COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

XXXVI

SEDUTA DI VENERDÌ 4 GIUGNO 1965

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ZAPPA

INDICE

PAG.

Congedi:

PRESIDENTE 519

Comunicazione del Presidente:

PRESIDENTE 519

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

Disposizioni sull'istruzione sommaria (*Approvato dalla II Commissione permanente del Senato*) (2381)

PENNACCHINI: Assistenza dei difensori nell'istruzione sommaria. (2136) 519

PRESIDENTE. 519, 523, 524

GUIDI 523

PENNACCHINI, *Relatore* 520

La seduta comincia alle 17,05.

DELL'ANDRO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati: Amatucci, Bisantis e Bova.

Comunicazione del Presidente.

PRESIDENTE. Comunico che, per il provvedimento all'ordine del giorno della seduta odierna, il deputato Sartor è sostituito dal deputato Bonaiti.

Discussione del disegno di legge: Disposizioni sull'istruzione sommaria (Approvato dalla II Commissione permanente del Senato) (2381) e della proposta di legge d'iniziativa del deputato Pennacchini: Assistenza dei difensori nell'istruzione sommaria (2136).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Disposizioni sull'istruzione sommaria » (2381) approvato dalla II Commissione permanente del Senato nella seduta del 20 maggio 1965, e della proposta di legge d'iniziativa del deputato Pennacchini: « Assistenza ai difensori nell'istruzione sommaria » (2136).

Comunico che la I Commissione Affari costituzionali ha chiesto alla presidenza della Camera di esprimere il parere alla nostra Commissione su questo disegno di legge, considerata la natura costituzionale dei problemi ad esso connessi. Dato che il parere della Commissione affari costituzionali non è vincolante in questo caso, non trattandosi di questioni relative al pubblico impiego, prego il relatore Pennacchini di svolgere comunque la relazione.

PENNACCHINI, *Relatore*. Le vicende che hanno portato alla presentazione del disegno e della proposta di legge oggi in esame sono troppo note perché debba dilungarmi ad illustrarne i particolari.

Ricorderò soltanto, per sommi capi – rinviando per una conoscenza più diffusa e dettagliata alle relazioni che accompagnano il disegno e la mia proposta di legge – primo, la « Novella », cioè la legge 18 giugno 1955, n. 517, con cui è stata data attuazione alla norma costituzionale del diritto alla difesa in ogni stato e grado del procedimento (articolo 24 della Costituzione)); secondo, la sentenza delle Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione in data 17 maggio 1958, con cui è stata esclusa, in sede interpretativa, l'applicabilità all'istruzione sommaria delle prerogative concesse con la « Novella »; terzo, la sentenza n. 11 del 4 febbraio 1965 della Corte costituzionale, con cui è stata respinta l'eccezione di incostituzionalità dell'articolo 392 del Codice di procedura penale, motivando tale decisione con una diversa interpretazione da dare alle norme in base alle quali era stata esclusa l'applicabilità della « Novella » all'istruzione sommaria.

La base del dissenso è costituita, come ognuno può rilevare, dall'interpretazione dell'articolo 393 del Codice di procedura penale, per cui nell'istruzione sommaria si osservano le norme stabilite per l'istruzione formale « in quanto applicabili ».

Per la Cassazione tale applicabilità è esclusa; per la Corte costituzionale tale applicabilità è, invece, possibile e doverosa.

È evidente che su tale contrasto si impernia una questione di fondo, ben più importante e delicata, che concerne l'autorità cui compete l'interpretazione della legge. La Corte di cassazione, quale massimo esponente del potere giurisdizionale, rivendica a se tale diritto: la Corte costituzionale, pur non pronunciandosi direttamente in materia, fonda la costituzionalità della norma su una asserita più esatta interpretazione della legge e, pertanto, la interpreta a sua volta.

Da qui un gravissimo conflitto di competenza che influenza, con i suoi riflessi, lo svolgimento dei processi, la validità di quelli conclusi e, in genere, l'opinione pubblica, come ognuno di noi ha potuto constatare. Né il contrasto sembra destinato a comporsi spontaneamente, avendo le due corti, anche recentemente, ribadito ciascuna il proprio punto di vista.

Ritengo doveroso, quale relatore, rendervi noto che, anche in seno alla nostra Commissione, sono emersi due indirizzi nettamente differenziati (questo mi è stato detto privatamente, ma ufficialmente, con l'incarico di riferirne in Commissione): l'uno favorevole al carattere innovativo, l'altro al carattere interpretativo da attribuire alla norma. Sembrerebbe questione di sottile differenza ma, invece, la questione è importantissima, perché a seconda se si scelga l'uno o l'altro indirizzo, la norma deve applicarsi *ex nunc* o *ex tunc*.

Cercherò di illustrare entrambi gli indirizzi: tutti e due a mio avviso fondati su argomentazioni assai valide e precise.

Lasciando ai colleghi che interverranno nella discussione il compito di colmare eventuali mie imperfezioni o lacune. Esaminerò, innanzi tutto, la prima tesi che chiamerò « innovativa » e che, per essersi concretata anche nella mia proposta di legge, presentata prima del disegno di legge e perciò, almeno lo spero, da considerare spontanea e immune da influenze, trova il favore del vostro relatore senza, per altro, voler pregiudicare quelle che saranno le decisioni finali.

A questo scopo mi sia concesso, in via pregiudiziale, di allontanarmi per un momento dallo stretto contenuto giuridico della questione, per esporre alcune osservazioni che riguardano, prima di tutto, l'opportunità ed il buon senso. La materia non va esaminata, come è stato fatto da qualche membro, anche, autorevole, del mondo giuridico o da organi informativi dell'opinione pubblica (ricordo l'opportunità di quell'intervento che feci in occasione dell'ultimo dibattito televisivo sulla crisi della giustizia) con lo spirito con cui si assisterebbe ad una competizione sportiva, nell'intento di vedere – più per curiosità che per interesse – quale delle due parti in causa finirà per prevalere. Il Parlamento, intervenendo in merito, non deve – e non vuole – assumere funzioni d'arbitro in questa interessante questione. Ma, considerato che il contrasto esiste per casi oggettivi, e che ambedue le tesi sono fondate e degne del massimo rispetto – se non altro per l'autorità da cui promanano – si rende evidente la necessità di riprendere, in questa sede, la discussione, già avvenuta al Senato, sul valore da attribuire alle nuove norme che stiamo formulando.

Al Senato è stato da più parti ravvisato l'aspetto interpretativo da dare alla nuova legge, ma si è cercato di eludere questo argomento (non ho avuto il testo stenografico integrale delle sedute, ed ho letto solamente i resoconti sommari del Senato), almeno così

mi è sembrato, allo scopo evidente di non toccare delle suscettibilità. Apprezzo questo intento, condiviso anche da me, ma osservo che in questo modo non si evitano le suscettibilità (del resto poco importanti quando si deve legiferare), e che non è il più idoneo per lasciare insoluta una questione di fondo molto più importante: quella della portata della norma e del suo campo di applicazione.

Ogni perplessità invece, a mio avviso, viene eliminata se ci si orienta, in modo chiaro e senza possibilità di equivoco, a considerare l'intervento del legislatore non in funzione interpretativa, ma decisamente innovativa. In questo modo si evitano suscettibilità, contrasti, reazioni, perché si finisce con l'attribuire generale rispetto alle tesi finora sostenute dalle due corti.

A questa stessa conclusione si giunge, del resto, esaminando il testo trasmessoci dal Senato, nel quale ogni intenzione interpretativa sembra esclusa. È bensì vero che il Senato ha aggiunto, al testo proposto dal Governo, l'articolo 2, delimitando il campo di applicazione della norma; la delimitazione così, come formulata dal Senato, potrebbe lasciare adito ad appigli per quanto riguarda tutta la materia rimasta fuori dalla delimitazione stessa, cioè i procedimenti già esauriti.

Non è il caso di preoccuparsi di questa possibile eccezione dato che sarebbe impresa certamente possibile, ma improba, sostenere la riapertura dei procedimenti esauriti e definiti; tuttavia, e non allo scopo di sottolineare quanto da me previsto nella mia proposta di legge, meglio sarebbe stato sancire esplicitamente la validità di quanto esaurito prima della delimitazione in esame. In altre parole, avrei preferito che l'articolo 2, anziché basato sul concetto che la norma deve essere applicata ai provvedimenti non ancora definiti, si fosse riferito, esplicitamente, nel principio che « sono validi i procedimenti definiti prima della entrata in vigore della norma ». In tal senso suona anche l'articolo 2 della mia proposta; dico questo non per valorizzarla, ma solo perché spinto dal desiderio di dare vita ad una legge efficiente al massimo.

Il Governo non ha voluto prevedere la norma regolatrice dei procedimenti in corso, che poi è stata inserita dal Senato in forma meno precisa di quella contenuta nella mia proposta, anche se coincide nella sostanza.

Per non ritardare l'*iter* della legge, attesa da tutti i settori interessati, mi rimetto alla Commissione; se essa riterrà di apportare delle modifiche al testo del Senato, ciò consentirà di formulare gli articoli con una maggiore completezza riguardo alla casistica.

Sono questi i motivi per i quali, pur esprimendo qualche perplessità sulla formulazione proposta dall'altro ramo del Parlamento, ritengo – sempre nei limiti della prima tesi – che non debba tardare oltre l'emanazione di una legge che metta fine ad uno stato di grande disagio della amministrazione della giustizia.

Rilevo, infine, che proprio per abbreviare i termini, nella mia proposta di legge, ho indicato nel primo giorno successivo alla sua pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale* l'entrata in vigore della legge; il Governo non ha ritenuto di riprendere tale concetto, ed il Senato quindi non l'ha introdotto. Da parte mia ovviamente non insisto, sempre per rendere più rapida l'approvazione della legge, però con la riserva di intervenire in merito ad altre eventuali modifiche.

Veniamo, ora, alla seconda tesi, a quella cioè che abbiamo definito « interpretativa ». Devo, prima di tutto, dire che gli argomenti addotti dai sostenitori di questo indirizzo sembrano anche a me assai validi, e sono condivisi da larghi settori della stessa maggioranza, oltre che da qualificati esponenti del mondo giuridico. Si sostiene da quest'altra sponda: 1) che statuire il carattere innovativo nella norma significherebbe comunque prendere posizione a favore di una delle due tesi e, precisamente, di quella sostenuta dalla Cassazione, perché la volontà di innovare comporta automaticamente il riconoscimento che la legge attuale è carente. In questo modo si respingerebbe la tesi della Corte costituzionale secondo cui già le vigenti norme della « Novella » sono applicabili all'istruzione sommaria; 2) che la scelta, così operata, suffraga la tesi più lontana dallo spirito e dalla lettera della Costituzione, quella tesi cioè che escluse l'applicazione della « Novella » nell'istruzione sommaria; 3) nel corso dei lavori preparatori della « Novella » è emersa ben chiara la volontà del legislatore di estenderne l'applicazione anche all'istruzione sommaria, quindi non di nuova volontà si deve parlare bensì di interpretazione autentica; 4) il legislatore non è arbitro, ma parte in causa, avendo già chiaramente indicato nella legge il proprio pensiero, che è favorevole alla applicazione della « Novella » all'istruzione sommaria; 5) qualora si pensasse di intervenire su tutti i procedimenti di istruzione sommaria, per tutelare i principî sanciti dalla Costituzione si

presenterebbe la necessità – e giustamente a mio avviso, nel caso in cui si approvi questo indirizzo – di formulare una apposita proposta di legge per prolungare il periodo di prescrizione in caso di annullamento del procedimento; 6) che, nel caso fosse approvato il testo del Senato, sorgerebbe certamente il quesito sulla costituzionalità di una legge che dichiara validi procedimenti svoltisi in aperto contrasto con la Costituzione e che, comunque, non è potere del Parlamento sanare con legge di efficacia retroattiva una norma applicata in difformità al precetto costituzionale. Con molto piacere ed interesse ho appreso dal Presidente che la Commissione affari costituzionali ha chiesto di esprimere il proprio parere, che si dovrà incentrare proprio su questo punto; 7) infine, che non si può passare un colpo di spugna risanatrice sui procedimenti viziati, dato anche il numero di tali procedimenti, si aggira sui nove decimi di tutti quelli finora celebrati.

Come si vede, c'è tanta materia di meditazione, ma alcune cose credo che dobbiamo dichiararle a gran voce fin da questo momento.

Primo, siamo d'accordo, mi pare, in tutti i settori, che la volontà attuale del legislatore è quella di estendere le norme della « Novella » all'istruzione sommaria, prologo non troppo lontano, mi auguro, dal nuovo codice di procedura penale, che dovrà consacrare il rito accusatorio in luogo dell'attuale processo istruttorio; sarà in tal modo assicurata anche l'attuazione dell'opportuna norma che non affida più al pubblico accusatore l'istruttoria ma soltanto al giudice.

Secondo, la Camera, e per essa la nostra Commissione, deve far tacere le voci – che da troppe parti si levano e che parlano non sempre a torto – soprattutto per questo argomento, di inerzia, di confusione, di lavaggio di mani, di castagne tolte dal fuoco con sacrificio altrui. Dobbiamo decidere in un senso o nell'altro in piena responsabilità, e non sfuggire o ripararci dietro i diti mignoli. Inutile ed inopportuna, mi sembra, la proposta, da qualche parte affiorata, secondo la quale si dovrebbe lasciar correre ed attendere magari che la Corte costituzionale, nuovamente investita, dichiari incostituzionali le parole « in quanto applicabili » contenute nell'articolo 392 del codice di procedura penale. Tutti gli illustri organi di applicazione ormai, pur doverosamente esprimendosi, hanno guardato al vertice, al legislatore, ed il lagislatore si deve pronunciare, non importa se influenzato più dalla dottrina o dalle circostanze o dalla pratica o dal buon senso; quello che importa è che si pronunci, che non sfugga al proprio dovere e alle sue responsabilità. Sono talmente certo che voi, onorevoli colleghi, siete persuasi di ciò, che mi sento di respingere le accuse che ci sono state rivolte, di volere eludere le responsabilità e di strozzare in un semplice dibattito di Commissione questioni che investono i sacri diritti dei cittadini, la loro ansia di giustizia e di libertà. Intervenendo in un recente dibattito relativo alla depenalizzazione ho condannato la concezione dello Stato vessatore ed autocratico, ricordando che i cittadini non sono sudditi ma promotori del diritto. Nulla, quindi, ritengo che in questa sede sia strozzato od eluso.

Per contro non posso tacere la mia preoccupazione per le conseguenze pratiche che deriverebbero all'amministrazione della giustizia qualora non si regolasse in modo definitivo il passato ed i procedimenti in corso. Sento già le obiezioni dei colleghi; si transige sui principî accada quello che può accadere, ma, è poi transazione sui principî quello che si propone? I procedimenti esauriti e giudicati in questi dieci anni, dalla *Novella* in poi, anche se iniziati con l'istruttoria carente sotto il profilo costituzionale, non hanno forse avuto uno svolgimento irreprensibile, perfetto nel loro dibattito e, quel che più conta, nella loro definizione? Siamo, poi, certi che quel vizio nell'istruttoria abbia influenzato – al punto di modificarlo o addirittura di capovolgerlo – il giudizio finale, la sostanza del giudicato? Ce la sentiamo di annullare tanti procedimenti in corso, di permettere forse la riapertura (a mio giudizio possibile con una legge interpretativa) di tanti procedimenti esauriti, solo per un vizio istruttorio, certamente presente, ma ben di rado, e forse mai, determinante una sentenza diversa?

Si è pensato ai riflessi presso l'opinione pubblica che, in minima parte, comprenderebbe le ragioni sostanziali del provvedimento ma che, in maggioranza, vedrebbe con stupore e sgomento posti in discussione rei ed innocenti, casi clamorosi che avevano dato al cittadino la certezza della presenza operante dello Stato equo, dello Stato sociale che assolve e condanna, che è giusto nel punire e nell'assolvere, che è pronto a reprimere e ad edificare? L'opera della magistratura è stata, finora, di tranquillità e sodisfazione per i cittadini. Può l'autorità della toga, in tanti casi, molti dei quali seguiti con ansia, trepidazio-

ne ed interesse da parte della popolazione, essere annullata con la ripresa dall'inizio del procedimento solo per vizio procedurale della istruttoria?

Si è richiamata più volte la responsabilità del legislatore; ebbene, questa responsabilità è complessa e deve tenere conto di tanti fattori e deve essere, soprattutto, improntata alla realizzazione e all'ottenimento del bene comune. Compito del legislatore è di produrre verso il bene, correggere o reprimere verso il male, ma guai se, volendo soltanto correggere, volesse anche reprimere! Credo, onorevoli colleghi, di non avere altro da dire.

Come commissario, non come relatore, ho espresso il mio punto di vista; potrei, molto pedestremente, riassumerlo così: favorevole forse alla tesi interpretativa sotto l'aspetto dottrinale, favorevole alla tesi innovativa sotto quello pratico, ma se dovessi votare, consapevole della mia responsabilità di fronte al paese e pur informandolo della inoppugnabilità dell'altra tesi, voterei senza tentennamenti per il sistema pratico, cioè per il testo trasmessoci dal Senato. Ritengo, in tal modo, pur sacrificando gli idoli dottrinari cui il Ministro Reale mi rimprovera di essere troppo legato, di operare con piena responsabilità di coscienza in favore del bene comune.

Ho espresso, come mio dovere, pur con semplicità e senza retorica, il mio parere. A voi, illustri colleghi – certo più eruditi di me, certo portati con irrefrenabile impulso a rispettare innanzitutto la voce della coscienza – spetta di esprimere il vostro parere.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

GUIDI. Credo sia difficile aggiungere temi od argomenti dopo l'esposizione panoramica del Relatore, che ha compreso la tesi e l'antitesi ed ha, anche, sostenuto le ragioni dell'una e dell'altra. Non ho intenzione di ripeterle.

Quindi, il compito nostro è quello di scegliere. Però, credo che debba essere lodato senza riserve il contributo apportato dal relatore. Tuttavia, bisogna precisare l'ordine di scelte che egli indica: l'orientamento non avviene tra una scelta dottrinaria e una pratica, bensì tra una scelta costituzionale e una scelta che non lo è. Del resto a me è parso che il relatore, addentrandosi nella disamina degli argomenti, si sia schierato intellettualmente (sia pure usando il dubitativo: « forse ») dalla parte della soluzione che egli definisce dottrinaria, e che è una soluzione di fedeltà alla Costituzione. Credo non ci sia molto da aggiungere, se non la raccomandazione di tener presente che ci troviamo di fronte ad un conflitto di poteri. Si discute sulle responsabilità. Credo che, serenamente, non si possa escludere l'esistenza di una responsabilità da parte del Parlamento. Perciò penso che la peggiore delle conseguenze possa concretarsi in una scelta che verrebbe da noi fatta sapendo che la norma è una norma costituzionale.

Ritengo, onorevole Pennacchini, che, varata una legge simile, non sia pensabile che essa cada sotto la censura della Corte costituzionale (soprattutto per quanto riguarda l'articolo 2, poiché l'articolo 1 lascia la possibilità di molteplici interpretazioni) e, una volta dichiarata incostituzionale, non riapra ancor più acutamente lo stesso problema.

Onorevoli colleghi, stiamo per affrontare una questione di carattere squisitamente politico e costituzionale. Il tema è di grande importanza, poiché si tratta della garanzia della tutela dei diritti della difesa. Ma in esso si inserisce il problema dei rapporti fra due organi dello Stato, l'uno di carattere costituzionale e l'altro che rappresenta il supremo organo della magistratura. Sarebbe interessante sapere perché questo avviene. Forse non è inutile ricordare che la Suprema corte di cassazione, quando la Corte costituzionale non era ancora in vita, ha assolto il suo compito in un certo modo. Con il sorgere della Corte costituzionale, si sono avute sentenze favorevoli ai principî dettati dalla Costituzione (non voglio anticipare un giudizio sulle decisioni della Corte costituzionale in quanto vi sono state sentenze positive ed altre fortemente negative) ed è innegabile, tuttavia, che alcune sentenze hanno portato dei validi contributi ed i colleghi ricordano certamente quali siano le decisioni emesse anche in contrasto con le sentenze della Suprema corte di cassazione.

A questo punto credo, veramente, che la peggiore soluzione sia quella di cercare di non dare torto né all'uno né all'altro organismo. È impossibile assumere un simile atteggiamento; forse ci si è illusi, attraverso la formulazione del presente progetto di legge, di dar luogo a questa interpretazione. In realtà, quando il problema si rinnoverà nei confronti degli interpreti e del cittadino stesso, non si dovrà dire che il Parlamento è venuto meno al suo fondamentale compito, che non è solo di varare una buona legge ma, soprattutto, quello di corrispondere ad un dovere di carattere costituzionale. Non è vero che di fronte a queste situazioni ci si possa mantenere neutri, come in una manifestazione agonistica. Il ruolo del Parlamento ha un carattere su-

premo in quanto il nostro stesso sistema democratico pone il Parlamento al vertice degli altri organi dello Stato. Non è possibile, in questo caso, rimanere agnostici, oppure approvare una legge che non appaia favorevole né all'un organo né all'altro. Qui è in gioco anche il problema dell'interpretazione e della applicazione della Costituzione: si tratta, in definitiva, di stabilire la validità dell'articolo 24 della nostra Carta costituzionale. Si tratta di riconoscere che il diritto alla difesa è inviolabile; è assurdo pensare, quindi, di limitarlo nel tempo, affermando che « d'ora in poi » si applicherà lo spirito dell'articolo 24 della Costituzione e, così, indubbiamente, si fa riferimento alla *Novella* del 1955, ma si statuisce che questo spirito dell'articolo 24 si applicherà nella sua pienezza dalla entrata in vigore di questa legge. Ma, la Costituzione stabilisce che un simile diritto è inviolabile, per cui non può vener limitato neppure dalla volontà del legislatore.

Per queste ragioni che ho esposto, ritengo opportuno che la Commissione affari costituzionali dia il suo parere; tale esame non solo si rivelerà opportuno se l'orientamento sarà ancora una volta di fedeltà all'interpretazione del dettato costituzionale, ma sarà anche di molto aiuto alla nostra Commissione nella ricerca di una scelta precisa, di portata interpretativa e non innovativa.

A nome del gruppo comunista, mi riservo di intervenire ulteriormente nella discussione, una volta venuti a conoscenza del parere della Commissione affari costituzionali. Per il momento, di fronte alla scelta prospettata dal relatore, sentiamo il dovere di esprimere la nostra scelta che invita il Parlamento ad orientarsi ad interpretare la portata della legge stessa ed a pronunciarsi nel senso della più ampia tutela dei diritti della difesa.

Vi è forse una sola considerazione da fare. Il collega Pennacchini, per portare argomenti alla soluzione pratica, si chiede: siamo certi che l'interpretazione restrittiva (e qui traduco: la violazione dell'articolo 24 della Costituzione) nel procedimento con rito sommario abbia influenzato alcune sentenze in determinati processi? Io credo che violando le garanzie si creino proprio quelle condizioni che finiscono con l'influenzare il giudicato. Quando si comprime la tutela della difesa, indubbiamente si crea tale pericolo, e in questo senso ha valore la tutela della garanzia della difesa. Di fronte a tale constatazione, abbiamo il dovere di informare la legge al principio costituzionale.

PRESIDENTE. Sia il Relatore sia il deputato Guidi a nome del gruppo comunista, ritengono opportuno acquisire il parere della Commissione affari costituzionali. Mi associo a tale opinione. Del resto, ho già preso contatto con il Presidente di quella Commissione, il quale mi ha assicurato che questo argomento sarà uno dei primi ad essere trattati alla ripresa dei lavori parlamentari. Mi auguro che si possano accelerare i tempi, applicando però sempre la massima serenità e diligenza nella valutazione, per concludere la discussione di questo provvedimento, che non esito a definire scottante.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 18.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. ANTONIO MACCANICO

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI