COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

12.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 APRILE 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCALOSSI

INDICE

PAG.

Congedo:

PRESIDENTE 151

Disegno e proposte di legge (*Seguito della discussione e rinvio*):

Modificazioni dell'articolo 389 del codice di procedura penale (*Approvato dal Senato*) (980);

BOSCO ed altri: Modifiche al testo dell'articolo 389 del codice di procedura penale (820);

FOSCHINI: Modifiche al codice di procedura penale con riguardo all'istruttoria sommaria (824) 151

PRESIDENTE 151, 152, 157, 163, 164

BENEDETTI 152, 156, 157, 161

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia* 152, 156, 160, 161, 162, 164

GRANZOTTO 157

GUIDI 162, 163

MANCO 157, 161, 162, 163, 164

SABADINI 160, 163

VASSALLI, *Relatore* 152

La seduta comincia alle 9,50.

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

(*È approvato*).

Congedo.

PRESIDENTE. Comunico che è in congedo il deputato Martini Maria Eletta.

Seguito della discussione del disegno di legge: Modificazione dell'articolo 389 del codice di procedura penale *(Approvato dal Senato)* (980), e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Bosco ed altri: Modifiche al testo dell'articolo 389 del codice di procedura penale (820); Foschini: Modifiche al codice di procedura penale con riguardo all'istruzione sommaria (824).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modificazione dell'articolo 389 del codice di procedura penale » già approvato dal Senato e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Bosco, Di Lisa, Cattaneo Petrini Giannina, Bernardi, Ruffini, Vincelli, Napolitano Francesco, Speranza, Lo Bianco, Fracassi, Darida, Allocca: « Modifiche al testo dell'articolo 389 del codice di procedura penale » nonché del deputato Foschini: « Modifiche al codice di procedura penale con riguardo all'istruzione sommaria ».

Il deputato Vassalli nella seduta precedente ha svolto la relazione. Chiedo all'onorevole relatore se ritiene di dover aggiungere qualche altro chiarimento alla sua relazione.

VASSALLI, *Relatore*. Dopo la mia relazione intervenne soltanto il Ministro di grazia e giustizia...

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Intervenni per dare una risposta ad una domanda che mi era stata fatta.

VASSALLI, *Relatore*. Non ho, quindi, che da riportarmi alla relazione già svolta. Come i colleghi ricorderanno cercai di indicare quelli che erano i punti di convergenza ed i punti di divergenza del disegno di legge e delle proposte di legge al nostro esame in relazione alla riforma dell'articolo 389 del codice di procedura penale e, nello stesso tempo, di rappresentare le questioni problematiche ancora da vagliare. Misi anche in evidenza quella che è una caratteristica della situazione nella quale ci troviamo, in cui, secondo me, almeno diversamente da quello che accade in altri casi, una riforma introdotta con il carattere di urgenza, che è segnalato dal Ministro della giustizia, non impedirebbe affatto, nello specifico settore, ulteriori modificazioni, successivi aggiustamenti o perfezionamenti del testo. È una soluzione, quella che si suggerisce, destinata soprattutto a sbloccare una determinata situazione, creatasi nell'ambito della più gran parte delle procure della Repubblica a seguito della sentenza della Corte costituzionale e della interpretazione che di essa è stata data. Questo mio convincimento – che, naturalmente, non prospetta una situazione entusiasmante, quella cioè di fare una legge adesso e poi modificarla successivamente – di pervenire a qualcosa di fattibile, rende meno acute le differenze che, indubbiamente, esistono tra il disegno di legge governativo e le due proposte di iniziativa parlamentare.

Non credo di dover riassumere i sette punti in cui suddivisi questa materia nella mia relazione introduttiva, ma ritengo di sollecitare i colleghi, date le differenze esistenti fra i tre testi, a prendere una decisione. Bisogna, in sostanza, che gli onorevoli componenti la Commissione comincino ad esprimere le loro opinioni sui tre provvedimenti sottoposti al nostro esame, uno dei quali, oltre al fatto di essere stato presentato dal Governo, assume in un certo senso una posizione di poziorità per il fatto di essere stato già approvato dall'altro ramo del Parlamento. Qualora i colleghi commissari esprimessero delle vedute difformi da tutti e tre i testi sottoposti al nostro esame, sarà necessario trasformare questi diversi orientamenti in emendamenti formali, perché altre proposte di provvedimenti organici non risultano, fino a questo momento, presentate.

Sono dolente di dover annunziare che mi è impossibile essere presente a tutta la seduta odierna perché, con dispiacere, ad una data ora mi dovrò assentare. Confido che in ogni caso la discussione possa procedere regolarmente anche in mia assenza.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

BENEDETTI. Dobbiamo rilevare che, anche questa volta, il Governo – come già avvenuto con il disegno di legge sui diritti della difesa – è intervenuto, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, senz'altro tempestivamente ma con un progetto che nella sostanza delude perché si rifiuta di prendere atto delle implicazioni profonde contenute nella sentenza della Corte e – evidentemente nella consapevolezza di tutto ciò – si trincera, come giustificazione, dietro gli estremi dell'urgenza che renderebbe eccezionale la situazione.

Da questo punto di vista bisogna riconoscere che il Governo – e per esso il Ministro di grazia e giustizia – non ha tralasciato il ricorso ad ogni più suggestiva argomentazione. Come ha fatto appunto il Ministro Gava quando al Senato – e successivamente in questa Commissione – si è richiamato al sentimento della pietà verso i defunti, parlando dei corpi che restano giacenti troppi giorni sui tavoli dell'istituto di medicina legale.

Intendiamo dire subito, chiaramente, che questo atteggiamento del Governo non ci trova affatto consenzienti, perché in esso è quanto mai facile intravvedere uno degli aspetti salienti di tutta la politica governativa. Mi riferisco alla tecnica delle riforme parziali che, con il pretesto dell'urgenza, finiscono per essere indirizzate verso sbocchi addirittura contrastanti con quelle che dovrebbero essere le linee di una riforma generale specie nel campo della procedura penale. Di qui la nostra opposizione decisa, che si alimenta soprattutto di un contenuto essenziale: la consapevolezza della natura e della funzione dell'organo cui apparteniamo, che è politico e non tecnico.

Il nostro pensiero è noto. In questa Commissione, nel corso della discussione sul disegno di legge per la delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale, il gruppo comunista ha già espresso chiara-

mente la propria volontà politica anche rispetto al tema dell'istruttoria, del pubblico ministero, delle indagini preliminari. Ora, la soluzione proposta dal Governo - temporanea, si dice - è addirittura in contrasto non soltanto con le nostre scelte, ma con la stessa soluzione adottata dalla maggioranza perché, come vedremo, tende a rafforzare l'istruzione sommaria, nello stesso momento in cui il disegno di legge delega ne prevede l'abolizione, anche se con il grave limite di indagini preliminari da compiersi dal pubblico ministero senza garanzia dei diritti della difesa. Non va nemmeno dimenticato, a questo proposito, che la Commissione è oggi chiamata ad operare in sede legislativa: è davvero assurdo proporre in questa sede decisioni contrarie a quelle già adottate, anche se in sede referente, in tema di riforma del codice di procedura penale.

Né vale, certo, invocare la diversa prospettiva di tempo che separa i due disegni di legge. Ad un comitato di tecnici, in circostanze diverse, si può forse chiedere di operare lungo un itinerario ristretto e ben delimitato; ma noi abbiamo il dovere di tracciare indirizzi di politica legislativa e di restarvi coerenti una volta che siano stati approvati.

Non posso non richiamare, a questo punto, un particolare significativo che credo non sia sfuggito alla sensibilità dei componenti la Commissione. Le polemiche sul pubblico ministero, sui suoi canali di collegamento con il potere esecutivo, sulla « vigilanza » che l'esecutivo stesso esercita su quest'organo in luogo della « direzione » di infausta memoria, non si sono mai spente, nemmeno in questo ventennio di vita costituzionale, caratterizzata - per altro - da una scarsa attuazione della Costituzione.

Ebbene, proprio in questo quadro, proprio mentre si discute dell'istruttoria sommaria e, quindi, del pubblico ministero, il Ministro di grazia e giustizia, ci comunica - come ha fatto nell'ultima seduta - che sul tema, oggetto della odierna discussione, sono state impartite istruzioni (non saprei come diversamente definirle anche se - a quanto il ministro stesso ha riferito - si è trattato di iniziative o raccomandazioni orali, non consacrate quindi nella classica circolare; il che denota, se mai, quanto sia forte la suggestione di questa vigilanza), istruzioni, dicevo, agli uffici del pubblico ministero nel senso di non dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale: cioè nel senso di non trasmettere ai giudici istruttori i processi o, comunque, di trasmettere loro soltanto quelli che, in ogni caso, sarebbero stati trasferiti secondo le norme vigenti.

Per noi, questa ammissione del ministro ha grande importanza, perché ci dà la misura di quanto possa stare a cuore al Governo, alla linea politica del Governo, un organo così « storicamente » - vorrei dire - predisposto a recepire le istruzioni, scritte o verbali, del potere esecutivo.

Come ci dà nel contempo l'altra misura di quanto gelosamente possano taluni ambienti delle procure voler conservare la presente situazione nella quale il rapporto non è di subordinazione a senso unico nei confronti del potere esecutivo ma si àncora inevitabilmente, pur esso, a posizioni di potere autonomo. A questo proposito l'occasione mi è favorevole per rivolgere un'altra domanda all'onorevole ministro e cioè se risponda a verità la notizia che il Ministero, dopo la sentenza della Corte costituzionale, abbia avuto modo di esaminare un rapporto della procura generale della Corte di cassazione, di contenuto sostanzialmente sfavorevole alle indicazioni di fondo che scaturiscono dalla sentenza della Corte costituzionale. Del resto, il procuratore generale della Corte di cassazione, nel suo discorso per la inaugurazione (o meglio, per la contestata inaugurazione) dell'anno giudiziario 1969, parlando della riforma processuale penale, pur ricordando che « la decisione definitiva non potrà prescindere dallo spirito informatore delle recenti decisioni della Corte costituzionale relative alla istruzione sommaria » ha testualmente detto: « si propone... che l'istruzione non sia compiuta più dal pubblico ministero, ma dal giudice. Grave problema sul quale si è già tanto discusso e sul quale, pertanto, mi limito ad esprimere le mie più vive perplessità ». L'ammissione (al di là di quello che può essere un rispettabilissimo convincimento dottrinario) ci appare significativa in quanto non può essere disgiunta dalla considerazione - che nello stesso discorso è dato rinvenire - del tema a noi oggi più vicino: quello della interpretazione e della applicazione della sentenza n. 117 del 1968 della Corte costituzionale. Ha detto, infatti, il procuratore generale, a proposito delle soluzioni delineate in un senso o nell'altro che « sarà di estrema importanza la decisione della Corte di cassazione sulla non facile questione ». Dal che siamo autorizzati a desumere che, proprio nelle più alte gerarchie degli uffici del pubblico ministero, non si è affatto d'accordo nel ritenere che dalla sentenza della Corte costituzionale scaturisca una unica, fondamentale linea di fondo. A

questo punto sorge in noi legittimo il convincimento che la soluzione proposta dal Governo, se pur in apparenza giustificata da ragioni d'urgenza, in pratica tenda a conservare l'istruttoria sommaria, ponendo anche una pesante ipoteca sulla stessa riforma del codice di procedura penale.

Che cosa ha detto in sintesi la Corte costituzionale con la sentenza dalla quale prendono le mosse il disegno di legge del Governo e le altre proposte di legge (le quali ci rivelano la significativa esistenza di notevoli perplessità tra gli stessi componenti del gruppo di maggioranza relativa, che si presenta, così, sostanzialmente diviso su un tema tanto importante)? La Corte costituzionale ha affermato che al giudice istruttore « spetta, per legge, una competenza generale e normale » di fronte a quella che definisce « se non eccezionale, almeno particolare e circoscritta, del pubblico ministero ». E questo è il punto cruciale di tutta la questione: l'istruttoria formale come regola, di fronte al carattere eccezionale della istruttoria sommaria. Eccezionale per una considerazione semplicissima: che il pubblico ministero è « parte », non giudice, « parte pubblica » come si suol dire.

È il caso di ricordare, a questo proposito, che già diversi anni or sono uno dei più autorevoli studiosi del processo penale aveva osservato che « il divieto di sottrarre l'imputato al proprio giudice naturale precostituito per legge, prima ancora di rendere illegittime le disposizioni che permettono di distogliere l'imputato dal proprio giudice per sottoporlo ad un giudice diverso, rende tanto più illegittime le disposizioni che permettono di distogliere l'imputato dal giudice precostituito per sottoporlo ad un organo che giudice non è ».

Il giudice naturale nella istruttoria, insomma, è il giudice istruttore: questo è il punto centrale, questa è la direttiva di fondo che scaturisce dalla sentenza. Mi pare non vi siano dubbi in proposito, anche se l'Avvocatura dello Stato, sostenendo per la Presidenza del Consiglio la costituzionalità della norma, ha configurato il principio, in alternativa, nel senso che « naturali » sarebbero entrambe le istruttorie, la sommaria in caso di evidenza della prova, la formale in caso di non evidenza.

Su questa prospettiva di fondo esprime il suo pieno consenso, se pur senza trarne le logiche conseguenze, anche la relazione che ha accompagnato il disegno di legge al Senato, laddove osserva che la prima strada aperta dalla decisione della Corte è quella che conduce « alla abolizione della istruttoria sommaria e alla devoluzione di tutti i processi alla competenza del giudice istruttore ».

La stessa relazione richiama, sulla scorta della sentenza n. 117/1968, l'altra fondamentale sentenza n. 110 del 1963, che contiene un passo fondamentale quando afferma, a proposito della norma dell'articolo 25 della Costituzione, che « il fondamento di garanzia che la ispira permette di comprendere nel suo tenore anche l'istruttoria formale ».

Qui il concetto si salda con l'altro, quello della precostituzione, che la Corte esprime richiamandosi al noto principio della « certezza del giudice ». C'è stato qualche dissenso sulla identificazione o meno tra le due nozioni, quella di « giudice naturale » e quella di « giudice precostituito ». La Corte costituzionale con la sentenza n. 98 del 1962 ha affermato che la prima espressione nulla in realtà aggiunge alla seconda.

È pacifico che la precostituzione è la istituzione antecedente al realizzarsi del fatto, oggetto dell'accertamento giudiziale; rappresenta, in altre parole, la precedenza dell'organo giudicante rispetto al fatto. La Corte costituzionale nella sentenza, la n. 88 del 1962, ha parlato efficacemente di « previa determinazione della competenza, con riferimento a fattispecie astratte, realizzabili in futuro, non già a posteriori, in relazione, come si dice, a una regiudicanda già insorta ».

Questo significa che nel cittadino viene tutelato il diritto a una « previa », « non dubbia », conoscenza del giudice competente a decidere, cioè il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori o, comunque, prescelto a posteriori.

E questo è l'altro nodo cruciale della questione.

La relazione del deputato Vassalli, rileva che il disegno di legge del Governo e gli altri due progetti si danno carico del fatto che gli argomenti posti dalla Corte a base della dichiarazione di illegittimità costituzionale ben potrebbero essere estesi agli altri casi di istruzione sommaria o almeno a taluno di essi, casi dei quali non era stata investita la Corte costituzionale.

Comprendiamo bene come il relatore non abbia potuto superare questa osservazione fondamentale. Secondo noi, però, il punto focale è un altro: cioè che il principio della precostituzione è violato nello stesso momento in cui si è codificata la possibilità di spostare, successivamente al fatto, il giudice naturale, di sceglierlo anche se per iniziativa

dell'imputato a garanzia del quale il principio è stabilito.

Pertanto, se si estende il meccanismo a « tutte le ipotesi previste nei commi precedenti » – come dice il testo rielaborato dalla Commissione del Senato – non si esclude il giudizio che, per noi, è di incostituzionalità, in quanto riferito all'altro aspetto pregiudiziale: quello per cui non è « precostituito » un giudice che può essere tranquillamente prescelto in alternativa.

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 1962 c'è un passo, a nostro avviso, molto significativo: « la questione di legittimità costituzionale, rapportata all'articolo 25, si riduce a stabilire se il concetto di " giudice precostituito per legge " sia da intendersi soltanto nel senso di una competenza fissata, senza alternativa immediatamente ed esclusivamente dalla legge, ovvero debba estendersi ad includere la possibilità, in ordine alla stessa materia, dell'alternativa tra un giudice e un altro, preveduta dalla legge, ma risolubile a posteriori, con provvedimento singolo, in relazione ad un dato procedimento. La Corte è per la prima delle due soluzioni ».

L'affermazione è significativa e, anche se è stata fatta con riferimento ad un'altra fattispecie, si adatta perfettamente al meccanismo previsto nel disegno di legge, che risolve, a posteriori, l'alternativa, per di più non tra un giudice ed un altro, bensì tra giudice istruttore e pubblico ministero.

La nostra opposizione al disegno di legge trae decisivo conforto da queste considerazioni. Il Ministro Gava ha detto al Senato che egli comprende l'obiezione che la determinazione del giudice naturale, per diligenza di parte, non corrisponde esattamente all'ideale. Ma per noi il problema non è di conformità o meno all'ideale, bensì di pura e semplice incostituzionalità.

Con questo disegno di legge si tende a rafforzare – come già abbiamo detto – l'istituto del pubblico ministero, nello stesso momento in cui si afferma la necessità di ridimensionare – alla luce della Costituzione – le sue funzioni. È come introdurre strutture in cemento armato a sostegno di un edificio di cui si è decisa la demolizione.

Il potere del pubblico ministero, ad esempio, si arricchisce di un altro provvedimento demandato alla sua competenza: il decreto motivato, con il quale egli rigetta la richiesta dell'imputato.

Se il disegno di legge venisse approvato, quali potrebbero esserne le conseguenze sia in sede di discussione (in Aula o nell'altro ramo del Parlamento) che in sede di esecuzione di alcuni princìpi della delega per la riforma del codice penale? Mi riferisco, in particolar modo, al punto 24 dell'articolo 2 del disegno di legge per la delega che contempla il « potere del pubblico ministero di compiere indagini preliminari limitate esclusivamente alla esigenza della formulazione dell'imputazione, avvalendosi, ove occorra, della polizia giudiziaria ». Mi si concederà che il richiamo a siffatta esigenza consente una notevole latitudine di interpretazione. Quali e quante indagini preliminari saranno necessarie per formulare l'imputazione?

Abbiamo sostenuto e sosterremo un diverso principio. Ma una domanda logica s'impone: se il principio approvato al punto 24 del ricordato articolo 2 resterà – e noi ci auguriamo che ciò non avvenga – non sarà forse suscettibile di interpretazione talmente estensiva da riproporre una vera e propria istruttoria del pubblico ministero nel momento in cui il legislatore, quasi contemporaneamente, avrà approvata una norma che rafforza la funzione e le prerogative del pubblico ministero stesso?

Il Ministero si richiama ad una situazione di estrema urgenza e lo fa, oltretutto, in maniera assai poco felice quando, nella relazione afferma che « la pronuncia della Corte costituzionale e i prevedibili sviluppi della questione che coinvolge l'istruzione sommaria, nel suo complesso, hanno determinato una situazione di danno e di pericolo nel già precario funzionamento della giustizia penale ». Io voglio tanto augurarmi che la intenzione dell'estensore della relazione sia stata ben altra e che l'infelicità stia nelle parole più che nel pensiero. Certo, però, è piuttosto deludente il fatto che l'unico apprezzamento che nel testo della relazione è dato reperire, nei confronti della sentenza della Corte costituzionale, sia l'accenno ai danni e ai pericoli che essa va cagionando nel funzionamento della giustizia penale.

Ma quando si sentono invocare motivi di urgenza è lecito chiedersi, comunque, se essi non siano stati preceduti da segni promonitori che ben avrebbero potuto indurre il Governo ad assumere tempestivamente più valide iniziative di attuazione legislativa.

La Corte costituzionale ha avuto modo di intrattenersi parecchie volte sulla materia disciplinata dall'articolo 25 della Costituzione, anche se con riferimento ad altre norme del codice di procedura penale. Le affermazioni di principio fatte in queste circostanze dove-

vano pur significare qualcosa. Nella sentenza n. 110 del 1963 la Corte costituzionale, richiamando le due precedenti sentenze - la n. 88 del 1962 e la n. 50 del 1963 - affermò chiaramente « che la determinazione della competenza del giudice deve dipendere non dall'insindacabile discrezionalità dell'organo giudiziario, ma necessariamente dall'accertamento di fatti ipotizzati dalla legge, da verificarsi nel futuro e non già verificati ».

Ci si riferiva appunto - articolo 234 del codice di procedura penale - alla facoltà concessa al procuratore generale presso la corte d'appello di spostare alla sezione istruttoria la competenza del giudice istruttore. Il richiamo a un organo del pubblico ministero ed alla sua discrezionalità insindacale era quanto mai preciso. L'onorevole ministro nel suo discorso al Senato, ha attribuito alla Corte costituzionale una squisita sensibilità politica, in virtù della quale essa avrebbe voluto superare il grave inconveniente che sarebbe derivato, a tutta l'organizzazione giudiziaria, dalla soppressione del terzo comma dell'articolo 389 del codice di procedura penale, affermando che l'incostituzionalità risiede nella insindacabilità sempre affermata drasticamente dalla Corte di cassazione. In verità la Corte ha soffermato la propria attenzione su quella più ampia problematica, matrice delle scelte di fondo alle quali in precedenza accennavo. Il discorso che la sentenza sviluppa sul tema richiamato dal Ministro è del tutto incidentale e subordinato, come appare anche dal linguaggio particolarmente cauto...

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* La decisione lo riporta però in maniera chiarissima. È per questo motivo che la Corte costituzionale dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 389, terzo comma, del codice di procedura penale nei limiti in cui esclude la sindacabilità nel corso del processo, della valutazione compiuta dal pubblico ministero sulla evidenza delle prove.

BENEDETTI. L'onorevole ministro dovrà darmi atto che, se analizziamo la motivazione della quale non possiamo non tenere conto nel necessario rapporto logico con il dispositivo, troviamo tutta una serie di argomentazioni che investono finalisticamente il problema della istruttoria sommaria.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* La mia interruzione intendeva riaffermare la costituzionalità del disegno di legge.

BENEDETTI. Mi permetta di non essere d'accordo e di esprimere un serio, profondo, dissenso quando affermo, a nome del mio gruppo, che il disegno di legge - se approvato - potrebbe incorrere nella disavventura di altra dichiarazione di incostituzionalità. È questo un convincimento che giudichiamo adeguatamente fondato.

Ma, anche a voler seguire una logica subordinata, ne risulta che il discorso della Corte costituzionale (poi tradottosi nel *conclusum* al quale l'onorevole ministro mi richiama) ha voluto essenzialmente esprimere il rammarico di una posizione passata. Questo penso sia stato il senso della decisione. Voglio, ora, riferirmi alla questione della urgenza, al problema degli organici e della situazione definitiva di carattere eccezionale. Si dice: aspettiamo; ma è evidente che il problema si riproporrà, comunque, in un futuro auguriamoci non molto lontano. Noi pensiamo pertanto che debba essere affrontato subito e che il rinvio non ha senso, o lo ha soltanto come manifestazione di una volontà politica negativa il cui fine è di lasciare, oggi, le cose come stanno aggirando quello che viene considerato l'ostacolo costituito dalla sentenza della Corte costituzionale: di porre, così, le premesse perché anche domani le cose restino allo stesso modo come sono oggi. Si obietta che i problemi concernenti l'ordinamento giudiziario per la loro soluzione sono riservati alla legge in forza dell'articolo 108 della Costituzione. È esatto: ma questa era ed è, secondo noi, la legge da proporre, da portare avanti, da far approvare con la massima urgenza: la revisione degli organici della magistratura. Problema che si porrà inevitabilmente domani anche secondo la logica del ragionamento fatto dal Governo. Vorrei ricordare che un magistrato coraggioso, a proposito di questo disegno di legge, ha scritto su una rivista politica un articolo dal titolo significativo, che voglio qui richiamare: « La riforma-tampone ». E, commentando che magistrati ve ne sono fin troppi in Italia, ha aggiunto che l'unica cosa da fare era: provvedere alla revisione degli organici degli uffici giudiziari...

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* In contrasto con la deliberazione del Consiglio superiore della magistratura che ha detto che bisognerà attuare una riforma degli organici assumendo nuove unità.

BENEDETTI. È un argomento che ha il suo rovescio...

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* Questo per dire che quel giudice ha espresso un giudizio molto affrettato.

BENEDETTI. Un giudizio personale, che viene però da un magistrato molto impegnato, oltre i confini del semplice impegno tecnico.

A questo punto non entro nel macchinoso tecnicismo del disegno di legge, per il quale è sufficiente dire che – con i suoi termini ristretti che presuppongono notevole impegno dei difensori – è decisamente sfavorevole – aggiungo, come al solito – nei confronti dei non abbienti.

Preferisco non entrare nel merito perché la questione di costituzionalità ha senza dubbio carattere pregiudiziale ed io nel concludere, chiedo appunto che sia sentito il parere della Commissione affari costituzionali.

PRESIDENTE. A richiesta di alcuni colleghi che debbono essere presenti in Assemblea, sospendo la seduta per riprenderla alle ore 11,45.

(*La seduta sospesa alle 10,20 è ripresa alle 11,45*).

GRANZOTTO. Vorrei esprimere il dissenso del nostro gruppo – già manifestato nella discussione svoltasi al Senato – sia sul disegno di legge che sulle altre due proposte di iniziativa parlamentare che, pur dissimili dal primo, si muovono nell'ambito di un sistema e di una scelta che consideriamo incostituzionale. Tuttavia, pur rimanendo nell'ambito delle possibili ipotesi di soluzione che le altre due proposte di legge – la n. 820 d'iniziativa dei deputati Bosco ed altri e la n. 824 d'iniziativa del deputato Foschini – sottopongono al nostro esame, a noi sembra che la scelta operata dal Governo sia la peggiore tra tutte.

Anche secondo quanto egregiamente dettoci dal relatore, si possono distinguere diversi aspetti del problema: problema del momento, problema dell'iniziativa, della forma, dei termini, dei rimedi.

Per quanto riguarda il momento in cui si propone il controllo giurisdizionale sulla scelta dell'istruttoria, constatiamo che la proposta di legge Bosco ed altri lo stabilisce prima dell'inizio dell'istruttoria, mentre il disegno di legge lo stabilisce all'inizio, fissando un termine di cinque giorni per l'impugnativa, mentre la proposta di legge d'iniziativa del deputato Foschini prevede la possibilità di impugnativa in un qualsiasi momento durante la sola fase istruttoria.

Per quanto riguarda l'iniziativa, la proposta di legge Bosco la riporta a quella del pubblico ministero, il disegno di legge a quella dell'imputato, la proposta di legge Foschini a quella di qualsiasi parte.

Per ciò che concerne la forma, solo il disegno di legge governativo prevede un provvedimento specifico, nella forma del decreto del pubblico ministero, contro il quale si dovrebbe rivolgere la impugnazione.

Per quanto riguarda i termini – questo è l'aspetto essenziale, direi, del progetto di legge Bosco – riteniamo che essi si riferiscano all'inizio della istruttoria mentre nel disegno di legge governativo constatiamo la presenza di un doppio termine di cinque giorni. Nella proposta di legge Foschini non c'è termine in quanto per essa l'impugnativa può verificarsi in qualsiasi momento durante la fase istruttoria e fino alla fine della fase istruttoria.

Infine, per i rimedi, né il progetto Bosco né il progetto Foschini prevedono dei rimedi mentre un rimedio particolare *sui generis* – ha detto il relatore – è previsto dal disegno di legge governativo con la impugnativa rivolta contro il decreto del pubblico ministero e che si svolge innanzi al giudice istruttore. Ma non si prevede, in nessuno dei tre provvedimenti proposti, un ulteriore rimedio, cioè un duplice grado di giurisdizione.

Ora, dicevo, nell'ambito di questo sistema cui si riferiscono i tre provvedimenti in esame, la scelta del disegno di legge governativo è la peggiore. La peggiore perché, mentre sembra che voglia – secondo l'intendimento del Governo che la propone – dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale, invece fa a questa attuazione un ossequio puramente formale perché in realtà, mantiene l'attuale stato delle cose. Lo mantiene perché la previsione di termini ristretti per la impugnativa contro la decisione emessa con decreto del pubblico ministero, nell'attuale condizione di carenza della difesa, per l'impossibilità di difesa dell'imputato, determina una discriminazione che opera tra imputato ed imputato; tra quello che può avvalersi per le sue condizioni economiche di una valida difesa e l'imputato che di questa difesa non può avvalersi. Così la possibilità di una impugnativa contro la decisione del pubblico ministero per la scelta di istruttoria sommaria, rimane, praticamente, sulla carta; è destinata a non avere pratico effetto il che è appunto lo scopo che si vuole raggiungere. Con un disegno di legge di questo genere per cui, sia pure in misura teoricamente minore,

si da la possibilità di esame da parte del giudice istruttore sulla qualità o meno della scelta, mentre dal punto di vista pratico, si spera che, nel caso in cui avvengono, queste impugnative siano in numero tanto ridotto da consentire che la situazione attuale permanga, cioè rimanga al pubblico ministero la istruttoria sommaria, secondo l'attuale dizione dell'articolo 389 del codice di procedura penale. Quindi, il rimedio proposto dal Governo, in relazione alle ipotesi dei progetti Bosco e Foschini, è senz'altro il rimedio peggiore. È stato osservato, da parte nostra, al Senato che, in ogni caso, il rimedio proposto dal Governo, nasce viziato di incostituzionalità perché rimane quale potere del pubblico ministero la scelta del tipo di istruttoria. Rimane, comunque, affidata alla discrezionalità o del pubblico ministero o dello stesso giudice istruttore la scelta del tipo di istruttoria per cui si va contro il principio, riaffermato più volte dalla Corte costituzionale, della precostituzione del giudice. Ecco perché, a nostro avviso, il provvedimento potrebbe ricadere in un giudizio di incostituzionalità. Il relatore ci ha detto che la norma costituzionale sul giudice naturale sembra poggiare sull'esistenza di un interesse individuale a non essere distolti dal giudice naturale, cosicché quando questo interesse non fosse fatto valere, si potrebbe anche profilare la facoltà di una rinuncia a questo principio del giudice naturale. A nostro avviso, invece, il principio del giudice naturale non può essere affidato a discrezionalità di parti perché non può soffrire eccezioni. A noi pare, perciò, che questo punto di vista, questa osservazione del relatore non possa essere accolta e che, quindi, non può essere accolto il principio che è comune a tutti e tre i provvedimenti sottoposti al nostro esame. È per questo che, da parte nostra, è stato proposto un emendamento sostitutivo, che mi riservo di illustrare nel prosieguo della discussione.

Ricordo che, discutendo dei diritti della difesa, questa Commissione, che in un primo momento aveva assunto un determinato orientamento, ha ritenuto di doverlo rivedere – in relazione al fatto che nel frattempo aveva approvato il testo di legge per la delega al Governo per la compilazione del nuovo codice di procedura penale – perché in contrasto con la posizione inizialmente assunta in relazione ai diritti della difesa. Uguale considerazione non possono non trarre gli onorevoli colleghi nel momento in cui ci accingiamo a discutere in Aula la legge delega per il nuovo codice di procedura penale in cui è inclusa in modo preciso l'affermazione del principio costituzionale del giudice naturale precostituito; scelta che si concretizza in un solo tipo di istruttoria – che non è più quella formale, ma non è quella sommaria – affidata esclusivamente al giudice istruttore. Nel momento in cui la Commissione ha fatta questa scelta, non possiamo certo, a mio avviso – anche se possono esservi motivi di ordine pratico che spingono in una certa direzione – venire meno ad un principio costituzionale che, così solennemente, abbiamo riaffermato nel progetto di legge per delega al Governo per la emanazione del nuovo codice di procedura penale.

Ecco, quindi, che non possiamo condividere né l'impostazione suggerita dalle proposte di legge Bosco e Foschini, né tanto meno quella del disegno di legge. Riteniamo che la soluzione debba essere conforme all'emendamento che proponiamo e che anticipa i princìpi che abbiamo affermato con la legge delega. L'emendamento da noi presentato recepisce anche punti sui quali noi stessi, in verità, dissentiamo – e daremo ragione nel corso della discussione in Aula sulla legge delega di questo nostro dissenso – quale, per esempio, il principio del giudizio immediato, che non ci trova consenzienti rispetto alla maggioranza della Commissione, ma che abbiamo voluto riportare nell'emendamento per rimanere nell'ambito dei princìpi fissati dalla maggioranza della Commissione.

Questi, in breve, i motivi per cui dichiariamo la nostra opposizione al disegno e alle proposte di legge oggi al nostro esame.

MANCO. Innanzitutto mi permetto di far notare che, nonostante tutte le spiegazioni del relatore circa la novità determinata dalla sentenza della Corte costituzionale, io questa innovazione non riesco a vederla.

Sostanzialmente, per me, la Corte costituzionale non ha detto proprio nulla di nuovo in rapporto a quello che già esisteva nel vigente codice di procedura penale. Quando la Corte costituzionale, presumendo di inventare qualcosa di nuovo, ha scoperto che l'articolo 389 dà al pubblico ministero delle funzioni, dei poteri discrezionali che, pertanto, devono essere suscettibili di censura, non ha detto nulla di nuovo, in quanto qualsiasi provvedimento già oggi, per l'ordinamento vigente, è sempre suscettibile di censura, tranne qualche decisione, qualche funzione – vedi l'articolo 133 del codice penale che stabilisce la libertà del magistrato nella eroga-

zione della pena – mentre tutti gli altri provvedimenti sono impugnabili.

Con la sua sentenza la Corte costituzionale non ha innovato un bel niente dal punto di vista sostanziale in relazione a quella che è la soggezione dell'attività del magistrato ai poteri di controllo. Così stanno le cose e vorrei che queste mie osservazioni mi venissero contestate sulla base di concetti giuridici esatti e non di una retorica che vuole accreditare la Corte costituzionale di conquiste di natura sociale e giuridica non avvenute.

Stabilito questo presupposto, cerco di capire quali sono le novità che emergono dal disegno di legge, già approvato dal Senato, e che, se ben comprendo, il Governo ha interesse per ragioni di praticità processuale, che sia approvato. Io lascerei ogni cosa come sta perché sono convinto che i magistrati agiscono molto meglio da soli sia in rapporto a questa strana sentenza della Corte costituzionale sia in rapporto alla economia del processo.

Che cosa innova il disegno di legge, già approvato dal Senato, rispetto all'attuale situazione dell'articolo 389? Nulla, perché quando il giudice ed il pubblico ministero si trovano in determinate circostanze, che sono le stesse previste dall'articolo 389 del codice di procedura penale, agiscono con istruttoria sommaria – e fin qui non vi è problema – quando la prova appare evidente, per il pubblico ministero; quando la prova non è evidente si sceglierà la via formale in base a quella cosiddetta, presunta, ma inesistente funzione di scelta del pubblico ministero. Per l'evidenza delle prove si è accesa questa polemica ed è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale. Che cosa sarebbe accaduto se la Corte costituzionale non avesse emesso quella sentenza, a mio avviso sbagliata? Mettiamo il caso di un difensore dell'imputato che si trovi in dibattimento e sostenga, in dibattimento, la irregolarità della scelta fatta dal pubblico ministero tra la istruzione formale e la istruzione sommaria. Il giudice del dibattimento, se i motivi esposti dal difensore sono apprezzabili, dovrà proprio per la funzione costituzionale che ha il giudice. sospendere il processo rimettere il processo al giudice istruttore per un provvedimento formale ritenendo censurabile la decisione presa dal pubblico ministero.

Che cosa innova quindi il disegno di legge? Nulla, perché il pubblico ministero avrà sempre gli stessi poteri di prima. Se con il disegno di legge che esaminiamo sceglie l'istruzione sommaria, l'imputato si opporrà ed avrà cinque giorni di tempo per esprimere la propria protesta e dire i motivi per i quali il pubblico ministero deve abbandonare la istruzione sommaria; il pubblico ministero dichiarerà di non essere d'accordo ed emetterà un provvedimento motivato. Così, oltretutto, immaginiamo come e di quanto si allungherà il processo. È evidente che il pubblico ministero, la cui figura non è stata ancora chiarita, che non sappiamo che cosa sia, del quale non conosciamo nulla, di questo personaggio che diventa sempre più evanescente che, anche in questa particella di riforma anticipata, è in contrasto con la linea stessa del codice di procedura penale. L'imputato ricorrerà al giudice istruttore; il giudice istruttore, che diventa giudice d'appello, si pronuncerà in senso positivo o negativo e si svolgerà un vero e proprio processo nel processo con prove e con quanto altro servirà per giustificare l'esigenza dell'una o dell'altra istruttoria contravvenendo a quella stessa economia di tempo cui tanto inutilmente si tende. Per portare un processo alla istruzione formale – giacché usiamo ancora questa terminologia – o alla istruttoria sommaria perderemmo tanto tempo, attraverso questa schermaglia, da dimenticare persino il concetto fondamentale di fare presto nel processo. Ma questo non è certamente un elemento apprezzabile dal punto di vista giuridico. Dal punto di vista giuridico si pone un altro problema: che cosa è il giudice istruttore? È quello che decide sul metodo della istruttoria. Ma lo decide anche attualmente secondo il nostro codice vigente. Vogliamo, per forza di cose, che il Parlamento sia una passiva appendice della Corte costituzionale? Di questa Corte che con la sua sentenza non ha creato, mi si consenta di dirlo, un vuoto giuridico perché ha detto cose già scontate in partenza. I provvedimenti del pubblico ministero oggi sono pienamente censurabili e li censura il giudice del dibattimento ed allora non vedo quale sia la funzione e lo scopo di questa nuova legge. Una nuova legge la capirei se togliessero al pubblico ministero alcune facoltà. È inutile giocare sull'equivoco ed ho, per queste ragioni, presentato un emendamento soppressivo. Pur essendomi formato ad una certa convinzione politica e giuridica, quando considero la funzione del pubblico ministero, non mi piacciono le mezze misure e dico: o scegliete la vita per abrogare o per conservare l'articolo 389, come è attualmente, dando al magistrato del dibattimento il potere decisione

sulla scelta del pubblico ministero ed allora verrà accontentata la Corte costituzionale; oppure, se la Corte costituzionale ha creato un vuoto e lo volete riempire, togliete al pubblico ministero il potere di scegliere fra le due istruzioni in rapporto alla evidenza della prova. Dite: la decisione sulla base dell'evidenza della prova non ti appartiene più, perché questo sembra denunciare un certo margine di discrezionalità. Ed allora si tolgano al secondo comma dell'articolo 1 le parole: « di aver commesso il reato ». Sopprimete anche l'inciso: « appaiono necessari ulteriori atti di istruzione » perché è un criterio soggettivo; togliete infine tutto quel comma in cui si parla dell'evidenza della prova e di pene detentive gravi e non gravi perché anche questo può rientrare, per voi – non per me – in una soggettività decisionale del magistrato. Così avremo fatto, una legge – per me sbagliata – ma chiara. Se, invece, volete attribuire al pubblico ministero le stesse funzioni che gli dà già oggi l'articolo 389, lasciate l'articolo come sta perché il giudice del dibattimento oggi è, in base alle norme vigenti, il giudice di appello delle decisioni prese dal pubblico ministero.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* Mi sia consentita una precisazione. Desidero dire brevemente le ragioni per le quali il Governo ha presentato questo disegno di legge. Esso ha un carattere temporaneo, è un disegno di legge-ponte per superare le difficoltà create dalla sentenza n. 117/1968 della Corte costituzionale. Si tratta di un disegno di legge che non intende affatto prevenire, in un senso o nell'altro, la riforma del codice di procedura penale così come è stata delineata nel corso dei lavori di questa Commissione. Non ho alcuna difficoltà a dichiarare che non esiste alcun legame intenzionale o tendenziale di questo disegno di legge in rapporto alla riforma del codice. Questo provvedimento è sorto dall'esigenza prospettata dalla sentenza della Corte costituzionale.

Prima di varare il testo del disegno di legge il Ministero ha sentito le varie tesi, ha formulato le varie ipotesi e, naturalmente, ha fatto una scelta che, ripeto, ha carattere essenzialmente pratico e temporaneo. Nel dicembre scorso si riunì il Consiglio superiore della magistratura, il quale, prendendo atto della sentenza n. 117/1968 e delle voci che correvano circa un orientamento del Governo di spostare magistrati dall'ufficio del pubblico ministero a quello del giudice istruttore, nella previsione che sarebbe stato fortemente caricato dalle nuove istruttorie, avvertì che questi trasferimenti non si potevano effettuare, perché la nuova procedura, chiamiamola così, avrebbe richiesto ugualmente una intensa attività da parte del pubblico ministero, da non consentire lo spostamento di alcun elemento dagli uffici del pubblico ministero a quelli del giudice istruttore.

SABADINI. Questa nuova procedura in cosa sarebbe consistita?

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* La nuova procedura delineata dalla sentenza della Corte costituzionale avrebbe potuto consistere in questo: abolire l'articolo 389 e passare tutte le istruttorie al giudice istruttore il che, naturalmente, sarebbe stato l'ideale e anche il ministro sarebbe stàto di questo parere se fosse stato possibile. Ma questa soluzione poneva l'immediato problema della possibilità di riversare tutte le istruttorie negli uffici del giudice istruttore senza che questo rappresentasse una specie di blocco dell'andamento delle istruttorie stesse. Si era pensato, allora, che la difficoltà si sarebbe potuta superare trasferendo un certo numero di magistrati dall'ufficio del pubblico ministero, in quanto privo della incombenza diretta dell'istruzione, a quello del giudice istruttore. Ma il Consiglio superiore della magistratura ha preso precisa posizione su questo punto dicendo, tra l'altro, quanto segue: « In conseguenza alla sentenza predetta, la complessiva attività degli uffici di procura non è destinata a diminuire, perché al più ristretto numero di processi condotti con il rito sommario si contrappone un maggior numero di requisitorie, richieste immediate o intermedie, partecipazione agli atti compiuti dal giudice istruttore, e che, inoltre, sul pubblico ministero incombe ora la responsabilità di un più diretto intervento e di una più incisiva presenza durante la fase dell'inchiesta di polizia giudiziaria, alla quale l'altra recente sentenza della Corte costituzionale ha esteso le garanzie di difesa previste per l'imputato dalle norme sull'istruzione formale; che pertanto l'aumento dei giudici istruttori non potrà mai conseguirsi attraverso una riduzione del numero dei magistrati addetti alle procure della repubblica, bensì con una generale revisione degli organici che tenga presenti le esigenze effettive dei vari uffici ».

A questo punto non restavano che due vie per ottemperare al dettato costituzionale: o seguire le indicazioni della sentenza, intro-

ducendo il principio della sindacabilità, che non esisteva in precedenza...

MANCO. È sempre esistito !

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* Ma la giurisprudenza consolidata l'ha sempre negato ! Quindi, o introdurre il principio della sindacabilità e provvedere in tal senso dal punto di vista legislativo, oppure lasciare che tutti i provvedimenti passassero al giudice istruttore. In quest'ultimo caso, però, una quantità enorme di processi si sarebbero riversati negli uffici del giudice istruttore, che non sarebbe stato possibile nemmeno raccoglierli nelle stanze degli uffici. Loro sanno infatti che i giudici istruttori come numero sono circa la metà dei sostituti procuratori della repubblica.

Ecco le ragioni per le quali, cercando di applicare rispettosamente e doverosamente le indicazioni della Corte, il Governo ha presentato questo disegno di legge, introducendo il criterio della sindacabilità dell'operato del pubblico ministero. Per quanto riguarda l'accusa di incostituzionalità sollevata da alcuni Commissari, desidero richiamare la loro attenzione su un passo del dispositivo della sentenza n. 117/1968, che dice: « nel sistema già descritto, il quale discende dal combinato disposto degli articoli 295 e 389, accade che dal pubblico ministero sia fatta dipendere la competenza del giudice istruttore ». Ciò perché, ripeto, la costante giurisprudenza aveva escluso la sindacabilità delle decisioni del pubblico ministero. Così continua poi il dispositivo della sentenza: « Ciò potrebbe essere tuttavia non incompatibile col principio della precostituzione del giudice quando sulla scelta della forma di istruttoria operata dal pubblico ministero fosse consentito un controllo giurisdizionale nell'ulteriore corso del processo, mentre certamente inconciliabile con quel principio è la ritenuta incensurabilità della scelta adottata dal pubblico ministero, perché esso comporta il rischio di scelte illimitate ».

È in relazione a questa precisa motivazione che vorrei che l'onorevole Benedetti considerasse la questione.

BENEDETTI. Abbiamo considerato che l'argomentazione è al condizionale.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* Si è pervenuti poi a questo preciso dispositivo della Corte: « Dichiara la Corte la illegittimità costituzionale dell'articolo 389 terzo comma del codice di procedura penale nei limiti in cui esclude la sindacabilità nel corso del processo, della valutazione compiuta dal pubblico ministero sulla evidenza delle prove ».

In questi termini la incostituzionalità nella scelta del giudice è stata vista dalla Corte costituzionale, nella mancanza di sindacabilità del provvedimento del pubblico ministero e del giudice istruttore come aveva detto in una precedente sentenza, perché in una precedente sentenza non aveva fatto alcuna distinzione fra sindacabilità degli atti del pubblico ministero e del giudice istruttore. È sembrato quindi al Governo che, per corrispondere esattamente all'indirizzo aperto dalla Corte costituzionale, non potendosi immediatamente pervenire a quella che è la riforma alla quale tutti noi tendiamo, della devoluzione al giudice istruttore di tutte le istruttorie, dovesse introdursi questo criterio della sindacabilità dell'operato del pubblico ministero, sindacabilità che è sempre fatta ad istanza delle parti o del pubblico ministero o dell'imputato o, nei casi in cui è ammessa nel nostro sistema, ancora della parte civile. Non vi è una sindacabilità *ex officio* di un giudice superiore su un giudice inferiore.

Questa è la ragione per cui il Governo si è premurato a presentare il presente disegno di legge senza naturalmente, con questo, volere non tener conto delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Foschini e Bosco.

Per quanto riguarda la proposta di legge Bosco, mi sembra che essa non corrisponda al dettato della Corte costituzionale perché non prevede la sindacabilità del provvedimento del giudice istruttore; cioè, si trasferirebbe il potere discrezionale che oggi è del pubblico ministero, al giudice istruttore senza che la parte possa sindacare il provvedimento del giudice istruttore. Ma, a prescindere da questo aspetto, il Governo insiste nel pregare la Commissione per l'approvazione del disegno di legge anche perché è stato già approvato dopo lunga discussione, dal Senato.

È stato qui rilevato dal deputato Granzotto ed anche da altri, che il termine apposto per la impugnazione della decisione del pubblico ministero di ritenere presso di sé l'istruttoria, dandole il carattere di istruttoria sommaria, sia troppo ristretto. Desidero ricordare che questa è stata una norma che il Senato ha voluto introdurre, d'accordo fra i vari gruppi; il Governo aveva presentato un disegno di legge che consentiva all'imputato di impugnare la decisione del pubblico ministero in ogni tempo, considerando che durante l'istruttoria possono anche sorgere fatti

nuovi che rendono le prove non più evidenti ma, viceversa, la necessità e l'esigenza di una istruttoria più approfondita. Al Governo è sembrato che questo fosse il mezzo per garantire il più largamente possibile la facoltà di impugnazione della parte, ma il Senato è andato in diverso avviso.

Desidero anche informare che, quando è stato presentato questo disegno di legge, non abbiamo mancato di affermare, con tutta schiettezza, che il provvedimento doveva tener conto e collegarsi, ai fini di una visione panoramica, con il disegno di legge - che pende dinanzi a questa Commissione - sui diritti di difesa dell'imputato ed anche collegarsi con il disegno di legge che pende, viceversa, dinanzi al Senato, per la concessione del patrocinio statale ai non abbienti. In sede di Commissione del Senato, il disegno di legge per il patrocinio statale ai non abbienti, va avanti con degli emendamenti radicali che sono stati presentati dal Governo al primo disegno di legge presentato dal ministro Gonnella; il disegno di legge sui diritti della difesa è dinanzi a questa Commissione della Camera ed io mi auguro che anche in questo problema si possa rapidamente decidere.

Concludendo, ripeto che il disegno di legge ora in discussione è un provvedimento ponte, è solo di pronto soccorso e non ha nulla a che vedere con la riforma della procedura penale. Vorrei, anzi, dire a coloro che hanno criticato questo disegno di legge perché si allontanerebbe dalle previsioni della riforma del codice di procedura penale che, a mio modo di vedere, esso invece si avvicina perché introduce la sindacabilità ed il giudizio decisorio del giudice istruttore, la qual cosa non può essere in contrasto con la riforma del codice processuale ove si prevede che tutte le istruttorie vengano concentrate nelle mani del giudice istruttore.

Mi sembra di aver dimostrato che il disegno di legge aderisce proprio ai dettati, agli indirizzi della Corte costituzionale, la quale, lo ripeto poiché lo ha ricordato qui il deputato Benedetti, ha avuto uno squisito senso politico nella sua decisione.

MANCO. Troppo politico !

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* Non troppo politico, ma nel senso di consentire la funzionalità normale o, se lo desiderate, la normalità funzionale della giustizia. Sono convinto che la Corte costituzionale abbia sentito, direi quasi, il desiderio di pervenire alla soppressione del terzo comma dell'articolo 389, ma si è fatta carico, essa stessa, delle conseguenze che una simile decisione avrebbe potuto incontrare. Poiché non è incostituzionale - anche alla stregua di precedenti decisioni - prevedere la sussistenza del terzo comma dell'articolo 389, purché accompagnata da una sindacabilità dei poteri del pubblico ministero che temperi il troppo largo senso di discrezionalità legato alla evidenza della prova, si è concluso nel modo che ho detto, adottando un provvedimento che, ripeto, è di carattere provvisorio, e dà una maggior difesa all'imputato e, nel contempo, consente una normale, per quanto possibile, funzionalità della giustizia.

Nel dichiararmi contrario alla richiesta avanzata dall'onorevole Benedetti di richiedere il parere alla Commissione affari costituzionali, concludo invitando gli onorevoli Commissari a dare il loro voto favorevole al disegno di legge.

GUIDI. L'intervento dell'onorevole ministro non può, evidentemente, ritenersi conclusivo della discussione generale, non avendo ancora replicato l'onorevole relatore. Dobbiamo, quindi, ritenere che questo intervento sia solo una risposta alla richiesta del collega Benedetti di acquisire il parere alla Commissione affari costituzionali. Sarebbe essenziale, a questo punto della discussione, conoscere il parere del relatore, che purtroppo è assente, su tale richiesta.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* Prego soltanto di accelerare l'*iter* dell'esame del provvedimento. Il disegno di legge è stato approvato dal Senato vari mesi fa ed è assolutamente necessario che una decisione sia presto adottata. Debbo constatare, viceversa, che nell'esame del disegno di legge - che ha un'importanza funzionale notevole, mentre ne ha una più ridotta per quanto riguarda i diritti della difesa - si sta impiegando, riconosco anche a causa di circostanze obiettive, un tempo lunghissimo, che va a tutto danno della normale funzionalità della giustizia. Ecco perché, qualunque sia la decisione, prego che essa sia presto adottata. Il Governo sente il dovere di rispettare le decisioni della Corte costituzionale.

MANCO. Ma noi non siamo gli esecutori della volontà della Corte costituzionale !

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* Ma quando la Corte sentenzia che un articolo del

codice è incostituzionale, il Governo ha il dovere di colmare questo vuoto legislativo.

MANCO. Ma non c'è alcun vuoto ! La Corte ha detto soltanto che occorre il controllo per i provvedimenti del pubblico ministero. Questi provvedimenti sono già, allo stato secondo le norme del codice vigente, soggetti a impugnativa.

PRESIDENTE. Il richiamo del deputato Guidi è pertinente. La discussione generale in effetti non è chiusa e a questo punto dovremmo sentire il parere del relatore, sulla proposta Benedetti In tal caso dovremmo rinviare il seguito della discussione, poiché il relatore Vassalli si è dovuto assentare, a meno che non si intenda che il relatore Vassalli possa essere sostituito nel suo compito di relatore.

GUIDI. Il nostro gruppo tiene molto che sia proprio il relatore Vassalli a replicare alla richiesta avanzata del deputato Benedetti.

PRESIDENTE. Farò pervenire al relatore Vassalli questo suo desiderio.

SABADINI. Una brevissima osservazione: ritengo di dover fare un rilievo sul metodo di lavoro della nostra Commissione. È un problema che ho sollevato altre volte, ma in questa circostanza ritengo, almeno da parte mia, indispensabile riproporlo. Abbiamo una seduta in corso in Aula, abbiamo dovuto assentarci quando lei, onorevole Presidente, ha fatto il suo intervento davanti l'Assemblea; non vorrei che a un certo punto i lavori della Commissione rimanessero soffocati.

Qui ora sorge una questione importante ed è nostro dovere approfondirla: abbiamo contemporaneamente altri impegni. Ad un certo punto diventa inconciliabile con i nostri impegni parlamentari questo modo di procedere.

MANCO. Il dibattito in Aula prosegue ed io, come altri colleghi, siamo impegnati con l'Assemblea.

PRESIDENTE. Vorrei che l'onorevole Sabadini prendesse atto di una rettifica: io non ho chiesto di sospendere i lavori della Commissione perché dovevo svolgere un intervento in Aula...

SABADINI. Non è questo che intendevo dire...

PRESIDENTE. Il deputato La Loggia era portatore della richiesta di alcuni colleghi di sospendere la seduta perché essi desideravano ascoltare l'intervento del deputato Piccoli, segretario del loro partito.

Parlerò con la Presidenza della Camera perché concordo con gli onorevoli colleghi che lavorare in questo modo è difficile in quanto ad ogni minuto nascono interferenze per cui le Commissioni si trovano in grosse difficoltà. Da un lato ci sono gli impegni degli onorevoli colleghi ma, dall'altro, vi sono anche esigenze della nostra Commissione. Il Governo ritiene che l'argomento oggi da noi dibattuto sia urgente e da decidersi con rapidità.

Vorrei sapere se qualcuno desidera che questi provvedimenti all'ordine del giorno siano rinviati all'Assemblea. Le varie posizioni sono ormai chiarite. Il deputato Guidi ha detto che è opportuno che si confrontino le singole posizioni. A questo punto le posizioni che dovevano essere identificate, si sono manifestate, salvo quella del deputato Riz che deve prendere la parola in sede di discussione generale: il relatore, all'inizio, ha detto che era favorevole alla soluzione presentata dal Governo, ritenendola, provvisoria e per nulla incidente sulla ulteriore evoluzione dell'*iter* che deve compiere la legge; i colleghi del gruppo comunista, con l'intervento del deputato Benedetti, hanno chiaramente espresso la loro posizione che non solo invoca il parere della Commissione affari costituzionali ma che, nella sostanza, è ferma nel ritenere che il disegno di legge proposto dal Governo pecchi, a loro giudizio, di incostituzionalità. Il deputato Manco ha espresso la propria posizione. Quella del gruppo democristiano mi pare sia implicita nel silenzio, perché nessuno l'ha illustrata. Adesso sentiremo il deputato Riz e poi mi sembra che si sarà acquisito quel tanto che potrebbe portarci a decidere se possiamo andare avanti o meno.

GUIDI. Vorrei far rilevare che il primo intervento del nostro gruppo, quello del deputato Benedetti, ha considerato soprattutto il profilo della incostituzionalità, ma esistono anche, nel merito, se così ci possiamo esprimere, motivi che attengono alla opportunità della legge. Ora, sotto questo profilo, prevediamo un intervento del deputato Sabadini. Noi, sin'ora, abbiamo chiesto all'onorevole relatore di pronunciarsi sotto il profilo dell'eccezione di incostituzionalità e abbiamo proposto di sottoporre la questione al parere

della Commissione affari costituzionali; esistono, però, motivi inerenti alla stessa sostanza della legge che vanno dibattuti prima di concludere su questo argomento. Ogni parlamentare ha il legittimo diritto di partecipare ai lavori dell'Aula, ma c'è un problema più generale proprio nel metodo di questi lavori sul quale discutere in modo più approfondito. Vorremmo che si potesse svolgere un lavoro più adeguato, sia in Aula che in Commissione.

PRESIDENTE. Sono d'accordo; debbo rilevare che il metodo di lavoro che vige in questa fase e che è diverso da quello di una volta, crea una serie di difficoltà per cui diviene difficile anche convocare la Commissione.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia.* Mi rendo conto che la discussione deve essere approfondita nel merito e sono a disposizione della Commissione. Mi è parso, peraltro, di aver sentito dalla esposizione del deputato Benedetti ed anche da quella del deputato Granzotto, che vi è una opposizione radicale sia al disegno di legge del Governo, sia alle due proposte di legge perché la posizione del gruppo cui appartengono i deputati Guidi, Sabadini e Benedetti, è per l'adozione immediata del giudice istruttore come unico *dominus* della istruttoria. Se è così, mi pare che le posizioni siano chiarite in maniera tale che una ulteriore prosecuzione della discussione nel merito venga, in un certo senso, quasi preclusa, non da noi, ma dalla loro impostazione. Si può anche affrontare questa discussione sul merito, ma desidererei appellarmi alla Commissione perché, dopo questo approfondimento che siamo, naturalmente, tutti tenuti a fare e per il quale il Governo è a disposizione, non sorga all'ultimo momento, la richiesta di rimessione in aula.

PRESIDENTE. Il deputato Guidi ci ha comunicato in via non ufficiale - che il gruppo comunista avrebbe preso una decisione definitiva dopo che si fossero delineate le posizioni delle varie parti politiche.

In conclusione, il gruppo comunista ha espresso il desiderio di sentire il parere del relatore sull'aspetto, diciamo così, costituzionale della questione. Si potrebbe perciò proseguire nella discussione generale, con gli interventi del deputato Sabadini, che ha chiesto di parlare sul merito del provvedimento, e del deputato Riz.

MANCO. Avanzo formale proposta di rinvio del seguito della discussione. Ciò mi sembra indispensabile, perché, a mio avviso, non è opportuno proseguire nella discussione generale in assenza del relatore e perché, inoltre, siamo personalmente impegnati in Aula. Propongo pertanto che il seguito della discussione sia rinviato.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può pertanto rimanere stabilito che il seguito della discussione del disegno e delle proposte di legge oggi all'ordine del giorno è rinviato ad altra seduta.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 13,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO