

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 380-A-bis}

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE **GRANZOTTO** *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(**GONELLA**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(**COLOMBO EMILIO**)

alla Presidenza il 5 settembre 1968

Delega legislativa al Governo della Repubblica
per la riforma del Codice di procedura penale

Presentata alla Presidenza il 18 marzo 1969

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'inizio dell'anno 1969 è stato segnato dalle controinaugurazioni dell'anno giudiziario che, ovunque si sono svolte, hanno contrapposto al conservatorismo e alla sordità dell'ambiente ufficiale, espressi nei discorsi dei procuratori generali, le ragioni più valide e più profonde della crisi della giustizia. Da molti anni queste ragioni sono state enunciate, da tempo il funzionamento della giustizia è criticato, discusso, indicato come intollerabile. Ma ora le contro-

inaugurazioni hanno clamorosamente manifestato due fatti nuovi e tuttavia impliciti nella natura stessa della crisi: non sono più solo gli operatori del diritto ad avere consapevolezza dei problemi, ma sono i cittadini, operai e studenti anzitutto ai quali la crisi della giustizia appare evidente e col suo volto specifico e col volto della crisi più generale dello Stato e della società; e da ciò, nella unità di operatori ed utenti, la volontà di una prassi capace di incidere a fondo nei nodi

della crisi per scioglierli nelle più aperte contraddizioni a fronte delle quali porre per tutti il problema delle scelte definitive.

In questo quadro si può idoneamente valutare le tematiche concrete ed attuali che stanno di fronte anche al Parlamento. La riforma del codice di procedura penale è la tematica che interessa in questa sede e che costituisce l'oggetto della presente relazione.

Va subito avvertito come alla riforma, testè varata dalla Commissione giustizia quale enunciazione di criteri direttivi ad opera del legislatore delegante, siano pregiudizievoli alcuni fatti. Anzitutto la palese fretolosità con la quale si è voluto da parte del Governo far esaminare e discutere il disegno di legge delega, all'evidente fine di annullare, soggettivamente, le aspre e montanti critiche alla ventennale inerzia della classe politica dirigente e consentire, da un lato, di opporre ai critici una volontà fattiva, dall'altro, di far passare senza eccessivi pericoli il proprio modello di riforma, paralizzando qualsiasi meditazione e più ampia discussione e nel Parlamento e nel Paese. Questo disegno si illumina ancor più quando si abbia riguardo alla parallela volontà di ottenere al più presto l'approvazione della parziale riforma del codice penale (la cui discussione è già iniziata alla Commissione giustizia del Senato), che, mantenendo immutati gli aspetti repressivi dell'attuale regime penalistico, con i ritocchi appena introdotti per evitare forse il più clamoroso classismo, dovrebbe ugualmente servire, da un lato, a togliere spazio alla critica e, dall'altro, a mantenere la riforma processuale entro il significato di un disegno complessivamente autoritario.

Un secondo fatto gravemente pregiudizievole è dato dalla mancanza, anche come semplice intendimento, di una idonea riforma dell'ordinamento giudiziario, che sta a monte della riforma processuale. Necessariamente questa, nel significato più ampio, si scontrerà nella sua futura attuazione con l'attuale ordinamento giudiziario, se verrà mantenuto, come è dato di capire, creando contraddizioni che già è facile prevedere. Soprattutto concorrerà a svuotare il processo della riforma, nella sua pur possibile novità, la conservazione dell'attuale assetto del pubblico ministero, così incoerente ai fini democratici della Costituzione.

Terzo pregiudizio ad una effettiva riforma deriva dal mantenimento dell'attuale fisionomia della polizia giudiziaria, non specializzata, non dotata di adeguate attrezzature, e,

soprattutto, dipendente amministrativamente e quindi gerarchicamente dal potere esecutivo, al quale essa rende conto del proprio operato, riferisce, eseguendo le direttive da esso impartite secondo un vincolo che è di natura politica e perciò di parte.

Mancata riforma della funzione e della posizione del pubblico ministero, mancata riforma dell'intero ordinamento giudiziario, mancata attuazione di un corpo di polizia organicamente dipendente dall'autorità giudiziaria costituiscono, nel previsto nuovo processo penale, tre fondamentali contraddizioni che avranno la forza di farlo rimanere tutto al più nel limbo delle buone intenzioni, per chi le abbia avute, ovvero riveleranno la natura formale dei mutamenti e la sostanziale conservazione della sua precedente fisionomia poliziesca. In questo contesto verrà vanificato il fine principale di una riforma veramente incidente nelle attuali strutture giuridiche: quello, storicamente determinato, di garantire il cittadino nella sua libertà.

LA LEGGE DELEGA.

La riforma, ovvero l'approvazione di un nuovo codice di procedura penale, non si vuole che sia direttamente opera del Parlamento. Da questo si vuole ottenere la sola determinazione dei principi e criteri direttivi (articolo 76 della Costituzione) e l'affidamento al legislatore delegato, Governo, della emanazione del codice.

Il rifiuto alla delega della nostra parte politica discende e da valutazioni politiche e tecniche.

Dal primo punto di vista, va rivendicato al Parlamento il compimento intero dell'opera legislativa. Non vi deve essere bisogno di ricordare come la Costituzione configuri il potere legislativo del Governo quale eccezione all'esercizio della funzione di legiferare che la Costituzione affida al Parlamento. La possibilità di realizzare il programma, per cui ha ricevuto l'investitura con il voto di fiducia, è concessa al Governo, sul piano legislativo, attraverso il potere di iniziativa legislativa che gli affida l'articolo 71 della Costituzione. Già questo potrebbe essere bastevole, tanto è vero che faticosamente alla Assemblea costituente, nei lavori preparatori della sottocommissione, si era fatto strada il potere legislativo da attribuirsi al Governo con gli istituti del decreto-legge e della legge delegata. Ma servirsi di questo potere per attribuire al Governo la redazione e l'approva-

zione di un codice, oltre tutto di procedura penale e quindi che va ad incidere sulla libertà dei cittadini, significa depauperare il Parlamento delle sue fondamentali attribuzioni. Significa che al Parlamento si attribuisce l'incapacità a fare le grandi leggi, quelle fondamentali e, sottraendogli queste per lasciargli quelle di minor conto, significa ridurre le Camere ad un'appendice del potere esecutivo, avente la sua proiezione fedele in una maggioranza priva di autonoma volontà.

Si è osservato che sono le assemblee legislative che con il loro potere sovrano delegano tale potestà al potere esecutivo e che quindi non si ha alcuna menomazione al prestigio del Parlamento. L'obiezione prova troppo, perché per tal via il Parlamento costantemente potrebbe rinunciare a favore del Governo della potestà legislativa, oppure è insufficiente a spiegare perché la delega debba riguardare proprio una codificazione di così enorme importanza e non viceversa la legislazione minore. Ove più si abbia presente che in una legislazione di così ampia portata come la codificazione di un intero ramo del diritto, facilmente i criteri direttivi indicati dal delegante possono essere svuotati o disattesi nel complesso delle norme che vanno a costituire un codice.

Sul piano tecnico, poi, infinite possono essere le fonti di incostituzionalità.

Si obietta ancora che tecnicamente le assemblee, nella loro struttura e con l'attuale funzionamento, non potrebbero sostenere una così gravosa attività. Sinceramente si deve dare atto che vi è un fondamento in tale obiezione, l'unica seria. Ma la difficoltà non è insuperabile, la gravosità non è insopportabile. E d'altro canto proviene da coloro che — maggioranza — hanno la responsabilità politica delle inefficienze e delle insufficienze nel funzionamento dell'organo legislativo, e dai quali dipende che venga espressa una volontà politica correttiva delle disfunzioni constatate.

Nemmeno può valere l'obiezione relativa ai tempi tecnicamente necessari per la elaborazione legislativa. Senza valutare possibili proroghe che il Governo possa chiedere, i tempi saranno quelli necessari all'approvazione da parte delle due assemblee della legge delega e quello di due anni richiesto dal Governo per la emanazione della legge. I tempi necessari al Parlamento per formulare esso stesso il codice non sarebbero certamente molto più lunghi.

Sul piano tecnico non ci sono, dunque, obiezioni insuperabili; sul piano politico la posizione della nostra parte non può essere

che fermamente diretta a rivendicare all'Assemblea la sua competenza, il suo diritto a compiere questa opera legislativa di primaria importanza per il Paese.

IL PROCESSO NEL DIRITTO COMPARATO.

L'esigenza comparativa è effettiva nel sistema giuridico. Essa tuttavia non va deformata da enucleazioni astratte che prescindano dalle singole realtà storiche determinanti anche dei fini, né deviata da una mancata valutazione di determinati presupposti che si possono definire, in senso lato, politici.

Questo è necessario dire quando si delinea, teoricamente e storicamente, l'esistenza di due tipi di processo penale, l'accusatorio e l'inquisitorio.

Comunemente si caratterizza il processo accusatorio con i seguenti elementi:

- 1) libertà di accusa per chiunque;
- 2) parità nella posizione processuale delle parti;
- 3) le prove vengono fornite dalle parti;
- 4) il processo è pubblico ed orale;
- 5) l'imputato è libero fino alla condanna;
- 6) le funzioni (accusa, difesa, giudizio) sono nettamente separate.

Il processo inquisitorio presenta invece i seguenti elementi:

- 1) l'accusa è ufficiale;
- 2) disparità nelle posizioni processuali dell'accusa e della difesa;
- 3) le prove sono raccolte dal giudice;
- 4) il processo è segreto e scritto;
- 5) l'imputato è sottoposto alla carcerazione preventiva;
- 6) il giudice cumula talvolta anche tutte e tre le funzioni di pubblico ministero, istruttore e giudicante.

Il processo accusatorio è il processo antico, particolarmente quello delle *quaestiones* romane; il processo inquisitorio è quello medioevale. Il processo accusatorio è oggi tipico del sistema inglese e statunitense; il processo inquisitorio totale ha lasciato il posto ad un sistema misto, cioè dove sono presenti elementi più o meno rilevanti del tipo accusatorio, che vige in Francia, in Germania e attualmente in Italia.

Il processo inglese è accusatorio puro. In esso l'accusa, che ha carattere privato, deve provare la responsabilità dell'imputato; il processo è pubblico in ogni stadio ivi compresa la *preliminary examination*; il rinvio a giudizio

e la condanna eventuale sono pronunciati da una giuria o da una corte; vi è la perfetta parità tra l'accusa e la difesa; il giudice rimane equidistante tra le parti. Le indagini preliminari sono compiute tuttavia dalla polizia e ciò porta a definire il processo inglese come un processo di polizia.

Processi inquisitori nella istruttoria, sono invece quello francese e quello germanico; in entrambi tuttavia vi è una fase intermedia (Camera d'accusa e *Zwischenverfahren*) nella quale si sottopongono ad un esame preliminare al dibattimento le accuse svolte contro l'imputato (in Francia, con la Camera d'accusa, solo per i delitti di competenza della corte d'assise e comunque nelle impugnazioni contro le ordinanze dell'istruttore).

Da questo breve esame si possono trarre alcune osservazioni. Anzitutto che se è vero che il processo accusatorio inglese è un processo di polizia, questa ha una sua organizzazione e struttura particolare nella quale è assente ogni vincolo gerarchico, ed un costume che corrisponde ad una ammirevole forma di democrazia individualistica, dove, oltre tutto, il cittadino è protetto dal famoso *habeas corpus*. Aggiungasi la particolarità della struttura giudiziaria e della professione di avvocato, in grado di offrire ulteriori e valide garanzie al cittadino che sia tratto a giudizio.

D'altra parte, va invece osservato che il processo in Francia e in Germania, nella loro struttura inquisitoria-accusatoria, nella quale peraltro già da tempo esistono alcune forme garantiste (ad esempio il citato processo intermedio), di cui è privo l'attuale nostro codice processuale penale, rispondono ai fini di una società e di uno Stato essenzialmente autoritari. Non occorre certo analizzare qui tali situazioni, essendo conosciuta da tutti la fisionomia centralistica-burocratica della organizzazione statale francese, storicamente ancora così attardata alle concezioni napoleoniche, e l'autoritarismo complessivo che domina la società francese, nella quale il solo senso democratico è rappresentato, e validamente, dalla forte coscienza di classe dei lavoratori francesi, protagonisti di tante gloriose esperienze. Così è conosciuta la fisionomia autoritaria che presentano la società e lo Stato tedeschi, appena mascherata dalla teoria della *formierte Gesellschaft*.

La conclusione sembra chiara. Certamente la tradizione e l'esperienza storica inglesi sono irripetibili nel loro particolare processo formativo, ma tuttavia indicano un modello che è altrettanto certamente assimilabile nel-

la sua struttura democratica, ove a ciò che è insostituibile per una precisa realtà storica nazionale si voglia porre un'alternativa possibile e congeniale alla diversità della nostra esperienza. È insomma il rifiuto che deve farsi ad ogni concezione burocratica-autoritaria che nel processo si voglia per caso ancora fare, delineando funzioni e compiti degli organi di polizia, del giudice istruttore, dell'accusa e della difesa, struttura dell'ordinamento giudiziario, in cui si rifiuti di dare applicazione per intero alle norme costituzionali e di realizzarne a pieno il significato ed il messaggio democratico.

I CRITERI DIRETTIVI DEL CODICE APPROVATI DALLA COMMISSIONE.

La maggioranza della Commissione ha approvato criteri direttivi del nuovo codice di procedura penale che solo parzialmente accolgono i principi democratici contenuti nella Costituzione e le istanze di rinnovamento che il Paese esprime.

Il testo approvato dalla Commissione ha innovato quello originariamente presentato dal Governo, e tuttavia esso presenta una sua linea di fondo che, pur nelle novità riformatrici, necessariamente da accogliersi, conserva una struttura poliziesca che è fondatamente da temere che subisca una accentuazione nella formulazione concreta che il legislatore delegato, il Governo, darà al codice.

Polizia giudiziaria e pubblico ministero, recepiti dalla riforma nella loro attuale struttura, mantengono immutati i loro poteri inquisitori, pur se sottratti talvolta ad una definizione formale, così che il vecchio processo inquisitorio viene reintrodotta di contrabbando nell'ipotizzato nuovo processo. Acquisito che la fase dibattimentale del processo è già ora di tipo accusatorio, almeno in quanto si svolge nel contraddittorio delle parti, il *thema decidendum* nella riforma è quello della esistenza o meno della istruttoria, il tipo di essa, il modo e l'agente del suo compimento.

Istruttoria formale o sommaria? Sua abolizione o introduzione di una ben più ridotta indagine preliminare? Presenza o meno del difensore? Condotta dal giudice istruttore o dal pubblico ministero? Questi gli interrogativi che, qui schematicamente ridotti, si sono posti al legislatore. Sul piano prettamente teorico il legislatore potrebbe disputare a lungo sulle obiezioni e controobiezioni che ad ogni soluzione, con le sue implicazioni naturalmente, possono farsi. Nella prassi, storicamente determinata, non può prescindere da

alcuni presupposti inoppugnabili, condizionanti in grande misura la soluzione: la struttura ed il costume della polizia giudiziaria, l'organizzazione del pubblico ministero.

La nostra polizia giudiziaria non è tale, bensì una parte qualunque di una polizia militarmente strutturata, strettamente dipendente dal potere esecutivo, impregnata di una tipica mentalità colpevolista, non aliena dall'uso di metodi d'indagine non accoglibili dai valori di libertà e di rispetto della persona.

Il pubblico ministero è, dal suo canto, anche se non organicamente, ancora fortemente legato al potere esecutivo; l'ufficio è organizzato in modo gerarchico-piramidale, fonte di remore interne e di discrezionalità nello stesso promovimento dell'azione penale, che gli è assegnato come obbligo dalla norma costituzionale.

Se diversi fossero i presupposti, potrebbe ammettersi anche la eliminazione di qualsiasi istruttoria, la sua sostituzione con le indagini preliminari, anche ampie, affidate agli organi di polizia e del pubblico ministero, alle quali far seguire immediatamente il dibattimento.

Ma, i presupposti essendo quelli descritti, la soluzione processuale secondo un sistema di garanzia della libertà, che è il vero nodo della riforma, conduce univocamente nella direzione di una assoluta limitazione dei poteri processuali o preprozessuali affidati a polizia e pubblico ministero. Ma questa non è la via seguita dalla maggioranza della Commissione. I criteri approvati conducono, ancora una volta, al processo inquisitorio dell'attuale codice di procedura, che rimane, da questo punto di vista — ed è quello il *clou* della riforma — sostanzialmente immutato.

Il codice del 1931 presenta una proliferazione delle istruttorie segrete: il processo comincia con una istruttoria della polizia, prosegue con una istruttoria (sommatoria) del pubblico ministero — questa può venire formalizzata nella istruttoria del giudice istruttore — alla fine si conclude con l'istruttoria dibattimentale e col dibattimento. Tale proliferazione non è solo motivo di lungaggine inutile dei processi — e ciò sarebbe ancora il meno — ma, per le caratteristiche e le strutture delle istruttorie svolte senza il contraddittorio, troppo spesso preconstituisce il processo, pregiudicando, e spesso definitivamente, la posizione dell'imputato; quando invece questi venga assolto nel dibattimento, la proliferazione delle istruttorie e la loro lungaggine si risolvono in un danno certo dell'individuo per la lunga attesa di una istruttoria dimostratasi insufficiente, laddove la garanzia del contraddittorio

avrebbe certamente in modo più agevole consentito di non giungere al dibattimento.

Può ritenersi dunque che la struttura del processo delineata dal testo della Commissione sarà veramente diversa dall'attuale? Si dia per ammesso — ma è una ipotesi — che il legislatore delegato possa e voglia realizzare un vero nuovo codice — e non sia indotto a snaturare la già vaghezza della legge delega — la configurazione del nuovo processo, secondo il testo, ripropone la pluralità delle istruttorie e la loro inquisitorialità. I poteri della polizia rimangono quelli di oggi. Il potere, cioè, di svolgere una propria istruttoria diretta a raccogliere prove, compreso l'interrogatorio del sospettato e dei testimoni. Le parziali limitazioni (punto 20) sono destinate a rimanere prive di reale significato; a che può servire la indicazione del compimento soltanto degli atti necessari e urgenti quando le stesse sentenze della Corte costituzionale hanno denunciato il mal governo dell'attuale articolo 225 codice procedura penale che pur alla urgenza si riferisce? Quale valore potrà avere la limitazione alla raccolta delle « fonti di prova » e non delle prove? Quale senso il divieto (punto 21) di verbalizzare gli esami dei testimoni e dei sospettati del reato, se i verbali potranno essere sostituiti da un rapporto contenente tutte le deposizioni e questo rapporto costituisce l'atto più importante del legame processuale tra polizia e pubblico ministero e giudice istruttore? E sulla base del rapporto non costruirà il pubblico ministero la propria istruttoria, delegando la polizia a sentire i testimoni (il divieto del punto 24 riguarda solo la delega all'interrogatorio del sospettato), nel qual caso le deposizioni saranno consacrate in verbali che diverranno propri del pubblico ministero e verranno trasmessi al giudice istruttore, il quale compirà a sua volta una istruttoria con il potere di interrogare i testimoni senza contraddittorio con la difesa, ammessa solo all'interrogatorio dell'imputato — punto 33) —? E quale valore concreto potrà avere il divieto della lettura nel dibattimento degli atti istruttori non raccolti nel contraddittorio delle parti (punto 45), quando sostanzialmente la testimonianza raccolta in istruttoria, acquisita agli atti processuali, non vi sarà alcun motivo perché non sia considerata prova di rango pari a quella raccolta nel dibattimento e tra le quali il giudice potrà scegliere sovraneamente nel suo libero convincimento? E in tale latitudine di poteri del pubblico ministero e della polizia non sarà il giudizio immediato, previsto al punto 27), altro che il processo per direttissima di oggi? Ed i poteri sulla libertà

personale di cui è investito il pubblico ministero secondo il punto 24) non sono clamorosamente contrastanti con le linee di un processo accusatorio e non sono forse incostituzionali, prescrivendo l'articolo 13 della Costituzione che il giudice, e non il pubblico ministero, possa emettere provvedimenti e prendere decisioni restrittivi della libertà personale?

Una revisione profondamente innovatrice del processo penale esige l'accettazione senza riserve espresse o mentali del sistema accusatorio; nella nostra struttura giuridica e statutale ciò esige la limitazione di poteri di polizia e del pubblico ministero, la trasformazione di questi, l'esclusivo affidamento di una indagine istruttoria, per stabilire se l'imputato debba essere prosciolto o rinviato a giudizio, al giudice istruttore, al quale conferire anche ogni potere restrittivo della libertà personale con provvedimento impugnabile, il diritto del difensore di intervenire negli atti istruttori aventi effetti ai fini della acquisizione e formazione delle prove e anche quando non vi sia un imputato per evitare che si compiano atti istruttori nella finzione dell'inesistenza di esso. Solo realizzando uno svolgimento del processo come ora delineato, in antitesi a quello voluto dalla maggioranza della Commissione, si può attuare la esigenza di garanzia giurisdizionale che costituisce il fondamento di tutte le norme costituzionali che attengono alla procedura penale; consente una unificazione delle attuali istruttorie, avente il fine di affidare sempre al magistrato-giudice anche la fase istruttoria, introducendo nella sua completezza il principio costituzionale della inviolabilità del diritto alla difesa in ogni stato e grado del procedimento (articolo 24 della Costituzione) che non consente di soffrire eccezioni di sorta. È questo il solo modo legittimo per confermare la tradizione della esistenza e del fine della figura del giudice istruttore, e per applicare un processo accusatorio realmente diretto a garantire la libertà del cittadino — che ne è il fine fondamentale di gran lunga preminente —, sciogliendo il nodo di una impossibile ripetizione nel nostro sistema del modello anglosassone. Consentire il richiamo alla tradizione per sostenere la necessità di un sistema misto — ancora una volta! — altro non è che una mistificazione della tradizione stessa al fine di mantenere una struttura giuridica illiberale.

Certo si è che una valida previsione del processo nuovo postula una diversa efficienza, strutturazione, fisionomia dell'ordinamento giudiziario; a maggior ragione quando la

immutabilità dell'attuale organizzazione rappresenti un mezzo per svuotare di significato e di contenuti il processo accusatorio che primariamente esige netta distinzione di funzioni tra l'accusa e la decisione. Si vuol dire che mantere l'attuale figura del pretore, cumulante in sé tutte le funzioni del processo, ha un solo inequivocabile risultato: introdurre dalla finestra ciò che si dice voler cacciare dalla porta. È la cartina di tornasole di una concezione colma di riserve, di deviazioni, di resistenze al processo nuovo. Nel testo della Commissione solo all'ultimo momento e quasi in sordina è stato inserito un punto (55) che così suona: « divieto di esercitare le funzioni di giudice del dibattimento per colui che ha svolto funzioni di pubblico ministero o di giudice istruttore nello stesso procedimento ». La norma dovrebbe riferirsi, per una parte, al pretore. Il criterio è valido, ma questo è un nodo che in nessun modo potrà essere convenientemente e coerentemente risolto, se non modificando l'organizzazione giudiziaria; oppure — e sarà la cosa più probabile — costituirà tale principio una fondamentale contraddizione nel sistema che il legislatore delegato cercherà di riassorbire, negando in pratica il principio stesso o svuotando la norma nel suo sostanziale significato.

Volere un processo coerentemente accusatorio e, quindi, realmente garantista è volere una scelta ben precisa, inequivocabile, decisiva nelle sue molteplici implicazioni, interne ed esterne alle norme processuali. Rifiutare di fare questa decisa scelta significa rifiutare la applicazione della Costituzione nello svolgimento del suo più ampio significato, voler mantenere le linee di fondo di un sistema che, nelle non rinviabili concessioni formali e parzialmente riformatrici, serve allo scopo di perpetuare una strutturazione giuridico-sociale rivolta all'autoritarismo repressivo e con ciò stesso destinata a riprodurre le palesi contraddizioni che tormentano oggi i problemi di una giustizia finalisticamente tesa a difendere un assetto precostituito a fronte di una realtà sociale in rapido divenire.

PER UN PROCESSO DEMOCRATICO.

Il legislatore è chiamato, dunque, ad una scelta di fondo che sia interamente coerente ai principi costituzionali i quali, anzitutto, hanno voluto garantire nell'attuale assetto sociale, fino al limite del possibile, retroagendo nell'*iter* processuale fino all'estremo confine delle prime indagini preprocessuali dopo la

notitia criminis, il diritto di libertà del cittadino, ad evitare sviamenti e talvolta abusi ai danni dello stesso, attribuendogli il più ampio diritto di difesa ed il continuo controllo giurisdizionale.

Gli emendamenti ed i rilievi svolti in commissione dalla nostra parte politica hanno avuto questo respiro e questa essenziale finalità; la loro riproposizione all'Assemblea consente e consentirà di misurare ulteriormente l'arco delle volontà che nel Parlamento intendono offrire soluzioni ai problemi della giustizia non con decisioni limitate e frettolosamente imposte a fini strumentali bensì con provvedimenti legislativi che realmente costituiscono una scelta in senso democratico dei nostri ordinamenti.

Come deve articolarsi, allora, un processo garantista ?

PROCESSO GARANTISTA.

Compiti della polizia giudiziaria. — Essi devono essere limitati all'apprendimento della *notitia criminis*, alle indagini strettamente indilazionabili subito dopo la commissione del reato (impronte digitali, orme di scarpe o ruote di automobili, eventuali riprese fotografiche, sequestro di cose: armi, bossoli, indumenti, auto, strumenti usati per il reato, eccetera), alle misurazioni dei luoghi che, o sono irripetibili in relazione allo svolgimento del reato o sono controllabili successivamente, alla individuazione della persona sulla quale cadano i sospetti, all'arresto in flagranza o al fermo nei casi determinati dalla legge, alla individuazione dei testimoni presenti al fatto o a conoscenza di elementi utili sullo stesso. In tal modo viene affidato alla polizia il compito, tanto prezioso quanto garantito nei suoi limiti a tutela della libertà individuale, della provvista non rinviabile di prove o di elementi di prova reali e di scoprire fonti di prova personali (testimoni). Non concesso il potere di interrogare sospettato e testimoni, con relativa verbalizzazione o rapporto, la polizia giudiziaria è così validamente condotta ai suoi congeniali compiti di « pronto intervento » e solo a questi.

Il pubblico ministero. — Esso deve essere condotto, nella nuova struttura processuale, a ruolo di promotore dell'azione penale e di parte accusatoria nella dialettica del processo. Per il primo fine esso avrà le notizie e le informazioni raccolte dalla polizia giudiziaria. ne farà il vaglio, provvederà a raccogliere nei limiti dei poteri affidati alla stessa polizia giu-

diziaria, eventualmente con qualche allargamento da precisarsi legislativamente (ad esempio il sequestro ove le altre parti processuali ne avanzino richiesta), ulteriori elementi e informazioni utili alla sua decisione; in base a tali indagini esso potrà valutare se promuovere l'azione penale, secondo un suo convincimento imparziale sulla esistenza della situazione che a ciò lo legittima. Al secondo fine esso diventerà parte e quindi assumerà una posizione parziale, derivante dal progresso convincimento, per ciò stesso dovendosi sottrarre alle sue funzioni quella in ordine alla sfera di libertà dei cittadini da affidarsi totalmente al giudice.

Delineata così la funzione del pubblico ministero, qualcuno indica la necessità di una sua collocazione diversa da quella che gli assegna la Costituzione la quale, senza dubbio alcuno, ha sottratto il pubblico ministero al potere esecutivo per incanalarlo nella magistratura autonoma ed indipendente. Ma il ritorno del pubblico ministero alla figura di funzionario, dipendente dal potere esecutivo, a parte la necessaria revisione costituzionale, segnerebbe una involuzione storicamente e attualmente antidemocratica, alla quale andrebbe opposto il più deciso e netto rifiuto. D'altro canto, nessuno ha potuto dimostrare la inconciliabilità della funzione del pubblico ministero come parte con il suo assetto autonomo e la necessità che esso debba essere agli ordini del potere esecutivo. Viceversa il dettato costituzionale deve essere integralmente applicato, liberando l'organizzazione del pubblico ministero dai vincoli gerarchici e di personalità dell'ufficio che luttora ne condizionano negativamente l'attività e rappresentano il residuo, purtroppo non minore, di una deteriore influenza del potere esecutivo su di un organo giurisdizionale; affinché ad esso sia consentito, nell'ambito delle sue attribuzioni e nel rispetto delle garanzie della difesa e della libertà individuale, un'azione penale veramente indipendente ed autonoma.

Fase istruttoria. — È questo il momento processuale nel quale devono essere assunte le prove, la cui esistenza sia stata indicata dalle indagini preliminari della polizia giudiziaria o venga ora indicata dalle parti. Ove si voglia dare coerente applicazione all'affermato principio della parità processuale tra accusa e difesa, non può non esigersi che le prove siano acquisite al processo nel contraddittorio delle parti, il che postula l'inibizione alla polizia giudiziaria di assumere, *sua sponte* o delegata, l'interrogatorio dell'imputato e

dei testi. Questo è, sul piano delle garanzie date da un processo democratico, il tema qualificante. Il pubblico ministero è parte pubblica e magistrato, ma nel processo penale agisce sempre come parte ed è illogico perciò che esso possa assumere prove; ed è contraddittoria, nello svolgimento democratico del processo, la inquisitorialità dell'istruzione e la accusatorialità del dibattimento; è negativo, perché fatalmente precostituirebbe il processo nella sua fase terminale di decisione, che le prove siano raggiunte dall'istruttore senza il contraddittorio delle parti, consentendo, anche nelle novità del testo della Commissione, una utilizzazione di esse nel dibattimento, se non altro come mezzo di formazione del libero convincimento del giudice. L'alternativa tra una istruttoria di polizia, sul modello inglese, seguita immediatamente da una fase istruttoria accusatoria, ed una istruzione inquisitoria seguita da un dibattimento secondo lo schema accusatorio, va superata affermandosi il principio di una fase istruttoria diretta a raccogliere le prove nel contraddittorio delle parti ed il cui momento centrale sia costituito dall'udienza preliminare nella quale tale raccolta avvenga.

Si muovono a tale modello due obiezioni: a) che la udienza preliminare condurrebbe allo svuotamento del dibattimento; b) che è interesse dell'imputato ottenere il proscioglimento nell'istruttoria segreta. Le obiezioni sono suggestive e provenienti da studiosi autorevoli, ma non invalidanti per nulla lo schema proposto. Se si assume come preminente nel processo il fine della ricerca della verità, secondo un democratico svolgimento dello stesso e garantendo la libertà del cittadino, le obiezioni manifestamente soccombono a fronte di tale preminenza, del cui valore nessuno può avere dubbio; il tecnicismo è spesso copertura di fini reazionari. Potrà corrersi il rischio di uno svuotamento nei contenuti dell'udienza dibattimentale? Va risposto, anzitutto, che l'istruttoria deve avere il carattere della sommarietà, della prima indagine, per verificare se esistono sufficienti elementi di colpevolezza e l'imputato vada perciò rinviato al giudizio o viceversa prosciolto. Al successivo dibattimento rimane assegnata la funzione della raccolta più ampia e completa delle prove; in ogni caso quella di controllare e di rendere di pubblico dominio (ove l'udienza preliminare non la si voglia pubblica) i risultati dell'istruttoria. La seconda obiezione postula la pubblicità dell'udienza preliminare (ma la pubblicità potrebbe anche escludersi). La segretezza dell'istruttoria, nel caso di pro-

scioglimento, nell'interesse dell'imputato è un mito. Nell'epoca odierna praticamente tale segretezza non esiste e proprio nel caso dell'attribuzione di reati nei quali l'interessato potrebbe, in ipotesi, avere la convenienza della segretezza; e non è ipotizzabile né possibile una limitazione allo scopo nei confronti soprattutto della stampa. È non è allora interesse dell'imputato ottenere, viceversa, *coram populo* il proscioglimento per dissipare dubbi che il sistema della segretezza contribuirebbe a mantenere senza peraltro impedire che la *notitia criminis* sia conosciuta dall'opinione pubblica? Il fatto è che la segretezza in favore dell'imputato è un falso scopo per mantenere il ben più grave carattere inquisitorio al processo; in ogni caso il sacrificio del segreto val ben le esigenze di difesa, queste, sì, realmente nell'interesse dell'imputato.

Nel modello proposto trova persuasiva e coerente soluzione l'anomalia della figura del potere e il controllo sulle restrizioni alla libertà personale. Non solo: una siffatta struttura lascia libero ingresso ad un nuovo ordinamento giudiziario che ormai sempre più e fondatamente si chiede, come istituzione, probabilmente giusta, di un giudice di pace e l'assorbimento del pretore nel tribunale. Anche se va chiaramente riaffermato che « la riforma dell'ordinamento giudiziario deve precedere, nella sua posizione, le altre riforme », in quanto « dalla posizione dell'ordinamento giudiziario è, e deve essere, necessariamente condizionata la normativa del funzionamento, in senso organico ed in senso processuale, della giustizia ». Riaffermazione che ha il valore di evidenziare o la impossibilità o la vanità di certe scelte compiute sul piano processuale (natura del giudizio di cassazione, natura del giudice popolare nella corte di assise, ecc.), fino ad esplicitare la inconciliabilità tra un processo realmente democratico e l'attuale assetto non costituzionale, burocratico, paternalista della magistratura, la cui riforma, che non può non incentrarsi sul concetto di personalizzazione della funzione (ivi compreso il pubblico ministero), da venti anni e più la classe politica al potere costantemente rifiuta.

Lo schema processuale qui proposto non risolve, e non lo può per la pregiudiziale d'anzì affermata, in modo compiuto la contraddizione che alle istituzioni processuali provengono dalla scorretta e sbagliata precedenza data alla riforma del processo rispetto a quella dell'ordinamento giudiziario, ma ha il pregio di essere fin da questo momento

ipotesi coerente almeno parzialmente con una riforma giudiziaria. Ma anche nell'ipotesi di una permanenza dell'attuale struttura — rifiutata — l'anomala posizione del pretore trova una sua più facile soluzione, rendendo la udienza preliminare centro della fase istruttoria per i reati tutti, qualsiasi sia il giudice competente per il dibattimento e la decisione, risolvendo così implicitamente la necessità comunque inderogabile della diversità tra il giudice dell'istruzione e giudice del dibattimento.

L'udienza preliminare si presenta inoltre come strumento immediato di controllo e di decisione per provvedimenti relativi alla libertà personale dell'imputato; provvedimento che rimane così affidato in via esclusiva, conformemente al dettato costituzionale, al giudice e che si forma nel contraddittorio delle parti, tra le quali l'accusa non può avere quella preminenza di poteri che le deriverebbero dalla coercizione personale sul cittadino. In tali circostanze l'udienza preliminare deve tenersi entro i limiti temporali stabiliti dall'articolo 13 della Costituzione.

CONCLUSIONE.

Il testo della Commissione e questa relazione enunciano due processi strutturalmente ben diversi. Alla maggioranza deve essere certamente dare atto che il sistema processuale da essa proposto ha una logica: riduzione al minimo dell'attività istruttoria, massima considerazione alla fase dibattimentale, conseguenti idonei poteri al pubblico ministero per consentirgli di raccogliere le prove a sostegno dell'accusa. Con tale logica si vorrebbe

delineare un processo accusatorio. Ma essa rappresenta una idealizzazione che, lungi dal realizzare il modello accusatorio, reintroduce, a parte certe mitigazioni non più rifiutabili, il processo inquisitorio, costretta, contraddittoriamente, a riammettere per gran parte gli attuali poteri di una polizia e di un pubblico ministero che si intende mantenere nell'odierna struttura, a conservare un'istruttoria nella quale non è ammesso senza esclusione alcuna di atti il difensore, a brancolare infine nel buio per quanto riguarda la figura del pretore. La logica idealizzante rimane così travolta da una realtà cui si è costretti soggiacere o, più francamente, che si vuole mantenere in favore di un assetto sociale che all'autoritarismo affida la propria difesa. Il solo risultato astrattamente utile potrà, ed è dubitabile, essere quello di abbreviare i tempi processuali. Puro efficientismo, coltivato da chi voglia ancora illudersi di sciogliere in tal modo le contraddizioni di un sistema di leggi, codici, ordinamenti arretrati ed antidemocratici, o da chi ne ritenga la validità strumentale per soffocare i rinnovamenti che la realtà del Paese esige. Il diverso modello che la nostra parte propone non è una proiezione ideale, bensì scaturisce dalla realtà storica, dall'assetto costituzionale, dal rinnovamento democratico, svolgendosi secondo una logica che ripudia l'efficientismo fine a se stesso o politicamente strumentalizzato, per dare invece concretezza al principio di libertà in un processo finalizzato alla ricerca della verità nell'intima congiunzione dell'interesse pubblico della collettività e dell'interesse personale del singolo cittadino.

GRANZOTTO, *Relatore di minoranza.*