per stabilire la certezza della verità e del diritto, può importare dei sacrifici a carico dei terzi, ma con una sentenza istruttoria che non può essere definitiva, che non accerta la verità dei fatti e che può essere rimessa in discussione nei casi di riapertura dell'istruttoria?

Sul piano della costituzionalità non ha qui rilievo né l'articolo 111, né l'articolo 2, né altri possibili articoli della Costituzione. Anche la Corte costituzionale, nella sentenza del 19 febbraio 1965, n. 5, attribuisce al legislatore ordinario il potere di decidere nel senso dell'opportunità politica.

Non è il problema dell'unità della giurisdizione, ma è problema di coordinamento tra le diverse giurisdizioni ed è, quindi, materia che spetta al legislatore ordinario. Non essendo problema di costituzionalità, diventa

problema di legislazione ordinaria che va risolto, a mio giudizio, alla luce dei criteri di opportunità.

Quindi, il sacrificio dei diritti dei terzi estranei al processo penale può essere chiesto di fronte ad una sentenza definitiva del giudice penale, proprio perché ci troviamo di fronte al giudicato e, cioè, all'espressione della certezza del diritto, di fronte alla quale anche i terzi estranei possono e debbono sacrificare i loro interessi; ma nel caso di una sentenza istruttoria, non definitiva, che non fa stato, quando l'istruttoria può essere riaperta con una procedura semplicissima, non possiamo sacrificare i diritti dei terzi estranei al processo!

Devo pronunziarmi, ora, sulla parte degli emendamenti Riccio e Galdo che propongono di deferire al giudice del dibattimento il giudizio sull'impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento. Ho detto già prima che sono favorevole a questa soluzione per ragioni di rapidità. Ma dalla mancata impugnazione di questa sentenza, non credo se ne possa dedurre quell'effetto devolutivo, cui si richiamava il collega Galdo, di una efficacia pressoché simile a quella del giudicato.

GALDO. Nell'emendamento questo non è detto.

VALIANTE, *Relatore*. Ma era nelle sue intenzioni...

GALDO. Se fosse stato veramente un mio convincimento lo avrei detto nell'emendamento.

VALIANTE, *Relatore*. Comunque accetto l'emendamento. Però dal suo emendamento, collega Galdo, e per il fatto che chiede l'esame obbligatorio della parte lesa, e per quello che ha detto, non soltanto tra le righe, ma come manifesta intenzione, non posso pensare che sia desumibile la conseguenza che, non essendo stata impugnata la sentenza istruttoria di proscioglimento, ne derivi un *fumus* di definitività che, come tale, faccia stato. Questo assolutamente no! Sarebbe lo stesso che sostenere che sono colpevole perché, potendomi querelare contro chi mi ha ingiuriato, non mi sono querelato.

Scusi la pochezza della simiglianza, ma dal suo emendamento non ne traggio altra possibile conclusione. La sentenza istruttoria non impugnata resta con un limitato valore e con la limitata efficacia propria della sentenza istruttoria.

Diverso può essere il valore della sentenza istruttoria in ordine ai giudizi amministrativi o disciplinari perché, in tal caso, non sono in gioco interessi di terzi estranei. Nel processo amministrativo o nel processo disciplinare sono in gioco soltanto interessi diretti dell'imputato prosciolto per cui credo che sia possibile ammettere la validità della

sentenza istruttoria. E questo, non per fare eccezione al principio generale che le sentenze istruttorie di proscioglimento non possono avere altra efficacia che quella di evitare il dibattimento ma, perché, essendo stato prosciolto l'imputato e potendo questo proscioglimento valere nel suo solo interesse e non anche in relazione a terzi, è ammissibile, a mio parere, l'eccezione.

Dato che nel procedimento civile i terzi, eventualmente estranei al processo penale, hanno il diritto di discutere delle proprie pretese e di discuterne con le garanzie concesse dalla Costituzione e dalla legge ordinaria, non credo possa ammettersi il riconoscimento di una qualsiasi efficacia definitiva, sia pure sulla materialità del fatto, ad una sentenza istruttoria.

MANNIRONI. Quindi, se mai, sono sempre dei terzi estranei che non essendo presenti al contraddittorio civile o penale non sono pregiudicati in alcun modo...

VALIANTE, *Relatore*. Se ci poniamo sul piano dell'esemplificazione, lei sa bene, con la sua esperienza, che di casi ne possiamo avere tantissimi e relevantissimi.

Debbo ricordare che nei recenti congressi sulla riforma della procedura penale, a cominciare da quello di Lecce, è stato sempre sostenuto il principio che la sentenza istruttoria non aveva alcun valore negli altri giudizi. Personalmente ritengo che, mentre tale posizione può avere una sua validità per il giudizio civile, ne ha molta di meno in relazione a quello amministrativo o disciplinare.

Resta il significato ed il valore dell'invito rivolto dal collega Riccio al collega Galdo di ritirare l'emendamento, in modo da non pregiudicare la soluzione del problema, che potrebbe essere inquadrato nella struttura generale.

Per me tale richiesta è validissima; non certo nel senso che non si intenda prendere posizione — le nostre sono chiarissime — ma perché potrebbe molto più facilmente arrivare ad una conclusione il legislatore delegato.

Dunque, se si è d'accordo nel non discutere questo argomento mi associo alla decisione. Nel caso in cui si ritenesse di discuterla confermo la mia opinione favorevole all'emendamento Galdo.

RICCIO. Dichiaro di ritirare il mio emendamento.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. La discussione odierna mi pare abbia portato a sovrapporre due problemi che a mio avviso, sono distinti.

Vi è, innanzi tutto, il problema dell'efficacia della sentenza istruttoria di proscioglimento. È un problema che il deputato Galdo risolve nel senso della non rilevanza, ai fini civili, della sentenza stessa e che, invece, il deputato Riccio ritiene, in base a tutta una sua argomentazione, dover risolvere in direzione di una rilevanza ad ogni effetto.

Vi è, poi, il problema relativo all'impugnativa della sentenza istruttoria: l'impugnativa va fatta così, come oggi avviene, davanti una sezione istruttoria, o deve essere proposta al giudice del dibattimento?

I due problemi sono nettamente distinti.

La sovrapposizione, mi pare, sia derivata da un tentativo di compromesso che, in realtà, non risolve il problema in radice. Che non lo risolve è tanto vero che il deputato Galdo, ad un certo punto, cosa fa con il suo ultimo emendamento? Non pone più la questione della rilevanza della sentenza istruttoria che lascia alla decisione del legislatore delegato. In realtà, se approvassimo questo solo emendamento, la discussione lascerebbe il problema insoluto e potrei essere anche abbastanza d'accordo; peraltro, se dobbiamo arrivare a questa conclusione, è inutile aver tentata la strada del compromesso.

Se ci riferiamo alla fisionomia del processo, quale abbiamo pensato di costruire in questi mesi, la fase istruttoria rappresenta qualcosa di snello ed è intesa a verificare se debba essere o meno convalidata la presunzione costituzionale di innocenza dell'imputato. Nel caso di una non convalida si ha, senz'altro, il rinvio a giudizio. Abbiamo perciò distinto, a seconda delle due ipotesi, la sentenza dall'ordinanza.

In tale economia del processo, non vi è dubbio che la fase istruttoria non è qualcosa di paragonabile al giudizio. In questa logica abbiamo respinto gli emendamenti, per esempio, presentati da parte comunista e tendenti ad allargare la fase istruttoria con una presenza della difesa che avrebbe snaturata l'istruttoria stessa dandole un carattere dibattimentale vero e proprio.

Ora, se tutto ciò è vero, ha ragione il relatore Valiante quando afferma che l'istruttoria non può concludersi in maniera tale da non consentirne la riapertura. Sta in ciò la riprova del carattere snello, leggero, non paragonabile al giudizio, che abbiamo voluto dare all'istruttoria.

Aggiungo che alcune considerazioni svolte dal deputato Riccio, che mi erano parse in un primo tempo suggestive (« quando, dove e come questo povero innocente vedrà consolidata la sua innocenza... ») cadono di fronte a questa concezione dell'istruttoria come verifica della presunzione costituzionale di innocenza.

Cosa significa tutto questo? Un cittadino è innocente, anche quando siano accaduti certi fatti, finché non è giudicato in dibattimento. L'eventuale sentenza istruttoria non fa che riconoscere questa realtà,

già prima esistente; la stessa è dichiarativa di una situazione già esistente, non è costitutiva. Se lo fosse, allora dovrebbe, veramente, avere carattere di assolutezza.

Ecco, perché, mi sembra abbastanza valido il parallelismo, fatto dal deputato Galdo, della sentenza istruttoria con la precedente fase dell'archiviazione. Archiviazione, che cosa significa? Che l'innocente, denunciato, viene riconosciuto tale con un provvedimento direi amministrativo, che non si discute; è chiaro, peraltro, che l'interessato può essere tratto dinnanzi al giudice civile per rispondere, proprio di quel fatto che in sede penale non ha avuto rilevanza.

La sentenza istruttoria, in questo senso, ha lo stesso valore di quella pronunciata da un giudice.

Credo, dunque, che sia abbastanza logico mantenere alla sentenza istruttoria un carattere particolare, non paragonabile alla sentenza che si costituisce in cosa giudicata.

Vi era, però, un'altra argomentazione che poteva controbilanciare questa che ho portato avanti: proprio perché abbiamo costruito l'istruttoria per verificare la presunzione costituzionale di innocenza dell'imputato — però, in maniera tale, per cui solo quando l'innocenza è evidente e clamorosa viene consacrata nella sentenza, altrimenti vi è il rinvio a giudizio —, può rientrare l'argomentazione che soltanto le sentenze collegate ad una clamorosa manifestazione di innocenza possono avere una certa rilevanza.

Personalmente, mi sono convinto che sarebbe più opportuno mantenere il sistema attuale, che è più coerente anche rispetto alla delineazione dell'istruttoria che abbiamo fatto. L'istruttoria serve a vedere se sia vera la presunzione d'innocenza o no; praticamente, se non si va a dibattimento, il cittadino non è accusato di nulla e resta nella condizione in cui si è sempre trovato: innocente nel vero senso della parola, dato che non si è fatto altro che confermarne la presunzione d'innocenza.

Per queste considerazioni ritengo che la sentenza istruttoria non debba avere valore agli effetti civili.

RICCIO. Se la sentenza non fa che verificare l'innocenza del cittadino, è necessario che da questa sentenza discenda una certezza per il cittadino. Questo è il punto sul quale nutro molte perplessità.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il diritto del cittadino a vedere dichiarata con certezza la propria innocenza può esistere solo nel caso in cui questa innocenza sia stata veramente incrinata, e cioè dopo il rinvio a giudizio, mai prima. Praticamente l'istruttoria, se termina con un'assoluzione, non fa che verificare lo stato di

innocenza, quello stato, cioè, in cui si trovano normalmente tutti i cittadini fino a quando non vengano rinviati a giudizio.

Ritengo che incrineremmo il sistema dell'istruttoria che abbiamo costruito se dessimo alla sentenza istruttoria valore definitivo.

Quindi, ritengo preferibile l'emendamento Galdo, ma devo anche dire che la soluzione migliore consisterebbe nel lasciare al legislatore delegato la soluzione di questo problema.

Indipendentemente dal problema della sentenza istruttoria, dobbiamo anche considerare quello dello snellimento dell'impugnazione; riconosco che l'apertura del dibattimento in caso di impugnazione potrebbe accelerare i tempi, eliminando la fase della sezione istruttoria. Ricordo, tuttavia, che non abbiamo ancora risolto il problema degli altri provvedimenti sulla libertà personale e non sappiamo quindi se, in relazione a questo problema, sarà necessario prevedere l'intervento della sezione istruttoria o meno.

Si dovrà anche stabilire chi sia legittimato all'impugnazione; personalmente, sono contrario al riconoscimento della facoltà di impugnazione alla parte civile perché, naturalmente, tutte le sentenze di assoluzione verrebbero impugunate. La parte civile, infatti, non si rassegherà mai.

Per queste considerazioni sarebbe opportuno lasciare la decisione al legislatore delegato o, almeno, rinviarla al momento in cui il problema sarà discusso in Assemblea.

PRESIDENTE. È opportuno che la Commissione prenda una decisione. In Aula si potrà, eventualmente, riesaminare la questione, sopprimendo, aggiungendo, modificando.

Con alcune perplessità del Governo che, peraltro, non è contrario e con l'adesione del relatore rileggo l'emenamento Galdo:

Dopo il punto 26) aggiungere il seguente:

« Impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento da parte del pubblico ministero e statuizione che la stessa non fa stato nel giudizio civile ».

Rimane da chiarire se il successivo emendamento dello stesso deputato Galdo vada votato come emendamento aggiuntivo. Ne do lettura:

Aggiungere al proprio emendamento le seguenti parole:

« Obbligo del giudice istruttore di sentire in ogni caso la parte lesa prima di pronunciare sentenza di proscioglimento. Previsione che, in caso di impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento, il giudizio è rimesso al giudice competente per il dibattimento ».

GALDO. Insisto sul primo e sul secondo emendamento che è aggiuntivo; infatti, non costituisce una subordinata ma solo un completamento del primo. Posso anche togliere nel secondo emendamento l'obbligo di sentire la parte lesa, però, lo faccio — e desidero che rimanga a verbale — perché questo problema può venire più opportunamente rimesso al legislatore delegato. Ritengo, però, che il legislatore delegato farà bene a disciplinare il processo istruttorio nel senso di prevedere che la parte lesa sia sentita quando esistano motivi per giungere ad una sentenza di assoluzione.

Signor Presidente, la pregherei di mettere in votazione il primo emendamento con la soppressione delle parole « da parte del pubblico ministero » nonché l'emendamento aggiuntivo con la soppressione della prima proposizione, cioè « obbligo del giudice istruttore di sentire in ogni caso la parte lesa prima di pronunciare sentenza di proscioglimento ». La soppressione di queste parole è giustificata dal fatto che la sentenza istruttoria può essere impugnata anche dall'imputato in caso di assoluzione perché il fatto non costituisce reato o perché l'imputato non è punibile, come è previsto anche dal codice attuale. L'imputato non può impugnare nelle ipotesi in cui non ha commesso il fatto o il fatto non sussiste mentre, viceversa, nelle altre ipotesi ricordate, l'impugnazione deve ritenersi ammissibile.

Quindi, signor Presidente, la pregherei di porre in votazione i miei emendamenti nel seguente testo unificato:

Sostituire i propri emendamenti con il seguente:

« Impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento e statuizione che la stessa non fa stato nel giudizio civile; previsione che in caso di impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento il giudizio è rimesso al giudice competente per il dibattimento ».

Non posso aderire alla tesi di rinviare tutto all'eventuale decisione dell'Assemblea o di lasciare impregiudicata la questione rimettendola al legislatore delegato, per due ragioni. Anzitutto perché, rinviare questa materia all'Aula, mi parrebbe poco rispettoso nei confronti della Commissione che, al termine di tre giorni di discussione, dimostrerebbe di non avere un proprio orientamento. In Aula ciascun collega potrà proporre, se lo riterrà opportuno, ogni tipo di emendamento. In secondo luogo non è possibile rinviare questi problemi al legislatore delegato perché, come è stato posto in evidenza dai colleghi Guidi, Valiante e dallo stesso Sottosegretario, oltre che da me, il problema dell'efficacia di questa sentenza verte sul problema del tipo di istruttoria che si intende attuare. Si tratta, veramente, di una scelta politica e mi parrebbe, quindi, inco-

stituzionale lasciare al legislatore delegato la decisione su questo problema che, avendo influenza su una scelta politica, compete a noi.

PRESIDENTE. Do lettura dei due emendamenti Galdo, nel seguente testo unificato:

« Impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento e statuizione che la stessa non fa stato nel giudizio civile; previsione che in caso di impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento il giudizio è rimesso al giudice competente per il dibattimento ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Pertanto il punto 26-bis) rimane così formulato:

n. 26-bis) « Impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento e statuizione che la stessa non fa stato nel giudizio civile; previsione che in caso di impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento il giudizio è rimesso al giudice competente per il dibattimento ».

Il seguito dell'esame è rinviato ad oggi pomeriggio.

La seduta termina alle 13,30.