COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

6.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 NOVEMBRE 1968

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE REALE ORONZO

INDICE

PAG.

Disegno e proposte di legge (*Seguito della 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 relativo all'avviso di procedimento e alla nomina del difensore (243) 69

PRESIDENTE 69, 73, 76, 80, 83, 84
ALESSI 74, 83
CATALDO 73, 74
DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 80, 83
GUIDI 80, 84
MORVIDI 70
VASSALLI, *Relatore* 76, 84

La seduta comincia alle 10.

RE GIUSEPPINA, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni al codice di procedura penale sul diritto di difesa (238); e delle proposte di legge d'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 relativo all'avviso di procedimento e alla nomina del difensore (243).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata sul disegno di legge: « Modificazioni al codice di procedura penale sul diritto di difesa » e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati RIZ, MITTERDORFER e DIETL: « Modifica degli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale » e del deputato ALESSI: « Modificazioni e integrazioni agli articoli 304, 390, 398 e 506 del codice di procedura penale relativo all'avviso di procedimento e alla nomina del difensore ».

Come i colleghi ricordano, nella seduta precedente avevamo pregato il Governo di riassumere le direttive dei procuratori generali espressi nelle rispettive circolari e di fornirci le circolari stesse. Ciò è stato fatto. Possiamo, quindi, riprendere la discussione, avendo acquisito questo materiale che ognuno

può valutare come crede ma che, comunque, serve ad orientarci su quanto è stato attuato dalla magistratura ordinaria.

MORVIDI. Ho esaminato, forse con la stessa diligenza del Presidente, tutti i fascicoli che raccolgono le diverse circolari dei procuratori generali. Ho creduto opportuno fissare alcuni commenti in iscritto, per non dilungarmi eccessivamente, come spesso avviene quando si parla.

Le circolari hanno, in genere, l'aspetto se non proprio di *ukase* certo di restrizione della libera autodeterminazione di coloro – procuratori della Repubblica e pretori – che vengono considerati come veri e propri dipendenti, dimenticando le norme costituzionali che ne assicurano l'indipendenza, analogamente a quella dei giudici (fanno tutti parte della magistratura).

Ed ecco infatti che, ad esempio, il procuratore generale di Cagliari scrive: « In attesa del provvedimento legislativo, per assicurare l'estensione dei diritti della difesa anche nella fase degli atti preliminari all'istruzione in modo uniforme nel distretto della Corte di appello di Cagliari, prego le signorie loro di attenersi alle disposizioni della presente circolare ».

D'altra parte il procuratore generale di Firenze ama precisare come la polizia giudiziaria può farla in barba alla legge nei casi di assoluta urgenza che esimono, secondo il procuratore stesso, dal procedere alle ricognizioni ed in genere agli atti ai quali hanno diritto di assistere i difensori, senza dare il preventivo avviso ai difensori stessi.

La formula di salvaguardia sarebbe la seguente: « Il sottoscritto ufficiale di polizia giudiziaria, stante l'assoluta urgenza di procedere alla ricognizione necessaria per la identificazione dell'autore del reato (se si tratti di ricognizione di cose) dà atto di essersi astenuto dal notificare al difensore l'avviso di cui all'articolo 304-*ter*, primo comma, del codice di procedura penale ». Formula sacrosanta che rischia di essere adottata, da qualche ossequientissimo e zelantissimo ufficiale di polizia giudiziaria, anche quando si tratterà di procedere, anziché alle ricognizioni, a qualcuno degli altri atti previsti dal primo comma dell'articolo 304-*bis*, senza, naturalmente, sostituire l'espressione « ricognizione ». L'ossequiente zelo è sempre pronto a fare certi scherzi.

Per fortuna, altri procuratori generali non hanno adottato formule tassative. Per esempio, il procuratore generale de L'Aquila dice che dell'assoluta urgenza deve essere data « sufficiente specificazione nel verbale ».

A questo punto debbo rilevare una specie di enigma, forse derivante esclusivamente dalla deficiente conoscenza che ho del codice di procedura penale o forse anche dall'insufficienza di comprendonio, e dell'una e dell'altra cosa qui chiedo scusa. L'enigma è, per me, questo: il procuratore generale di Firenze scrive (n. 6 della sua circolare): « Come è stato precisato, il deposito degli atti nella cancelleria, o nella segreteria dell'ufficio giudiziario competente, presuppone l'identificazione dell'imputato. Pertanto, se uno degli atti indicati nell'articolo 304-*quater* del codice di procedura penale sia compiuto prima dell'identificazione dell'imputato, l'ufficiale di polizia giudiziaria procedente non ha l'obbligo di trasmetterlo al magistrato ».

Un illustre filosofo, morto da non molti anni, criticando gli idealisti che fanno dipendere tutto dalla mente dell'uomo, amava fare un'osservazione molto semplice e banale. Alla domanda « che cosa ci vuole per fare un salmì di lepre » – affermava –, sentirete rispondere, che per avere un salmì gustoso occorrono un ingrediente, un altro ed ancora un altro. Già, ma per avere un salmì di lepre occorre soprattutto la lepre...

Quali sono gli atti indicati nell'articolo 304-*quater* ? Sono gli atti relativi alle operazioni alle quali i difensori hanno diritto di assistere e cioè gli esperimenti giudiziari, le perizie, le perquisizioni domiciliari e le ricognizioni. Ora, io capisco gli esperimenti giudiziari, compiuti allo scopo di tentare la ricostruzione del reato; capisco le perizie tendenti a stabilire come, quando e con che cosa è stato perpetrato il delitto; ma non credo che si possano avere perquisizioni domiciliari contro la parte lesa e tanto meno ricognizioni senza la... « lepre ».

Comunque, quello che non capisco è perché gli atti che siano stati eventualmente compiuti senza l'identificazione dell'imputato non debbano essere trasmessi al magistrato. Che cosa sarebbe questo archivio di delitti anonimi destinato ad essere conservato dalla polizia giudiziaria ? questo archivio di atti attinenti a delitti anonimi ? Serve, forse, per un più facile studio della meccanica dei delitti, o per un fondo di... magazzino, dove pescare all'occorrenza le prove di nuovi delitti ?

Non è ravvisabile in codesta autorizzata omissione una patente lesione della sicurezza di tutti e di ciascuno ? Non vi si scorge il pericolo che la polizia giudiziaria possa, in

definitiva, agire senza i doverosi controlli dell'autorità giudiziaria, che rappresenta la garanzia più sicura per le libertà pubbliche e private?

Un punto che andrebbe chiarito è quello della circolare del procuratore generale di Lecce, il quale afferma: « quando non è possibile attendere l'intervento del magistrato ed è necessario procedere all'interrogatorio dell'imputato o dell'indiziato, l'ufficiale di polizia giudiziaria procederà all'interrogatorio se l'imputato avrà preventivamente nominato un difensore di fiducia ».

E se non l'ha nominato, cosa accade? E se si tratta dell'indiziato? Per quest'ultimo è prevista la richiesta telegrafica o telefonica della nomina di un difensore di ufficio da parte del magistrato. Ma per l'imputato? Si dirà che le ipotesi sono eguali e non è il caso di trattarle diversamente. Non discuto: io rilevo soltanto una specie di trascuratezza circolaresca che non fa pregio per l'autore. Il tutto senza considerare che l'ipotesi di « quando non è possibile attendere l'intervento del magistrato » è troppo vaga ed incontrollabile. Tanto più che è previsto il ricorso al magistrato per la richiesta di nomina del difensore di ufficio, così che sembrerebbe più esatto autorizzare l'interrogatorio solo quando il magistrato, interpellato, ne desse l'autorizzazione.

Il procuratore generale di Milano rammenta a tutti gli ufficiali di polizia giudiziaria che per la violazione delle disposizioni contemplate nell'articolo 225 del codice di procedura penale, come di tutte le altre relative all'esercizio delle loro funzioni, l'articolo 229 del codice di procedura penale stesso, commina sanzioni disciplinari. Saranno applicate? Visto il seguito della circolare, vi è da pensare che non lo saranno. Ma più esplicito e chiaro, sia pure limitatamente a quanto concerne la nomina del difensore, è il procuratore generale di Brescia, del quale non possiamo esimerci dal riferire esattamente le parole: « L'articolo 134 del codice di procedura penale non permette all'ufficiale di polizia giudiziaria di ricevere la dichiarazione di nomina del difensore di fiducia. Senonché, a tacere della deroga prevista dal disegno di legge governativo che è da presumere venga approvato dal Parlamento, un criterio di pratica opportunità esige che del divieto non si tenga conto, anche perché ciò non importa nullità ma solo sanzioni disciplinari che naturalmente non verranno applicate ».

Tutto ciò è scritto da un *defensor legis* che si erige ad anticipatore della abrogazione della legge stessa o, quanto meno, a suo modificatore. Comunque questo si dice parlar chiaro, se pure errato e illegale.

Le citazioni e i rilievi potrebbero continuare, ma prima vorrei notare, per puro spirito di armonia linguistica, una vera e propria « stecca », sfuggita, anziché dalla gola, dalla penna del procuratore generale di Trento, là dove scrive che indiziato di reità non potrà certamente considerarsi ogni persona nei riguardi della quale si « nutrino » semplici sospetti. A meno che – è certo un'ipotesi strampalata che io faccio – indiziati si debbano invece considerare coloro nei confronti dei quali si « nutrano », ecc.

Le conclusioni che voglio dunque trarre da quanto mi sono forse troppo attardato ad esporre sono le seguenti.

L'interpretazione del nuovo orientamento procedurale, la cui porta è stata aperta dalla sentenza della Corte costituzionale, non può dirsi che brilli di larghe vedute innovatrici ed idonee ad assicurare la necessaria ampiezza e libertà alla difesa dell'imputato e dell'indiziato. Sembrerebbe quasi – *absit iniuria verbis* – che la grande maggioranza dei procuratori generali si sia incartapecorita nel considerare come intoccabili le disposizioni oggi vigenti del codice di procedura penale riguardanti i poteri della polizia giudiziaria, forse perché di troppa comodità per aiutare l'istruttoria sia sommaria sia formale, anche se ciò va a irreparabile danno di troppi imputati, per i quali l'imparzialità del giudizio finisce per non essere garanzia sufficiente di giustizia reale.

La quasi totalità dei procuratori generali interpreta in senso disgiuntivo la disposizione dell'articolo 225 del codice di procedura penale, nel senso cioè di riconoscere agli ufficiali di polizia giudiziaria la possibilità di procedere ad interrogatorio sia quando vi è flagranza ed anche urgenza, sia quando vi è urgenza senza che vi sia flagranza. E mi pare che, del resto, questa sia l'interpretazione che prevalentemente viene data anche dalla Cassazione, la quale non fa testo se non appunto in materia penale, in quanto normalmente interpreta nel senso più favorevole – mi si perdoni l'espressione – al discarico di incombenze noiose dalla soma dell'autorità giudiziaria. Ma sono anche disposto a prendere per oro colato certe interpretazioni, sicuro come sono che in campo penale è ben difficile che la Cassazione cambi certe interpretazioni o che le cambi, quanto meno, con la celerità e la soggettività con le quali le cambia in materia civile – e di esempi ce ne sono anche non lontani e comunque costanti fin da quan-

do le cinque cassazioni vennero riunite (mi pare nel 1925), con la giustificazione di facilitare l'uniformità dell'interpretazione del diritto – sono dunque disposto a prendere per oro colato certe interpretazioni, ma disposto, s'intende, per ragioni dialettiche esclusivamente. Infatti dico che, comunque, disgiuntiva o congiuntiva che debba essere l'interpretazione dell'articolo 225, è certo che il potere della polizia giudiziaria di procedere a sommario interrogatorio dell'arrestato, a sommarie informazioni testimoniali e ai necessari atti di ricognizione, ispezione o confronto, con l'osservanza, « per quanto possibile », delle norme sull'istruzione formale, rappresenta una vera e propria eccezione alla regola generale per cui certi atti istruttori debbono essere compiuti dal magistrato. E tuttavia, l'eccezione è diventata regola: si interrogano arrestati e non arrestati, testimoni e non testimoni, spesso facendo il possibile perché non risulti possibile il seguire le norme sull'istruzione formale delle quali spesso l'ufficiale di polizia giudiziaria non conosce nemmeno – o fa finta di non ricordare – il preciso contenuto.

Nasce da ciò – ed è strano che lo si debba dire dopo quasi trenta anni – che anche tenendo fermo questo sciagurato codice di procedura penale – secondo il quale, come mi diceva il compianto e grande avvocato Adelmo Niccolai, non appena venne emanato, prima si è condannati e poi imputati – è strano che, anche tenendo fermo questo codice procedurale, si debba assistere alla sua distorsione, al suo peggioramento nell'applicazione.

Mi sembra che sia giunta, e da tempo, l'ora di dare un colpo deciso di barra riportando, anche mediante la correzione decisa del codice, l'istruttoria penale su una via di rispetto della personalità dell'imputato e, quindi, di salvaguardia effettiva e concreta, non soltanto nominale, dei diritti della sua difesa.

L'esigenza della salvaguardia effettiva degli interessi della difesa e del rispettivo diritto dell'imputato – che è l'esplicazione di uno dei tanti diritti inerenti alla sua personalità, al punto che la stessa Costituzione al secondo comma dell'articolo 24, stabilisce che « la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento » – come vogliamo che si esplichi l'esigenza della salvaguardia effettiva della difesa ?

Pare a voi serio e, oserei dire, onesto, riconoscere codesta salvaguardia nel fatto della nomina del difensore, prima, durante o dopo l'interrogatorio, dando al difensore stesso la ben magra soddisfazione di leggere, entro maggiore o minor tempo, quanto il suo difeso ha detto, pur essendo stato preavvertito della facoltà di non rispondere ? Facoltà di non rispondere, salvo, s'intende, per quanto concerne le sue generalità (articolo 336) !

In sostanza, è questa l'unica innovazione contenuta nel progetto, perché quella della nomina del difensore è prescrizione che si trova anche nel codice (articolo 336) anche in riferimento ai compiti degli ufficiali di polizia giudiziaria stabiliti dall'articolo 225, dove è detto « osservate per quanto possibile le norme sull'istruzione formale », fra le quali è appunto l'articolo 336 citato, che concerne la nomina del difensore di fiducia o, in mancanza, di ufficio.

Ma nemmeno questo è stato mai possibile osservare dagli ufficiali di polizia giudiziaria, né è stato mai possibile far loro osservare le prescrizioni o istruzioni o consigli che le varie procure della Repubblica penso non si siano astenute dal dare a tanti loro valenti collaboratori, diventati primi artefici dei vari processi, anche di quelli senza arrestati in flagranza e senza urgenza di raccogliere le prove del reato.

Non a caso ho posto in vicinanza la procura della Repubblica e la polizia giudiziaria. Del resto, anche per legge, questa dipende da quella e, come non si muove foglia che Dio non voglia, così nulla fa la polizia che la procura non consenta.

La soluzione che garantisca effettivamente i diritti della difesa non può essere che duplice:

1) assistenza del difensore a tutti gli atti istruttori, a cominciare dall'interrogatorio dell'imputato o dell'indiziato e dall'esame testimoniale, anche se questo si edulcori e si celi sotto l'eufemismo di « sommarie informazioni testimoniali »;

2) divieto alla polizia giudiziaria di interrogare indiziati di reato e, a maggiore ragione, imputati o testimoni, rimanendo alla polizia giudiziaria il potere di indagine, con l'obbligo di riferire i risultati della stessa al procuratore generale o al pretore, perché questi possa dare inizio all'azione penale;

3) quanto al pubblico ministero il discorso è meno breve. Si è discusso se esso sia o no parte del processo. La conclusione, se non vado errato, è stata, e non poteva non essere, una: il pubblico ministero è parte del processo, altrimenti lo stesso si ridurrebbe, come è stato argutamente detto, ad un monologo. Il pubblico ministero è parte che, oltre

a farsi iniziatrice del processo, porta, durante lo svolgimento dello stesso, le pretese dello Stato nel senso più ampio, comprensivo e, si intende, impersonale. L'altra parte è costituita dall'imputato, rappresentato e difeso dal difensore. Pretesa da una parte, pretesa dall'altra. Né vale dire che il pubblico ministero può chiedere, secondo le sue convinzioni processuali, la condanna o l'assoluzione dell'imputato e che, dall'altra parte, il difensore ha il compito di difendere. Detto obbligo del difensore fa il *pendant* con l'obbligo del pubblico ministero di reclamare l'attuazione del diritto dello Stato nella fattispecie. « Pari e patta », dunque.

E perché, allora, dovrebbe essere affidato al pubblico ministero, parte, l'interrogatorio dell'imputato e quello dei testi, pur senza l'assistenza del difensore dell'imputato ?

È mai possibile che per l'amministrazione della giustizia – che deve essere uguale per tutti, che deve rispettare e tutelare imparzialmente i diritti di tutti – vi debba essere codesta assurda ed ingiusta posizione, di una parte che prepara incontrollabilmente le prove che debbono formare oggetto di valutazione imparziale, da parte di un giudice imparziale ed obiettivo.

Rispondere, come si farà da alcuno, che si è sempre agito così, non giustifica affatto che si continui a procedere come per il passato, secondo un sistema sostanzialmente ingiusto proprio per l'amministrazione della giustizia. Né esito a dire, anche per una certa esperienza personale, non limitata al campo specifico dell'avvocatura, ma estesa anche a quella di imputato, che proprio codesto sistema, che non a caso viene chiamato inquisitorio, è uno degli elementi che concorrono, in modo non secondario, ad alimentare la crisi della giustizia. Crisi della giustizia che è sostanziata in grandissima parte, dalla sfiducia che i cittadini hanno verso l'amministrazione della giustizia, proprio perché di quest'ultima – della giustizia con la « G » maiuscola, vorrei dire – essi hanno profondo il sentimento e la venerazione.

Se non vi fosse altra ragione più fondata e profonda, per togliere al pubblico ministero il potere di istruire i processi – e sia ben chiaro che la considerazione delle singole persone investite di funzioni requirenti, esula completamente dalle mie considerazioni; debbo, anzi, dire che fra di esse ho conoscenze non affrettate né recenti, le quali mi hanno consentita una valutazione piena di stima e di rispetto –, basterebbe l'esame anche superficialmente critico delle circolari delle varie procure generali, per convincerci che la mentalità generalmente vigente nel loro seno è lungi dal garantire quella obiettività di esame e di giudizio capace di consentire l'affidamento ad esse ed ai loro dipendenti gerarchici – quali vengono considerati i procuratori e, al di sotto di questi, i sostituti procuratori – dell'inizio di un qualsiasi processo penale. A meno che non si voglia che sia ancora vera la già riferita drastica espressione di Adelmo Niccolai: il codice di procedura ci fa prima condannati e poi imputati.

Ma, allora, a chi deve essere affidata l'istruttoria predibattimentale ? La risposta mi pare evidente dopo quanto ho detto: al giudice istruttore, con la partecipazione effettiva sia del pubblico ministero che del difensore.

PRESIDENTE. Vorrei pregare coloro che debbono ancora intervenire di tener conto che il Governo ha consentito di farci avere le copie integrali delle circolari dei procuratori generali, perché siamo partiti dalla ipotesi che dalla conoscenza delle stesse potessero venirci lumi circa la necessità o meno di passare alla approvazione del provvedimento al nostro esame. Anziché, dunque, fare l'esame critico, sempre possibile, ed in ogni caso sempre suggestivo, delle singole circolari, prego i colleghi di dire quali impressioni hanno tratto dalla lettura delle stesse, circa la necessità o la non necessità di andare avanti nell'esame del provvedimento e di approvarlo o meno.

Noi dobbiamo cercare di uscire dalla situazione di *impasse* nella quale attualmente ci troviamo.

Vorrei ricordare che in Commissione giace un rilevante numero di provvedimenti da esaminare. Prego, dunque, i colleghi di considerare l'opportunità di dare breve corso agli interventi, altrimenti non riusciremo a concludere. Se è questo che ci si propone, allora posso assicurare che lo scopo viene raggiunto. Se ci proponiamo, invece, di affrontare gli importanti argomenti che stanno dinanzi a noi, e sui quali possono ovviamente avvenire tutte le diversificazioni e tutti i contrasti propri della dialettica parlamentare, occorre che si proceda rapidamente all'esame dei disegni e delle proposte di legge che ci sono stati affidati.

CATALDO. Cercherò di attenermi alla raccomandazione formulata dal Presidente, facendo rilevare, peraltro, che la situazione rilevata è conseguenza della recente sospensio-

ne dei lavori e della necessità di acquisire nuovi elementi.

Desidero subito dire, entrando nel merito dei problemi al nostro esame, che le direttive dei procuratori generali non sono sufficienti; e non lo sono per diverse considerazioni. Intanto perché non sono uniformi (ed al riguardo ne vedremo le ragioni), poi perché tendono tutte, sempre, ad istituzionalizzare i poteri della polizia giudiziaria. Non si pongono affatto, il problema di seguire l'altra via, pur indicata dalla sentenza della Corte costituzionale e posta egregiamente in evidenza dal relatore Vassalli, quella di contenere i poteri della polizia giudiziaria e di porre immediatamente l'indiziato o il fermato a disposizione dell'autorità giudiziaria.

Ho parlato di non uniformità di indirizzi. Mi pare evidente la discordanza esistente, in materia di preminenza dell'interrogatorio o di preminenza della nomina del difensore, il che sostanzialmente concerne, poi, la tutela dei diritti della difesa, tra le interpretazioni date dai procuratori generali delle corti di Bari e di Trieste, da una parte, e dei procuratori generali di Napoli e di Roma, dall'altra. Le circolari di Bari e Trieste affermano che la nomina del difensore non può ritardare il compimento dell'interrogatorio. È da ritenersi, dunque, che si affermi che la nomina in questione può avvenire anche dopo l'interrogatorio.

Mi pare evidente che si arrivi, a questo punto, a capovolgere il senso stesso della sentenza della Corte costituzionale. Non si può accettare una tale interpretazione...

ALESSI. È per questa ragione che occorre varare il disegno di legge.

CATALDO. Stavo per giungere alla stessa conclusione! Il contrasto è evidente, dicevo. Ma la necessità di giungere a legiferare su questa materia deriva anche dal fatto che la Corte costituzionale ha affermato alcuni principi di carattere generale circa il diritto alla difesa e le garanzie che debbono essere date, non solo in materia di articolo 225 del codice di procedura penale, ma anche al riguardo di coloro che rivestono la qualifica di imputati di cui all'articolo 78 dello stesso codice, che, d'altra parte, viene ad essere modificato anche dal disegno di legge governativo, ma non mi pare nella parte più importante. Mi spiego: vi sono diversi articoli nel codice che dovrebbero essere modificati, tra cui non soltanto l'articolo 225 ma anche l'articolo 238 del codice di procedura penale, se veramente intendiamo dare esecuzione alla decisione della Corte costituzionale. Nell'articolo 238, che tratta di fermo giudiziario e di reati, si prevede la possibilità per gli ufficiali di polizia giudiziaria di interrogare i fermati, possibilità che va contro l'indirizzo espresso dalla Commissione giustizia nella passata legislatura, secondo cui il fermato dev'essere posto immediatamente a disposizione dell'autorità giudiziaria.

Ma l'aspetto più grave del disegno di legge governativo è quello che emerge dall'articolo 1 ove, praticamente, si dà facoltà all'ufficiale di polizia giudiziaria di procedere all'interrogatorio al di fuori dei casi di necessità e di urgenza; infatti, si afferma che l'ufficiale di polizia giudiziaria può procedere all'interrogatorio della persona imputata, cioè del querelato, del denunciato, di colui che è indicato come tale nel rapporto. Arriviamo, quindi, all'istituzionalizzazione di questo potere della polizia giudiziaria che, pur essendo un organo amministrativo, dovrebbe mandare avanti un'attività giudiziaria vera e propria. Pertanto non ci soddisfa l'aggiunta per cui chi risulta imputato a norma dell'articolo 78 del codice di procedura penale ha facoltà di non rispondere all'interrogatorio, in quanto dovrebbe essere chiaramente detto che l'ufficiale di polizia giudiziaria non può assolutamente procedere all'interrogatorio della persona che risulta imputata a norma dell'articolo 78 citato.

Si obietterà che questa interpretazione viene data da noi in quanto siamo all'opposizione, ma ciò non risponde a realtà, perché sostenendo che i poteri della polizia giudiziaria devono essere limitati, ci rifacciamo completamente a quella che è stata l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale dei precedenti dei nostri codici. Dobbiamo tener presente che il codice del 1930 proprio nell'articolo 225 (che il guardasigilli vorrebbe mantenere immutato, senza sopprimere l'inciso « per quanto possibile »), è arrivato ad aberrazioni, in quanto quelle garanzie che venivano dettate nell'interesse dell'imputato quando questi era interrogato o era, comunque, a disposizione dell'autorità giudiziaria, vengono eliminate quando l'imputato è a disposizione della polizia giudiziaria.

Il relatore Vassalli, come avvocato e come professore, può dare atto del fatto che, in caso di riconoscimenti, per esempio delle persone, se questi sono condotti dall'autorità di polizia giudiziaria, anche senza il rispetto di quelle formalità dettate dal codice, l'orientamento giurisprudenziale è stato uniforme nel

senso della validità di tali riconoscimenti mentre, quando al riconoscimento provvede il magistrato, sono necessarie determinate cautele e garanzie.

Ripeto quindi che, quando affermiamo queste cose, rimaniamo nell'ambito della tradizione.

Leggerò un brano dell'avvocato generale Luigi Granata, della Corte suprema di cassazione. Si tratta di un suo studio concernente la tutela della libertà personale dell'imputato, in cui fa riferimento ai codici del 1905 e del 1911 cioè, più propriamente, ai progetti di riforma. Egli scrive: « Durante la lunga applicazione del codice di diritto penale del 1865 (siamo indietro di oltre un secolo) e durante l'elaborazione del codice del 1913, le discussioni sui limiti dell'attività della polizia giudiziaria furono sempre non solo animate e vivaci, ma ebbero spesso il carattere di una critica e di una rigidezza palese contro la polizia. Come riferisce il Longhi, nel suo magistrale volume sull'istruzione, i due progetti di riforma del codice di procedura penale del 1905 e del 1911 accentuavano il carattere della garanzia con la conseguente restrizione della sfera di attività della polizia giudiziaria. Si vietava ai funzionari di polizia giudiziaria espressamente di procedere all'interrogatorio ed agli atti di ricognizione e di controllo, né si risparmiava ai funzionari l'onta del sospetto aperto e disciplinato, perché nell'articolo 175 si ammoniva essere vietato agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria adoperare nell'esercizio delle loro funzioni mezzi di suggestione o di intimidazione direttamente o per interposta persona ».

Ecco, quindi, che noi rimaniamo nell'ambito della tradizione. Vorrei ricordare i lavori compiuti dalla Commissione giustizia nella passata legislatura, perché non possiamo non riferirci a quello che è stato il frutto di un lavoro intenso, condotto per mesi, che è arrivato ad un'elaborazione comune, con una delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale. Si parla di attribuzione alla polizia giudiziaria del potere di prendere notizia dei reati o di compiere soltanto gli atti necessari e urgenti per assicurare le prove. Quindi, la polizia giudiziaria non deve compiere veri e propri atti istruttori. È solo una reminiscenza erudita, che abbiamo appreso dai libri, quella per cui effettivamente la polizia giudiziaria si deve limitare a fornire questi elementi di fatto; purtroppo ci troviamo di fronte a processi nei quali la polizia giudiziaria non solo procede ad interrogatori, ricognizioni e confronti ma, addirittura, redige sentenze, arriva ad una formulazione di giudizi con uno straripamento di poteri evidente. La polizia giudiziaria arresta colui che è colto in flagranza, ferma colui che è gravemente indiziato di un reato; per quanto riguarda il fermo, in modifica dell'articolo 238, si chiede che il fermato sia posto immediatamente a disposizione dell'autorità giudiziaria, senza alcuna possibilità di interrogatorio da parte della polizia. Non vediamo la necessità dell'interrogatorio del fermato da parte della polizia giudiziaria; se il fermato dev'essere messo a disposizione dell'autorità giudiziaria entro 24 ore, dobbiamo modificare sotto questo profilo l'articolo 238 del codice di procedura penale.

Credo che le dichiarazioni rese da vari colleghi non siano da accettare; per esempio, il deputato Valiante ha affermato che non dobbiamo elaborare una buona legge perché, altrimenti, per altri dieci anni non si penserà di modificare il codice di procedura penale. Se il problema va affrontato, cerchiamo di fare una buona legge, anche se parziale. L'onorevole Valiante tuttavia, giustamente, proponeva di limitarci a parlare di atti necessari e urgenti per l'acquisizione delle prove; dopo di che è automatico che nessun atto di polizia potrà essere attuato senza ordine del pubblico ministero, con la conseguenza che nessuno degli atti compiuti al di fuori di questi limiti avrà valore ai fini processuali.

Il nostro atteggiamento si aggancia quindi alla posizione di altre parti politiche. Mi sembra che anche l'onorevole Amatucci, ora vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, abbia affermato l'opportunità, in caso di flagranza e di urgenza, di assicurare le prove e di operare un sommario interrogatorio da parte della polizia giudiziaria. Degli atti compiuti dalla polizia giudiziaria in casi di difetto dell'assoluta necessità non va tenuto conto dovendosi comminare la nullità degli atti stessi.

Ma il nostro discorso sarebbe manchevole se non ci soffermassimo anche su un altro aspetto. Il Governo ha proposto la modifica dell'articolo 78 del codice di procedura penale, con l'aggiunta che la persona interrogata dev'essere informata della sua facoltà di non rispondere. Andiamo, quindi, oltre i casi di necessità e di urgenza; nel caso di un querelato o di un denunciato, ove non vi è ipotesi di arresto, dove si può riscontrare la necessità o l'urgenza? Con la proposta del Governo si va ad istituzionalizzare il fatto che anche in questi casi la polizia giudiziaria può procedere ad interrogatori, senza

le garanzie di difesa previste per altri casi. Quindi, questa modifica proposta dal Governo non ci trova assolutamente d'accordo. Deve non solo essere effettuata la soppressione della norma in questione, ma va precisato che la polizia giudiziaria, nei casi in argomento, non può procedere ad interrogatori, ma deve trasmettere immediatamente la notizia del reato all'autorità giudiziaria. È una posizione chiara e precisa, che può essere assunta rimanendo proprio nell'ambito delle indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale.

Non dobbiamo dimenticare che il codice del 1930 è venuto a capovolgere i princìpi, tutelanti la libertà e la dignità dell'imputato, dettati dai codici del 1865 e del 1913. Parzialmente tali capovolgimenti sono rientrati a seguito della novella del 1955 e di altre modifiche intervenute. Il rilievo ritengo, peraltro, merita di essere fatto.

Il codice del 1865, in materia di custodia preventiva, stabiliva l'istituto della legittimazione dell'arresto, attraverso la garanzia della camera del consiglio. Si entrava, dunque, con tale codice, nel merito della legittimità e dell'opportunità dell'arresto da parte della polizia giudiziaria.

Il codice del 1913 conteneva il principio della scarcerazione automatica, abolito nel 1930, e ripristinato solo nel 1955. A parte che tutti sappiamo come sia sufficiente contestare nuove aggravanti e rendere, così, diverso il reato, per superare anche oggi tale principio.

Il codice del 1930 ha anche sovvertito le norme di cui al codice del 1913, attinenti all'assistenza del difensore in determinati atti istruttori.

Occorre, a questo punto, mandare avanti l'opera fermatasi a metà strada con la novella del 1955. Noi affermiamo che in questo senso non bastano le circolari dei procuratori generali, perché rimangono nel tema del codice del 1930; né basta il progetto di legge presentato dal Governo che, in materia di articolo 225 del codice di procedura penale, finisce con il dare all'imputato meno garanzie dinanzi alla polizia giudiziaria che dinanzi al magistrato.

Vi sarebbero da fare alcuni rilievi circa i poteri affidati ai difensori. A che serve, mi chiedo, la nomina del difensore, in determinate situazioni, quando questi deve essere una statua di sale? Non è possibile insistere in questa direzione. Occorre, invece, dare al difensore stesso nuove facoltà, nuovi poteri di intervento, così che sia in grado di fornire un'assistenza adeguata. Soltanto in questa maniera il cittadino può essere veramente tutelato nella difesa della sua dignità e personalità.

PRESIDENTE. Non essendo iscritto a parlare alcun altro deputato dichiaro chiusa la discussione generale.

VASSALLI, *Relatore*. Il mio intervento sarà relativamente improvvisato, poiché non mi attendevo che questa mattina si giungesse alla chiusura della discussione generale, dopo che il Governo ci aveva fornito un così imponente materiale di riflessione, quale quello rappresentato dalle circolari delle procure generali. Materiale per il quale, d'altronde, il relatore, in particolare, ringrazia il Governo, avendo esso fornito argomenti per ulteriori meditazioni sul disegno e sulle proposte di legge portate congiuntamente in discussione.

Mi pare, onorevoli colleghi, che si siano profilate, a seguito dei vari interventi, quattro tendenze fondamentali. Mi sia consentito di farne cenno, potendo questo giovare anche ad un'ulteriore chiarezza dei nostri orientamenti.

Una prima tendenza è quella di coloro i quali sostenendo, sostanzialmente, il disegno di legge governativo, pensano che esso debba essere approvato, ma non rifiutano tuttavia – anzi espressamente vi aderiscono – la considerazione positiva di una serie di emendamenti che in quel quadro sono stati proposti. Tra questi emendamenti, mi permetto di annoverare anche quelli da me presentati in un primo tempo, il più importante dei quali è l'emendamento che propone il rifacimento completo dell'articolo 3 del disegno di legge, che riguarda l'articolo 225 del codice di procedura penale. Rifacimento nel quale, in modo particolare, va sottolineata l'eliminazione categorica dell'inciso « per quanto è possibile »; eliminazione che è già implicita nella sentenza della Corte costituzionale e che forma oggetto specifico della proposta di legge del deputato Riz.

Si tratta in ogni caso di emendamenti – e colgo l'occasione per ringraziare i deputati Alessi, Valiante e gli altri che hanno dichiarato di aderirvi sostanzialmente – che non alterano assolutamente il quadro tracciato dal disegno di legge. Rimangono nel grande binario della semplice consacrazione di quanto già risulta dalla sentenza della Corte costituzionale, dell'intervento, cioè, del difensore fin dal primo momento delle indagini preliminari, siano esse quelle di iniziativa della polizia

giudiziaria, siano esse quelle fatte compiere ai sensi dell'articolo 232 dal pubblico ministero alla polizia giudiziaria stessa.

Tale strada, che è la prima delle due che nella mia relazione accennavo essere state aperte dalla sentenza della Corte di cassazione, è quella che univocamente è stata seguita da tutte le procure generali le cui circolari ci sono state rimesse. Non vi è stato ufficio di procura generale che non abbia ritenuto – anche prima di conoscere il testo del disegno di legge del Governo – di interpretare nel senso che potremmo chiamare conservatore, in quello, cioè, del mantenimento delle strutture del codice vigente, le innovazioni che, a seguito della sentenza n. 86 della Corte costituzionale, dovevano essere portate al sistema.

La seconda tendenza è quella di cogliere l'occasione della sentenza in argomento per capovolgere radicalmente il sistema vigente; di mettersi, ma in modo più netto di quanto non risulti in alcuni punti dello stesso, sulla strada aperta dal disegno di legge delega per la riforma del codice di procedura penale, nella sua ultima formulazione; di adottare, dunque, l'altra soluzione ipoteticamente resa possibile dalla sentenza n. 86. I fautori di tale tendenza credono anzi di ravvisare, nella sentenza stessa, solo la indicazione (e su questa tesi esprimo le mie riserve), che consiste nell'escludere categoricamente dal compimento di determinati atti, « sostanzialmente istruttori », la polizia giudiziaria.

Non credo di dovermi soffermare nell'analisi degli emendamenti. Ma è chiaro che quelli proposti dai colleghi comunisti e dai colleghi del partito socialista di unità proletaria, sono rappresentativi della tendenza che ho detto: totale capovolgimento del sistema; anticipazione delle strutture predisposte attraverso il disegno di legge-delega della riforma del codice di procedura penale; drastica riduzione degli atti che può compiere la polizia giudiziaria sia di sua iniziativa che per delega del magistrato, nella fase preliminare delle indagini.

Una terza strada intermedia tra queste due è quella che ho cercato di aprire attraverso gli emendamenti che mi sono permesso di far distribuire questa mattina, con i quali si propone di adottare l'esclusione dell'intervento e dell'iniziativa della polizia giudiziaria soltanto in quegli atti – ancorché urgenti e necessitanti immediatezza dell'indagine – nei quali l'indiziato si trovi in stato di arresto o di fermo. Cioè dovrebbe essere mantenuto l'articolo 225 per quanto riguarda le sommarie informazioni testimoniali e anche il sommario interrogatorio dell'indiziato; dovrebbero essere mantenuti i rilievi, che è bene menzionare espressamente, dato che sono compresi in altre disposizioni di legge vigenti, le ispezioni, le ricognizioni (che possono anche essere di cose), ecc., mentre dovrebbe essere escluso l'intervento della polizia giudiziaria e sostituito con l'intervento del magistrato (che, a titolo indicativo, nel quadro del sistema vigente, vedrei indicato nel pubblico ministero o nel pretore, come del resto viene proposto negli emendamenti subordinati del gruppo comunista) quando si tratti di interrogare l'arrestato o il fermato o di disporre atti di confronto o di ricognizione di persone, quando uno dei protagonisti del confronto o della ricognizione sia appunto l'arrestato o il fermato. Dico « uno dei protagonisti » perché a leggere qualcuna delle circolari in esame sembrerebbe che esista solo la ricognizione della persona dell'imputato; e invece sappiamo che molte volte si vuole che l'imputato proceda egli stesso alla ricognizione, all'indicazione cioè di testimoni: per esempio, in una testimonianza di alibi, di quei testimoni che egli asserisce che lo abbiano visto in una determinata circostanza; si tratta quindi di tutti i casi in cui l'imputato arrestato o fermato sia partecipe nel confronto o nella ricognizione di persone.

A questo ho collegato (ed ho sentito con piacere l'onorevole Cataldo parlare testé di questo problema) una riforma dell'articolo 238, perché è evidente che quanto fosse stabilito per l'arresto dovrebbe valere anche per il fermato. In questo emendamento (ognuno di noi in questo campo si sente invogliato a suggerire qualche ulteriore riforma) ho proposto la soppressione del potere di proroga del fermo, che è sancito nell'attuale articolo 238.

Questa strada intermedia, onorevoli colleghi, ci porta evidentemente a un tema che in una certa misura può apparire fuori dal problema aperto dalla sentenza della Corte costituzionale; cioè ci porta ad una distinzione tra la posizione dell'indiziato quando questi si trovi in uno stato di arresto o di fermo e la posizione dell'indiziato che in tale stato non si trovi. Riconosco che si tratta di un tema estraneo alla sentenza della Corte costituzionale; ma osservo, in primo luogo, che più volte abbiamo detto nel corso di questa discussione che si tratta di discutere modificazioni (come quelle proposte dal Governo) concernenti l'istruzione preliminare e l'attività della polizia giudiziaria, ma non necessaria-

mente e soltanto di elaborare norme di attuazione, in senso stretto, della sentenza della Corte costituzionale. In secondo luogo osservo che la preoccupazione per gli atti istruttori che si compiono nei confronti delle persone private della libertà è molte volte affiorata nel corso della discussione, sino al punto di dare l'impressione che taluni interventi si siano occupati esclusivamente della posizione dell'arrestato o del fermato.

Osservo ancora che, in fondo, questa distinzione si riallaccia ad un'antica tradizione, anche se non soltanto nostra, che vuole che con la procedura dell'*habeas corpus* o con altre procedure analoghe si dia una più efficace tutela, mediante intervento del magistrato, alle persone che si trovino private della libertà personale a seguito dell'inizio di un procedimento penale nei loro confronti.

Infine, onorevoli colleghi, in una prospettiva del genere potremmo aprire la strada ad una conciliazione all'interno della nostra Commissione, se ancora possibile, per non fare naufragare queste iniziative governative e parlamentari e comunque per dare prova – sempre che questo sia desiderabile – di una certa capacità di intervento del potere legislativo in una situazione in cui la stessa magistratura, attraverso alcune di queste circolari (perché non tutte le circolari prospettano come sicuro un intervento legislativo), invita il potere legislativo ad intervenire.

Infine vi è una quarta strada, che è quella di non fare nulla. Tale possibilità era in un certo senso affiorata già in alcuni degli interrogativi posti dalla mia relazione. Mi chiedevo se fosse necessario, per ogni sentenza della Corte costituzionale, fare una legge, considerando che molte sentenze costituzionali, anche nella delicatissima materia della procedura penale, hanno prodotto un notevole movimento nel sistema vigente, senza tuttavia essere seguite da leggi.

Questa strada è stata poi prospettata dall'onorevole Bozzi nel corso dell'ultima seduta (sia pure con la riserva di prendere visione delle circolari) e dall'onorevole Manco, che ha affermato che o facciamo una riforma radicale o è meglio non fare niente, e da altri colleghi. Non vi nascondo che, se non si potesse arrivare a quella che ho indicato come terza strada, cioè ad una riforma un po' più profonda, che apra la via al disegno di legge-delega, forse personalmente tenderei verso quest'ultima soluzione ancorché del tutto negativa. Certo bisogna tenere presente (e vengo alla valutazione delle circolari) che, respingendo il disegno di legge governativo, come propongono i colleghi del gruppo comunista e del PSIUP, le cose rimangono al punto delle circolari tanto deprecate dall'onorevole Morvidi, perché non credo che un'anticipazione così radicale e così profonda della riforma proposta attraverso il disegno di legge-delega, quale è quella rappresentata dalla seconda delle tendenze sopra riassunte, potrà essere facilmente realizzata in questo ramo del Parlamento e comunque in questa sede. Occorre che i colleghi che si sono posti in modo così radicale contro il disegno di legge governativo considerino che, indubbiamente, nulla facendo la situazione resterà quella di cui alle circolari. Ciò potrà servire ai dibattiti nell'ambito della magistratura o ad aprire un periodo interessante e fecondo di travaglio dottrinale e giurisprudenziale. Ho già ricordato del resto l'atteggiamento radicale, del quale altrimenti non vi sarebbe stata qui eco, dei pretori penali di Roma che rifiutano che la polizia giudiziaria possa interrogare l'indiziati, e quanto meno l'arrestato, e desiderano intervenire immediatamente alla notizia del reato.

Da questo ho preso spunto per la mia proposta intermedia. Alcune considerazioni scaturiscono dalla visione di queste circolari; è stato constatato che vi è un contrasto circa la precedenza cronologica che deve darsi alla nomina del difensore, ma questo non è motivo sufficiente per un intervento del potere legislativo.

È chiaro che lo spirito della sentenza della Corte costituzionale e del disegno di legge è quello di porre l'imputato in condizione di avere almeno un difensore. E la nomina di quest'ultimo è sempre stata il primo comma dell'interrogatorio, sia di fiducia che di ufficio. Si aggiunga che alcune circolari, come quella della procura generale di Roma, aprono la strada all'indicazione telefonica del difensore da parte del magistrato alla polizia giudiziaria. Ritengo che questo particolare stia a significare la necessità di immediatezza della nomina del difensore. Penso pertanto che i magistrati che hanno posto in dubbio la necessità di procedere prima alla nomina e poi al ricorso siano caduti in un errore di interpretazione del sistema.

Vorrei ora porre in rilievo alcuni particolari finora trascurati. Il primo è emerso ripetutamente della proposta Riz e dagli emendamenti dei gruppi comunista e psiuppino: l'esigenza di ammettere la presenza del difensore all'interrogatorio ed agli altri atti.

Di questa presenza, come gli onorevoli colleghi sanno, non vi è traccia nella sentenza della Corte costituzionale, né nel sistema vigente.

Si tratta certo di una proposta pienamente ammissibile e legittima in questa sede, in quanto si deve procedere alla riforma cennata dell'istruzione preliminare tanto più che alcuni, come l'onorevole Riz, chiedono la presenza del difensore solo all'interrogatorio sommario fatto dalla polizia e non a quello del magistrato. Siamo pertanto nel vivo della materia; ma vorrei tuttavia considerare il problema della presenza del difensore all'interrogatorio dell'imputato come un tema particolare nel quadro delle richieste tendenti a modificare radicalmente il sistema vigente in questo campo.

È chiaro però che se l'interrogatorio e gli altri atti in questione non potranno essere compiuti che dal magistrato, la presenza del difensore diverrà un elemento assolutamente nuovo.

Un altro problema riguarda l'interpretazione dell'articolo 125 del codice di procedura penale.

Come diceva il nostro Presidente, si tratta di una questione preesistente alla sentenza della Corte costituzionale: l'interpretazione della congiunzione « e » (urgenza e flagranza) usata tra i due presupposti dell'iniziativa della polizia giudiziaria. La sua importanza si è tuttavia rinverdita attraverso una presa di posizione delle circolari ed anche attraverso la preminenza che ha assunto la considerazione della posizione dell'arrestato e, di riflesso, del fermato.

L'articolo 125 del codice di procedura penale recita: « Gli ufficiali di polizia giudiziaria, in caso di flagranza e quando vi è urgenza di raccogliere le prove, possono procedere a sommario interrogatorio dell'arrestato ».

Si è già posto il problema di che cosa avvenga quando la persona indiziata non sia arrestata: se cioè i requisiti di cui all'articolo 125 siano la flagranza « e » l'urgenza o sia sufficiente la sola flagranza « o » la sola urgenza. La cassazione dice che ove non si tratti di arrestato, ma solo di un indiziato, l'interrogatorio potrà ugualmente essere svolto, ma rientrerà fra le attività di sommaria informazione testimoniale. Sembra quindi che necessario presupposto sia solo l'urgenza. In conseguenza ho proposto di eliminare all'articolo 125 la menzione della flagranza, parlando solo di urgenza e di sommario interrogatorio dell'indiziato, non dell'arrestato. È certo comunque che se dovessimo entrare nel vivo della discussione sotto questo profilo, dovremmo noi stessi operare molte revisioni per quanto riguarda la forma delle nostre proposte.

Oggi siamo di fronte ad un sistema che, nella interpretazione più corrente, consente l'iniziativa della polizia giudiziaria anche al di fuori del presupposto della flagranza.

Giunto ormai alla fine del mio intervento devo ringraziare, e mi scuso di non averlo fatto prima, i colleghi che hanno tanto benevolmente preso posizione sulla mia relazione, apprezzando lo sforzo compiuto in poche ore. Devo inoltre sottolineare che la discussione è stata tenuta su un piano sempre molto elevato e pertinente e che notevoli contributi sono stati portati da tutti i colleghi alla soluzione dei vari problemi prospettati. Tuttavia alcune piccole riserve vorrei fare su alcune affermazioni che ho udito testé.

Mi sembra, per esempio, eccessivo il rilievo fatto dall'onorevole Cataldo, secondo il quale l'articolo 78 del nuovo testo di procedura penale proposto dal Governo dà un più largo corso all'interrogatorio compiuto dalla polizia giudiziaria di quanto esso ne avesse sinora. Si deve intendere che l'interrogatorio di polizia giudiziaria è, anche col nuovo comma aggiunto all'articolo 78, quello ammesso solo in casi eccezionali risultanti dagli altri articoli. Ma la polemica va oltre ed investe una questione di fondo che esiste.

Io mi chiedo, pertanto, che significato possa avere quella di intervenire ora con un tipo di riforma che ricalca completamente il sistema vigente, cercando solo di dare unità a direttive della magistratura, e senza apportare innovazioni relative alla pronuncia della Corte: se atti istruttori sono compiuti, la difesa deve esservi come per gli altri atti istruttori. Che senso ha, di fronte ad una legislazione che mantiene le posizioni già note, il disciplinare con legge tutta l'istruzione di polizia giudiziaria? Non si corre solo il rischio di una maggiore istituzionalizzazione, ma addirittura quello del potenziamento, denunciato come pericolo dal collega Bozzi?

Siamo in un momento delicato dell'attività legislativa: da un lato vi è un disegno di legge di delega che, proprio per la sua natura, non si sa quando potrà trovare uno sbocco; dall'altro lato si pone la legittima obiezione: perché è necessario ora espressamente disciplinare l'istruttoria di polizia che vogliamo viceversa modificare completamente nella sua struttura fondamentale in un prossimo futuro?

Io ritengo che sarebbe indispensabile intervenire immediatamente se vi fossero inconvenienti gravi, ai quali ovviare, ma non mi sembra che ve ne siano: (salvo il disposto dell'attuale articolo 134 del codice di procedura penale); e quindi, se il disegno di legge governativo si mantiene nelle direttive attuali, non vedo il perché di una opposizione tanto radicale a lasciare le cose come stanno, pur riconoscendo che questo potrebbe apparire come un segno di debolezza del potere legislativo rispetto all'esecutivo, che ha invece manifestato comunque segni di interessamento alla questione.

Chiudo il mio intervento ricordando che abbiamo in discussione altre proposte di legge, fra le quali quella dell'onorevole Alessi relativa all'avviso di procedimento, la quale ha trovato un generale consenso e che, quindi, si dovrebbe salvare dall'eventuale naufragio dei progetti riguardanti l'istruttoria preliminare.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore Vassalli.

Si sono palesate in Commissione due posizioni, non solo non concidenti, ma opposte. Una tende semplicemente a dare attuazione, in quanto occorra, al dispositivo della sentenza della Corte costituzionale; l'altra, appoggiandosi anche a certe osservazioni del relatore, cerca in questa occasione di capovolgere, quasi, il nostro sistema processuale: invece di stabilire come si debba fare l'istruttoria dinanzi alla polizia giudiziaria, si chiede che si abolisca questo istituto.

Esistono, poi, all'interno delle due posizioni, grosse questioni quali quella della presenza o meno del difensore, nel corso dell'interrogatorio. Si tratta di problemi di principio che hanno enorme importanza perché una volta risolti in sede di indagine preliminare, fatalmente investirebbero tutte le successive fasi del processo.

Date queste posizioni, ho qualche dubbio sulla possibilità di un incontro di volontà tra i sostenitori dell'una e dell'altra. Comunque, domani ci riuniremo ed ascolteremo l'onorevole Sottosegretario, il quale ci illuminerà sul punto di vista del Governo.

GUIDI. Onorevole Presidente, penso che, in definitiva, dopo le conclusioni del relatore Vassalli, si ponga a noi la scelta di quale sarà la sorte del provvedimento in discussione. Lo affermo, non tanto per riaprire una discussione di merito, quanto per vedere di arrivare ad un accordo circa i tempi.

Si dice che domani il Governo trarrà alcune conclusioni. Se la seduta dovesse essere riservata unicamente a questo fine, non avremmo nulla da obiettare. Ritengo, però, che una scelta circa l'*iter* e le sorti del disegno di legge non possa farsi se non dopo una consultazione dei singoli gruppi parlamentari – anche perché vi sono proposte interessanti – e dopo aver ascoltato in Commissione, le conclusioni prese da ciascun gruppo.

Mi pare, dunque, difficile che domani i gruppi possano aver già deciso assumendo determinate responsabilità.

PRESIDENTE. Le ritorco l'argomento, onorevole Guidi! Possono fare i colleghi le riunioni di gruppo cui si è accennato, senza aver ascoltato il Governo?

GUIDI. Non ho affatto detto che sono contrario ad una convocazione domani. Ho semplicemente affermato che la stessa potrebbe avere come sola giustificazione quella di ascoltare le conclusioni del Governo, perché difficilmente domani potremo discutere sulla base di scelte definitive.

PRESIDENTE. Prego gli onorevoli colleghi di considerare che io sono responsabile dei lavori della Commissione e che ci troviamo nella necessità di dover procedere sollecitamente. Se gli onorevoli colleghi sono d'accordo, può rimanere stabilito che la seduta è sospesa e che riprenderà nel pomeriggio per ascoltare le dichiarazioni del Governo.

(*Così rimane stabilito*).

(*La seduta, sospesa alle 11,30 è ripresa alle 17,30*).

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Desidero, innanzi tutto, ringraziare il relatore Vassalli. Già altre volte ho espresso il mio apprezzamento sulla sua relazione, ma devo ancora di più ringraziarlo oggi, perché nella sua replica ha dato atto al Governo di aver fatto almeno un tentativo per garantire una retta applicazione della giustizia e di aver fornito concreta documentazione su cui discutere.

Devo ringraziare anche il Presidente per il modo con cui ha diretto questa discussione e per i suoi opportuni interventi, tesi a ricondurre la discussione nei limiti del problema in esame.

A questo punto, stante le critiche avanzate, ricorderò brevemente le ragioni che

hanno indotto il Governo a presentare il disegno di legge. È fin troppo chiaro che il Governo sapeva che successivamente sarebbe stato tacciato di eccessiva prudenza; immaginava senz'altro che in questa sede sarebbero venute dall'opposizione delle critiche sulla limitatezza del disegno di legge. Ma questo Governo, che è la continuazione di quello precedente, almeno nello spirito politico che lo informa, ricordava bene quanto era stato detto, proprio in questa sede, in occasione dei lavori per la delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale. Pertanto, non è esatto supporre che vi sia una contraddizione tra quanto sostenuto allora e quanto risulta oggi dal disegno di legge che stiamo discutendo.

Perché, ci si è chiesti da qualche parte, il Governo ha scelto la via di cui è espressione il disegno di legge? Anzitutto perché dalla sentenza della Corte costituzionale sono ricavabili due direttive. Infatti, come ha già fatto molto egregiamente il relatore Vassalli, contesto che si possa affermare che l'unica alternativa indicata dalla sentenza sia quella di ritenere esclusi dalla competenza della polizia giudiziaria gli atti sostanzialmente istruttori. La sentenza, come ho detto, lascia aperte due strade: quella che ha scelto il Governo e quella che è stata qui sostenuta da alcuni deputati.

Il Governo ha pensato che fosse, anzitutto, urgente colmare il vuoto legislativo creatosi a seguito della sentenza della Corte costituzionale ed ha ritenuto che se avesse affrontato la formulazione di una normativa che lo portasse a rimettere in gioco tutto il problema relativo all'istruzione, alla natura degli atti di polizia giudiziaria e di quelli di istruzione preliminare compiuti dal pubblico ministero, non ne sarebbe uscito con la necessaria tempestività. Se avesse, cioè, ricercata una soluzione che incidesse in maniera notevole sull'intero sistema, non avrebbe raggiunto lo scopo, che era quello di dare una regolamentazione normativa all'attuale prassi che, per di più, non è affatto univoca.

Ebbene, non si può a mio avviso (perché non mi sembra corretto) non dare atto al Governo di aver subito presentato (in data 22 luglio) questo disegno di legge, proprio per sollecitare l'organo legislativo all'emanazione di una norma che, dando una direttiva sicura ed univoca, colmasse il vuoto creato dalla sentenza della Corte costituzionale. È, quindi, ingiusto non dare atto al Governo della sollecitudine di questa iniziativa e non riconoscere che, per quanto modesta, la soluzione è stata adottata proprio per colmare un vuoto normativo. Con questo non intendo dire che quando si sollevano questioni generali, non si riesca in realtà a fare nulla; non sono qui per dire che nel momento in cui da un problema particolare si vuol passare a quello generale si abbia in realtà l'intenzione di non raggiungere alcun risultato. Però è un fatto che conosciamo bene una certa tattica politica per cui un rinvio alla modifica dell'intero sistema comporta in concreto, per i lunghi tempi necessari, l'impossibilità di addivenire ad una qualsiasi soluzione.

Pertanto, a mio avviso, potrà anche non essere condivisa la strada imboccata dal Governo che certamente dimostra una precisa volontà politica non di disattendere le conclusioni già prese da questa Commissione trattando la riforma della procedura penale, ma, di pervenire urgentemente a quella normativa che una prassi in atto lo richiede. Questo, e soltanto questo, è il motivo ispiratore del nostro disegno di legge.

Seguendo l'impostazione espressa nella sua replica dal relatore Vassalli, che ha individuato quattro possibili soluzioni, posso, così, riepilogare: un primo indirizzo è quello scelto dal disegno di legge. Si può anche, a questo punto, dire che i primi emendamenti proposti dal relatore Vassalli mostrano come anche lui sia favorevole a questa soluzione. Si può anche accogliere la soppressione del « per quanto possibile » dell'articolo 225 del codice di procedura penale. Da sottolineare, naturalmente, in questo primo indirizzo, è la necessità della preventiva nomina del difensore.

La seconda strada è quella dell'esclusione del compimento di atti sostanzialmente istruttori da parte della polizia giudiziaria, sia per iniziativa propria e sia per delega dell'autorità giudiziaria. Il relatore Vassalli ha poi, con gli emendamenti presentati questa mattina, prospettata una terza strada. Fino alla seduta scorsa, infatti, si era parlato di una impossibilità di trovare questa terza strada, mentre ora il relatore Vassalli ha dimostrato il contrario, ritenendo che sia possibile tener fermo l'articolo 225 del codice di procedura penale per le sommarie informazioni e l'interrogatorio sommario dell'indiziato, escludendo però, in tal caso, l'intervento della polizia giudiziaria per quanto attiene alcuni atti (confronto e ricognizione) allorché uno dei protagonisti sia un fermato oppure un arrestato.

Vorrei subito ricordare che il relatore Vassalli ha riconosciuto che questa soluzione è estranea e non si desume direttamente dai

motivi contenuti nella sentenza della Corte costituzionale. Il relatore ha anche detto qualche cosa che mi pare degno della massima attenzione, riconoscendo che nella discussione più volte si è adombrato questo problema, ma egli ha ricordato anche che tale distinzione risponde ad una tradizione. In realtà, l'esigenza che si ha di sottrarre alla polizia giudiziaria certi atti deriva dallo stato di « fermato » o di « arrestato » dell'indiziato. Desidero sottolineare questo fatto, poiché mi pare superfluo affrontare, ora, una disamina particolareggiata di tutte le implicazioni cui si darebbe luogo accedendo alla prima o alla seconda soluzione.

In realtà occorre ricordare, dopo aver ascoltato tante critiche, che in Italia questa dialettica nasce dalla necessità della società di scoprire i colpevoli e, d'altra parte, dalla necessità della tutela della libertà. C'è da ricordare che tutto il procedimento penale è nato nel contrasto tra i due sistemi, inquisitorio ed accusatorio; ed è chiaro che nei tempi moderni si ritiene che si debbano accettare i principi del sistema accusatorio. Ma occorre stare attenti affinché non avvenga che l'eccessiva dialettica delle parti conduca alla impossibilità assoluta di scoprire il colpevole.

È necessario ricordare che la scelta del principio accusatorio è dovuta alla necessità di tutelare beni fondamentali del cittadino, quali la vita e l'onore.

Il criterio da seguire non è quindi della scelta di un sistema o dell'altro. E non si può nemmeno dire che il sistema inquisitorio risponda ad una certa intuizione generale del mondo della vita. Dirò, in concreto, che forse non sono mai esistiti un sistema inquisitorio puro o un sistema accusatorio puro. Infatti, non è possibile non tener conto dell'esigenza della scoperta del colpevole, se è vero che l'accertamento delle responsabilità del reo costituisce il contenuto del processo.

In ordine alle critiche che sono state mosse, devo dire che il Governo non ignora queste cose. Il problema è di escludere determinati atti dall'istruttoria e di porre riparo all'inconveniente della lunghezza del procedimento penale.

Da questo punto di vista, tutto è possibile fare, fuorché scegliere la cosiddetta quarta strada, in quanto ritengo che il non fare nulla sia negativo.

Innanzitutto osservo che coloro che hanno criticato l'attuale atteggiamento degli organi del pubblico ministero hanno un po' travalicato. Noi abbiamo fatto un'indagine sul modo con cui si comporta la polizia giudiziaria in concreto, unicamente per stabilire se una soluzione dovesse darsi al problema.

Non è che la magistratura abbia, quindi, bisogno di essere difesa, tanto meno dal Governo e da me in particolare. Aggiungo che quando l'organo legislativo non provvede e l'autorità giudiziaria è lasciata libera di interpretare certe decisioni della Corte costituzionale, occorre riconoscere che chi ha la responsabilità di avere lasciato così le cose non può certo addebitare la causa a colui che, non avendo alcuna responsabilità, fa del suo meglio per poter realizzare principî di giustizia.

Devo, quindi, assolutamente respingere tutte le critiche rivolte alle intenzioni dell'autorità giudiziaria, soprattutto perché fatte da noi in questa sede, proprio oggi e proprio da noi che potevamo provvedere anche prima. Anche se l'autorità giudiziaria, in ipotesi, si fosse regolata male e il suo intervento fosse difforme negli indirizzi assunti nelle diverse circoscrizioni, ne deriverebbe una maggiore necessità di intervenire. Quindi non è possibile lasciare le cose come sono, anche perché si dimostrerebbe l'incapacità dell'organo legislativo a dettare norme precise.

Questo è impossibile. Quand'anche le cose andassero molto bene, quand'anche fosse univoca l'interpretazione delle conseguenze di una sentenza della Corte costituzionale, noi avremmo sempre il dovere di provvedere, emanando un'apposita legge.

Esclusa, quindi, la quarta soluzione, rimangono le altre tre. Dico subito che io debbo, qui, difendere il testo del Governo; ed ho già chiarito le ragioni per le quali è stato presentato. A questo punto, per altro – e non è che mi pronunci in ordine agli emendamenti –, poiché la terza strada è stata aperta dagli emendamenti presentati questa mattina dal relatore Vassalli, debbo dichiarare che il Governo non ha difficoltà di accogliere questa soluzione che darebbe modo di conciliare le due posizioni. Se da un canto, cioè, rimanesse fermo l'articolo 225 – per i non arrestati e i non fermati, per intenderci – si farebbe un passo in avanti, negando l'intervento, per determinati atti, della polizia giudiziaria.

Non credo che vi sia bisogno di sottolineare la positività di questa soluzione, giacché il relatore Vassalli, lo ha questa mattina molto bene ed a lungo chiarito. In realtà l'esigenza è proprio quella di sottrarre gli arrestati ed i fermati alla polizia giudiziaria. Ma vi è di più. Pur essendo questa soluzione estranea alle considerazioni della Corte, tuttavia si

prende una posizione proprio in ordine a quegli atti ai quali si ritiene che la polizia giudiziaria non possa accedere quando si tratti di fermati o di arrestati.

Sui restanti problemi sollevati durante il corso della discussione, non ho da dire molte parole. In ordine alla presenza del difensore all'interrogatorio ed agli altri atti, faccio rilevare che non ne esiste traccia nella sentenza della Corte costituzionale. Indubbiamente si tratta di temi da noi già affrontati nella scorsa legislatura e in qualche modo risolti o, almeno, in qualche modo proposti per una soluzione. Ritengo per altro, che non sia, in questo momento, il caso di entrare nel merito di questi argomenti.

Per quanto attiene all'interpretazione dell'articolo 225 del codice di procedura penale, il relatore Vassalli ha già ricordato quella che viene data dalla giurisprudenza (basterebbe la sola urgenza e non la flagranza, ecc..); non ho quindi da soffermarmi in merito ulteriormente.

Non mi resta – seguo sempre lo schema delle quattro vie – che ricordare la proposta di legge del deputato Alessi. Questa proposta trova il Governo pienamente consenziente. Naturalmente, mi domando se sia, anche in questo caso, il momento di decidere sulle questioni sollevate dalla stessa, o se non sia piuttosto il caso di rinviarle in altra sede.

Anche in materia il Governo si limita ad esprimere una sua opinione. Qualora, per altro, la Commissione ritenesse di concludere su questo punto, il Governo sarebbe pienamente favorevole alla proposta Alessi.

Non mi pronuncio, ovviamente, in ordine alle singole formulazioni relative agli emendamenti proposti questa mattina. Mi riservo di presentare, se del caso, altri emendamenti, od emendamenti agli emendamenti. Credo, in ogni caso, che sia chiara la posizione del Governo: ha presentato un disegno di legge e lo conferma, dichiarandosi, però, pienamente disposto ad accogliere la soluzione, questa mattina prospettata dal relatore Vassalli, per quanto attiene a quella che egli stesso ha chiamato la terza strada.

ALESSI. Desidererei avanzare una proposta, onorevole Presidente. Mi domando se – qualora la maggioranza o l'intera Commissione fossero dell'idea che il provvedimento legislativo debba essere emanato, essendo lo stesso sempre preferibile al disordine ed al silenzio – non sarebbe possibile formare un comitato, per vedere di predisporre, in linea di massima, un testo concordato.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Chiedo scusa al deputato Alessi, ma la via fin qui seguita mi sembra corretta ed ortodossa; è stato presentato un disegno di legge e sono stati proposti degli emendamenti. Perché dovremmo adesso cambiare sistema di lavoro?

ALESSI. Ma si tratta di provvedimenti diversi.

PRESIDENTE. Mi sembra opportuno che i rappresentanti dei gruppi si riuniscano per esaminare la possibilità di concordare su quella che è stata indicata come la terza via. Nulla impedisce che, in seguito, per affinare l'opera già compiuta, si possa arrivare ad un testo concordato.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Ma in questo modo si perderebbe del tempo!

PRESIDENTE. Anzi, al contrario. Siamo d'accordo sulla necessità di risparmiare tempo il più possibile, tanto è vero che ho lasciato cadere la proposta formale di costituzione del comitato ristretto.

I rappresentanti dei gruppi, come ho detto, si riuniranno per decidere se possono giungere ad un accordo circa la terza soluzione proposta.

Se, poi, questi colleghi, come rappresentanti dei gruppi, intendono riunirsi per compiere un ulteriore passo, in modo che per la prossima seduta il deputato Vassalli possa conoscere e rispondere su di un testo concordato, tanto di guadagnato.

ALESSI. Quando ho suggerita l'idea di un comitato non ne proponevo la costituzione in senso regolamentare, ma intendevo riferirmi alla possibilità di un incontro tra i rappresentanti dei gruppi predisposto dalla Presidenza.

PRESIDENTE. Una sospensione è necessaria perché i deputati possano sentire i rispettivi gruppi; altrimenti i colleghi del gruppo comunista, per esempio, sarebbero stati in grado di dirci la loro opinione sin da ora. Però, dal momento che ci troviamo di fronte ad una soluzione nuova, essi desiderano riflettere, consultare il proprio gruppo. Non so se i colleghi degli altri partiti siano più liberi e non abbiano bisogno di seguire questa prassi.

Vorrei pregare il relatore di tenersi in contatto con i colleghi del gruppo comunista,

che sono quelli che devono fare la consultazione di gruppo. Se esiste una possibilità in questo senso, il relatore stesso promuoverà una riunione tra i rappresentanti dei gruppi per rielaborare un nuovo testo.

VASSALLI, *Relatore*. Mi permetto di ricordare, signor Presidente, che questo problema riguarda tutti i gruppi, ed in particolare anche il nostro, perché io ho sempre fatto presente che i miei emendamenti erano presentati a titolo personale.

Anche noi, quindi, dobbiamo consultarci; e penso lo stesso possa dirsi per gli altri gruppi.

A maggior ragione, pertanto, è da accogliere la sua proposta di sospendere per il momento la discussione per dare a tutti i gruppi la possibilità di esaminare la situazione.

GUIDI. Prendo la parola brevemente, soltanto per dire che siamo d'accordo sul metodo che ella indica, perché riflette il nostro pensiero. Riteniamo opportuno che ci sia questa preliminare consultazione tra i membri del nostro gruppo, allo scopo di esprime un giudizio.

Quindi, consiglierei che, nella prossima seduta, si desse la parola ai rappresentanti di ogni gruppo, perché esprimano la loro opinione su questo argomento. Dopo di che, se si sarà raggiunto un accordo, potremo procedere con i nostri lavori.

PRESIDENTE. Il deputato Guidi, perciò, ritiene che non sia utile neppure in maniera informale, una riunione congiunta dei rappresentanti di tutti i gruppi prima della prossima seduta della Commissione. Egli dice: sospendiamo perché ciascuno consulti i propri gruppi; alla prossima riunione della Commissione saranno comunicate le posizioni ufficiali dei vari gruppi.

Se non vi sono osservazioni può rimanere così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Rinvio, quindi, il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 18,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO