COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

13.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 17 APRILE 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCALOSSI

INDICE

PAG.

Disegno e proposte di legge (*Seguito della discussione e rimessione all'Assemblea*):

Modificazione 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'istruzione sommaria (824) 165

Presidente 165, 168, 174, 176, 179
Bozzi 173
Dell'Andro, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* . . . 167, 169, 173, 174, 175, 178
Granzotto 179
Guidi 175, 177, 178, 179
Manco 175, 178, 179
Pintor 175
Riz 168, 169
Sabadini 170, 173
Vassalli, *Relatore* 165, 174

La seduta comincia alle 9,50.

LENOCI, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

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 », nel testo approvato dal Senato nella seduta del 30 gennaio 1969, e, delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Bosco, Di Lisa, Cattaneo Petrini Giannina, Bernardi, Ruffini, Vincelli, Napolitano Francesco, Speranza, Lobianco, Fracassi, Darida, Allocca: « Modifiche al testo dell'articolo 389 del codice di procedura penale » e di iniziativa del deputato Foschini: « Modifiche al codice di procedura penale con riguardo alla istruzione sommaria ».

Nella seduta di ieri il deputato Benedetti propose di sottoporre al parere della Commissione affari costituzionali, questo disegno di legge e le due proposte. Prego il relatore Vassalli di esprimere il proprio punto di vista sull'opportunità o meno di questa richiesta.

VASSALLI, *Relatore*. Prima di tutto chiedo scusa in quanto ieri, come avevo precisato all'inizio della seduta, mi sono trovato nella

materiale impossibilità di essere presente durante tutti i lavori della Commissione.

Comunque, il mio punto di vista, come relatore, circa la proposta formulata dal deputato Benedetti al termine del suo intervento, da me ascoltato nella sua integrità, è negativo, senza esitazioni.

Questo problema dell'istruzione sommaria è stato portato più volte dinanzi alla Corte costituzionale. Credo che mi sia doveroso, oltre che consentito, riferirmi alle decisioni della Corte; specie nel momento in cui si chiede una pronuncia della Commissione affari costituzionali su un determinato tema. Tutti sanno che le sentenze della Corte costituzionale sono state sempre determinanti per il nostro lavoro legislativo. Nella nostra Commissione abbiamo sempre sentito moniti e richiami a quelle sentenze, quindi credo legittimo farvi riferimento.

La Corte costituzionale ha più volte esaminato in questi ultimi anni il problema, sostanzialmente sotto due profili: quello attinente alle garanzie per la difesa e quello (più attuale oggi rispetto al disegno di legge sottoposto al nostro esame) per cui nessuno può essere distolto dal giudice naturale.

Questo tema della istruzione sommaria non è incognito alla Corte costituzionale. Più volte la Corte avrebbe avuta la possibilità, anche dal punto di vista strettamente processuale, in relazione a quelle che sono le indicazioni dei giudici ordinari negli incidenti di legittimità costituzionale, di affermarne la incostituzionalità. E, però, questo la Corte non ha detto mai, finora! Al riguardo, mi sia permesso di ricordare anzitutto la sentenza n. 11, del 4 febbraio 1965, in cui la Corte costituzionale – a proposito del diritto di difesa che si assumeva violato attraverso la giurisprudenza della Cassazione che non estendeva gli articoli 304-*bis* e seguenti alla istruttoria sommaria – ribadiva che, viceversa, dovevano essere estesi anche alla istruzione sommaria e, in quella sede, arrivava ad una dichiarazione di infondatezza della questione proposta, purché quegli articoli fossero estesi alla istruzione sommaria. Successivamente è tornata sul tema con la sentenza n. 52 dello stesso anno e, di fronte all'atteggiamento con cui la Corte di cassazione continuava a negare l'applicazione di questi articoli alla istruzione sommaria – 304-*bis* e seguenti –, deliberava in senso opposto e dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'articolo 392, primo comma, nella parte in cui, con un inciso, si stabilisce l'osservanza nell'istruzione sommaria delle norme stabilite per l'istruzione formale « in quanto sono applicabili ». Anche qui, dunque, proclamava la legittimità dell'istruzione sommaria in quanto vi trovano ingresso le stesse garanzie per la difesa previste per l'istruzione formale.

Successivamente, non in modo diretto, ma in modo indiretto, in quanto si trattava solo dell'istruzione preliminare e non dell'istruzione sommaria vera e propria, la Corte costituzionale è tornata sul tema con la sentenza n. 86 del 1968.

In questa sentenza si affermava che era doveroso estendere le garanzie della difesa anche all'istruzione preliminare condotta dal pubblico ministero o dalla polizia secondo le previsioni del codice. Si facevano inoltre ripetuti riferimenti all'istituto dell'istruzione sommaria del pubblico ministero, sottolineando che, come si era proceduto all'estensione, all'istruzione sommaria, della norma esplicita dettata per l'istruzione formale si doveva procedere ad analoga estensione per l'istruzione preliminare.

Dunque nella sentenza n. 86 del 1968, diversamente che nelle precedenti sentenze, la questione di costituzionalità dell'istruzione sommaria non è stata presa in considerazione diretta, ma è stata considerata come un presupposto oramai positivamente risolto.

La sentenza costituzionale da cui traggono origine il presente disegno di legge e le presenti proposte di legge afferma infine che la istruzione sommaria urta contro il principio del giudice naturale, in quanto non vi sia un controllo sulla scelta del tipo di istruttoria che viene fatta dal pubblico ministero. Su questo la sentenza sembra assai chiara.

Nel quadro della evoluzione che, indubbiamente, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha subìto anche in questo campo, evoluzione alla quale non è estraneo l'atteggiamento sempre restio, sempre faticosamente adeguantesi ai precetti costituzionali della Corte di cassazione, non vi è assolutamente una dichiarazione di principio contro l'istruzione sommaria, ma c'è una posizione contro l'istruzione sommaria, solo in quanto non rende possibile un controllo giurisdizionale sulla scelta discrezionale che viene fatta dal pubblico ministero.

Quindi, a mio avviso, dal punto di vista costituzionale non è lecito pensare che la Corte costituzionale possa dichiarare l'incostituzionalità di tutta l'istruzione sommaria, come tale, per il solo fatto che una determinata attività, limitata o meno, venga compiuta dal pubblico ministero. È chiaro che

questa posizione non esaurisce il tema, perché il Parlamento potrebbe avere una visione diversa da quella della Corte costituzionale e, una volta tanto, affermare princìpi più avanzati rispetto agli stessi dettati della Corte. Potrebbe il Parlamento, in sede di Commissione affari costituzionali, ritenere l'illegittimità di tutta l'istruzione sommaria.

Tuttavia non ritengo che questa ipotesi, puramente astratta, basti per domandare il parere della Commissione affari costituzionali. Tra l'altro quando si afferma che il disegno di legge sarebbe viziato di incostituzionalità non sempre ne ho capito bene il perché. Ho ascoltato la relazione del deputato Benedetti, ma non ho ben capito se si tratti di far proclamare l'incostituzionalità di ogni attività di istruzione sommaria o se, invece, si tratti solo di far sottoporre ad esame la costituzionalità del disegno di legge per quella parte in cui si sceglie la strada di rimettere all'imputato il controllo sul potere discrezionale del pubblico ministero di scegliere il tipo di istruttoria.

Questo è un tema interessante, che non abbiamo ancora sufficientemente esplorato. Quello di devolvere al singolo imputato la decisione a proposito della scelta del pubblico ministero, è un sistema che mi lascia perplesso; ed è indubbiamente un sistema nuovo nella nostra legislazione.

Non credo, però, che sia un sistema censurabile dal punto di vista della costituzionalità. Non lo è, certamente, se si guarda alla formulazione letterale della norma costituzionale, che dice: nessuno può essere distolto dal giudice precostituito per legge, dato che questa norma sembra porre un accento su un diritto individuale più che su un'esigenza di carattere positivo e assoluto. In secondo luogo, la sentenza della Corte costituzionale non appare categorica su questo punto, perché dice: ciò potrebbe essere tuttavia non incompatibile con il principio della precostituzione legale del giudice naturale quando in merito alla scelta della istruzione fatta dal pubblico ministero, fosse consentito un controllo giurisdizionale nell'ulteriore corso del processo.

La proposta Bosco ed altri dice: la scelta dell'istruttoria fatta dal pubblico ministero è sempre soggetta a controllo, sia o non sia chiesto dagli interessati. La proposta Foschini e il disegno di legge governativo hanno interpretato il disposto della sentenza della Corte costituzionale nel senso, invece, di dare la possibilità di consentire il controllo ad iniziativa degli interessati.

Questo è l'unico punto su cui, penso, si potrebbe discutere. Quindi, non sulla incostituzionalità della istruzione sommaria come tale, ma unicamente sulla costituzionalità della facoltà concessa alle parti di controllare la scelta fatta dal pubblico ministero.

Personalmente ritengo, anche per il riferimento già fatto al testo della sentenza costituzionale e della norma costituzionale, che sia necessario rimettere gli atti e chiedere il parere alla Commissione affari costituzionali.

Mi sia consentito di aggiungere alcune osservazioni a chiarimento del mio punto di vista come relatore.

Oltre al problema della incostituzionalità, sul quale ho già espresso il mio parere, abbiamo, in vista dell'ulteriore discussione, dinanzi a noi una questione di urgenza e una questione di politica legislativa. Per quanto riguarda la prima non vi è dubbio che questo provvedimento, almeno come lo presenta il Governo, appare urgente. E, come questo, ve ne sono altri. Può darsi anche che, domani, altre insorgenti esigenze ci pongano di fronte alla necessità di nuovi provvedimenti urgenti, in pendenza della riforma del codice di procedura penale.

Ora io non sono contrario a provvedimenti urgenti, quando sono necessari, ma bisogna cercare di realizzarli in un modo che a tutti siano il più possibile accettabili ed anche con una tecnica legislativa migliore.

Vi è, poi, l'altra questione, quella di politica legislativa. Abbiamo discusso lungamente e ampiamente in Commissione, in sede referente, sulla istruzione sommaria; e l'abbiamo bocciata. Non sappiamo ora, logicamente, cosa il Parlamento deciderà; ma sta di fatto che la Commissione si è dichiarata contraria alla istruzione sommaria. La soluzione migliore, nel frattempo, – probabilmente si tratterà di diversi anni – sarebbe di adattarsi a questa linea, predisponendo gli strumenti necessari. Non voglio dire con questo che, in attesa della riforma generale del codice di procedura penale, si stabilisca già da domani l'abolizione dell'istruzione sommaria; sento, però, il dovere di rappresentare la necessità di metterci in regola con le linee generali che abbiamo proposto e di addivenire, appena possibile, a quella sistemazione degli organici e a tutte le provvidenze necessarie a consentire l'abolizione dell'istruzione sommaria.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Il Governo, come ha già detto ieri l'onorevole ministro, si dichiara

contrario alla richiesta di parere alla Commissione affari costituzionali.

RIZ. Annuncio la mia astensione dalla votazione.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta avanzata dal deputato Benedetti di chiedere il parere della Commissione affari costituzionali. Il rappresentante del Governo e il relatore si sono dichiarati contrari.

(*Non è approvata*).

Proseguiamo nella discussione generale.

RIZ. Mi permetto di esprimere alcune perplessità su questo disegno di legge approvato dal Senato, perplessità che la discussione qui in Commissione ha maggiormente accentuato. Si è parlato di una legge-ponte che dovrebbe avere carattere di temporaneità ma, se fosse veramente una legge-ponte, essa dovrebbe adattare il vecchio sistema, dichiarato incostituzionale, a quello nuovo, cercando di avviarlo sulla via di quella nuova visione del processo penale che ha costituito oggetto dei lavori di riforma del codice di procedura penale. E questo, per me, non avviene affatto con il disegno di legge che si sottopone alla nostra approvazione.

In parte la colpa è anche del sistema di lavoro seguito: infatti, mentre la Camera dei deputati è stata investita dalla riforma del nuovo codice di procedura penale e delle questioni inerenti ai diritti della difesa, questo disegno di legge, relativo all'articolo 389, è stato presentato al Senato. Il mancato coordinamento ha contribuito ad accrescere il disaccordo e i dissensi.

Per sollecitare la nostra approvazione si è detto, da parte del Governo, che sarebbe urgente e improrogabile colmare il vuoto lasciato dalla sentenza n. 117 della Corte costituzionale. Non mi sembra però che sia sorto un vuoto giuridico. Ci sarebbe se la sentenza n. 117 non consentisse il regolare svolgimento dei processi. Questo, invece, non lo è! Per la sentenza n. 117 della Corte costituzionale il pubblico ministero può continuare a procedere con istruzione sommaria in tutti i casi previsti dal comma primo e secondo dell'articolo 389. Solo del penultimo comma dell'articolo 389, in cui al pubblico ministero è rimessa la insindacabile valutazione se la prova appaia evidente o meno, è stata per ora dichiarata la incostituzionalità dalla Corte costituzionale.

Però – e qui entriamo nel vivo del problema – in quest'ultimo caso noi dobbiamo ritenere non solo opportuno, ma doveroso che gli atti passino dal pubblico ministero al giudice istruttore che è il giudice naturale precostituito e dovremmo quindi aver cura che il publico ministero non sottragga l'imputato al suo giudice naturale. Questo lo sancisce anche la sentenza della Corte costituzionale quando dice espressamente che: « ogni volta infatti, che il potere del pubblico ministero si dilati oltre i limiti previsti dalla legge, quello del giudice istruttore si restringe al disotto dei limiti stessi ». Dal che discende una non dubbia violazione del principio della inderogabilità del principio del giudice naturale precostituito per legge. Si viola così il disposto dell'articolo 25 della Costituzione secondo cui nessuno può essere sottratto al giudice naturale precostituito per legge.

Constatato che la Corte costituzionale ha abrogato il penultimo comma dell'articolo 389 non è necessario un ripiego per far rivivere tale penultimo comma.

Per me, non vale obiettare, come ha fatto ieri il rappresentante del Governo, che il giudice istruttore non avrebbe tempo. Se sono troppo pochi i giudici istruttori nulla impedisce rivederne gli organici, aumentando il loro numero e diminuendo quello dei magistrati del pubblico ministero. E non vale nemmeno obiettare, che il pubblico ministero svolgerebbe con maggiore sollecitudine la sua indagine istruttoria; da quando la Corte costituzionale ha esteso la salvaguardia dei diritti della difesa anche ai vari atti delegabili dal publico ministero alla polizia giudiziaria, la differenza del tempo impiegato per l'istruttoria si riduce a poco o nulla. Anche il giudice istruttore può fare istruzioni brevi, nel caso che esse si presentino facili. Non si capisce quindi perché il pubblico ministero sia in grado di compiere una istruttoria più rapida del giudice istruttore.

Anche per questo, io non trovo giustificati e pertinenti i motivi che hanno indotto il Governo a presentare e ad insistere su questo disegno di legge che, invece, ritengo debba essere respinto *in toto*.

Pertanto, per me nessuna necessità vi era di fare una legge ponte!

Tuttavia, anche se si dovesse essere di contrario avviso, allora si dovrà pur convenire che occorre farla in modo diverso.

Per quale ragione nel testo governativo approvato dal Senato si ripete *expressis verbis* tutto l'articolo 389 del codice di procedura penale che poteva andar bene nel 1930, ma

non và più bene oggi, per un disegno approvato nel 1969?

Così, ad esempio, dell'articolo 389, si riporta testualmente che: « Il procuratore della Repubblica deve altresì procedere con istruzione sommaria anche se è iniziata la istruzione formale quando l'imputato nell'interrogatorio ha confessato di aver commesso il reato e non appaiono necessari ulteriori atti di istruzione ».

Quindi, si ripete che nei casi di interrogatorio resi ad esempio di fronte alla polizia il pubblico ministero può ritenere che non appaiono necessari ulteriori atti di istruzione. Conseguentemente, ripeto, qui noi ripetiamo certi inconvenienti del codice del 1930. E ripetiamo, anzi, proprio i punti peggiori del codice del 1930. Quel codice presentava anche lati buoni ed innovativi che bisogna oggi riconfermare e ribadire, ma non occorre ripeterne le parti peggiori.

Se si passa ad esaminare il rimedio dobbiamo constatare che il rimedio lo si è cercato con una istanza al procuratore della Repubblica e, poi, in una specie di « ricorso » da farsi entro cinque giorni dall'imputato con motivazione contestuale. Ora, io mi permetto di fare al relatore e al Governo una domanda su questo punto. Ritenete che sia veramente un rimedio conforme al precetto della Corte costituzionale, laddove quest'ultima vi dice che almeno vi dovrebbe essere « un controllo giurisdizionale nell'ulteriore corso del processo »? Qui, invece, avete una decisione irreversibile anziché il controllo demandato al giudice nell'ulteriore corso del processo.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Non è conforme alla proposta del Governo. È stato il Senato che ha introdotto questo punto!

RIZ. Ne prendo atto. Però, debbo dirvi che lo trovo addirittura spaventoso (e uso volutamente questo termine). Qui si preclude il controllo sin dall'inizio, con un provvedimento definitivo del giudice istruttore.

E, poi, non parliamo del modo in cui si arriva a quel provvedimento, dove è lasciata, prima, una specie di decisione al pubblico ministero per poi arrivare a inchiodare l'imputato a dover ricorrere con « motivi contestuali » entro soli cinque giorni al giudice istruttore!

Io vi chiedo se questo voi lo chiamate controllo giurisdizionale nell'ulteriore corso del processo? Anche su questo punto lo trovo contrario al precetto della Corte costituzionale.

Si chiederà come avrei visto io la soluzione? Certo non nel sistema adottato nel disegno di legge. A mio avviso avremmo potuto continuare benissimo per altri tre-quattro anni, sinché non sarà stato approvato il nuovo codice di procedura penale, senza legiferare in merito perché, come ho detto all'inizio, secondo me non è sorto alcun vuoto legislativo. E, comunque, volendo fare una nuova legge, si sarebbe dovuto concedere all'imputato la facoltà di chiedere in qualsiasi momento che si proceda con la istruzione formale. In questo senso la proposta Foschini mi sembra la più aderente.

Dichiaro subito che non presenterò alcun emendamento, perché sono contrario *in toto* a rimedi parziali, soprattutto se fatti in questa maniera.

Inoltre io ho anche dubbi sulla costituzionalità di questo disegno di legge. Mi sono astenuto nella votazione sulla proposta dell'onorevole Benedetti, perché credo che le ragioni di incostituzionalità le possiamo decidere da noi, senza chiedere il parere alla Commissione affari costituzionali: vi sono infatti, come giustamente ha detto l'onorevole Relatore, varie sentenze della Corte costituzionale sufficienti a darci un quadro chiaro e la possibilità di valutare sulla costituzionalità o meno del disegno di legge. Le ragioni per le quali ho affermato che nutro dei dubbi sulla costituzionalità di questo disegno di legge sono le seguenti. A mio avviso, il disegno di legge, soprattutto nella parte che ripete il testo dell'articolo 389 lascia inalterata la incostituzionalità e il procuratore della repubblica continua ad essere il giudice supremo della valutazione se fare o meno l'istruzione sommaria togliendo l'imputato al suo giudice naturale precostituito. Quel piccolo rimedio introdotto nel disegno di legge inficia la precostituzione e, inoltre, non dà alcun controllo giurisdizionale nel corso ulteriore del processo. Vi è poi un'altra ragione, e cioè un ulteriore motivo di incostituzionalità. Infatti, quando nel quarto comma del disegno di legge, si prevede la notifica all'imputato e la sua facoltà di reclamare al pubblico ministero prima e, poi, di ricorrere al giudice istruttore poi con motivazione contestuale, ci si è dimenticati di chiarire che anche al difensore deve essere fatta la notifica e deve essere data la facoltà di impugnativa: in tal modo, a mio avviso, al motivo di incostituzionalità congenito (sottrazione al giudice precostituito e mancato controllo giurisdizionale) si è ag-

giunta una violazione dell'articolo 24 della Costituzione per cui la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Su questo punto vorrei avere un chiarimento dall'onorevole Relatore.

Riassumendo, il disegno di legge è quindi, a mio avviso, inutile (perché non c'è alcuna necessità di colmare il vuoto, se vuoto vi è, lasciato dalla sentenza n. 117), inopportuno e infine anche incostituzionale.

Preannuncio, pertanto, il mio voto contrario.

SABADINI. Il disegno di legge che stiamo esaminando comporta molteplici problemi. Vi sono problemi relativi al testo così come è formulato, che possono perciò apparire eminentemente tecnici, ma che sono, invece, profondamente giuridici e politici; ma esistono anche problemi di carattere più generale, che propongono il rapporto tra questo disegno di legge ed altri che ci prepariamo a varare. In merito a questi aspetti a me sembra che il Governo, stando alle parole espresse ieri dall'onorevole ministro, abbia mostrato scarsa comprensione, vorrei dire che non ha mostrato comprensione, in quanto abbiamo inteso dire soltanto che ci troveremmo di fronte soprattutto ad una scelta di ordine pratico, ad una legge-ponte.

Non c'è dubbio che definire pratico e temporaneo un provvedimento di tanta importanza significa, soprattutto, adagiarsi su una concenzione tecnica ed efficientistica dietro la quale ritengo di poter intravvedere, invece, una concezione politica che tenta di conservare al pubblico ministero tutti i poteri che attualmente gli sono riconosciuti e, eventualmente, anche di estenderli in contrasto persinò con quella che è la parte più sostanziale del disegno di legge delega sulla riforma del codice di procedura penale.

Questa concezione di carattere efficientistico a me pare, invece, che nasconda una volontà di conservare – e riprendo l'argomento – al pubblico ministero i poteri che attualmente gli sono riconosciuti, se non anche l'intenzione di estenderli, almeno in avvenire. Sarò più chiaro, al riguardo, quando esaminerò la portata di questo disegno di legge in relazione con il progetto di legge delega per la riforma del codice di procedura penale.

Tutto ciò è giustificato dal Governo con dei ritardi che attualmente impediscono il regolare corso della amministrazione della giustizia. L'onorevole ministro ha detto che vi sono numerosi processi giacenti presso le procure in attesa, praticamente, di una decisione per quanto riguarda la competente istruttoria; cioè, vi sarebbero processi giacenti e sofferenti per mancanza di un preciso indirizzo.

Ma su questo punto, che mi pare sia stato l'argomento fondamentale portato dal ministro, ritengo di poter replicare nel senso, che se vi è una responsabilità per tali giacenze e ritardi, questa è proprio del Governo. Sono perfettamente d'accordo con la dichiarazione fatta testé dal deputato Riz, la dove ha affermato che a seguito della sentenza della Corte Costituzionale non si è avuto un vuoto giuridico nel nostro sistema e che la sentenza automaticamente deferisce al giudice istruttore la definizione della istruttoria. Questa è una verità assiomatica sulla quale, credo, nessun componente di questa commissione può avanzare osservazioni e riserve.

In concreto queste giacenze e ritardi da che cosa sono stati determinati ? Dal fatto che il Governo non vuole dare corso automatico alla sentenza della Corte costituzionale e vuole conservare al pubblico ministero quei processi che, automaticamente, andrebbero trasferiti al giudice istruttore. Anche su questo punto non vi possono essere incertezze o riserve perché, in questa sede, è stata fatta una dichiarazione dal ministro che ha espressamente dichiarato di aver emanato disposizioni in tale senso alle procure generali ed agli uffici del pubblico ministero.

Che queste disposizioni siano scritte o siano verbali o comunque siano intervenute, un fatto è certo: gli uffici del pubblico ministero, sui quali direttamente il Governo, per legge, ha un potere di intervento, di vigilanza, si sono comportati, alcuni passando al giudice istruttore dei processi, ma altri, e in gran parte, trattenendo presso di se le cause che avrebbero dovuto trasferire al giudice istruttore.

A questo punto, ritengo di poter dire che è ben grave, dal punto di vista costituzionale, per quanto riguarda il Governo, il suo intervento presso gli uffici delle procure generali, perché le varie procure dovevano essere libere di comportarsi come volevano, e che nello stesso tempo, è grave il comportamento della procura generale e degli uffici del pubblico ministero là dove non hanno ottemperato automaticamente al disposto della sentenza n. 117/1968. Nel momento in cui è intervenuta questa sentenza della Corte costituzionale, era dovere da parte delle procure trasmettere automaticamente e subito i processi agli uffici del giudice istruttore !

Ci risulta che alcune procure lodevolmente, si sono comportate in questo senso. È intuitivo che, se tutte avessero seguito questa giusta via, non si sarebbero registrati i ritardi lamentati dall'onorevole ministro.

Se ci sono ritardi ed intralci ciò è dovuto anche a quanto è stato fatto dal ministro in questa occasione, con il suo intervento.

Questo è il punto sul quale è opportuno richiamare l'attenzione della Commissione: quello che hanno fatto alcune procure e che era necessario fare per legge, avrebbero dovuto e potuto farlo tutte le procure. Lo stesso Governo sarebbe stato in grado di risolvere il problema – ha detto bene il deputato Riz! – non agendo direttamente, ma predisponendo affinché magistrati del pubblico ministero venissero trasferiti negli uffici dei giudici istruttori. Dipende, infatti, anche da un provvedimento di carattere generale dello stesso Consiglio superiore della magistratura agire in un certo senso, in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale.

Perché insisto su questo tema? Perché ieri l'onorevole ministro ha precisato che non si potevano spostare i magistrati dalle procure agli uffici del giudice istruttore e che il Consiglio superiore della magistratura aveva emesso un voto in tal senso. Per questo è intervenuto nel merito della questione l'onorevole ministro? Il ministro Gava ha chiaramente affermato che il Consiglio superiore della magistratura si era espresso nel senso che non potevano effettuarsi trasferimenti perché il nuovo procedimento avrebbe richiesto un maggior impegno da parte degli uffici della procura. Ieri, ho chiesto a che cosa il Consiglio superiore della magistratura si era riferito, a quali procedure, per poter dire se aumentavano o diminuivano i poteri del pubblico ministero in seguito a questa sentenza della Corte costituzionale. L'onorevole ministro ha detto che si prevedeva che, con la nuova procedura, i pubblici ministeri addirittura sarebbero stati investiti di maggiori requisitorie!

Io ritengo che, rimanendo nell'ambito della procedura vigente, non si può arrivare alla conclusione che la sentenza della Corte costituzionale gravi di nuovi lavori le procure. È esattamente il contrario! Dal momento in cui si toglie il carico dell'istruzione sommaria relativamente alla quarta ipotesi dell'articolo 389 – cioè si toglie agli uffici del pubblico ministero il potere istruttorio in tutti i casi nei quali sussiste o si ritiene che sussista una prova evidente – è chiaro che si toglie al pubblico ministero la stragrande maggioranza dei procedimenti che attualmente gli sono affidati. Se per « nuova procedura » intendiamo la situazione che si è venuta a creare a seguito della sentenza della Corte, non si può parlare di un maggior carico di lavoro del pubblico ministero ma si deve, invece, parlare di un alleggerimento del lavoro del pubblico ministero. Da qui la possibilità di trasferire procuratori e sostituti procuratori agli uffici del giudice istruttore. Non mi sembra possano sussistere dubbi su questo punto. E, allora, cos'è che noi riteniamo stia nascosto dietro l'affermazione di un maggior carico di lavoro per il pubblico ministero? Riteniamo che questa affermazione nasconda il proponimento di allargare, nel nuovo codice di procedura penale, i poteri del pubblico ministero nell'indagine preliminare. Il Governo e la maggioranza stanno andando verso un codice di procedura penale – nuovo, si dice, ma è copia in gran parte del vecchio – in cui si dichiara formalmente di accogliere il principio della totale istruzione sommaria però, nello stesso tempo, si riconoscono al pubblico ministero poteri di indagine preliminare talmente vasti da sostituire integralmente i poteri attribuiti al pubblico ministero nell'istruzione sommaria; anzi li ampliano, perché mentre per quest'ultima vi è il limite della prova evidente, nell'indagine preliminare non vi è alcun limite. Questa sarebbe dunque una legge ponte, ma è un ponte non proteso verso i princìpi formalmente dichiarati nel disegno di legge delega, ma verso quello che voi della maggioranza volete effettivamente: l'aumento dei poteri del pubblico ministero. Ecco quale è la nuova procedura della quale parlava l'onorevole ministro! Ecco le maggiori requisitorie! Ecco che tutto diventa chiaro! Questa è la vera sostanza del provvedimento: tutt'altro che di ordine pratico, temporaneo, cosa da sottovalutare; esso investe una questione fondamentalmente e radicalmente politica, che richiede l'impegno e la consapevolezza di tutta la Commissione per determinare l'orientamento attraverso il quale è necessario procedere.

Per questo motivo abbiamo intrapreso un discorso anche sul merito del provvedimento, in quanto non riteniamo che sia valida l'impostazione dell'onorevole ministro, il quale ci ha detto che questa è l'unica strada attraverso la quale il Governo, praticamente, intende procedere. Ripetiamo, ancora una volta, che abbiamo ben chiara la sensazione della grave situazione nella quale si trova il Paese. Abbiamo dichiarato, come orientamen-

to della nostra linea politica, che siamo per uno sfogo positivo delle lotte popolari, ma vogliamo che questo sfogo effettivamente ci sia. Per questo abbiamo prospettato l'opportunità di un dialogo, se possibile, con la maggioranza al fine di trovare soluzioni che rispecchino le esigenze che si pongono in questo settore della giustizia.

Ritengo, anche, che in questo disegno di legge vi sia una eccezione di incostituzionalità. Lo stesso relatore, nei confronti del quale – non ci sarebbe bisogno di ripeterlo – nutriamo stima profonda, ha manifestato le proprie perplessità anche sul piano costituzionale, però ha ritenuto, alla fine del suo trasparente intervento, di concludere per la insussistenza dell'incostituzionalità. La eccezione di incostituzionalità, che ha lasciato perplesso – almeno così mi è sembrato di intuire – il nostro relatore, e che è stata ripresa dal deputato Riz e così bene ampliata dal collega Benedetti, sono tutt'altro che manifestamente infondate, per cui non comprendo come sia stato possibile respingere, come è stato fatto, la richiesta di un parere alla Commissione affari costituzionali. Si chiedeva una sindacabilità delle decisioni del pubblico ministero sulla scelta della istruttoria, ma questa sindacabilità è rimessa ad un meccanismo talmente complesso – l'iniziativa è lasciata in parte al pubblico ministero, in parte al giudice istruttore, in parte al privato – che c'è da dubitare che con questo sistema si possa pervenire con certezza alla individuazione del giudice naturale precostituito per legge, come vuole la Costituzione. Mi pare, che istituendo un meccanismo tortuoso, attraverso il quale indeboliamo le garanzie volute dalla Costituzione, anche il concetto del giudice naturale risulterà alla fine indebolito. Ma, una parte, almeno, di questo meccanismo è indubbiamente incostituzionale. La stessa sentenza della Corte dice che è necessario un sindacato giurisdizionale sulla scelta che il pubblico ministero fa in relazione al tipo di istruttoria da seguire e sottolinea che l'organo giurisdizionale può essere soltanto il giudice istruttore, in quanto, tra le altre prerogative, conclude la propria indagine istruttoria con sentenza. Ora, per avere un sindacato giurisdizionale, bisogna arrivare necessariamente e sempre al giudice istruttore, mentre nel disegno di legge vi è un caso nel quale non si arriva al sindacato del giudice istruttore: cioè quel caso che il deputato Riz ha giustamente inquadrato nella sistematica di un controllo puramente amministrativo. In questo caso si arriva ad un'altro concetto del giudice naturale, in quanto la stessa persona interessata potrebbe rinunciare a questa garanzia di difesa.

Un concetto del genere – mi dispiace, collega onorevole Vassalli ! – mi pare proprio non corrispondente allo spirito della sentenza della Corte costituzionale. In questo modo si defrauderebbe o si menomerebbe il concetto di giudice naturale ! Si tratta di una garanzia irrinunciabile ! La costituzione del giudice che viene prevista per legge in un certo modo, come può essere rinunciata dalla parte ?

La precostituzione del giudice non può essere lasciata al caso o ad altro. Dal mio punto di vista una norma del genere sarebbe chiaramente incostituzionale o, per lo meno, tale da postulare un approfondito parere della I Commissione.

Questo, per la parte di carattere generale.

Ora, esaminerò il meccanismo di questo disegno di legge così come ci viene prospettato. Non esito a dire – e anche su questo sono d'accordo con il collega Riz e con le stesse dichiarazioni del relatore – che ci troviamo di fronte ad una procedura particolarmente complicata. È un processino nel processo nel quale si deve addirittura stabilire un momento così importante come l'istruttoria con termini e modalità particolarmente complessi.

Ecco il primo punto: il termine comincia a decorrere dal momento in cui c'è l'atto « certo ». Quante interpretazioni, quanti errori, quanti cavilli possono venir fuori da questo « atto certo » ! Poi, da questo atto certo, cominciano a decorrere i termini. E, qui, il problema diventa oltretutto di carattere pratico: v'è un termine di soli cinque giorni per esaminare e decidere se sia opportuna la istruzione sommaria o la formale e per presentare l'istanza al pubblico ministero. Ora, una prima difficoltà: come si fa a sapere se vi sono elementi per procedere con istruttoria sommaria quando gli atti non possono essere conosciuti dall'imputato ? Tutti e sempre faranno istanza di istruttoria formale, anche ciecamente, ma lo faranno di certo. Che farà quell'imputato o quel difensore se non può conoscere quanto sia stato acquisito agli atti ? E questo termine così breve ! Cinque giorni ! Qui davvero bisogna essere un nuovo industriale Riva, talmente ben fornito di difensori per presentare impugnativa entro cinque giorni e decidere che bisogna fare in un modo o l'altro ! Qui per lo meno i Riva, o i soci suoi, avranno sufficienti possibilità di agire. Ma, la massima parte degli imputati non hanno le possibilità di un Riva, non

conoscono i congegni di un meccanismo così complesso.

Ecco perché il sottosegretario Dell'Andro ha detto che non si è fatta una scelta tecnica, ma una scelta politica! Sono d'accordo con lei, onorevole sottosegretario.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Non ho detto questo! Mi spiace per lei, era tutt'altra cosa. Sono io che non posso essere d'accordo con lei!

SABADINI. Ripeto: cinque giorni di tempo! Oggi vi sono cittadini che non possono permettersi la spesa per un difensore e se lo procurano soltanto all'ultimo momento per il dibattimento. E, per essi, non vi sarà nemmeno la benché minima garanzia. Quindi, soltanto il più callido, il più capace, il più danaroso potrà giovarsi della procedura prevista in questo disegno di legge.

Questo è un altro aspetto che si collega a quella critica che viene rivolta da tante parti alla amministrazione della giustizia che con i suoi oneri economici favorisce i ricchi. Perciò, penso che questo problema debba essere rimeditato, riportandoci a quello che è lo spirito che si conclama, non quello sottinteso. Perciò, lasciate libero corso alla legge, così come previsto dalla sentenza della Corte costituzionale. C'è soltanto un problema: quello di trasferire i sostituti procuratori agli uffici dei giudici istruttori. Cosa peraltro possibile, perché – ho già detto – applicando la sentenza della Corte costituzionale effettivamente si alleggerisce il carico delle procure, rendendo disponibili, anche senza nuovi bandi di concorso, dei funzionari per gli uffici dei giudici istruttori. Il gruppo comunista presenterà degli emendamenti in tal senso e crediamo che sia possibile instaurare, nonostante quel che ha dichiarato il Ministro – il quale ha praticamente posto l'alternativa: prendere o lasciare! – un colloquio sul piano pratico e conseguire una soluzione legislativa nei termini più conformi ai nostri princìpi.

BOZZI. Il disegno di legge, nella stesura approvata al Senato, crea in realtà un meccanismo complesso, non a torto definito farraginoso e che non so nemmeno se sia rispondente al punto centrale della sentenza della Corte, quanto ha preso in esame il terzo comma dell'articolo 389. Si potrebbe, forse, dire che le rende un omaggio formale.

Comunque, non è sulla macchinosità del disegno di legge che intendo intrattenermi. Il discorso che intendo fare è diverso. Qui, secondo me, nel disegno di legge c'è una falsa interpretazione del concetto di giudice precostituito; ed è questo, a mio avviso, il punto centrale del problema. È una falsa interpretazione che appare evidente dalla stessa formulazione dell'articolo al nostro esame, perché in definitiva, la individuazione del giudice diventa quasi un fatto di trattativa privata o di comodità. Viceversa, il giudice precostituito rappresenta un valore assoluto; la sua individuazione non è un bene che possa essere rimesso all'iniziativa dell'imputato; è un bene che interessa la collettività; è un bene che investe un certo tipo di processo democratico, che interessa anche coloro che sono estranei al processo, perché lo svolgimento ordinato dei giudizi, soprattutto dei giudizi penali, interessa tutta la collettività. Quindi, il giudice precostituito non è individuabile da una valutazione rimessa alla iniziativa del privato, deve essere considerato e legislativamente rispettato come un bene assoluto, come un valore che interessa tutta la collettività sociale.

Come si può individuare la figura del giudice precostituito? Evidentemente secondo quanto dice la stessa parola: essere costituito prima. Ma prima di che? Prima che ci sia il processo. E da chi viene costituito? Da una legge. Il giudice si individua quando la legge pone a disposizione dell'interprete taluni caratteri oggettivi e non discutibili; allora la individuazione del giudice è fatta dalla legge che fonda la competenza a giudicare sulla base di criteri non suscettibili di discrezionalità, e la àncora a dati oggettivi.

In questo quadro qual è la mia proposta? Sono favorevole all'istruzione formale, però è opportuno procedere con gradualismo, purché si tratti di un gradualismo logico. Possono, perciò, esserci anche dei provvedimenti ponte, purché ci portino verso un certo assetto di questo istituto. Che cosa proporrei allora? L'abrogazione del terzo comma dell'articolo 1 del disegno di legge, che è la parte incriminata. Dico subito che, personalmente, nutro serie perplessità nel ritenere tutt'ora valida la competenza del pubblico ministero anche quando vi sia stata la confessione da parte dell'imputato – sul valore della confessione non a torto si muovono molte riserve – però, oggi, questo passo non lo farei ancora, perché la confessione può essere ritenuta uno di quegli ancoraggi oggettivi che servono ad individuare il giudice precostituito. Questo passo lo farei solo in un secondo momento, perché non è consigliabile fare delle cose che,

anche se ottime in teoria, sono in contrasto con realtà obiettive.

Ho letto l'emendamento presentato dal deputato Guidi, ma non mi trova consenziente. Se sarà posto in votazione, così come è formulato, non potrei votare a favore per due ordini di ragioni: perché propone l'abolizione del criterio della confessione, il che è senz'altro prematuro, e perché apre un nuovo capitolo sul concetto di flagranza. La flagranza c'è o non c'è, qualunque sia il soggetto passivo del reato.

In sostanza sono favorevole, come ho detto, alla soppressione del terzo comma dell'articolo 1 del disegno di legge, come ha proposto il deputato Manco.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

VASSALLI, *Relatore*. La discussione ha messo in maggiore evidenza, in modo più polemico e acuto, alcuni punti, già apparsi motivo di perplessità, e quindi ha reso più attuale il problema della scelta tra il disegno e le proposte di legge. A questo punto i problemi che si pongono, a mio avviso, sono due: da prima gli emendamenti presentati che, anche se non ancora illustrati, toccano questioni veramente di fondo e sui quali, quindi, non posso prescindere dall'intrattenermi; e, poi, la scelta tra il disegno e le proposte di legge.

A me pare evidente che siamo in presenza di specifiche proposte soppressive o limitative dei casi in cui si può procedere con l'istruzione sommaria. Diversamente dal disegno e dalle proposte di legge, ove le singole norme non eliminano questa istruzione ma cercano di disciplinarla secondo il principio espresso nella sentenza della Corte costituzionale, con gli emendamenti, abbiamo due gruppi di proposte che, in sostanza, eliminano del tutto o in parte l'istruzione sommaria.

Sul secondo punto sarei favorevole, se non ci fossero le obiezioni che ci ha rappresentato il Governo. È chiaro, anche per quanto ho detto poco fa in occasione della questione di costituzionalità, che siamo ormai avviati verso la eliminazione dell'istruzione sommaria. Invischiarci nel mantenimento di essa, come succede ogni qualvolta che si propongono specifiche proposte di legge, non è cosa piacevole anche per noi legislatori. Quindi, se l'amministrazione della giustizia disponesse di attrezzature adeguate e si potesse eliminare l'istruzione sommaria, sarei favorevole, e nella forma più radicale, nello spirito, cioè, dell'emendamento Granzotto-Cacciatore.

A questo, però, abbiamo sentito contrapporre la situazione di fatto in cui versano gli uffici giudiziari, facendo riferimento anche alla opinione, attuale, concreta espressa dal Consiglio superiore della magistratura. Di fronte a questa situazione, e solo di fronte a questa situazione, perché ritengo che essa si complicherà sempre più, io, evidentemente, debbo restare nel quadro dei suggerimenti del disegno e delle proposte di legge. Quindi, questa mia obiezione vale non solo nei confronti dell'emendamento Granzotto-Cacciatore – in astratto preferibile a tutti ! – ma vale anche per l'indicazione contenuta nell'emendamento proposto dai deputati Guidi ed altri, e vale altresì per l'emendamento Manco, testé messo in rilievo dal deputato Bozzi.

Quindi, ripeto, non sono affatto entusiasta del tipo di procedura che, in pratica, verrà fuori dal disegno di legge perché so come esso possa diventare fonte di ulteriori pericoli, anche dal punto di vista del pubblico ministero. Tuttavia, sarei favorevole all'abolizione assoluta della istruzione sommaria, alla quale, invece, sappiamo – e ne prendiamo atto – non possiamo arrivare senza determinare, si dice, un arresto quasi totale della vita giudiziaria. Ed allora mi debbo dichiarare contrario alle due proposte di legge. Tuttavia, devo dire che il disegno di legge, per il fatto di essere espressione dell'orientamento del Governo e per essere stato già approvato dal Senato con quelle modifiche ricordate dai colleghi e dal sottosegretario Dell'Andro, che vanno attribuite soltanto ed esclusivamente...

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Vanno imputate al Senato !

VASSALLI, *Relatore*. Comunque il Governo le ha accettate, per cui sul piano pratico – a parte le altre considerazioni – devo dire che la proposta di legge Bosco ed altri mi pare preferibile. Perché ? Perché, tra l'altro, essa aggira o taglia fuori quei pericoli di incostituzionalità che io, prima, ho detto di non vedere, che in realtà non vedo, ma che sono stati, viceversa, illustrati e intravisti negli interventi dei colleghi Bozzi ed altri. È chiaro che con il testo della proposta Bosco si eliminerebbe questo pericolo perché ivi è previsto che tutto quanto, ogni scelta del rito,

senza distinzione di imputato, di parte od altro, sia sottoposto al preliminare vaglio del giudice istruttore. Non mi nascondo che anche la proposta Bosco reca in sé difetti e complicazioni nella sua applicazione pratica. Il testo stesso - me ne daranno atto i proponenti - andrebbe modificato con il riferimento al consigliere delegato della sezione istruttoria. Ma, in ogni caso, è evidente che la proposta di legge Bosco ed altri supera quei pericoli di incostituzionalità, messi in rilievo anche dal deputato Sabadini poc'anzi, come il principale difetto del testo governativo.

Prendendo, però, in considerazione il testo della proposta di legge Bosco ed altri, allora andrebbe esteso questo previo controllo del giudice istruttore a tutti i casi. In questo modo, penso, si potrebbe trovare una strada per risolvere il problema, fugando la contrarietà, le obiezioni dei ministeriali, dei colleghi dei vari gruppi e, nel contempo, sbloccare quella situazione cui il Governo è tanto interessato.

Comunque, ho già detto e ripeto che, siccome si tratta di un disegno di legge - qualcuno lo ha chiamato « tampone », qualcun altro potrebbe chiamarlo più esattamente di « sblocco » - è materia su cui si potrà anche ritornare dopo un primo periodo di sperimentazione.

Quindi, non ho obbiezioni per l'accoglimento del disegno di legge governativo malgrado la mia preferenza per il testo della proposta di legge dei deputati Bosco ed altri.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Non ho che da rifarmi alle considerazioni esposte ieri dall'onorevole ministro. Non ho, infatti, sentito nei vari interventi, oggi, delle obiezioni condivisibili e, soprattutto, non ho ascoltato delle considerazioni nuove.

Circa la osservazione del deputato Riz, di consentire in ogni momento la possibilità di chiedere l'istruzione formale, non ho che da sottolineare che il termine di cinque giorni è imputabile non al Governo, ma al Senato. Per quanto riguarda l'altra richiesta del deputato Riz di menzionare anche la difesa tra le parti che possono chiedere l'istruzione formale, a me pare che sia superfluo, perché, ogni qual volta si parla di imputato, si fa sempre riferimento alla difesa.

Nell'intervento del deputato Sabadini ho notato un processo alle intenzioni che non posso assolutamente condividere: il Governo si è più volte dichiarato aperto, in sede di discussione sulla legge delega, alla riforma del codice di procedura penale, direttiva che è stata anche ieri ribadita dall'onorevole ministro che, riferendosi a questo disegno di legge, in discussione ha detto solo che bisogna essere concreti, non fare dell'accademia e che occorre procedere gradualmente.

Devo, anche, sottolineare che il Governo non ha dato alcuna disposizione, alle procure di non seguire l'attuale normativa, perché il telegramma loro inviato era il seguente: « Richiamasi attenzione signorie loro che Senato habet approvato modifica articolo 389 statuente che imputato che ritiene non sussistano requisiti per istruzione sommaria potest chiedere istruzione formale. Stop. Procuratore repubblica che non ritiene fondata istanza rigetta con provvedimento motivato. Stop. Imputato potest proporre ricorso potest ricorrere giudice istruttore entro cinque giorni. Stop. Prevedesi rapida approvazione disegno legge da altro ramo Parlamento. Stop. Pregasi predisporre lavoro ufficio in considerazione emananda nuova disciplina. Stop ».

GUIDI. È inaudito che un ministro possa inviare un telegramma simile !

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Non c'è, in questo telegramma alcun ordine, tanto è vero che non poche procure non hanno adempiuto a questo preteso obbligo. Il Governo aveva il dovere di mettere al corrente le procure dell'avvenuta approvazione da parte del Senato del provvedimento e invitarle a predisporre tempestivamente il nuovo lavoro, soprattutto per una uniformità di indirizzi.

MANCO. Quel telegramma è la conferma dell'intervento dell'esecutivo nell'organizzazione del potere giudiziario. Con quel telegramma si sono invitate le procure a predisporre il proprio lavoro in base ad un disegno di legge non ancora approvato definitivamente.

PINTOR. Se quel cosiddetto invito del ministro fosse stato accolto, tutto il lavoro delle procure si sarebbe orientato in una direzione che poteva essere in contraddizione con il successivo voto del Parlamento e che, in quel momento, in ogni caso, era in contrasto con le norme vigenti.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Ripeto di essere pienamente convinto che era dovere del Governo mettere al corrente le procure. Nessuno vorrà

sostenere che l'approvazione da parte di un ramo del Parlamento non sia, in qualche modo, manifestazione di una volontà del potere legislativo. D'altra parte, ripeto ancora, il telegramma non determina alcun obbligo, tanto è vero che molte procure hanno agito diversamente, continuando a trasmettere i procedimenti al giudice istruttore.

In merito a quanto oggi sostenuto circa la possibilità di trasferire un certo numero di magistrati dagli uffici del pubblico ministero a quelli del giudice istruttore, non posso che rileggere l'ordine del giorno del Consiglio superiore della magistratura: « 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 col rito sommario si contrappone un maggior numero di requisitorie, richieste immediate e 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 invisiva 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 ».

Il Governo ha, quindi, ottemperato al precetto della Corte costituzionale, tenendo anche conto del parere manifestato dal Consiglio superiore della magistratura.

Per quanto riguarda la scelta del testo base, il Governo si dichiara favorevole al disegno di legge, soprattutto per il motivo che esso è già stato approvato dall'altro ramo del Parlamento.

PRESIDENTE. Propongo che per la discussione degli articoli sia scelto come testo base il disegno di legge n. 980.

Pongo in votazione questa proposta.

(*È approvata*).

Passiamo all'esame degli articoli.

Do lettura dell'articolo 1:

« Il testo dell'articolo 389 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

Articolo 389. (*Casi in cui si procede con istruzione sommaria*). — « Per i reati di competenza della corte di assise e del tribunale il procuratore della Repubblica deve procedere con istruzione sommaria quando l'imputato è stato sorpreso in flagranza o ha commesso il reato mentre era arrestato, detenuto o internato per misura di sicurezza e non si possa procedere a giudizio direttissimo.

Il procuratore della Repubblica deve altresì procedere con istruzione sommaria quando l'imputato nell'interrogatorio ha confessato di aver commesso il reato e non appaiono necessari ulteriori atti di istruzione.

Deve infine procedersi nello stesso modo, per i reati di competenza della corte di assise o del tribunale punibili con pena detentiva temporanea o con pena meno grave, in ogni caso in cui la prova appare evidente.

In tutte le ipotesi previste nei commi precedenti, l'imputato il quale ritiene che non sussistano i requisiti per procedersi con istruzione sommaria, nel termine di cinque giorni dalla notifica di un ordine, o dalla notifica di ogni altro atto da cui si ricavi la notizia certa di un procedimento a suo carico, può chiedere, con istanza orale o scritta al procuratore della Repubblica, che si proceda con istruzione formale.

Il procuratore della Repubblica, nel termine di cinque giorni dalla presentazione dell'istanza, se accoglie la richiesta, trasmette gli atti del procedimento al giudice istruttore perché proceda con istruzione formale anche nei confronti degli altri coimputati; altrimenti la rigetta con decreto motivato che è depositato nella segreteria unitamente agli atti ed ai documenti su cui si fonda la decisione. Dell'avvenuto deposito è dato avviso, a cura del segretario, ai difensori dell'istante e degli altri imputati.

Entro cinque giorni dalla comunicazione dell'avviso di cui al comma precedente, l'imputato può proporre ricorso, con contestuale presentazione dei motivi, al giudice istruttore, il quale, se lo accoglie, dispone che si proceda contro tutti gli imputati con istruzione formale; altrimenti restituisce gli atti al procuratore della Repubblica perché prosegua l'istruzione sommaria, disponendo che ne sia data notizia all'imputato.

Il pretore, per i reati di sua competenza, procede con istruzione sommaria, quando non procede a giudizio direttissimo o con decreto ».

Il deputato Manco ha proposto di sopprimere, al secondo comma, le parole: « e non appaiono necessari ulteriori atti di istruzio-

ne ». Inoltre ha proposto di sopprimere tutto il terzo comma.

I deputati Guidi, Benedetti, Taormina, Sabadini, Cataldo, Coccia, Pellegrino, Tuccari, Pintor, Re Giuseppina, hanno proposto di sostituire l'articolo 1 con il seguente:

« I primi tre commi dell'articolo 389 del codice di procedura penale sono così modificati:

" Per i reati di competenza della corte d'assise e del tribunale, salvi i casi nei quali l'imputato sia stato sorpreso in flagranza, la indagine istruttoria è sempre rimessa al giudice istruttore.

Non ricorre l'ipotesi di flagranza quando ufficiali o agenti di polizia giudiziaria siano parti offese nel processo ».

I deputati Granzotto e Cacciatore hanno proposto di sostituire l'articolo 1 con il seguente:

« Il testo dell'articolo 389 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

" ART. 389. - (*Casi in cui si procede con istruzione sommaria.* — « Per i reati di competenza della corte di assise e del tribunale, il procuratore della Repubblica, compiute le indagini preliminari necessarie per la formulazione dell'imputazione, se ritiene manifestamente infondata la denuncia o la querela o l'istanza, chiede al giudice istruttore l'archiviazione degli atti.

In tutti gli altri casi richiede sollecitamente al giudice istruttore l'istruttoria, notificando l'imputazione alla persona sospettata di aver commesso il reato ed alla persona offesa dal reato medesimo.

Il pretore, per i reati di sua competenza, procede con istruzione sommaria, quando non procede a giudizio direttissimo o con decreto " ».

Prego gli onorevoli presentatori degli emendamenti di volerli illustrare.

GUIDI. Abbiamo presentato un emendamento con cui chiediamo che, salvi i casi di flagranza, l'indagine istruttoria venga sempre rimessa al giudice istruttore, e diciamo con chiarezza di escludere anche dall'istruttoria sommaria il caso della confessione, quando non appaiono evidenti ulteriori elementi di accertamento, come dice l'articolo 389. Perché sappiamo - lo diceva poco fa anche il deputato Bozzi nel suo intervento - che oggi non è più il momento per ritenere la confessione, come si suol dire, « la regina delle prove ». Oggi non c'è più alcuno che arrivi a ribadire questa impostazione. Quindi, noi non accogliamo questa impostazione. Riteniamo anche opportuno, con una norma interpretativa, precisare che il concetto di flagranza venga ripristinato nei suoi termini originari. Oggi, purtroppo, assistiamo ad una serie di provvedimenti definiti attraverso l'istruzione sommaria, quando la polizia sia stata parte offesa nel procedimento. Quindi, la flagranza costituisce un elemento di prova sicura che deve rendere inutili ulteriori accertamenti. Ma, quando la pubblica sicurezza è addirittura parte offesa, quando vi sia addirittura un contraddittorio fra polizia e imputato, ci troviamo di fronte ad un'interpretazione deformativa del principio della flagranza.

Pertanto, il nostro emendamento, tende, appunto, a precisare e ripristinare il concetto di flagranza nei suoi termini rigorosi. Vale a dire, si ha prova di flagranza quando, per esempio, la pubblica sicurezza sorprende l'imputato in piena esecuzione di un reato: ad esempio un furto e quindi costituisce sufficiente elemento per ritenere che gran parte della prova sia raggiunta. Ma, quando la pubblica sicurezza, sia pure per difendere se stessa, venga a trovarsi parte offesa nel processo, la cosa è diversa.

La situazione è questa: abbiamo oggi tutta una serie di processi scandalosi in Italia. Ad esempio il processo di Lucca per i fatti della Versilia, in cui la polizia è chiamata in causa per aver sparato. È evidente che in questo caso è gravemente compromessa la possibilità di acquisizione della verità.

È evidente, onorevole sottosegretario, che quando l'istruttoria è condotta da un certo tipo di magistrato, cui lo stesso ministro ha detto di avere impartito istruzioni... ! Quando il ministro si raccomanda a noi perché si passi una legge evidentemente anticostituzionale... ! Quando, molto più esplicitamente - debbo rileggere le dichiarazioni del ministro ? - egli dice: « il fenomeno ha preoccupato il Ministero di grazia e giustizia sì da indurlo a dare disposizione perché fossero trattenuti presso il pubblico ministero i casi destinati al giudice istruttore » - guardi, onorevole sottosegretario, dice proprio così ! -, credo che davvero sia una fatica inutile la sua, per cui più di uno di noi qui ha sorriso quando ella ci ha letto il testo di quel telegramma pieno di « stop » ! No, il ministro ha detto chiaramente di aver pregato i procuratori di trattenere presso di se gi atti istruttori ! Del resto, onorevole rappresentante del Governo, lo ab-

bia detto in un modo o in un altro, o anche in modo indiretto attraverso preghiere, non c'è dubbio che tutto questo qualifica che cosa sia il pubblico ministero, il quale è sottoposto alla vigilanza del Ministero di grazia e giustizia. E questo sarebbe il tipo di giudice cui voi ci pregate di restituire dei poteri che gli ha tolto la Corte costituzionale ?

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il ministro ha chiesto soltanto che si decida !

GUIDI. Direi che non si fa un processo alle intenzioni quando basta considerare le varie proposte di legge della maggioranza su questa materia – il che torna a suo onere ! – con la quali si sono cercate opportunamente altre strade che non fossero quelle che ci propone il Ministro di grazia e giustizia.

Voi ci dite che le altre soluzioni proposte comportano un sacrificio per la celerità dei giudizi. Onorevole rappresentante del Governo, qui si tratta di considerare un processo qualitativo, non quantitativo ! Noi diciamo: che tipo di giudice dovrà istruire questo processo ? Un tipo di giudice, voi ci dite, non indipendente !

Lei mi ha fatto rammentare che nella mia esposizione, c'è stata una lacuna perché non ho sottolineato anche questo fatto: un ministro che richiama gli uffici giudiziari invitandoli a non applicare la legge ! Giustamente un collega ha detto: voi date per scontato leggi non ancora approvate in Parlamento.

Voi sapete, però, che ci vuole una trattativa con la minoranza. Voi invece avete detto: o accettate questa soluzione o non se ne fa niente. E così date per scontato quanto non è ancora avvenuto, ipotecando l'avvenire. Lo avete detto nel vostro telegramma che l'*iter* della legge sarebbe stato assai rapido. No ! Invece, sarà un *iter* normale onorevole rappresentante del Governo ! E siamo, del resto, lieti che altri gruppi, come l'intervento del deputato Bozzi ha dimostrato, abbiamo individuato questi pericoli che noi identifichiamo.

Per questo il vostro intervento nei confronti degli organi giudiziari è inammissibile, perché si invitano le procure generali a disattendere la legge. E questo è reato ! È davvero stupefacente che sia proprio il ministro di grazia e giustizia ad esortare uffici ed organi della magistratura a non applicare la legge vigente che, sino ad una modifica o abrogazione sancita definitivamente dal voto del Parlamento, è legge anche per il ministro di grazia e giustizia.

Con il nostro emendamento proponiamo una soluzione ponte molto avanzata che riconosce la istruzione sommaria solo nei casi di vera flagranza. Questa è la nostra posizione sostanziale. Siamo sensibili al fatto che il deputato Bozzi e altri colleghi abbiano prospettato soluzioni intermedie. Vorrei però, dire, agli onorevoli colleghi di guardare attentamente alla riforma del codice di procedura penale che abbiamo approvato. Questo disegno di legge è, infatti, un atto diretto contro quel tipo di riforma che viene in tal modo minacciata da seri pericoli: anche al Senato, dove si dice siano pronte determinate forze a contrastarla. Badate, onorevoli colleghi, che questo disegno di legge rappresenta già un segno che ci si vuole muovere in una direzione diversa. Ripeto che la soluzione proposta dal Governo non può che porre in pericolo le posizioni e le soluzioni già acquisite in questa Commissione sul progetto di riforma. Questa non è una mia supposizione perché la sua dimostrazione sta anche nel telegramma che avete inviato alle procure. Se non fosse vero quello che affermo, infatti, avreste dovuto dare disposizioni ben diverse proprio per preparare gli uffici per l'applicazione della legge. Avreste dovuto richiamare le procure all'osservanza della legge che attualmente vige. Questo sì che sarebbe stato utile per preparare gli strumenti indispensabili per la attuazione di quelle linee generali di riforma che sono state già approvate dalla nostra Commissione.

MANCO. Desidero chiedere al rappresentante del Governo se il Consiglio superiore della magistratura abbia espresso un parere sul disegno di legge ora in discussione.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Non mi risulta.

MANCO. E il Governo ha chiesto questo parere ? Nessuno più di me vuole difendere l'autonomia del Parlamento rispetto a certi consessi. Però ritengo che, sotto il profilo tecnico, avrebbe potuto essere utile conoscere gli orientamenti del Consiglio superiore della magistratura.

Nella illustrazione del mio emendamento, partirò da premesse che sono totalmente contrarie a quelle del gruppo comunista, ma che conducono allo stesso risultato. Io, cioè, parto dalla constatazione che la Corte costituzionale, con la sua sentenza 117/1968, di fatto nulla ha

innovato. Come ho già detto nel corso della discussione generale, sono convinto che con la sentenza della Corte non si sia assolutamente detto nulla di nuovo. Ciò perché il potere di censurabilità delle decisioni del pubblico ministero già sussiste nella legge vigente, anche se la giurisprudenza non ha mai, per la verità, dato atto di questa possibilità di censura. Stabilito questo punto, qual'è la necessità del disegno di legge che ci viene presentato e del quale l'onorevole ministro, non capisco perché, né ha sostenuta l'urgenza? Secondo me, nessuna.

La novità di questa legge sarebbe rappresentata soltanto dalla possibilità che ha l'imputato di scegliere un'istruzione diversa da quella sommaria. Fermo restando che sulla decisione del pubblico ministero deve decidere il giudice istruttore (e, questa, non è una novità), al pubblico ministero vengono ancora riconosciuti i poteri di decidere in merito alla scelta della istruttoria sulla base dell'evidenza delle prove; questo è stato il motivo per cui la Corte costituzionale è intervenuta, secondo alcuni in modo innovativo, secondo altri, e me stesso, no. Rimane, poi l'altro aspetto della sentenza in merito al fatto dei vari elementi che impongono la scelta della istruttoria sommaria. Questa parte è uguale a quella dell'articolo 389 attuale. Cioè, siamo nella stessa condizione in cui oggi si trova la normativa del codice vigente. Si dice: ma, quando il pubblico ministero sceglie e sbaglia, il provvedimento è impugnato dal giudice istruttore. Anche qui non cambia nulla.

Allora è preferbile eliminare tutto ciò che può consentire una discrezionalità del pubblico ministero nella sua scelta e diamogli un binario fisso entro il quale deve stare e non uscire mai. I comunisti dicono: vogliamo la flagranza. Io aggiungo: lasciamo anche la confessione.

Quindi, possiamo consentire, anche nel caso della confessione, che il pubblico ministero svolga l'istruttoria sommaria. Credo che questi e solo questi debbano essere i limiti. Il resto togliamolo tutto se vogliamo fare veramente qualcosa di conforme alla sentenza della Corte costituzionale, soprattutto interpretata per quanto di sostanziale ha inteso esprimere.

GRANZOTTO. Circa il nostro emendamento, devo dire soltanto, dopo averlo illustrato ieri, che insisto nel mantenerlo in quanto la discussione di stamane mi ha confermato nella convinzione della sua utilità e opportunità. Esso, infatti, potrebbe risolvere la situazione. Voler persistere sul testo del disegno di legge significa mantener vivo il problema dell'incostituzionalità mentre, con le altre proposte di legge, annulliamo praticamente il principio della precostituzione del giudice naturale. A tutto questo noi, con il nostro emendamento, cerchiamo di rimediare.

PRESIDENTE. Passiamo, ora, alla votazione degli emendamenti.

GUIDI. Chiedo per il nostro emendamento la votazione a scrutinio segreto.

MANCO. Chiedo la votazione a scrutinio segreto.

GRANZOTTO. Anche per il mio emendamento chiedo la votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Ne prendo atto. Domando se le tre richieste di scrutinio segreto siano appoggiate.

(*Sono appoggiate*).

Sugli emendamenti proposti al testo del disegno di legge, di cui ho dato lettura e che sono stati illustrati rispettivamente dai deputati Guidi, Manco e Granzotto, il relatore ha già espresso parere negativo, confermato anche dal rappresentante del Governo.

Indico la votazione a scrutinio segreto sull'emendamento Manco nel testo di cui ho già dato lettura.

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione:

Presenti	26
Votanti	16
Astenuti	10
Maggioranza	9
Voti favorevoli	2
Voti contrari	14

(*Non è approvato*).

Hanno preso parte alla votazione:

Bernardi, Boldrin, Castelli, Fortuna, La Loggia, Manco, Marchetti, Micheli Pietro, Musotto, Padula, Pennacchini, Carta, Taormina, Valiante, Verga, Zappa.

Si sono astenuti:

Benedetti, Bucalossi, Cataldo, Coccia, Granzotto, Guidi, Morvidi, Pellegrino, Pintor, Sabadini.

Indìco la votazione a scrutinio segreto dell'emendamento Guidi ed altri:

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione:

Presenti 27
Votanti 26
Astenuti 1
Maggioranza 14
Voti favorevoli . . . 13
Voti contrari 13

(*Non è approvato*).

Hanno preso parte alla votazione:

Benedetti, Bernardi, Boldrin, Castelli, Cataldo, Coccia, Fortuna, Granzotto, Guidi, La Loggia, Manco, Marchetti, Micheli Pietro, Morvidi, Musotto, Padula, Pellegrino, Pennacchini, Pintor, Reggiani, Riz, Sabadini, Carta, Taormina, Valiante, Zappa.

Si è astenuto: Bucalossi.

Indìco la votazione a scrutinio segreto sull'emendamento Granzotto e Cacciatore.

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione:

Presenti 27
Votanti 26
Astenuti 1
Maggioranza 14
Voti favorevoli . . . 12
Voti contrari 14

(*Non è approvato*).

Hanno preso parte alla votazione:

Benedetti, Bernardi, Boldrini, Cacciatore, Castelli, Cataldo, Coccia, Fortuna, Granzotto, La Loggia, Manco, Marchetti, Micheli Pietro, Morvidi, Musotto, Padula, Pellegrino, Pennacchini, Reggiani, Sabadini, Riz, Carta, Taormina, Valiante, Verga, Zappa.

Si è astenuto: Bucalossi.

Il deputato Guidi ha presentato, a nome del decimo dei membri della Assemblea, corredata dal prescritto numero di firme, la richiesta di rimessione all'Asssemblea del disegno e delle proposte di legge in discussione ai sensi del penultimo comma dell'articolo 40 del Regolamento della Camera.

La discussione è, quindi, sospesa.

La seduta termina alle 12,35.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO