COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 LUGLIO 1968

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ALESSI**

INDICE

PAG.

Comunicazione del Presidente:

PRESIDENTE 1

Disegno e proposte di legge (*Discussione e rinvio*):

Modificazioni al codice di procedura penale sul diritto di difesa (238);

RIZ ed altri: Modifica degli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale (228);

ALESSI: Modificazioni e integrazioni agli articoli 304, 390, 398 e 506 del codice di procedura penale relative all'avviso di procedimento e alla nomina del difensore (243) 1

PRESIDENTE 1, 12, 13, 15, 16

BOZZI 15

CACCIATORE 13

CAVALIERE 14

DELL'ANDRO 16

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia* 12, 15

GUIDI 14

MANCO 13, 14

RIZ 15

VASSALLI, *Relatore* 2, 16

La seduta comincia alle 9,30.

Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Devo comunicare alla Commissione che il Presidente, onorevole Reale, mi ha inviata una lettera con cui mi prega di presiedere, in sua vece, questa seduta.

La lettera dice: « Avendo chiesto un congedo di una settimana per ragioni di salute, non sarò in grado di presiedere le prossime sedute della Commissione. Nel giustificare la involontaria assenza, prego l'onorevole Alessi di voler presiedere in mia sostituzione ».

Formuliamo al nostro Presidente i nostri fervidi auguri di pronta guarigione.

Discussione del disegno di legge: Modificazioni al codice di procedura penale sul diritto di difesa (238) e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Riz ed altri: Modifica degli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale (228), Alessi: Modificazioni e integrazioni agli articoli 304, 390, 398 e 506 del codice di procedura penale relative all'avviso di procedimento e alla nomina del difensore (243).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni al codice di procedura penale sul diritto di difesa », n. 238, e delle proposte di legge una di iniziativa dei deputati Riz, Mitterdorfer e Dietl: « Modifica degli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale », n. 228, e l'altra di iniziativa del deputato Alessi: « Modificazioni e integrazioni agli articoli 304, 390, 398 e 506 del codice di procedura penale relative all'avviso di procedimento e alla nomina del difensore », n. 243.

Se non vi sono obiezioni, la relazione su questi tre provvedimenti avverrà congiuntamente.

(*Così rimane stabilito*).

Il deputato Vassalli ha facoltà di svolgere la relazione.

VASSALLI, *Relatore*. Onorevole Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, mi sia consentito, nell'associarmi all'augurio per la sua pronta guarigione, di ringraziare il Presidente di questa Commissione, oggi assente, per l'onore che mi ha fatto nominandomi relatore del disegno e delle proposte di legge, sottoposte all'attenzione della Commissione e vertenti su materie importanti, delicate e di grande rilievo giuridico e sociale.

Mi scuso se la relazione non sarà adeguata alla importanza di questo tema, dato che solamente nella giornata di ieri ho potuto prendere visione del disegno di legge n. 238 e delle due proposte di legge incluse nell'ordine del giorno. Per quanta possa essere l'esperienza professionale e di studio di ognuno di noi non c'è dubbio che tutti conosciamo come sia delicata ed impegnativa questa materia, e non solo dal punto di vista della necessità di un'adeguata redazione tecnica. Tra l'altro, nei vari disegni di legge che si succedono attraverso gli anni in questo campo, la materia, oggetto del nostro esame odierno, si presenta di volta in volta prospettata sotto angoli e visuali nuovi e diversi, tali da esigere ogni volta un riesame ben orientato e un approfondimento dei temi sotto i loro molteplici aspetti.

Dei tre provvedimenti all'ordine del giorno, il più recente è quello di iniziativa governativa, n. 238, presentato il 23 luglio 1968, mentre la proposta di legge Riz ed altri, numero 228, precede il disegno di legge di un solo giorno e verte sullo stesso tema. La proposta di legge Alessi, n. 243, invece ripete, come si rileva dalla relazione che la precede, una proposta di legge presentata al Senato nella scorsa legislatura, ed estende la materia presa in esame, al di là dei temi posti dal disegno di legge Gonella e dalla proposta di legge Riz ed altri.

Tuttavia, a mio avviso, la proposta di legge dell'onorevole Alessi si riferisce a temi che appaiono in stretta connessione con quelli formanti oggetto dell'odierno disegno di legge di iniziativa governativa: non solo per il contenuto dell'articolo 2, dove – nel proporsi una modifica per l'articolo 390 del codice di procedura penale – si estendono talune garanzie di difesa fino alla fase della istruzione preliminare prevista dall'articolo 232 del codice di procedura penale (e cioè proprio a quella fase che è una delle materie disciplinate *ex novo* dal disegno di legge governativo); ma anche perché lo stesso istituto dell'avviso di procedimento, proposto nell'articolo 1, è strettamente collegato con quella maggiore e più effettiva possibilità di difendersi che il disegno di legge governativo vuole consentire alla difesa dell'imputato e che è indubbiamente agevolata dalla notizia dell'esistenza di un procedimento a carico dello stesso.

È da rilevarsi invece che la proposta di legge Alessi fa riferimento (sia nell'articolo 2, sia per quanto concerne gli atti di polizia giudiziaria del pretore nell'articolo 3) soltanto agli articoli 231 e 232 del codice di procedura penale (atti di polizia giudiziaria compiuti o fatti compiere dal magistrato); mentre il disegno di legge governativo, sulla scorta delle più avanzate proposizioni contenute nella sentenza n. 86 della Corte costituzionale, estende la propria disciplina fino all'articolo 225, concernente gli atti compiuti direttamente dalla polizia giudiziaria, di propria iniziativa.

Quanto alla proposta di legge dei deputati Riz ed altri, essa appare, come vedremo, in certi punti più estesa ed avanzata del disegno di legge di iniziativa governativa (come quando prevede la competenza del difensore all'interrogatorio e al confronto di polizia), mentre non considera altri punti pure di grande rilievo che figurano invece nel disegno di legge di iniziativa governativa.

Nell'intraprendere la mia relazione preferisco iniziare l'esposizione dal disegno di legge di iniziativa governativa, il quale prende le mosse, così come è chiarito anche nella relazione che precede, dalla sentenza n. 86 della Corte costituzionale del 5 luglio 1968.

Si tratta di una sentenza, indubbiamente, della più grande importanza, che si iscrive tra quelle che si potrebbero definire fondamentali, anche guardando a tutti i dodici anni di attività della Corte. A mio modesto avviso, onorevoli colleghi, la sentenza è fondamentale non soltanto per il suo dispositivo, ma anche per alcuni passi della sua motivazione, che segnano, in certa guisa, una direttiva del più grande significato, per l'interprete e per il giudice.

Il disegno di legge si riferisce espressamente a questa sentenza, e da essa prende anzi le mosse. Tuttavia si deve rilevare che la sua intitolazione è: « *Modificazioni al co-*

dice di procedura penale sul diritto di difesa »; esso sembra quindi poter andare al di là dei limiti dei problemi posti dalla menzionata sentenza della Corte costituzionale.

A questo punto mi pare che si imponga al relatore un duplice compito preliminare. Innanzi tutto egli deve chiarire – alla stregua della stessa relazione dell'onorevole ministro di grazia e giustizia al disegno di legge e precisamente delle proposizioni contenute nella prima pagina della relazione stessa, quali sono i campi della disciplina attualmente proposta per il diritto di difesa che rimangono riservati, secondo l'espressa presa di posizione del Governo, all'ulteriore riforma della procedura penale.

Il secondo compito che spetta al relatore (svolgerò anche questo rapidissimamente) è quello di richiamarsi al contenuto della sentenza della Corte costituzionale ed alle sue implicazioni, e ciò anche al fine di vedere se vi sia quell'urgenza di provvedere di cui parla la relazione al disegno di legge, e che di tale disegno costituisce, in gran parte, la giustificazione. La sentenza n. 86 della Corte costituzionale, infatti, come tutti sanno, dichiara la parziale illegittimità costituzionale di determinate norme di legge (gli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale); ma noi sappiamo che vi sono molte altre norme, anche nel campo della procedura penale, che sono state dichiarate incostituzionali con sentenza della Corte per le quali, tuttavia, non si è avuta alcuna integrazione legislativa, alcun intervento del potere legislativo, né su iniziativa governativa, né su iniziativa parlamentare. Queste norme, difatti, sono rimaste riservate alla disciplina che si può desumere dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale stabilita dalla Corte. Per esempio (per restare nel campo limitrofo della istruzione sommaria) nessuna norma di legge ha mai detto, a seguito della sentenza n. 52 del 1965, che gli avvisi e i depositi a cui provvede il giudice istruttore istruttore, secondo il codice di procedura penale, debbono essere fatti dal pubblico ministero. La giurisprudenza, tuttavia, ha desunto che è l'ufficio del pubblico ministero che deve provvedere a quegli adempimenti che il codice, almeno nella sua formulazione letterale, sempra riservare soltanto ai giudice istruttore. Abbiamo dunque, in un campo limitrofo, una sentenza della Corte costituzionale che non è stata seguita da un'integrazione legislativa e senza che vi sia stato luogo ad inconvenienti.

Si tratta dunque oggi di vedere se in questo campo, difficile e nuovo, aperto dalla sentenza n. 86, sia possibile mantenere immutata la situazione, o se sia invece necessario – com'è, evidentemente, opinione del Governo – provvedere con una legge che integri e porti a compimento questa decisione della Corte costituzionale.

A questo riguardo, anzi, io mi permetto di dire che, in fondo, nonostante la sua intitolazione, almeno virtualmente, tanto più ampia, questo disegno di legge, in una certa guisa, rappresenta quelle che potremmo chiamare le norme legislative di attuazione della sentenza n. 86.

Questo, dunque, mi pare sia lo spirito che anima il disegno di legge del Governo, ed in questo quadro ritengo che esso debba essere visto. Del resto, esamineremo poi analiticamente questo provvedimento.

Per venire al primo argomento, dunque, occorre innanzitutto indicare, sia pure sommariamente (ma occorre indicarli, perché formano, anche se talora implicitamente, l'oggetto delle altre due proposte di legge al nostro esame), i temi sui quali si potrebbe pensare di intervenire oggi per un allargamento del diritto di difesa.

La Commissione giustizia della Camera nell'ultima legislatura ha esaminato questa materia a fondo nell'occasione del lavoro, veramente immenso, dalla Commissione stessa compiuto nel corso dell'anno 1966 in occasione dell'esame del disegno di legge di iniziativa governativa n. 2243 presentato dall'onorevole Reale e avente per oggetto la delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma di codice di procedura penale. E la maggior parte dei colleghi, ai quali ho l'onore di parlare conoscono questa materia anche per averla vissuta attraverso i lavori della Commissione.

Mi sia consentito tuttavia di richiamare alcuni punti.

I. – La proposta di legge di iniziativa dell'onorevole Alessi introduce nel nostro diritto processuale l'istituto dell'avviso di procedimento, da comunicarsi a tutti coloro che possono avere interesse come parti private (a cominciare dunque dall'imputato). Anche il menzionato disegno di legge-delega, elaborato nella passata legislatura prevedeva, al n. 17 dell'articolo 2 (poi al n. 21 del testo definitivo dello stesso articolo) l'obbligo del pubblico ministero di notificare subito l'imputazione alla persona sospettata di avere commesso il reato e alla persona offesa dal reato medesimo.

Tutti ricorderanno come la istituzione dell'avviso di procedimento sia stata una delle riforme da più tempo e con più vigore propugnate dall'onorevole professor Giovanni Leone negli anni precedenti la rielaborazione del disegno di legge suddetto.

È da rilevare che questo tema della notizia da darsi all'imputato, o indiziato, o sospettato, dell'esistenza di un procedimento a suo carico, è un tema che prescinde, almeno in parte, da quello delle indagini preliminari di polizia e sembra anzi porsi come un tema specifico della istruzione vera e propria, sommaria o formale che sia.

Inoltre è da avvisarsi che questo tema concerne non solo la difesa in senso tecnico o formale (presa in considerazione dall'odierno disegno di legge governativo n. 238, oltre che dalla proposta di legge Riz), ma concerne anzi e prima di tutto la difesa materiale o propria dell'imputato, la quale presuppone anzitutto la possibilità che l'imputato sia in condizione di conoscere l'accusa che pende nei suoi confronti.

II. – Un secondo punto che, sempre in linea ipotetica, deve essere tenuto presente quando si parla di allargamento dei diritti della difesa, è quello relativo alla individuazione:

a) degli atti al cui compimento la difesa stessa può intervenire;

b) degli atti dei quali la difesa ha diritto di ottenere il deposito prima della chiusura dell'istruzione.

Sotto il primo punto di vista è noto che attraverso un lungo e complesso travaglio la IV Commissione nella passata legislatura era arrivata ad ampliare gli atti già elencati nel primo comma dell'articolo 304-*bis* e nel n. 23 dell'articolo 2 dell'originario disegno di legge delega, estendendo, nel testo definitivo del suddetto articolo 2 (n. 30) i diritti della difesa all'intervento agli atti istruttori non ripetibili e all'interrogatorio dell'imputato.

Sotto il secondo punto di vista era avvenuta una estensione analoga, aggiungendosi nel testo definitivo dell'articolo 2 (n. 31) le deposizioni testimoniali al novero degli atti istruttori i cui verbali debbono essere depositati a disposizione del difensore: ampliandosi così, anche in questo campo dei depositi, e con innovazione di assai rilevante portata, il numero degli atti rispetto ai quali il cosiddetto segreto interno è destinato a cessare prima della chiusura dell'istruttoria.

Devo rilevare che la proposta di legge Riz ed altri, che pur si pone, come il disegno di legge d'iniziativa governativa, sul piano della sentenza n. 86 della Corte costituzionale e delle sue conseguenze, si occupa, per prescriverlo, dell'intervento del difensore all'interrogatorio e al confronto nel corso delle indagini preliminari di polizia giudiziaria.

III. – Il terzo punto in cui si concreta la estensione dei diritti della difesa è quello appunto della garanzia di una difesa nella fase preliminare delle indagini. E questo è appunto l'unico tema che forma oggetto della sentenza n. 86 della Corte costituzionale e del disegno di legge governativo presentato dall'onorevole Gonella.

Dunque, delle ipotetiche estensioni del diritto di difesa dell'imputato, quella presa in considerazione dal disegno di legge e dalla sentenza della Corte costituzionale è relativa al diritto alla difesa per l'imputato nella fase delle indagini preliminari, diritto che tuttora, come sappiamo, manca.

In base alla sentenza della Corte costituzionale si sarebbe potuto pensare anche a qualche cosa di più: basta far riferimento ad alcuni affrettati commenti di taluni organi di stampa, in cui si prospettava come un dato acquisito quello secondo cui l'imputato chiederà d'ora in poi di parlare unicamente alla presenza di un difensore. Si è trattato di una interpretazione non del tutto propria, ma neanche contrastante con il contenuto della sentenza della Corte costituzionale: viceversa, come i colleghi hanno potuto vedere, una simile innovazione non trova considerazione nel disegno di legge, mentre la trova nella proposta dei deputati Riz ed altri.

* * *

Dobbiamo allora venire al secondo tema che avevo premesso essere oggetto delle mie osservazioni preliminari, e cioè al contenuto della sentenza della Corte costituzionale.

Tralasciamo, di questa sentenza, gli aspetti minori, che, del resto, hanno formato oggetto soltanto di una decisione di rigetto. Tralasciamo cioè, in modo particolare, il problema dell'articolo 395, rispetto al quale si voleva l'interrogatorio dell'imputato nella istruttoria sommaria anche nel caso in cui fosse formulata richiesta di proscioglimento perché il fatto non sussiste o perché l'imputato non lo ha commesso; e tralasciamo anche il punto concernente l'articolo 392, comma primo, che, del resto, aveva formato oggetto di precedenti interventi della Corte costituzionale, anche se, come vedremo, su questo punto qualche connessione con il tema

della discussione odierna dovrà essere sottolineata.

La sentenza della Corte costituzionale rileva quello che già in questi ultimi anni era stato rilevato da vari ambienti, ed era stato anche oggetto di ripetuti interventi da parte dell'onorevole Leone: l'arretramento del procedimento penale verso la roccaforte, verso il campo molto più trincerato, rispetto al diritto della difesa, rappresentato dalle indagini preliminari. Erano state introdotte garanzie di intervento della difesa, sia pure quelle limitate e ben note, per la istruzione formale, attraverso la novella del 1955; ed allora la magistratura, o una gran parte di essa, estendeva il campo dell'istruzione sommaria, proprio nell'intento di limitare – o di impedire, è bene dirlo – quelle stesse garanzie che si ritenevano pregiudizievoli per uno svolgimento rapido e fecondo della giustizia e per un più sicuro accertamento della verità contro l'imputato. Come abbiamo visto, aumentavano quindi enormemente il peso e la estensione dell'istruttoria sommaria.

È allora intervenuta, dopo una assidua controversia, la sentenza n. 52 del 1965 della Corte costituzionale, che ha riconosciuto l'applicabilità di quelle stesse garanzie all'istruzione sommaria. Tutti sappiamo – a parte la lunga lotta svoltasi in proposito tra la Corte di cassazione e la Corte costituzionale – che cosa è allora accaduto: un ulteriore aumento di quello che già avveniva un tempo, e cioè l'aumento dell'esercizio dei poteri conferiti dall'articolo 232 del codice di procedura penale al pubblico ministero, con un peso ed una estensione considerevolmente accresciuti di quelle indagini preliminari nelle quali quelle garanzie, ormai estese anche all'istruzione sommaria, non potevano esercitarsi.

Questa è una realtà giuridica e sociale di grande importanza, perché non si possono trascurare né il peso che deve essere dato ai diritti di difesa dell'imputato, né le preoccupazioni che – seppure infondatamente – una parte della magistratura nutre circa l'esito positivo dell'istruttoria quando sia svolta con le garanzie della difesa.

Su questo tema, di tanto rilievo e di tanta importanza, la Corte costituzionale interviene con il peso della sua autorità e del suo magistero, in modo nettissimo. In altri termini, essa constata questo fenomeno, e lo recepisce, ponendolo a base della sua decisione. Essa dice che la strada del diritto è questa: se le indagini preliminari assumono, come di fatto accade (e la Corte costituzionale lo rileva ripetutamente) il carattere di una vera e propria istruttoria, allora debbono essere seguite le regole proprie dell'istruttoria.

Vedremo, però, che la Corte costituzionale, nella sua sentenza, sembra lasciare aperte due strade: quella di un contenimento delle indagini preliminari, e quella dell'estensione delle garanzie proprie dell'istruzione formale e sommaria alla fase delle indagini preliminari.

La sentenza, come gli onorevoli colleghi sanno, pone in rilievo il contrasto della situazione attuale con l'articolo 24 della Costituzione. Essa dice che se vi è, in pratica, questa istruttoria, se questa assume un peso crescente, se di essa, anche, si abusa (in buona sostanza dice proprio così), nel senso che vi si ricorre anche quando si potrebbero invece rimettere gli atti al magistrato o questi potrebbe iniziare l'istruzione vera e propria, se, soprattutto, gli atti raccolti nel corso di questa istruttoria hanno, come tutti sanno, una grande importanza per il seguito dell'istruttoria giudiziaria e, soprattutto, per il giudizio e per la decisione conclusiva, ebbene, allora lo spirito dell'articolo 24 vuole che le garanzie dell'istruttoria siano estese anche a questa fase, o, per lo meno, che in questa fase non si svolgano attività che siano di vero e proprio procedimento penale.

La sentenza della Corte costituzionale travolge tutte le barriere di carattere terminologico e tutte le forme di equivoco: se si sia, con la fase delle indagini preliminari, nell'ambito del procedimento, se si tratti, o meno, di una fase o di un grado del procedimento stesso; essa va al di là dell'articolo 232, ed investe in pieno l'articolo 225. È qui che mi sono permesso di fare un riferimento alla proposta di legge dell'onorevole Alessi, che già, anni addietro, si occupava dell'articolo 232, ma non osava arrivare ad investire anche l'articolo 225, che costituisce invece, in pieno, l'oggetto diretto della sentenza n. 86 e che quindi, giustamente, il disegno di legge governativo prende in principale considerazione.

La sentenza della Corte costituzionale (non dimentichiamolo, perché anche questo è un tema che dovrà formare oggetto di discussione a proposito proprio della formulazione di determinati articoli) pone altresì in risalto i pericoli della discrezionalità della scelta del tipo di istruttoria. Tali pericoli, in passato, erano stati posti in rilievo a proposito del potere, quasi immotivato, che aveva il pubblico ministero, ai sensi del terzo comma dell'articolo 389, nel ritenere « evidenti » la prova del reato, per dar vita all'istruzione sommaria anziché alla formale. Questo potere –

che ha la polizia giudiziaria direttamente attraverso l'articolo 225, che ha il pubblico ministero per l'articolo 232 - viene denunciato, o se si vuole, enunciato dalla sentenza della Corte come un potere che può essere fonte di abusi, ma soprattutto di incertezze; soprattutto, dicevo, può creare una situazione imprecisa, contrastante con la certezza del diritto e di qui con il diritto fondamentale della difesa, sancito nella norma costituzionale con la quale sono stati appunto posti a confronto gli articoli del codice di procedura penale dei quali fu denunciata, e poi ritenuta, l'illegittimità costituzionale.

Questo discorso è molto importante, onorevoli colleghi, in relazione all'inciso « per quanto è possibile » che figura nel testo attuale dell'articolo 225 del codice di procedura penale e sul quale si sofferma, in modo, a mio avviso, meritevole di accoglimento, la proposta dei deputati Riz ed altri. Su questo punto, viceversa, non si sofferma il disegno di legge governativo: cercheremo poi di vedere se ciò avviene perché abbia ritenuto la abrogazione dell'inciso già implicita nella sentenza della Corte costituzionale, o per altre considerazioni, che in tal caso meriterebbero di essere chiarite.

Quanto ai rimedi, come dicevo, la sentenza offre una duplice strada; ma non dice quale sia quella da seguire. Se prendiamo la pagina 6 del testo ciclostilato della sentenza della Corte costituzionale, vi leggiamo: « D'altronde la dichiarazione di illegittimità parziale dell'articolo 225 non preclude alla polizia giudiziaria lo svolgimento di proprie indagini, ma pone limiti a quelle che si risolvono in veri e propri atti istruttori da utilizzare direttamente nel processo. A questo proposito vedrà il giudice ordinario come la disciplina dell'istruzione e il precetto dell'articolo 390 si possano realizzare, soprattutto nell'eventualità che il prevenuto non risponda all'invito di scegliersi un difensore; ad ogni modo, anche se risultasse che di regola occorrerà l'intervento del magistrato, l'inconveniente, a giudicare dall'esperienza di altri Paesi, non sarebbe d'eccessiva gravità: il diritto di difesa, in un ordinamento che vieta di considerare colpevole chi non abbia subito una condanna definitiva, val bene il sacrificio di una maggiore speditezza delle indagini ».

Quindi a me pare che si possa affermare che la Corte costituzionale apre al legislatore una duplice strada: *a*) quella della limitazione delle attività della polizia giudiziaria, vuoi di diretta iniziativa (articolo 225), vuoi delegate dal pubblico ministero ai sensi dell'articolo 232; *b*) quella di estendere le garanzie proprie dell'istruttoria a questa fase delle indagini preliminari.

Oserei dire che la sentenza della Corte costituzionale sembra propendere per la prima via, e cioè per una restrizione dei poteri della polizia giudiziaria e per l'eliminazione di una serie di atti dal novero di quelli che la polizia giudiziaria può attualmente compiere secondo il codice di procedura penale.

Vi è poi l'altra via, che non mi sembra contrastante in nessun caso con lo spirito della sentenza della Corte costituzionale o con il contenuto del suo dispositivo: ed è la via dell'estensione della difesa alla fase delle indagini preliminari, scelta dal Governo nel suo disegno di legge.

La Corte costituzionale afferma che sono costituzionalmente illegittime quelle norme che non consentono l'intervento della difesa. La strada scelta dal Governo non può pertanto apparire in contrasto con la sentenza della Corte costituzionale, anche se non è la stessa strada di cui al ricordato disegno di legge delega della passata legislatura, il quale era orientato nel senso del contenimento degli atti consentiti alla polizia giudiziaria alla quale attribuiva unicamente « il potere di prendere notizia dei reati o di compiere soltanto gli atti necessari ed urgenti per assicurarne le prove ». Né può dirsi che il disegno di legge presentato ora dal Governo costituisca una scelta negativa per la difesa dell'imputato: noi tutti sappiamo che qualche volta può essere molto desiderabile per l'imputato o per l'indiziato poter chiarire subito la propria posizione agli organi di polizia giudiziaria e realizzare così nella maniera più efficace e più pronta il proprio diritto alla difesa.

Aggiungo, per chiarire il contenuto della scelta governativa, che nel disegno di legge non figura alcuna riduzione degli atti indicati nell'articolo 225, e per riferimento nell'articolo 232. Rimane infatti al primo comma dell'articolo 225 che gli ufficiali di polizia giudiziaria possono procedere a sommario interrogatorio dell'arrestato, a sommarie informazioni testimoniali e ai necessari atti di ricognizione, ispezione o confronto. Quindi non si prevede l'eliminazione di tali atti come possibili fonti di abuso. Rimane invece il loro contenimento nei limiti attuali e si introducono invece le garanzie proprie della difesa istruttoria.

* * *

Considerata la scelta di fondo di carattere generale compiuta dal disegno di legge gover-

nativo, vorrei ora esaminare rapidamente il contenuto del disegno stesso.

Il disegno di legge n. 238 consta, a mio avviso, di cinque innovazioni fondamentali. La prima consiste nell'identificazione, ai fini dell'esercizio del diritto di difesa o del poter comunque ricorrere a determinate garanzie, della figura dell'imputato e di quella dell'indiziato. Nel secondo comma dell'articolo 1 del disegno di legge, modificativo dell'articolo 78 del codice di procedura penale, si dice infatti che quando si deve compiere un atto processuale rispetto al quale la legge riconosca un determinato diritto all'imputato si considera tale chi nel rapporto, nel referto, nella denunzia, nella querela, nella richiesta o nell'istanza è indicato come reo e chi risulta, in qualsiasi fase del procedimento, compresa la fase delle indagini di polizia giudiziaria, indiziato di reità. Si tratta in un certo senso di una premessa e di un collegamento con le disposizioni che verranno dopo, però si ribadisce questa indicazione dell'indiziato di reità (già contenuta nel testo attuale dell'articolo 78) e la si estende alla fase delle indagini preliminari, dove essa può avere una importanza particolare.

La seconda innovazione è la espressa consacrazione nella nostra legislazione, dove tale principio rientra (rispetto al codice Finocchiaro Aprile) per la prima volta da allora, del canone: *nemo tenetur se detergere*. Tale canone era implicito nel nostro ordinamento, ma non era mai stato reso esplicito nella nostra legislazione. Ora il disegno di legge assume questo principio come un diritto fondamentale dell'imputato o dell'indiziato, mentre in dottrina e in giurisprudenza si sarebbe potuto controvertere intorno all'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo: per esempio il codice penale nell'articolo 384 sancisce una mera causa di non punibilità, non altrimenti definita nei suoi presupposti. Ci si domanda se si tratti del riconoscimento di un diritto fondamentale dell'imputato a tacere o a mentire o invece, più semplicemente, di una esenzione da pena data a colui dal quale non si può pretendere che nuoccia a sé medesimo nell'esercizio di determinate attività, quali la testimonianza. Vi sono in dottrina tendenze in un senso come nell'altro. Il disegno di legge ha scelto la sua via, che è la più liberale e la più radicale.

La terza innovazione del disegno di legge governativo concerne la nomina del difensore, cioè la necessità che esso sia nominato – o di fiducia, o d'ufficio – fin dalla prima fase delle indagini preliminari, appunto quando si determina quella situazione di anche soltanto indiziato di reità di cui all'articolo 78, modificato come abbiamo visto.

La quarta innovazione concerne l'avviso che dev'essere dato ai familiari dell'arrestato o del fermato. Si tratta dell'articolo 5, che aggiunge nel codice di procedura penale un articolo 249-*bis* del seguente tenore: « Avviso dell'arresto o del fermo ai familiari. Nei casi di arresto in flagranza o di fermo di indiziati di reato, gli organi di polizia giudiziaria, col consenso della persona arrestata o fermata, devono, senza ritardo, dare notizia ai familiari dell'avvenuto arresto o fermo ».

È chiaro che questa disposizione ha un duplice significato: per un verso essa si collega con il problema della nomina del difensore, in quanto agevola la scelta di un difensore di fiducia fin dalla fase delle indagini preliminari; per un altro, però, ha indubbiamente un suo valore autonomo, di incontestabile rilievo umano, familiare e sociale, offrendo la possibilità che le famiglie siano immediatamente messe al corrente della sorte di un loro componente.

Infine, c'è la quinta innovazione, che nel quadro del disegno di legge mi pare la più importante anche perché è sicuramente bisognosa di integrazioni e di precisazioni (ed io stesso, come componente della Commissione, mi riservo di proporre degli emendamenti su questo punto al disegno di legge governativo). Si tratta del punto concernente il tema dell'avviso ai difensori e quello del deposito degli atti, punto che, direi, è implicito nel disegno di legge e nella relazione, ma mai reso esplicito. Sembra che il provvedimento si sia posto fondamentalmente il problema di dare all'indiziato un difensore subito: questa è la nota dominante del disegno di legge. Non sempre, però, si trova nel testo la pur necessaria disciplina ulteriore. A volte essa vi figura, come nel caso dell'articolo 3, a proposito della dichiarazione di nomina; a volte no: per esempio, non si dice come debbano essere fatti gli avvisi, e da chi, anche se lo si può desumere (si potrebbe rispondere: dall'ufficiale di polizia giudiziaria); né, tanto meno, si parla del deposito degli atti che – attraverso l'estensione delle norme riguardanti l'istruzione formale e sommaria alle indagini preliminari – appare pure un atto essenziale della nuova procedura.

Si potrebbe dire che il disegno di legge, in questa parte, segue quella strada a cui avevo accennato come ipoteticamente possibile: lasciare, cioè, che le cose le faccia la magistratura per conto suo, di sua iniziativa,

rimanendosi, per questa parte, alla posizione derivante dalla sentenza della Corte costituzionale.

Dirò subito quale è invece il mio avviso: anzi comincerò proprio da questo, invertendo così l'ordine dell'esame nell'esporre le osservazioni che ritengo di dover fare sulle cinque innovazioni del disegno di legge proposto dal Governo.

Io rilevo che una volta che il problema viene affrontato, sia pure in quell'ambito limitato che è proprio del presente disegno di legge, è indispensabile emanare norme adeguate. Infatti finché si tratta della magistratura, questa è abituata alle procedure concernenti l'esercizio dei diritti delle parti e si sa adeguatamente organizzare. Basti prendere l'esempio di quello che è avvenuto per gli uffici del pubblico ministero dopo la sentenza n. 52 del 1965. Vi ricordate, onorevoli colleghi: prima di quella data sembrava che l'estensione delle norme dell'istruzione formale all'istruzione sommaria dovesse provocare una specie di dramma cosmico: tante erano le resistenze che furono ingiustamente opposte per tanti anni a quella estensione; e poi, invece, si vide, dall'oggi al domani, che con speditezza e facilità estreme tutti gli uffici del pubblico ministero, seppero adeguarsi alla nuova normativa e le loro segreterie provvedettero e provvedono ad avvisi e ad avvisi di deposito con non minore efficienza delle cancellerie degli uffici d'istruzione. Ma quando si tratta della polizia giudiziaria, le cose cambiano.

Intanto è da ricordare che nel nostro ordinamento processuale penale, come risulta dal testo dell'articolo 221, appartengono alla polizia giudiziaria sia i funzionari che gli agenti di pubblica sicurezza, sia gli ufficiali, sottufficiali dei carabinieri, e i carabinieri stessi, sia i graduati e gli agenti del corpo degli agenti di custodia, sia gli ufficiali e sottufficiali della guardia di finanza e le guardie di finanza, sia le guardie delle province e dei comuni, sia infine tanti ufficiali ed agenti ancora. Si tratta di organi che non sono abituati assolutamente a questo sistema atto a garantire l'esercizio del diritto di difesa, a provvedere alla nomina dei difensori, a provvedere agli avvisi degli atti da compiere, a provvedere agli avvisi di deposito.

È questa una materia nella quale mi sembra che una regolamentazione espressa debba intervenire; anche perché, lo dico subito, io penso che mentre l'avviso ai difensori dovrebbe essere dato da parte degli stessi uffici di polizia giudiziaria, per quanto riguarda, invece, il deposito degli atti già compiuti sarebbe bene che questo fosse di competenza del pubblico ministero, o del pretore. Gli uffici di polizia giudiziaria, a mio sommesso avviso, possono attrezzarsi anche per i depositi e i relativi avvisi.

A parte queste considerazioni pratiche, una limitazione al massimo della fase delle indagini preliminari confidata agli ufficiali di polizia giudiziaria, anche nel tempo, non solo è nello spirito del disegno di legge-delega della passata legislatura e di tutto il movimento per la riforma del codice di procedura penale, ma è addirittura rispondente ad una disposizione del codice vigente, quella dell'articolo 227, che vuole l'*immediata trasmissione* di tutti gli atti compiuti dalla polizia giudiziaria all'autorità giudiziaria. Io penso che la sentenza della Corte costituzionale, parlando di garanzie della difesa, si riferisca, sicuramente anche a tutto il sistema degli avvisi e dei depositi; e ritengo che questa materia vada quindi disciplinata. e con disposizioni distinte: nel caso dell'avviso, lasciandone l'iniziativa e l'obbligo all'ufficiale di polizia giudiziaria (è, infatti, presso il suo ufficio che bisogna chiamare il difensore) e, nel caso del deposito degli atti lasciandone l'obbligo al pubblico ministero o al pretore, ai quali tali atti devono essere immediatamente trasmessi a norma dell'articolo 227.

Per quanto riguarda gli altri punti, nulla ho da osservare, come ho detto, sull'articolo 78. Devo soltanto fare una considerazione, che non è di commento, ma di semplice avvertimento. Si potrebbe pensare, in ipotesi, ad estendere la figura dell'indiziato di reità fino a comprendervi colui a carico del quale è possibile che si determini un procedimento penale. Io sarei contrario a questa estensione che, per quanto ispirata alla più larga attuazione del diritto anche sostanziale di difesa, non sembrerebbe eccessiva; però questo tema (vi accenno brevemente) si collega strettamente con il « per quanto è possibile » dell'articolo 225. Le norme degli articoli 78 e 225 sono infatti in stretta correlazione, come risulta dallo stesso disegno di legge. Si badi, quello riguardante l'articolo 225 mi sembra un punto cruciale del disegno di legge governativo. Il disegno propone semplicemente e puramente l'aggiunta di un nuovo comma a quell'articolo, che disciplina il modo in cui deve avvenire la nomina del difensore: di fiducia, se lo nomina l'indiziato, d'ufficio, se lo nomina il pubblico ministero per richiesta dell'ufficiale di polizia giudiziaria. Ma

per tutto il resto l'articolo 225 non viene menomamente toccato; perché? Questo è un punto che dovrebbe essere chiarito.

L'articolo 225 attuale dice: « Gli ufficiali di polizia giudiziaria, in caso di flagranza e quando vi è urgenza di raccogliere le prove del reato o di conservarne le tracce, possono procedere a sommario interrogatorio dell'arrestato, a sommarie informazioni testimoniali e ai necessari atti di ricognizione, ispezione o confronto, osservate, per quanto è possibile, le norme sull'istruzione formale, senza deferire il giuramento, salvo che la legge stabilisca altrimenti ».

A questo punto mi sia consentito – non vorrei abusare della vostra pazienza – aprire una piccola parentesi.

Questo attuale comma unico dell'articolo 225, come già la disposizione dell'articolo 392 primo comma, che estende all'istruzione sommaria, l'osservanza delle norme stabilite per la istruzione formale e che è stata oggetto di tante discussioni, di tanti dibattiti e di tante sentenze, come tante norme ancora, risalgono ad epoche diverse dalla presente, nelle quali non si pensava o si pensava assai poco ai diritti della difesa durante la fase istruttoria. Si trattava di norme destinate a disciplinare l'attività istruttoria in genere, le quali spesso avevano di vista semplicemente una speditezza del testo legislativo o chiarimenti necessari in relazione ai vari tipi di istruttoria. Là dove differenze tra i due riti non avevan ragione d'essere, il legislatore sceglieva la strada del rinvio alla disciplina dettata una volta per tutte in forma organica e completa e questa disciplina era quella degli articoli 295 e seguenti dedicati all'istruzione formale.

Non bisogna quindi dimenticare che le norme che oggi si tratta di modificare ripetono spesso la loro origine storica da momenti nei quali il legislatore non aveva di mira i diritti della difesa; e che tanto più ciò vale per gli articoli 225 e 232, che prevedono atti per i quali mai si sarebbe pensato nel 1930 ad ammettere l'intervento del difensore.

Ecco, perché, a mio avviso, quando ci troviamo di fronte a disposizioni in cui si contengono incisi come quelli: « osservate per quanto possibile le norme sulla istruzione formale », « osservate le norme stesse in quanto applicabili », e simili, dobbiamo andare molto cauti nel mantenerle nel loro vecchio testo, anche dopo avere attuato delle riforme, sempre parziali e provvisorie.

Sappiamo che il contenuto della legge cambia a seconda della situazione storica e del contesto dell'ordinamento in cui la legge viene ad inserirsi; nel nostro caso risulta tuttavia evidente che i diritti della difesa erano assolutamente estranei dalla *mens* dell'articolo 225, tanto è vero che esso si occupava soprattutto della riserva concernente il giuramento prescritto per i testimoni, e cioè di un problema del tutto estraneo e diverso.

Richiamo dunque l'attenzione della Commissione sul fatto che, non proponendo il Governo nessuna modifica del comma attuale dell'articolo 225 (futuro primo comma dello stesso, secondo il disegno governativo) resta nel testo l'inciso « per quanto è possibile ». Ora nel dispositivo della sua sentenza la Corte costituzionale afferma semplicemente: « Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale nella parte in cui rendono possibile, nelle indagini di polizia giudiziaria ivi previste, il compimento di atti istruttori senza l'applicazione degli articoli 390, 304-*bis*, *ter*, *quater* del codice di procedura penale », mentre a pagina 5 della motivazione si legge: « Inoltre secondo la norma impugnata la disciplina dell'istruzione formale può estendersi alle indagini preliminari sono " per quanto è possibile ", cioè praticamente a discrezione dell'autorità di polizia giudiziaria; tanto è vero che, per le ragioni dell'urgenza e sull'esempio delle operazioni compiute per incarico del pubblico ministero, si nega proprio l'applicabilità, a quelle indagini, degli articoli 304-*bis*, *ter* e *quater* del codice di procedura penale ». Quindi vi è nella sentenza della Corte un netto giudizio negativo sulla formula: « per quanto possibile ».

La proposta di legge dei deputati Riz ed altri elimina invece espressamente questo inciso. Sono d'accordo con la proposta dell'onorevole Riz in quanto ritengo che nello spirito generale di questa riforma una tale discrezionalità debba essere contenuta al massimo. Mi rendo conto delle difficoltà pratiche, ma penso che ad esse si possa ovviare proprio attraverso il riferimento all'articolo 78. Le difficoltà pratiche che si possono incontrare sono quelle relative per esempio alla necessità di accertamenti urgenti, immediati, che le vicende di ogni giorno rendono indispensabili; ma ritengo che tali preoccupazioni, pur dovendo essere qui formulate, non siano tali da non consentire l'eliminazione dell'inciso: « per quanto è possibile ». Innanzitutto vi sono materie nelle quali la polizia giudiziaria può egualmente procedere senza che si tratti di quegli atti che esigono l'intervento della difesa, come veri e propri atti di istruttoria (e rilievi di impronte, ecc.); in secondo

luogo vi è sempre la valvola di un minimo di discrezionalità nella determinazione di chi debba ritenersi indiziato di reità.

Per esempio in caso di investimento automobilistico con due conducenti, la polizia non avrà bisogno di considerare subito indiziati di reità entrambi, ma potrà procedere ai primi accertamenti urgenti, rimettendo ad un momento ulteriore, in cui sia possibile un intervento della difesa, gli atti nei quali agli stessi possa attribuirsi la qualità di indiziati. Così in un caso di morte sospetta potrà procedersi ad autopsia e ad altri accertamenti senza che sia necessaria la immediata considerazione di taluno come indiziato del delitto.

Per questi motivi poco fa ho fatto riferimento all'articolo 78 e alla inopportunità della sua estensione a tutte le persone possibili autrici di reati.

Questo, a mio avviso, è uno dei problemi più importanti, insieme con quello della necessità di disciplinare espressamente gli avvisi e i depositi.

Circa le altre norme del disegno di legge, vorrei fare ancora un rilievo sull'articolo 2, che modifica l'articolo 134 del codice di procedura penale.

In esso il legislatore del 1930 si era preoccupato di eliminare un abuso increscioso, che si determinava presso gli stabilimenti di custodia o presso gli uffici di polizia giudiziaria: il suggerimento dato all'indiziato circa la nomina del difensore. Nel provvedere in questo senso, l'articolo 134 conteneva una disposizione (di cui non ho avuto il tempo di vedere tutto l'*iter* di formazione) che presumo si possa interpretare nel modo che dirò. L'articolo 134 comma secondo dice: « Costituisce grave infrazione disciplinare per gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria e della forza pubblica e per tutti i dipendenti dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena dare consigli sulla scelta » del difensore di fiducia; non solo, ma aggiungo anche « o ricevere la nomina del difensore di fiducia ». Probabilmente secondo il legislatore del 1930, il ricevere la nomina poteva essere un modo di mascherare il suggerimento. Penso, quindi, che questa precisione del « ricevere » non sia che una ulteriore garanzia contro l'abuso, contro questa grave sconvenienza, e sia prevista in quanto forma alternativa o mascherata del dare suggerimenti.

Oggi il disegno di legge governativo propone di sostituire il secondo comma dell'articolo 134 con il seguente: « Costituisce grave infrazione disciplinare per gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria o della forza pubblica e per tutti i dipendenti dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena dare consigli sulla scelta o ricevere la nomina del difensore di fiducia, salvo quanto è stabilito nell'articolo 80 e, per la fase delle indagini di polizia giudiziaria, nell'articolo 225 ».

Il Governo, cioè, si è detto: noi abbiamo stabilito che l'ufficiale di polizia giudiziaria deve accettare la nomina del difensore di fiducia, o promuovere quella del difensore di ufficio da parte del pubblico ministero; poiché a questo osta l'articolo 134, facciamo questa espressa deroga, per eliminare ogni inconveniente e confusione, e per coordinare le due disposizioni.

Io, però, penso che, per maggiore chiarezza, sarebbe meglio eliminare l'ultima parte del capoverso in questione e fermarsi alle parole « dare consigli sulla scelta del difensare di fiducia ». In questo modo non c'è alcun bisogno di richiami all'articolo 80, né all'articolo 225 modificato.

Queste, ad ogni modo, sono osservazioni minori, e di natura prevalentemente tecnica.

Vi è ancora un ultimo punto, se volete, di coordinamento tecnico, sul quale, per scrupolo, vorrei richiamare la vostra attenzione, anche perché di esso vi è traccia nella proposta di legge Alessi.

Si tratta dell'articolo 232. In esso non si fa che stabilire il potere del pubblico ministero di rivolgersi, per queste indagini preliminari, alla polizia giudiziaria: « Il procuratore della Repubblica – dice l'articolo nel suo testo attuale – prima di richiedere l'istruzione formale o di iniziare l'istruzione sommaria può procedere ad atti di polizia giudiziaria direttamente ovvero per mezzo degli ufficiali di polizia giudiziaria ». L'articolo 4 del disegno di legge aggiunge a questo articolo le parole: « osservate in ogni caso le disposizioni dell'articolo 225 ». Ora, dal punto di vista strettamente tecnico, non mi pare che questa aggiunta copra tutte le situazioni. Vi è il caso del pubblico ministero, ad esempio, che deve provvedere egli stesso a che l'imputato abbia un difensore: se non riceve la nomina del difensore di fiducia (cosa a cui è abilitato dall'articolo 390), deve provvedere d'ufficio. Sarebbe quindi opportuno, a mio avviso, aggiungere all'articolo 232 un riferimento esplicito a questo caso. In questo modo si tiene conto anche di una previsione contenuta nell'articolo 2 della proposta di legge Alessi.

Analogamente sarà opportuno provvedere ad una integrazione dell'articolo 231, relativa

agli atti e informative del pretore, sia per quanto riguarda gli atti di polizia giudiziaria previsti nel primo comma di detto articolo, sia per quanto riguarda gli atti urgenti di accertamento e di assicurazione delle prove, di cui al comma secondo dell'articolo stesso.

In conclusione, e sempre che il disegno di legge del Governo sia destinato a rimanere con i limiti e le strutture che attualmente lo caratterizzano, io penso che si potrebbe proporre una nuova formulazione dell'articolo 225 del codice di procedura penale che abbia ad un dipresso il seguente tenore:

« 1) Gli ufficiali di polizia giudiziaria, in caso di flagranza e quando vi è urgenza di raccogliere le prove del reato o di conservarne le tracce, possono procedere a sommario interrogatorio dell'arrestato, a sommarie informazioni testimoniali e ai necessari atti di ricognizione, ispezione o confronto.

« 2) Nel caso di dette indagini si osservano le norme sull'istruzione formale, senza deferire il giuramento, salvo che la legge disponga altrimenti.

« 3) L'ufficiale di polizia giudiziaria è tenuto a ricevere la dichiarazione di nomina del difensore di fiducia; altrimenti deve chiedere al pubblico ministero la nomina di un difensore di ufficio.

« 4) L'ufficiale di polizia giudiziaria è pure tenuto a dare avviso al difensore di tutti quegli atti a cui questi ha diritto di assistere ai sensi dell'articolo 304-*bis*.

« 5) Al deposito degli atti stessi nonché dei processi verbali di interrogatorio, dei sequestri, delle ispezioni e delle perquisizioni personali ai sensi dell'articolo 304-*quater* provvedono il pubblico ministero o il pretore, ai quali gli atti stessi sono immediatamente trasmessi ai sensi dell'articolo 227 ».

Inoltre all'articolo 231 comma primo occorrerebbe aggiungere l'inciso: « osservate in ogni caso le disposizioni degli articoli 225 e 390 del codice di procedura penale »; e all'articolo 232 dello stesso codice (oggetto dell'articolo 4 del disegno di legge n. 238) occorrerebbe aggiungere alle parole « osservate in ogni caso le disposizioni dell'articolo 225 » le parole « e dell'articolo 390 ».

Mi riservo al momento opportuno di proporre, quale componente della Commissione, i corrispondenti emendamenti.

Vorrei adesso dire, rapidamente, ancora qualche cosa sulle due proposte degli onorevoli Ritz (n. 228) e Alessi (n. 243) per quanto mi sembra di aver già riferito sulle stesse tutto quello che mi è sembrato strettamente necessario.

Per quanto riguarda la proposta Riz, ho già detto che mi sembra opportuno accogliere il suo articolo 1, perché risponde maggiormente, a mio avviso, alla sentenza della Corte costituzionale e quindi alle esigenze che il Governo si è proposto di risolvere integrando con queste norme quella sentenza.

Quanto all'articolo 2, il primo periodo di esso pare assorbito quasi completamente dalla più minuziosa disciplina prevista dal disegno di legge Gonella; e quanto al secondo periodo, ripeto che sarebbe meglio fare oggetto la materia relativa di una disciplina espressa, anche partendo dal disegno di legge del Governo. Quanto poi alla proposta di fare assistere il difensore al sommario interrogatorio e al confronto, questo è veramente uno di quei temi che l'attuale disegno di legge Gonella riserva alla riforma più generale e completa del codice di procedura penale. È certo un tema della massima importanza, sul quale la Commissione si pronuncerà, ma che, comunque, non deve essere necessariamente deliberato oggi, in quanto va al di là delle espresse considerazioni della Corte costituzionale e del disegno di legge del Governo.

Per quanto concerne la proposta di legge dell'onorevole Alessi, credo di aver già parlato della modifica che essa giustamente propone per l'articolo 390 (per quanto attiene alla nomina del difensore e dell'imputato nei procedimenti con istruzione sommaria) e dell'opportunità di richiamare il detto articolo 390 nel nuovo testo dell'articolo 232 quale predisposto nel disegno di legge Gonella.

La proposta Alessi, sempre in materia di garanzie della difesa, contiene poi nell'articolo 3 il testo di un nuovo articolo 398-*bis*, nel quale, oltre che del tema generale dello avviso di procedimento, ci si preoccupa di nuovo della nomina del difensore nei procedimenti con istruzione sommaria o con istruzione preliminare di competenza del pretore.

È una norma che si può aggiungere; essa ci sembra però rientrare nel quadro di quelle materie che non hanno dato luogo ad inconvenienti, ad esempio le disposizione dell'articolo 392, nel senso che dopo che la Corte costituzionale ha definitivamente chiarito il punto e disposto per la istruzione sommaria l'applicazione delle regole sull'istruzione formale, così come il pubblico ministero provvede agli avvisi ai difensori e agli avvi-

si di deposito, così vi provvede anche il pretore.

Tuttavia, come già si è visto, sull'esempio della proposta Alessi, ho suggerito anch'io di integrare il disegno di legge governativo tenendo presente il problema della nomina del difensore da parte del pretore anche nella fase delle indagini preliminari.

Ma la proposta di legge Alessi, come ho detto già all'inizio, contiene negli stessi articoli 2 e 3 testé citati, e prima ancora nel fondamentale articolo 1, la disciplina del già menzionato *avviso di procedimento* e spetta al Governo dire se questa estensione del diritto di difesa debba essere presa in considerazione fin da questo momento, estendendo il disegno di legge attualmente proposto al di là dei limiti assegnatigli dall'esigenza di attuare la sentenza n. 86 della Corte costituzionale.

La proposta Alessi contiene poi anche altre proposte in altri campi: proposte che, pur essendo anch'esse strettamente connesse alla idea di accrescere le garanzie ed i diritti della difesa, nello spirito della nostra Costituzione, mi sembra ci portino effettivamente più lontano dal tema centrale – se così posso definirlo – della seduta di oggi, e che siano da riservare ad una riforma di carattere più generale.

Io ho terminato. Chiedo scusa se ho omesso qualche cosa: mi tengo pronto, se necessario, ad integrare la mia relazione. Vi ringrazio dell'attenzioine di cui mi avete onorato.

PRESIDENTE. Ringrazio il deputato Vassalli per la brillante relazione.

Comunico che la I Commissione affari costituzionali ha dato il *nulla-osta* all'ulteriore *iter* del disegno di legge n. 238 concernente le « Modificazioni al codice di procedura penale sul diritto di difesa » ed alla proposta di legge n. 228 di iniziativa dei deputati Riz ed altri concernente « Modifica degli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale », nei limiti in cui questi provvedimenti costituiscono adempimento della sentenza n. 86 del 1968 della Corte costituzionale. La Commissione I si riserva di esprimere il proprio parere sulla proposta di legge n. 243, d'iniziativa del deputato Alessi concernente « Modificazioni ed integrazioni degli articoli 304, 390 e 506 del codice di procedura penale relativo all'avviso di procedimento e alla nomina del difensore », in quanto verte su materia parzialmente diversa.

Il relatore, molto opportunamente, ha posto in evidenza che la mia proposta di legge non riguarda l'oggetto specifico della sentenza della Corte costituzionale, anche se vi si aggancia per alcuni aspetti riflessi. Ritengo che il relatore, nel tracciare un quadro di tutti e tre i provvedimenti in esame, abbia considerato la imprescindibilità di una unitaria informazione specialmente per i primi due provvedimenti, oggettivamente connessi.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Desidero associarmi ai voti, espressi all'inizio della seduta, per un rapido ristabilimento del nostro Presidente. Ringrazio, inoltre, il relatore, onorevole Vassalli, per la brillante relazione con cui ha acutamente centrato i temi in discussione e noi abbiamo avuto ulteriore conferma della sua grande dottrina.

Prima di entrare nel merito e sulla procedura che dovremo seguire per l'ulteriore corso della discussione, vorrei ribadire un punto che si evince dalle parole dell'onorevole Vassalli: il Governo ha inteso rimanere con il proprio disegno di legge nei limiti della sentenza della Corte costituzionale, proprio per il fatto che esiste un ampio e pregevole lavoro compiuto da questa Commissione giustizia nella scorsa legislatura in materia di concessione della delega per la riforma del codice di procedura penale. Le conclusioni di questo ottimo lavoro formeranno il testo del nuovo disegno di legge che, a breve, sarà sottoposto all'esame del Consiglio dei ministri. Perciò eravamo preoccupati di non invadere con questo provvedimento che stiamo discutendo il terreno della legge delega. Esiste tuttavia un disagio, che noi tutti sentiamo, tra compatibilità ed incompatibilità, tra sistemi principî diversi. È, comunque, intento del Governo far seguire ad ogni sentenza della Corte costituzionale i relativi disegni di legge a copertura dei vuoti che saranno determinati. Non ci nascondiamo, per altro, lo inconveniente di queste che non chiamiamo leggine, ma adempimenti costituzionali, cioè di venirci a trovare in lotta con l'armonia di un sistema che, al caso, può essere eterogeneo rispetto al principio nuovo che viene affermato.

Nel contempo il Governo intende seguire la via della coordinazione e dell'organizzazione dei principali problemi proponendo delle richieste di delega o presentando disegni di legge organici.

Ringrazio il relatore per avere affermato che tra le varie strade possibili il Governo ha scelto la più legittima. Malgrado il proposito del Governo di contenere al massimo la nuova normativa nei limiti della sentenza della Corte costituzionale non avrei nulla in con-

trario come il relatore ha dimostrato di propendere prendendo in considerazione le proposte di legge d'iniziativa del deputato Alessi e dei deputati Riz ed altri che i tre provvedimenti siano fra loro integrati, in relazione sempre alla soluzione organica che a questi problemi si intende dare nel più ampio contesto della nuova legge per la concessione della delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale.

Il Governo non ha nulla in contrario a discutere insieme i tre provvedimenti allargandone, al caso, la tematica, sulla base delle osservazioni fatte dal relatore.

CACCIATORE. Dopo le acute osservazioni del Relatore, non credo che possiamo restingere il nostro esame alla sentenza della Corte costituzionale, anche per non sentirci domani costretti a tornare su qualche suggerimento che ci viene dato.

Ritengo, quindi, necessario esaminare i tre provvedimenti congiuntamente, prendendo da ciascuno quello che ci sembra opportuno. Non credo, ad esempio, che l'onorevole Alessi voglia rinunciare ad alcun punto della sua proposta di legge.

PRESIDENTE. Affatto! Non vorrei che le mie parole avessero in qualche modo indicato una simile intenzione. Si parlava semplicemente di attendere il parere della I Commissione affari costituzionali.

CACCIATORE. Non posso, poi, accogliere quanto detto dall'onorevole ministro, che, cioè, alcuni punti di queste proposte di legge sono in effetti contenuti nel lavoro svolto da questa Commissione giustizia, nella scorsa legislatura, a proposito della riforma del codice di procedura penale. Noi, oggi, ci troviamo qui, in sede legislativa: approfittiamone per fare qualcosa che giudichiamo essere necessario. Ella sa benissimo, onorevole ministro, il testo della delega approvato dalla nostra Commissione lo scorso anno modificava alcune centinaia di articoli del codice di procedura penale.

Riprendendo, ora, il lavoro, dovremo sia pure brevemente esaminare il nuovo testo, qui, in Commissione, poi ci sarà il dibattito davanti alla Assemblea della Camera. Poi tutto passerà al Senato. Così trascorreranno degli anni, prima di arrivare alla riforma.

Prego, quindi, la Commissione di approfittare di questa occasione per discutere seriamente tutti e tre i provvedimenti presentati, prendendo quanto ci viene suggerito utilmente dal collega Alessi nella sua proposta.

Prego anche il Presidente di farci avere una copia della relazione del deputato Vassalli. Chiedo, infine, che la discussione venga rinviata ad altra seduta. Si potrebbe, nel frattempo, pregare la Commissione affari costituzionali di farci avere il parere sulla proposta Alessi.

MANCO. Sono pienamente d'accordo con la proposta fatta dal deputato Cacciatore. D'altra parte, dal momento che la Presidenza della Camera ci ha assegnato contemporaneamente il disegno e le due proposte di legge, è evidente che essa stessa intendeva che i tre provvedimenti fossero discussi insieme. Inoltre, il Relatore ne ha fatto oggetto di una relazione interessantissima, senza assolutamente trascurare alcun punto della proposta Alessi.

In sostanza, signor Presidente, non voglio qui discutere la decisione della I Commissione affari costituzionali, in merito alla riserva del parere nei confronti della proposta di legge d'iniziativa del deputato Alessi; tuttavia non vedo – mi sia consentito di dirlo – il motivo di una simile riserva. Forse perché la proposta esorbitava dai confini della decisione della Corte costituzionale?

Evidentemente, la preoccupazione della Corte costituzionale è stata semplicemente quella di garantire una maggiore estensione del diritto di difesa che spetta all'indiziato di un reato anche nel periodo, breve o lungo che sia delle indagini di polizia giudiziaria. Ora, la proposta del deputato Alessi offre proprio una maggiore garanzia per l'interrogatorio nel processo e nulla vieta che questo principio sia inserito anche nella parte che si riferisce alle indagini di polizia giudizia. D'altra parte, il collega Relatore ha fatto abbondantemente cenno alla necessità che l'ufficio di polizia giudiziaria sia tenuto al deposito immediato degli atti da esso compiuti.

Quindi, con tutto il rispetto per la I Commissione affari costituzionali, non vedo assolutamente la ragione di questo rinvio.

PRESIDENTE. La I Commissione ci ha soltanto comunicato di non aver potuto esprimere il proprio parere.

MANCO. Non capisco perché non ci sia riuscita. I tre provvedimenti le sono stati inviati contestualmente; la nostra Commissione è interessata, dal punto di vista della organicità dei lavori ad una discussione contestuale. C'era da presumere che la I Commissione avrebbe, anch'essa, preso in esame contestualmente i tre provvedimenti per esprimere un parere.

PRESIDENTE. Credo che la I Commissione, anche per l'estrema brevità di tempo a disposizione, si sia fermata – direi – ai titoli

dei provvedimenti; non ha, quindi, avanzata alcuna riserva sul disegno di legge e sulla proposta Riz; nella mia ha, invece, visto un tema più ampio, sul quale si è riservata di esprimere il proprio parere.

MANCO. Se la I Commissione si fosse limitata ai soli titoli, senza prendere visione del contenuto della proposta Alessi, questo sarebbe molto grave.

D'altra parte – ne ho già fatto cenno nella scorsa seduta – non vorrei che si pensasse che il Parlamento, e per esso le Commissioni, siano in qualche modo sottoposti alla volontà della Corte costituzionale. Ho sentito dal ministro che era desiderio del Governo dare immediatamente una definizione giuridica ad alcune indicazioni della Corte costituzionale. Io non sono d'accordo, l'ho già detto e lo ribadisco adesso. La Corte costituzionale dà delle indicazioni: questo non significa che il Parlamento ne debba essere vincolato quasi fossero ammonimenti tassativi, perché il legislatore ha assoluta libertà di interpretare quanto la Corte costituzionale dice sia in senso restrittivo che estensivo. È giusto che noi si vari delle leggi che tengono conto dei suggerimenti della Corte costituzionale; ma nulla vieta che il Parlamento, nella sua indipendenza, possa dare alle decisioni della Corte costituzionale una validità ed una portata più o meno ampia secondo una propria valutazione politica dell'argomento. In questo principio rientra in pieno quanto è stato proposto dal deputato Cacciatore sulla necessità di una contestuale discussione dei tre provvedimenti di legge. Questo è un esempio pratico di un caso in cui noi vogliamo dare un carattere estensivo, addirittura, alle decisioni della Corte costituzionale, impegnandoci a discutere la proposta di legge Alessi, che allarga notevolmente il diritto della difesa, anche al di fuori della fase delle indagini preliminari della polizia giudiziaria.

Mi permetta, onorevole Relatore, di fare un'osservazione per quanto concerne le osservazioni a proposito del terreno storico che determina la nascita di alcune leggi, e questo non certo per rivendicare i meriti del codice del 1930, che è lacunoso e carente, sotto moltissimi profili, in tutti gli aspetti.

Però, proprio nelle indigani di polizia giudiziaria vi era una differenza notevole tra il codice del 1930 e quello del 1913, esattamente in relazione ai diritti della difesa. Il codice del 1930 in parecchi casi allargò il diritto della difesa, dove gli ufficiali della polizia giudiziaria sono stati tenuti a particolari adempimenti in rapporto alle perquisizioni, alla flagranza ed alla conservazione delle tracce del reato.

Ritengo, indubbiamente, che la via scelta dal Governo sia la migliore in quanto non tocca i limiti delle indagini della polizia giudiziaria. Infatti, non penso che i limiti delle indagini della polizia giudiziaria siano in contrasto con la maggiore espansione dei diritti di difesa.

Sono d'accordo che la relazione del deputato Vassalli vada meditata, e concordo sulla richiesta di rinvio del seguito della discussione.

GUIDI. Mi associo alla richiesta di un rinvio del seguito della discussione, in modo da poter effettuare, sulla base della relazione, una scelta tra la questione del contenimento dei poteri della polizia giudiziaria, attraverso l'accoglimento delle indicazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale, e la estensione della garanzia dei diritti della difesa.

A me sembra che il Governo abbia previsto di dare nel disegno di legge riconoscimenti più formali che sostanziali ai diritti della difesa; ma tale questione riguarda il merito e l'affronteremo in una fase successiva.

CAVALIERE. Non mi sembra il caso di aderire alla richiesta del deputato Cacciatore. La relazione dell'onorevole Vassalli è stata molto chiara e non credo che occorra tempo per studiarla e per assumere un determinato atteggiamento. Non ritengo opportuno inserire nel disegno di legge altre innovazioni, in quanto sarà compito della legge delega per la riforma del codice di procedura penale, affrontare il problema in maniera globale.

Ci troviamo, ora, di fronte alla necessità imprescindibile di provvedere ad eliminare le conseguenze relative alla sentenza della Corte costituzionale.

Desidero richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che per la sentenza n. 52 del 1965 della Corte costituzionale, cui il relatore ha fatto riferimento, non è stato necessario far seguire delle apposite norme di legge, in quanto la magistratura ha provveduto direttamente a rendere attuali le norme derivanti dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Oggi, invece, ci troviamo di fronte ad un discorso che riferendosi alla polizia giudiziaria ha determinato tante perplessità; anzi, ha determinato addirittura una confusione pericolosa, che va eliminata. Non credo che si possa perder tempo; ritengo, quindi, che il disegno di legge governativo vada immedia-

tamente discusso altrimenti la confusione continuerà a regnare e, anzi, si accrescerà.

Nulla vieta – se la Commissione lo ritiene opportuno – di prendere successivamente in esame altre proposte di legge e di allargare le norme relative al diritto di difesa, per renderlo veramente pieno e funzionale. Ma, penso, sarebbe un errore lasciare per il momento le cose come stanno, soprattutto in vista del fatto, signor Presidente e onorevoli colleghi, che passerà necessariamente diverso tempo, dal momento che ci sono le ferie; a meno che non si decida di lavorare anche nel periodo, appunto, delle vacanze estive. Per mio conto, sono pronto a farlo.

PRESIDENTE. In relazione a quanto ha detto il deputato Cavaliere, vorrei precisare che la stessa sentenza della Corte costituzionale accenna all'ulteriore attività istruttoria, tanto degli organi della magistratura, quanto di quelli di polizia giudiziaria, proprio laddove dice: « D'altronde le dichiarazioni di illegittimità parziale dell'articolo 225 non preclude alla polizia giudiziaria lo svolgimento di proprie indagini, ma pone limiti a quelle che si risolvono in veri e propri atti istruttori da utilizzare direttamente nel processo. A questo proposito vedrà il giudice ordinario come la disciplina dell'istruzione e il precetto dell'articolo 390 si possono realizzare, soprattutto nell'eventualità che il prevenuto non risponda all'invito di scegliersi un difensore... ».

Mi sembra, comunque, che su questo argomento dovremmo sentire il pensiero del ministro.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia.* Sono favorevole al rinvio, per consentire un coordinamento ed, eventualmente, un allargamento della tematica in discussione.

RIZ. Signor Presidente, vorrei, innanzi tutto, precisare che, per motivi di urgenza, la tipografia non mi ha sottoposto le bozze della mia proposta di legge per le correzioni. Alla quart'ultima riga dell'articolo 2 vi è un errore: la parola « civile » va sostituita con la parola « penale ». Prego il segretario, quando trasmetterà il testo della relazione Vassalli, di allegare anche una bozza corretta della mia proposta di legge.

Credo che noi stiamo trattando due questioni preliminari. La prima è quella dell'esame abbinato delle due proposte di legge Alessi e Riz e del disegno di legge governativo. Ritengo, per parte mia, opportuno procedere a tale esame; sono quindi favorevole ad una discussione abbinata.

La seconda questione preliminare è quella del rinvio del seguito della discussione, per consentire un esame più approfondito della materia, come ha proposto il deputato Cacciatore.

Devo dire che non convengo con quanti sostengono che c'è soltanto da adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale. Un adeguamento ci deve essere, indubbiamente; però, come rileva la sentenza stessa, e come ha detto il relatore Vassalli, questa è opera del magistrato, e non del legislatore. Il legislatore, a un certo punto, deve fare una determinata scelta: nelle indagini di polizia, tra l'assenza totale del difensore ed il divieto assoluto di procedere ad interrogatorio dell'indiziato senza difensore avrei scelto una via di mezzo. Una decisione su questo punto la Commissione dovrà prenderla necessariamente.

Ora, per fare questa scelta – e qui convengo pienamente con quanto ha detto il deputato Cacciatore – abbiamo bisogno, innanzi tutto, del testo della circostanziata e chiara relazione del professor Vassalli. In secondo luogo, ritengo che non possiamo fare questa scelta seduta stante. Sono quindi favorevole alla proposta Cacciatore di rinviare il seguito della discussione.

BOZZI. Signor Presidente, a me sembra che qui si tratta di una questione di opportunità: possiamo terminare i nostri lavori su questo provvedimento nello scorcio di tempo che ci separa dalle ferie estive? Mi sembra difficile. Conviene allora iniziare un dibattito, per poi sospenderlo, e riprenderlo in autunno? È estremamente inopportuno. Se, quindi, intendiamo rinviare il dibattito, facciamolo subito, senza aprirlo adesso.

Dal momento che ho la parola, desidererei esprimere soltanto una mia preoccupazione. Non mi intendo molto di questa materia: sono qui per apprendere, più che per dare lumi agli altri. Tuttavia, non vorrei che, estendendo certe garanzie anche alla fase delle indagini preliminari (e mi riferisco all'attività propria della polizia giudiziaria), producessimo un effetto diametralmente opposto a quello che ci proponiamo, stabilendo delle garanzie formali, senza tenere presente che manca proprio la prima delle garanzie sostanziali, che è il magistrato. Non vorrei che, estendendo queste garanzie, innanzitutto eliminassimo quell'« immediatamente » di cui parlava l'onorevole Vassalli, e poi istituzionalizzassimo, per così dire, questa fase della polizia giudiziaria, alla quale conferiremmo anche un valore sostanziale.

Questa è la mia preoccupazione, perché partendo dall'intento di migliorare il sistema, si può correre questo rischio.

Al momento attuale, non ho alcun suggerimento specifico da dare. Desideravo solo esprimere questa mia preoccupazione.

DELL'ANDRO. Innanzi tutto, signor Presidente, vorrei dare atto al Governo della tempestività nella presentazione del disegno di legge in esame, e della discrezione che esso ha dimostrato con il mantenersi negli stretti limiti indicati dalla sentenza della Corte costituzionale.

Dalla magnifica relazione del deputato Vassalli, sul disegno di legge e sulle altre due proposte di legge all'ordine del giorno si sono rilevati dei collegamenti tra il disegno di legge governativo ed altri temi che incidono su lavori già compiuti da questo Commissione nella scorsa legislatura. Di qui l'assoluta necessità di un compiuto esame del disegno di legge governativo, sia in riferimento ai lavori da noi già effettuati, sia in riferimento alle altre proposte di legge.

A me non sembra, dunque, che si possa accogliere l'osservazione del deputato Cavaliere. Ci rendiamo conto delle esigenze prospettate; però, come giustamente il Presidente ha ribadito, la stessa sentenza indica al magistrato determinate scelte.

Mi pare, quindi, indispensabile che il relatore Vassalli abbia la bontà di correggere il testo stenografico della sua relazione, in modo che, in altra seduta, si possa aprire il dibattito con tutti questi elementi a disposizione.

Mi permetto, pertanto, di pregare il Presidente di porre ai voti la proposta di rinvio del seguito della discussione.

VASSALLI, *Relatore*. Mi riservo di presentare specifici emendamenti in occasione della ripresa della discussione. Nella relazione vi ho accennato solo discorsivamente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di rinvio del seguito della discussione.

(*È approvata*).

Il seguito della discussione è, pertanto, rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,35.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO