

logica avviata dal Governo; conosco le iniziative del Governo e il nuovo modello di sicurezza stradale elaborato dal Ministero dei lavori pubblici e, in particolare, dal sottosegretario Fabris che ha ricevuto una delega specifica per questa materia. Tale modello mira ad eliminare i cosiddetti punti neri che, rispetto alla rete viaria italiana, sono quei tratti che non garantiscono una sicurezza totale. Credo che a questo proposito il Ministero dei lavori pubblici abbia chiesto 1.050 miliardi e probabilmente bisognerà valutare questo impegno di spesa. Si potrebbe anche cominciare a discutere di nuovo sulle regole per la mobilità dei TIR in modo che siano maggiormente conformi a quelle europee. Sono d'accordo con lei anche sul fatto che a volte basterebbero gli accorgimenti più semplici: l'uso del casco e delle cinture di sicurezza, in qualche modo, eliminerebbe molte delle cause di queste tragedie.

L'impegno, che spero sia anche del Governo, è quello di evitare riflessioni soltanto estive e di affrontare il problema, non appena sarà possibile, nel suo complesso.

PRESIDENTE. Passiamo all'interrogazione Di Luca n. 3-04090 (*vedi l'allegato A — Interrogazioni a risposta immediata sezione 6*).

L'onorevole Di Luca ha facoltà di illustrarla.

ALBERTO DI LUCA. Dopo periodi ben più bui di questo, abbiamo da anni venti vittime al giorno sulle nostre strade. Quali sono le cause? La principale è che in Italia non si insegna a guidare, tutt'al più si indica come ottenere la patente.

Non è poi mai stata fatta — e men che meno la sta facendo questo Governo — una seria politica di programmazione per spostare su ferrovia quel 70 per cento di traffico merci che oggi, invece, intasa le nostre strade. In più, ci si limita ad intervenire con azioni periodiche di repressione, tipicamente estive, che comunque servono solamente ad una propaganda politica, ma che certo non contri-

buiscono alla diminuzione dei numerosi sinistri mortali.

Le chiedo, signor Vicepresidente, se il Governo voglia finalmente fare qualcosa a breve di utile e di concreto.

PRESIDENTE. Il Vicepresidente del Consiglio dei ministri ha facoltà di rispondere.

SERGIO MATTARELLA, Vicepresidente del Consiglio dei ministri. Presidente, anche in questo caso potrei rispondere soltanto «sì», ma ovviamente darò una risposta più articolata.

Ho ricordato poc'anzi che il Governo ritiene che la mera repressione non sia sufficiente ad incrementare il livello di sicurezza sulle strade. Naturalmente la repressione dei comportamenti più gravi va attuata con decisione, tenendo conto che molti incidenti potrebbero essere evitati con una guida più responsabile ed attenta.

L'uso di attrezzature idonee ad aumentare la sicurezza stradale deve essere promosso tenendo conto che il mercato automobilistico è internazionalizzato (mi riferisco ad alcune considerazioni contenute nell'interrogazione presentata dal collega Di Luca). A questo proposito devo ricordare che le vetture prodotte negli Stati membri dell'Unione europea sono omologate nei paesi di origine in base a norme tecniche armonizzate su scala europea. Come è noto, l'adozione delle procedure di omologazione è di competenza del Consiglio dell'Unione. Le norme relative trovano poi attuazione nell'ordinamento dei singoli Stati membri.

Il Governo intende naturalmente adoperarsi in tutte le sedi, anche quella europea, per dare seguito a quanto già attuato nell'area della sicurezza nelle forme più utili e sperimentate nel nostro paese.

Ad avviso del Governo, inoltre — anche questo è un punto contenuto nell'interrogazione del collega Di Luca —, i limiti di velocità possono essere differenziati in riferimento alle condizioni delle strade e della circolazione. Infatti, se è noto che le autovetture più attrezzate sotto il profilo della sicurezza garantiscono meglio la

protezione delle persone trasportate, è anche vero che nella maggior parte degli incidenti sono coinvolte vetture dalle caratteristiche molto diverse e che un'elevazione dei limiti di velocità per i veicoli più sicuri — come suggerisce il collega Di Luca nella sua interrogazione — rischierebbe di produrre effetti negativi sulle altre vetture in circolazione.

Come in altre risposte fornite oggi sullo stesso argomento, ciò che voglio sottolineare è che il versante dell'educazione stradale, particolarmente per i giovani, è una risposta da potenziare notevolmente. Occorre attivare contestualmente e con costanza, in definitiva, tutti gli strumenti a disposizione per fare sì che cresca la consapevolezza che un viaggio non è una gara e che oltre alla sicurezza propria, che va garantita, deve essere tutelata anche quella di tutti coloro che circolano sulle strade.

PRESIDENTE. L'onorevole Di Luca ha facoltà di replicare.

ALBERTO DI LUCA. La ringrazio, Vicepresidente Mattarella, ma debbo dire che nella risposta che ha fornito a me e ad altri colleghi trovo un filo comune, cioè che non si parla mai di tecnologie e di progresso; sembra che questo sia un aspetto comune a tutti i passaggi governativi. Oggi in Italia, come in tutti i paesi europei, abbiamo delle berline che, se dotate di ABS, possono frenare sul bagnato, a 130 chilometri l'ora, in 89 metri, mentre una vettura da città, un'utilitaria, sempre a 130 all'ora sul bagnato se dovesse fermarsi dritta — cosa che non succede quasi mai —, lo farebbe in 135 metri. Questo è ciò di cui bisogna tenere conto, del fatto cioè che sulle nostre strade circolano mezzi tecnologicamente diversi. Bisogna incentivare innanzitutto — è la cosa più semplice — l'uso delle cinture di sicurezza, ma sicuramente anche dell'*airbag*, dell'ABS, dell'*antiskid* e, perché no, del condizionatore d'aria.

Come incentivare tutti questi sistemi, che comunque costerebbero all'utente? Per esempio, ridisegnando i limiti di

velocità in base alla sicurezza oggettiva dell'auto ovvero in base al tipo di strada. Non bisogna pensare, quindi, di ridurre i limiti di velocità, come qualcuno all'interno del Governo ha sostenuto, ma bisogna adeguarli al tipo di auto sul quale ogni persona decide di guidare.

Su una autostrada a tre corsie, una berlina con l'ABS e l'*antiskid* che va a 160 all'ora è certamente meno pericolosa della piccola auto da città che, invece, non ha l'ABS e va a 120 all'ora. Oltre tutto, considerato che in questo periodo si parla sempre di grandi incidenti autostradali — ho concluso —, ricordo che il 75 per cento degli incidenti, con il 41 per cento dei morti, avviene all'interno delle nostre città e non in aree autostradali.

PRESIDENTE. È così esaurito lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata.

Spendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 15,45, è ripresa alle 16.

Discussione congiunta della proposta di legge costituzionale: S. 3619-3623-3630-3638-3665 — Senatori Pera ed altri: Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione (approvata in prima deliberazione, dal Senato) (5735), delle abbinare proposte di legge costituzionale: Pecorella ed altri (5359), Saraceni ed altri (5370), Pisapia (5377), Soda (5443); Pecorella (5475), Pecoraro Scania e Matranga (5696); e della proposta di legge costituzionale Veltroni ed altri, Calderisi ed altri, Rebuffa e Manzione, Paissan, Boato, Boato: Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni (approvata, in prima deliberazione, dalla Camera e modificata in prima deliberazione dal Senato) (5389-5473-5500-5567-5587-5623).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta della proposta di

legge costituzionale, già approvata in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato, d'iniziativa dei senatori Pera ed altri; Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione, delle abbinate proposte di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Pecorella ed altri; Saraceni ed altri; Pisapia; Soda; Pecorella; Pecoraro Scanio e Matranga; e del testo unificato delle proposte di legge costituzionale, già approvato, in prima deliberazione, dalla Camera e modificato, in prima deliberazione, dal Senato, di iniziativa dei deputati Veltroni ed altri; Calderisi ed altri; Rebuffa e Manzione; Paissan; Boato; Boato: Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni.

(Contingentamento tempi discussione generale congiunta - A.C. 5735 e 5389)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo complessivo riservato alla discussione generale congiunta, in base ai tempi già previsti per l'esame di ciascuno dei provvedimenti, è così ripartito:

relatore: 1 ora e 20 minuti;

Governo: 1 ora;

richiami al regolamento: 20 minuti;

interventi a titolo personale: 3 ore e 18 minuti (48 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 13 ore e 10 minuti, è ripartito nel modo seguente:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 2 ore e 20 minuti;

forza Italia: 2 ore e 4 minuti;

alleanza nazionale: 1 ora e 57 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 1 ora e 49 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 1 ora e 46 minuti;

comunista: 1 ora e 37 minuti;

i democratici-l'Ulivo: 1 ora e 37 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 3 ore e 30 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

rinnovamento italiano popolari d'Europa: 40 minuti; UDEUR: 39 minuti; verdi: 31 minuti; rifondazione comunista: 28 minuti; CCD: 28 minuti; socialisti democratici italiani: 17 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 11 minuti; minoranze linguistiche: 8 minuti; patto Segni riformatori liberaldemocratici: 8 minuti.

(Discussione congiunta sulle linee generali - A.C. 5735 e 5389)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione congiunta sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Soda.

ANTONIO SODA, *Relatore*. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, riprende questo cammino tormentato delle riforme con due provvedimenti, l'uno che incide sulla forma di governo delle regioni e contemporaneamente sulla potestà statutaria delle stesse e l'altro sul sistema delle garanzie.

Inizierò la mia relazione da quest'ultimo provvedimento che riguarda il cosiddetto « giusto processo », termine al quale farò riferimento, ancorché a mio avviso sarebbe più corretto parlare di « processo dovuto secondo legge ed equità ».

Gran parte dei principi che sono contenuti nel testo all'esame dell'Assemblea

riprendono le riflessioni, gli approfondimenti e le elaborazioni della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, di cui è stato relatore l'onorevole Boato. Le ragioni di questa riforma costituzionale affondano le radici, da una parte, nella riconosciuta insufficienza della Carta costituzionale sulle garanzie del processo e, dall'altra, in una vicenda politica legislativa che abbiamo vissuto, un tema di definizione e interpretazione dell'articolo 513 del codice di procedura penale riformato con la legge 7 agosto 1997, n. 267, e successivamente dichiarato illegittimo, nel secondo comma, da una pronuncia della Corte costituzionale del 26 ottobre 1998.

Vi è dunque una ragione che definirei di carattere storico e una motivazione di politica legislativa. In Commissione e nel dibattito fuori dalla Commissione ho sentito riproporre il tema della superfluità di un intervento del legislatore costituzionale in questa materia per asserita compiutezza della nostra Carta fondamentale. Questa è una polemica che era già stata sollevata nella Commissione bicamerale e che non voglio riprendere in tutti i suoi aspetti e in tutta la sua dimensione, a cui però occorre fare cenno per dare anche una risposta poiché si tratta di una polemica che si ripete anche e soprattutto nello schieramento al quale appartengo.

Orbene, sulla ragione storica, i limiti della nostra Costituzione, mi limito ad osservare che l'elaborazione costituzionale sui diritti inviolabili della persona, contenuti sia nella prima parte della Costituzione sia nella parte ordinamentale, avvenne in un'epoca nella quale il nostro processo penale, in particolare, era uniformato al sistema inquisitorio e quindi aveva come caratteri dominanti la segretezza, la scrittura, l'assoluta mancanza di garanzie per l'imputato durante tutta la fase istruttoria. Tale processo, come tutti sanno, è stato soggetto, nel suo modello, a critiche di legittimità costituzionale e solo tardivamente, con alcune sentenze della Corte, è iniziato il cammino delle garanzie.

Vi è un altro elemento che denuncia i limiti della Carta costituzionale ed è dato dalla circostanza che, a seguito dell'approvazione della nostra Costituzione, sono intervenute numerose convenzioni internazionali in materia di garanzia del processo che sono state sottoscritte e ratificate anche dal nostro paese.

La materia del sistema giustizia, soprattutto, in quel delicato versante che è rappresentato dalla ricerca dell'equilibrio fra indipendenza della magistratura e responsabilità dei magistrati, dell'accusa e del dibattimento e, quindi, dei giudici, è un tema in continua evoluzione non soltanto nel nostro paese ma anche negli altri paesi ad ordinamento più vicino al nostro; mi riferisco, in particolare, ai sistemi processuali cosiddetti continentali per distinguerli dai sistemi di ispirazione anglosassone.

Nella costruzione del diritto internazionale sulle garanzie della persona nei confronti dei poteri pubblici connessi all'esercizio della giurisdizione, occorre richiamare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, approvata a Roma nel lontano novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con legge nel 1955, ed il patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 dicembre 1966 e ratificato in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881.

Accanto ai principi ed alle norme internazionali citati, vi è tutta l'elaborazione giurisprudenziale delle corti internazionali di giustizia, in particolare per quanto ci riguarda della Corte europea sui diritti dell'uomo, che ha definito un complesso di principi relativi al cosiddetto giusto processo. A tale riguardo, come paese, abbiamo però un alto indice di giudizio negativo, vuoi per denegata giustizia, vuoi talora per carenza di garanzie. Qualcuno potrebbe quindi osservare che, essendo stati ratificati nel nostro ordinamento questi accordi internazionali, essi sono diritto vivente: di qui la superfluità di un intervento a livello costituzionale. Tuttavia, così non è: sia la convenzione di Roma, sia il patto internazionale di New

York sono stati sì introdotti con legge ordinaria nel nostro ordinamento, ma la stessa Corte costituzionale ha costantemente affermato che, pur avendo le loro disposizioni una certa qualche « forza di resistenza » (mi riferisco in particolare alla sentenza n. 10 del 1993), non possono godere del trattamento che hanno le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, nemmeno con riferimento all'articolo 10, secondo comma, della Costituzione.

Restano quindi principi che, seppure tradotti in disposizioni di legge ordinaria in virtù della ratifica, non hanno un rango costituzionale e quindi devono essere lette ed interpretate sempre a livello della legislazione ordinaria. Penso, anzi, che sia proprio in una concezione di una forza di resistenza delle disposizioni internazionali ratificate non tale da trasferire quelle norme a livello di principi costituzionali che sia da rinvenirsi la difficoltà della nostra stessa Corte costituzionale nell'applicare i relativi principi, in tutta la loro portata, dimensione ed efficacia, nel momento in cui si interpretano le altre leggi ordinarie.

Sono appunto questi i principi che, in virtù di tale dottrina, non sono mai divenuti valori costitutivi del nostro sistema processuale, né spunti per una impostazione evolutiva in tema di garanzia della persona delle nostre norme procedurali, per cui spesso chi legge le pronunce della Corte costituzionale che fanno riferimento a questi principi si accorge che o sono richiami di puro stile, o comunque non hanno quella forza di incisiva capacità di trasformare sul terreno pieno delle garanzie le affermazioni ivi contenute. Quindi penso che si possa dire con estrema serenità che la nostra Costituzione presenta un deficit di tutela di quei diritti che sono diventati patrimonio comune del diritto internazionale e del diritto inviolabile delle genti. La tesi della superfluità di una riforma, dunque, non solo è del tutto arbitraria, ma ora, se riproposta, assume soltanto il carattere del pretesto per rifiutare, per questioni di

mero scontro politico, la doverosa innovazione e integrazione che la nostra legislazione richiede.

Sull'altra motivazione, quella che ho definito di politica legislativa, che sorregge la necessità di questo intervento, come di altri dei quali parlerò in seguito, mi limito ad osservare quanto segue.

Noi conosciamo il tormento del legislatore e dei giudici in tema di valutazione delle dichiarazioni rese dalle persone, in particolare quelle imputate in procedimenti connessi, le cosiddette dichiarazioni dei pentiti, dei collaboratori di giustizia nel corso delle indagini preliminari e dell'udienza preliminare, e sapete tutti, sappiamo tutti che la disciplina adottata nel 1997, disciplina tormentata, è stata dichiarata illegittima sotto il profilo costituzionale, a mio avviso, perché la Corte, nella ricerca di un equilibrio di valori e di principi, ha finito per privilegiare quella che ha chiamato la funzione essenziale del processo, vale a dire la verifica della sussistenza dei reati, la verifica e l'accertamento delle relative responsabilità. In sostanza, ha finito per privilegiare una funzione del processo penale come ricerca della verità assoluta, neppure della verità umana e possibile, che è la verità processuale. In questo temperamento che, a mio avviso, si è risolto nella preminenza della funzione del processo così intesa, ha finito con il sacrificare il diritto di difesa dell'imputato, che nei principi internazionali è visto come diritto inviolabile che non subisce compressioni o limitazioni sacrificando così anche il principio della formazione della prova davanti al giudice nel contraddittorio delle parti.

Vi sono dunque ragioni storiche e ragioni di politica legislativa che richiedono che il legislatore costituzionale legga i valori che debbono informare il processo e detti l'equilibrio nei termini in cui, in maniera evolutiva nella disciplina internazionale delle garanzie della persona, nel nuovo diritto delle genti, questi valori si contemperano e definisca i limiti dell'uno e dell'altro quando confliggano e scelga

quale valore privilegiare quando questo contemperamento non sia possibile fino in fondo.

Vi è, poi, una terza ragione data dal fatto che noi dobbiamo muoverci verso un'Europa che veda anche l'uniformità dei suoi sistemi di giustizia, pur nelle peculiarità di ogni popolo e della sua storia. Vi è da rilevare che in sede di Unione europea esiste un processo di avvicinamento anche delle legislazioni processuali, compito che è svolto anche dalle corti internazionali, tanto che le costituzioni più recenti hanno consacrato i principi fondamentali, già elaborati nel diritto internazionale, o attraverso un loro recepimento all'interno delle carte costituzionali o, persino, attraverso un rinvio al modello accusatorio assunto come modello capace di meglio realizzare le garanzie della persona nel processo. Quindi, mentre in Europa si verificava questo processo di sedimentazione di principi all'interno delle Costituzioni e degli ordinamenti, in Italia ci attardavamo in una polemica abbastanza arcaica nel definire il modello accusatorio o quello inquisitorio come due modelli alternativamente suscettibili di essere illuminati da principi di garanzia, essendo essi, come modelli tecnici, neutrali rispetto ai valori.

Se queste tre ragioni sono fondate — come io penso —, il Parlamento avrebbe dovuto fare un'operazione più ampia, di più grande respiro rispetto a quella che oggi abbiamo di fronte. La proposta di legge approvata dal Senato e che oggi proponiamo negli stessi termini, per le ragioni che dirò, ha affrontato, invece, soltanto una parte dell'elaborazione costituzionale internazionale sulle garanzie del giusto processo.

La valutazione di insufficienza data su quel testo ci portò lungamente ad uno scontro, ad un dibattito ed anche ad una lacerazione in Commissione affari costituzionali e ne spiegherò le ragioni.

Se esaminiamo la convenzione europea e poi i patti civili e politici, possiamo verificare che, a presidio delle garanzie della persona, non vi sono soltanto regole processuali, pur importantissime, ma vi

sono anche affermati diritti sostanziali, non come diritti che hanno uno spazio e un ambito di vita distinti dalle regole processuali, ma in un intreccio continuo, a volte persino lessicale. In quelle norme internazionali vi sono poi clausole di inderogabilità di alcuni diritti fondamentali e clausole tassative di deroga di altri principi, pure affermati e riconosciuti.

Un tema che in questa sede è stato affrontato anche da miei carissimi amici, come l'onorevole Saraceni ed altri, è quello della pubblicità del processo, che è stata la prima conquista storica per uscire dall'arbitrio. Si dice che ciò è previsto nel nostro ordinamento e che nessuno mette più in discussione tale principio. È vero che, sulla base della Carta costituzionale, la Corte, a fatica, ha ricavato questo principio dal sistema, ma non c'è persona o giurista che possa negare che sul terreno della legge ordinaria spesso siamo rimasti nel vago, laddove in sede internazionale le clausole derogatorie del principio di pubblicità sono elencate tassativamente.

Dunque, se con questa proposta di legge stiamo compiendo un'operazione di trasferimento nella Carta costituzionale dei valori universalmente riconosciuti in tema di garanzie della persona, perché non investire tutti questi principi?

In tema di diritti sostanziali, i quali costituiscono la premessa per il giusto processo e vivono all'interno di questo, vorrei fare una breve elencazione non certamente esaustiva: il diritto di accesso alla giustizia, l'effettività dell'esercizio della difesa (problema che rinvia alla questione aperta della tutela dei non abbienti), gli strumenti, i parametri ed i criteri da dettare al legislatore ordinario affinché effettivamente il processo, che per essere giusto deve essere di ragionevole durata, sia effettivamente tale. Questi principi non sono stati individuati in nient'altro che in quella formula dell'oralità, della concentrazione e dell'immediatezza. So che da tutte le parti (nel processo civile, amministrativo, tributario) vi sono resistenze volte ad affermare che quello dell'oralità non può essere un

principio dominante o ispiratore di quel modello di processo, per cui non va iscritto tra i parametri ed i criteri costituzionalmente vincolanti per il legislatore ordinario.

Vorrei che qualcuno spiegasse perché in quelle Costituzioni e in quelle convenzioni internazionali l'oralità sia assunta come uno dei criteri per realizzare il giusto processo nella sua dimensione di durata ragionevole.

Vi è poi il tema dei diritti della vittima del reato, di cui occorre farsi carico affinché si realizzi un giusto processo.

Sul terreno delle garanzie processuali vi è il divieto dell'istituzione di giudici speciali, che esistono ancora nel nostro paese. Il divieto è già previsto dalla Costituzione ma con una clausola derogatoria contenuta nelle disposizioni transitorie che è divenuta permanente. È di questi giorni l'accusa del SECIT secondo la quale i giudici che si pronunciano in materia tributaria non sono sufficientemente imparziali e non assicurano adeguate garanzie. È un tema che coinvolge milioni di italiani.

Vi è la necessità di introdurre il principio di interpretazione delle norme penali senza il ricorso all'analogia e all'interpretazione estensiva e soprattutto con riferimento ai principi internazionali.

Vi è altresì la necessità di considerare di rango costituzionale la tutela cautelare e reintegratoria del cittadino di fronte agli atti illegittimi della pubblica amministrazione. Le limitazioni del giudizio amministrativo italiano sono note a tutti, anzi noi costituiamo un'anomalia in Europa. Mi riferisco al doppio binario e al fatto di non aver mai realizzato il principio dell'unicità della giurisdizione, quanto meno funzionale, se non proprio ordinamentale.

Si pone altresì la necessità dell'istituzione di un giudice supremo di legittimità che assolva veramente la sua funzione di nomofilachia.

Quando all'estero si parla della nostra Cassazione (a me è successo) e si osserva che in Italia abbiamo oltre quattrocento giudici di Cassazione, tutti stentano a capire come il giudice supremo di legittimità

di un paese civile possa essere un corpo di oltre quattrocento unità. Tuttavia si denuncia che non sono sufficienti neanche quelli perché sono a tal punto sommersi dai ricorsi che non si riesce ad avere...

FILIPPO MANCUSO. C'è l'articolo 111 della Costituzione. Questa è la ragione!

ANTONIO SODA, *Relatore*. La Cassazione è sommersa da migliaia di ricorsi ai quali spesso si risponde con pronunce contraddittorie tra una sezione e l'altra e con sezioni che si ribellano alla decisione delle sezioni unite.

Vi è il tema della reale terzietà ordinamentale del giudice. Vi è il tema della riserva di codice per la costituzione di un diritto penale minimo. Tutti questi elementi non sono fattori indispensabili per la realizzazione del giusto processo? Tuttavia, ci troviamo ad esaminare un testo del Senato che enfaticamente porta il titolo: « Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione »; mai titolo fu tanto ridondante.

Alla fine, abbiamo convenuto — mi riferisco anche all'onorevole Pecorella e ad altri colleghi — che le lacune contenute nel testo del Senato sono ampie e richiedono una riflessione ed un approfondimento, affinché si realizzino le condizioni costituzionali perché si abbia un giusto processo.

La complessità stessa e la continua evoluzione di questo *corpus* di norme internazionali in tema di garanzie della persona dovrà forse indurci ad una scelta più adeguata dal punto di vista costituzionale; la scelta di non tentare di trasferire nel testo costituzionale tutte le norme che sono state elaborate in quella sede, ma arrivare a definire, una volta per tutte, che hanno rango internazionale le norme internazionali ratificate nel nostro paese in tema di garanzie della persona; è questa, secondo me, la strada più giusta e completa che si possa percorrere perché quei valori che il diritto delle genti crea ed elabora costantemente diventino patrimonio e garanzia nella nostra Costituzione.

Accantonata questa polemica e considerata questa convergenza sul testo del Senato, nella consapevolezza che non si tratta dell'introduzione dei principi del giusto processo, bensì di una parte di essi, io e il presidente della Commissione, onorevole Parenti, abbiamo ritirato i nostri emendamenti; pur nella consapevolezza che il testo presenta alcune lacune, poiché questo vuole essere un tratto del percorso che dobbiamo compiere, abbiamo deciso di portare a compimento questo segmento.

A questo punto, illustro brevemente il testo della proposta di legge. L'articolo 1 esordisce con una proclamazione solenne: esso afferma che la giurisdizione — che è l'affermazione della legge e dell'ordinamento nel caso concreto — si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Successivamente, l'articolo detta alcuni principi: lo svolgimento del processo nel contraddittorio tra le parti; la condizione di parità delle parti nel processo; la garanzia del giudice terzo e imparziale. Al riguardo, so che vi è probabilmente una difformità di valutazione con l'onorevole Cananzi e con altri. Questa definizione di giudice terzo e imparziale è un'endiadi o i due termini sono pregnanti? Per quanto mi riguarda, ritengo che non sia un'endiadi, ancorché qualcuno ritenga il contrario.

Io credo che il riferimento alla terzietà attinga alla sfera della separazione netta, quanto meno funzionale, del giudice rispetto ai magistrati dell'accusa, mentre l'imparzialità sottolinea l'equidistanza del giudice dalle istanze delle parti e la sua indipendenza nel giudizio. Vi è poi affermato il principio del diritto dell'accusato di reato ad essere informato riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico, il che apre il tema dell'informazione di garanzia come strumento di difesa e non come prima apertura della colpevolizzazione pubblica dell'indagato, ciò che avviene nel nostro paese.

Sono poi sanciti la garanzia per l'accusato di disporre del tempo e delle condizioni necessari per preparare la di-

fesa; il diritto dell'accusato al controesame delle persone che rendono dichiarazioni a suo carico; il diritto alla prova in generale; il diritto di chiamare testimoni a discarico; il diritto all'assistenza di un interprete se non comprende o non parla la lingua del processo.

È poi affermato, al quarto comma, il principio della formazione della prova in contraddittorio e correlativamente, risolvendo la questione sollevata dalla pronuncia della Corte costituzionale, si statuisce come canone di rango costituzionale, vincolante per il legislatore e per l'interprete, l'impossibilità di consentire l'utilizzazione, ai fini della prova della colpevolezza dell'imputato, delle dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore. Qui il tentativo, che abbiamo fatto in Commissione, di trasformare questa regola processuale in un principio, sia pure negativo, sulla natura di prova delle dichiarazioni sottratte al vaglio del contraddittorio dibattimentale, è stato abbandonato per il timore che la nuova formulazione potesse trasformarsi in un opposto principio di attribuzione di natura indiziaria (e quindi comunque incidente nel processo di formazione del giudizio di colpevolezza) alle dichiarazioni non oggetto di contraddittorio.

PRESIDENTE. Onorevole Soda, mi scusi, devo avvertirla che, trattandosi della discussione congiunta sulle linee generali di due progetti di legge, il tempo complessivamente assegnato al relatore per i due provvedimenti è di 40 minuti: quindi lei ha ancora a disposizione 5 minuti per esaurire l'illustrazione anche dell'altra proposta di legge.

ANTONIO SODA, Relatore. Ho concluso su questo tema, Presidente. Rilevo soltanto, conclusivamente, che l'ultimo comma dell'articolo 1 rimette al legislatore ordinario la disciplina dei casi in cui la formazione della prova non ha luogo secondo il principio del contraddittorio, determinandone rigorosamente e tassati-

vamente la fattispecie, il che rinvia ai riti alternativi. L'articolo 2, infine, rinvia alla legge ordinaria per l'applicazione al processo in corso dei principi indicati.

Si tratta di un testo che affronta, ripeto, un versante delle garanzie della persona nel giusto processo; è un passo che deve essere completato con ulteriori rivisitazioni, tanto della Carta costituzionale quanto dell'ordinamento, affinché veramente il processo risponda alle esigenze di giustizia dei cittadini e della comunità. In questo spirito, abbiamo conclusivamente approvato, all'unanimità dei presenti, la proposta di portare all'esame dell'Assemblea senza alcuna modifica il testo approvato dal Senato.

Per quanto riguarda l'altra riforma all'esame dell'Assemblea, quella che incide sulla forma di governo delle regioni, richiamo i due principi che stanno a fondamento del testo: l'autonomia statutaria delle regioni anche in tema di legge elettorale e di forma di governo ed il principio dell'elezione diretta del presidente della giunta quando diversamente non vi provvedano le singole regioni nella formazione dello statuto.

Noi, alla Camera dei deputati, sull'elezione diretta del presidente della giunta regionale avevamo scelto il sistema a turno unico, ma il Senato ha introdotto, oltre ad alcune modifiche di carattere formale, quella sostanziale del doppio turno. Questa modifica ha dato vita ad una discussione abbastanza serrata nella quale sono state sottolineate le possibili lacune del testo del Senato che renderebbero non autoapplicativa la norma transitoria, nella parte in cui non prevede espressamente le disposizioni di coordinamento fra la votazione per il ballottaggio e l'attribuzione dei seggi « maggioritari ». È stata segnalata, altresì, l'assenza di una scelta univoca verso il doppio turno, aperto o bloccato, con i pericoli di trasformismi e di coalizioni prive di coesione, nell'ipotesi di possibili apparentamenti fra il primo ed il secondo turno. Tuttavia, rispetto al testo del Senato, si è discusso sulle ragioni che portano a preferire l'uno o l'altro sistema. Da una parte si è

sottolineata la capacità del sistema a turno unico di favorire maggioranze coese e, quindi, di garantire stabilità ed efficienza all'esecutivo; dall'altra, si è sottolineata la possibilità di una maggiore legittimazione che il sistema a doppio turno assicura al presidente eletto.

Comunque, è prevalsa la consapevolezza che i sistemi elettorali, in fondo, sono meccanismi — non valori — funzionali agli obiettivi che si intendono perseguire ed essendo comune l'obiettivo da perseguire — bipolarismo, stabilità di governo, partecipazione, efficienza dell'azione dell'esecutivo senza mortificazione della rappresentanza —, alla fine abbiamo concordato che il turno unico è uno strumento idoneo al perseguimento di questi obiettivi e, nello stesso tempo, ricompone la linea di condivisione di valori comuni sulle riforme costituzionali, che rappresentano il presupposto per portare a termine la riforma.

Sulle altre modifiche apportate dal Senato, in linea di massima, il testo rielaborato dalla Commissione affari costituzionali le accoglie, eccetto l'ultimo comma dell'articolo 2, ritenuto superfluo una volta che si è affermato che il principio dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni riguarda gli eletti, ovvero i consiglieri regionali titolari di potestà legislative, e non anche i membri dell'esecutivo per gli atti di governo.

Su questo testo si è ritrovata la convergenza di gran parte delle forze politiche e, quindi, possiamo proseguire celermente all'approvazione definitiva di questo provvedimento che vuole essere l'inizio di una riforma che investa ancor più profondamente le istituzioni, nel tentativo di realizzare una relazione di continuità più solida fra cittadini e istituzioni (*Applausi dei deputati dei gruppi dei democratici di sinistra-l'Ulivo, dei popolari e democratici-l'Ulivo, comunista e misto-verdi-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Visto che l'onorevole Soda ha svolto la prima parte della sua relazione sulla proposta di legge costitu-

zionale concernente il giusto processo, darò la parola prima all'onorevole Li Calzi, anche per questioni di cavalleria, e subito dopo all'onorevole Maccanico.

Ha facoltà di parlare il sottosegretario di Stato per la giustizia.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Una riforma costituzionale è per sua stessa natura un tema di grande importanza ma anche di grande delicatezza, perché si tratta pur sempre di fissare un principio che è destinato ad informare su di sé tutta la legislazione dello Stato in materia.

La norma che nel caso specifico vogliamo introdurre è di rilevantissimo profilo. Il giusto processo, la sua inderogabilità, discendono anche dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sottoscritta anche dal nostro paese.

Entrando nel merito, occorre sgombrare il terreno da un equivoco. Non si tratta di inserire nel dettato costituzionale un principio di per sé stesso persino ovvio, e cioè che il processo debba essere giusto, si tratta invece di prendere atto che, per essere equo, il processo deve svolgersi secondo regole corrette e di individuare quindi quali debbano essere quelle alle quali ispirare il sistema processuale nel suo complesso.

Il passaggio nel 1989 dal rito inquisitorio a quello accusatorio, e prima ancora, forse, l'adesione dell'Italia alle convenzioni internazionali concernenti il diritto di difesa e le garanzie processuali, richiedono estrema puntualità sull'enunciazione dei principi. Già in Commissione bicamerale era emersa l'esigenza di individuare nuovi e diversi principi ai quali ispirare il processo o, come propugnato da alcuni, il procedimento penale, specificandoli in Costituzione.

Parlare di processo o parlare di procedimento, come è noto, non significa dare corpo ad una disputa di natura meramente filologica; puntare l'attenzione sul procedimento penale piuttosto che sul processo evidenzia la preoccupazione di prevedere, senza possibilità di equivoci, un adeguamento del sistema delle garanzie

anche per la fase delle indagini preliminari.

È a tutti evidente che uno dei problemi più sentiti è costituito proprio dalla gestione delle indagini e dalla utilizzazione nella fase dibattimentale di atti in essa acquisiti.

Nel merito appare condivisibile la scelta dei principi da inserire nel dettato costituzionale. Alcuni di essi, quale quello della formazione della prova in contraddittorio tra le parti, potrebbero comportare profonde innovazioni dell'attuale sistema processuale, ponendo anche l'esigenza di ulteriori interventi normativi conseguenti alle scelte effettuate. Va tuttavia sottolineato come il processo, proprio per l'opzione a favore dell'impostazione accusatoria già operata, non possa prescindere, ai fini di un'efficace tutela dei diritti di ogni cittadino, dal rispetto dell'impianto accusatorio. Anche se l'innovazione costituzionale non riguarda il solo processo penale non può non essere rilevato che è proprio in relazione a quest'ultimo, per la delicatezza dei temi affrontati e da affrontare, che si sono registrate le maggiori discussioni. È questa la ragione che ci induce a guardare con particolare attenzione alla riforma degli aspetti connessi alla funzione penale.

Mantenere fermo l'impianto della norma già approvata in prima lettura dal Senato è stata una scelta che il Governo ha ritenuto di condividere pienamente. La proposta ora all'esame rappresenta infatti un punto di equilibrio tra diverse impostazioni prospettate.

Da alcuni è stato sottolineato che la forma non sembra rispettare i requisiti tipici del dettato costituzionale, tuttavia occorre tenere presente che la formulazione approvata dal Senato, e che la Camera ripropone, si differenzia notevolmente da molte altre proposte, queste sì davvero eccessivamente dettagliate per trovare posto in Costituzione!

Si deve dunque dare atto alla Commissione affari costituzionali della Camera di avere rassegnato all'aula la formulazione più adatta ad essere inserita in

Costituzione e di avere contestualmente delineato le norme di applicazione del principio sancito.

Peraltro, il dibattito che si è tenuto in seno alla Commissione affari costituzionali di questa Camera è stato di alto livello politico e scientifico ed ha offerto nuovi motivi di profonda riflessione che meritano di essere valorizzati.

Se si ritiene — come molti autorevolmente ritengono — che la formula scelta per la norma costituzionale necessiti di essere ulteriormente integrata, se si ritiene cioè che sia necessario inserire le regole del giusto processo in un'apposita cornice istituzionale, bisognerà allora fare ricorso ad un'altra legge, anche di rango costituzionale. È chiaramente solo un problema di tempi; ragioni di opportunità impongono oggi una risposta immediata ed è per questo che si è fatta convenientemente la scelta del testo del Senato. Non basta, infatti, adeguare i principi, ma occorre che dalle istituzioni giunga chiaro ed inequivocabile il segnale che non solo vi è la volontà di modificare, adeguandolo, il quadro normativo vigente, ma anche che tale mutamento debba avvenire in tempi compatibili con le attese della collettività.

Il confronto tra la maggioranza e l'opposizione proprio sui temi delle politiche della giustizia ha conosciuto anche di recente toni che a volte sono stati aspri ed emotivamente hanno superato i limiti formali del confronto in questa Camera. Tuttavia, è confortante constatare che comunque è prevalsa, per senso di responsabilità di entrambe le parti, la volontà di non interrompere il dialogo, di non spezzare il filo dell'intesa su temi d'interesse generale. Si può, anzi, sostenere che il clima si sia molto rasserenato e che vi sia un'apertura di credito da una parte e dall'altra, sulla quale dobbiamo e possiamo lavorare.

Per tutte queste ragioni il Governo esprime il proprio consenso all'approvazione del testo così come è formulato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il ministro per le riforme istituzionali.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per le riforme istituzionali*. Signor Presidente, per quanto riguarda la proposta di legge costituzionale sull'elezione diretta dei presidenti delle regioni, mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Pecorella. Ne ha facoltà.

GAETANO PECORELLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, rappresentante del Governo, con questa norma stiamo intervenendo su una Costituzione che, per quanto riguarda il processo, e specificamente il processo penale, possiamo giustamente definire una Costituzione incompiuta. In effetti, la nostra Costituzione prevede alcuni diritti dell'imputato e le regole di formazione della sentenza, ma non detta alcun modello processuale. Molte altre Costituzioni civili hanno un modello al quale il legislatore ordinario si deve ispirare; ciò manca nella Costituzione del 1948 per una ragione storica: come ricordava il relatore, i costituenti avevano presente il sistema processuale del 1930 che era di tipo inquisitorio. La Costituzione si è preoccupata di intervenire laddove era necessario riconoscere diritti che l'imputato non aveva e dove bisognava commisurare la sentenza alla garanzia della motivazione: dagli articoli 24 e 27 si passa all'articolo 111, in mezzo non vi è nulla.

Il processo inquisitorio esprimeva le forme dello Stato autoritario che sono state abbandonate come forme di Stato e che avrebbero comportato necessariamente una diversa forma di processo.

I due valori fondamentali che primeggiano nella Costituzione sono la persona e la democrazia. A questi valori consegue un modello di processo che è ben individuato e che noi oggi stiamo cercando di costruire; è un processo nel quale la pretesa punitiva dello Stato e i diritti dell'imputato stanno sullo stesso piano, basato, dunque, sulla parità delle parti, sulla terzietà del giudice, sull'equidistanza del giudice da accusatore ed accusato.

È questo che credo stiamo facendo, al di là di possibili manchevolezze di cui poi parlerò.

Si è voluta rappresentare l'inutilità o, forse, anche l'insensatezza di parlare di giusto processo regolato dalla legge. Credo che allora non si sia colto un dato fondamentale, ossia che per la prima volta introduciamo nella Costituzione un principio, una norma che vorrei definire come valore universale e che sta prima della norma costituzionale, prima di ogni legge, ed è il processo che è accettabile perché risponde alla cultura della legalità e della parità tra il potere dello Stato ed i diritti della persona. È un tipo di processo che nessuno potrà più alterare, se non alterando la Costituzione; è il valore che nella Carta fondamentale già esiste, quella forma che qualcuno può chiamare giusnaturalismo cattolico o laico, o valori comuni a tutta la collettività, quei valori cioè che ci appartengono, che si identificano con la realtà di uno Stato repubblicano e democratico e che per il processo non c'erano.

Quando parliamo di diritto inviolabile della difesa parliamo di un diritto che viene prima della Costituzione e che cade con la Costituzione. Se noi togliessimo il diritto inviolabile, toglieremmo il valore stesso della Costituzione repubblicana; così sarà, d'ora in poi, per il giusto processo.

Non per niente la norma, correttamente, parla di giusto processo regolato dalla legge: vuol dire che distingue tra il momento della legalità e quello della giustizia.

Che cosa è giusto? Giusto è ciò che fa parte delle nostre convinzioni di uomini che vivono in una società libera; giusto è ciò che la nostra coscienza rifiuta se non è, appunto, giusto. Nel momento in cui nella nostra storia, anche in anni non lontani, si è ritenuto di condannare persone che avevano agito secondo la legge, ma contro la giustizia (mi riferisco ai criminali di guerra), evidentemente abbiamo avuto tutti la consapevolezza che vi è un senso della giustizia che appartiene a tutti, che la legge può calpestare, ma

senza il quale vi è legalità ma non il giusto. Credo che questo sia il grande passo in avanti: avere capito che il riferimento al concetto di processo giusto, oltre che legale, significa che non potremo più accettare il processo in cui l'imputato è costretto a confessare, dove si può applicare la violenza: tutti principi che forse non sono espressi direttamente — se ne doleva il relatore —, ma che sono insiti, di per sé, nel concetto stesso di processo giusto.

Processo giusto regolato dalla legge: anche questo ha un significato molto alto. Vuol dire che si introduce per la prima volta nella Costituzione la legalità processuale. Il principio di legalità che noi conosciamo come principio di legalità sostanziale applicabile alla norma sostanziale oggi si applica al processo. Quelle del processo sono regole che deve stabilire la legge, quella forma più alta di normazione che noi conosciamo.

Da qui derivano alcune conseguenze: ad esempio, che non è possibile stabilire diritti e doveri nel processo se non attraverso la legge, che il processo penale è basato sulla rigidità delle forme. Ecco allora il grande passo in avanti che facciamo con questa norma; norma che si può applicare in momenti topici, in riferimenti fondamentali, a tutti i processi, al processo penale, al principio del contraddittorio nella formazione della prova. Questi sono i dati che abbiamo presenti. Tutti i processi, d'ora in poi, dovranno rispettare queste regole, siano essi civili, penali, amministrativi, tributari. Il processo deve svolgersi nel contraddittorio delle parti; queste ultime devono trovarsi in condizioni di parità; il processo deve svolgersi davanti ad un giudice terzo ed imparziale; esso deve avere una ragionevole durata: sono valori tutti acquisiti nella nostra cultura giuridica.

Per quanto riguarda il contraddittorio delle parti, che oggi manca nel processo penale, se la formazione della prova avviene al di fuori della regola del contraddittorio, il processo penale diventa un mero atto di oppressione. Il contraddittorio è la base dei moderni criteri di

conoscenza; è questo il valore che introduciamo. Noi conosciamo attraverso la dialettica e il processo penale ci appartiene come processo di oggi, come processo moderno, perché nella Costituzione stabiliamo che non conosciamo per la sacralità del giudice o per il principio di autorità, ma attraverso la dialettica della conoscenza, il contributo delle parti.

Il principio della parità delle parti, che, naturalmente, non è principio di diritti e di poteri, è eguale contributo alla formazione della prova, è parità nel senso che, davanti al giudice, si è egualmente ascoltati: chi rappresenta l'autorità e chi rappresenta la persona.

Il giudice terzo è imparziale. Giustamente il relatore ha affermato che questo concetto non è una endiadi e, se anche lo fosse, rafforzerebbe il concetto stesso; il giudice imparziale è quello elaborato dalla Corte costituzionale, è il giudice indipendente da se stesso. Ne abbiamo discusso molto in questi giorni e, al di là della polemica più o meno dovuta a fatti sensibili, siamo riusciti ad affermare il principio che il giudice deve essere imparziale perché indipendente da se stesso, perché non è vincolato da ciò che ha detto e fatto precedentemente; ecco il valore costituzionale, dal quale sono derivate le incompatibilità fissate dalla Corte costituzionale.

Il giudice terzo è quello equidistante, è il giudice che non vede il pubblico ministero come pubblico funzionario e il difensore e l'imputato come sospetti, ma quello che li vede entrambi sullo stesso piano, come collaboratori per fare giustizia.

Il terzo comma dell'articolo 111 della Costituzione, come previsto dal provvedimento in esame, si riferisce a tutti i processi penali; non lo richiamerò perché, sostanzialmente, riproduce il contenuto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In particolare, però, vorrei richiamare il principio della ragionevole durata dei processi, principio che non è previsto né dalla legge ordinaria né da una norma costituzionale. Vorrei ricordare ciò che affermava Carnelutti, ossia che la sofferenza dell'innocente è, purtroppo, il costo

insopprimibile del processo penale e che tale sofferenza deve durare il meno possibile; ecco perché prevediamo nella Costituzione il principio secondo il quale, se si va al di là della ragionevolezza, il processo diventa sofferenza inutile e non giustificata.

Ciò in che cosa si traduce? Per esempio, nell'obbligo da parte dello Stato di predisporre attrezzature, uomini e mezzi sufficienti affinché il processo abbia una ragionevole durata; vi sarebbe una condanna morale gravissima laddove lo Stato non predisponesse i mezzi affinché la sofferenza sia minima. Il principio indicato ha anche un altro significato, ossia che sul piano normativo abbiamo l'obbligo di trovare forme snelle e rapide di processo, sistemi con i quali si arrivi presto ad una decisione. Significa anche, però, che la vittima ha diritto a vedere riconosciute presto le sue ragioni, così come la collettività ha diritto rapidamente a che il torto sia punito e la persona offesa abbia ciò che gli spetta.

Credo che il principio della ragionevole durata, che forse non è stato sufficientemente considerato, rappresenti la base di una grande prospettiva. Pensiamo alla pena: la ragionevole durata comporta che la pena abbia un senso. Se il processo non ha una ragionevole durata, la pena perde ogni sua funzione, sia rieducativa, sia afflittiva; se, infatti, la pena viene applicata troppo lontano nel tempo, o non ha motivo di rieducare o non ha motivo di far soffrire.

Ancora prima di arrivare alle conclusioni, vorrei sottolineare l'alto profilo dei commi 4 e 5, e cioè di quelli relativi alla introduzione della regola del contraddittorio nella formazione della prova. La prova incontra tre momenti nei quali le parti hanno il diritto di interloquire. Il primo è quello del diritto all'assunzione (questo diritto è garantito nel dibattimento, là dove io posso discutere e presentare le mie prove). Oggi è garantito nel momento di valutazione, allorquando

il difensore è in grado di criticare, di appoggiare, di escludere che una prova abbia un valore.

Manca la tutela del momento fondamentale: il diritto della formazione, il diritto a partecipare alla formazione della prova. Questo diritto non è garantito nel nostro ordinamento ed è singolare perché riconoscere il diritto a far assumere la prova e a valutare la prova laddove manchi il diritto a partecipare alla formazione della prova cancella il significato del primo e del terzo!

Se la prova viene formata al di fuori del contraddittorio, anzitutto non è prova e non lo è per un motivo: che le parti non hanno la funzione di formare la prova. Quando la Corte costituzionale fa riferimento al principio della conservazione della prova che ha formato il pubblico ministero, cade nell'equivoco e nell'ambiguità di un processo meramente autoritario, dove la prova non si forma attraverso le ragioni di tutti, ma attraverso l'autorità dello Stato. Questa è la negazione del processo penale, perché non vi è bisogno del processo penale perché lo Stato colpisca! Il processo penale è il tramite tra uno Stato, che rappresenta le sue ragioni, e l'imputato, che rappresenta le proprie. Se manca questo momento, è un atto di mero imperio ed è quello che è oggi nel nostro ordinamento!

Mi avvio alle conclusioni.

Abbiamo detto tutto in questo articolo 111? Io dico che abbiamo delineato il modello del giusto processo. Certamente, in Costituzione si potrebbero inserire altri principi, li ricordava il relatore, ma credo che dovremo pensare a lungo e a fondo e meditare sugli effetti di certi principi. Faccio un esempio: se inserissimo oggi nella Costituzione il principio secondo cui i processi sono pubblici salvo che la legge preveda il contrario, introdurremmo nella Costituzione il principio opposto a quello di oggi, nel senso che oggi, laddove non si dice nulla, il processo non è pubblico e viene indicata invece la pubblicità del processo.

Vi sarebbe, ad esempio, una questione di costituzionalità del giudizio abbreviato;

una questione di costituzionalità delle camere di consiglio. Noi dovremmo, cioè, prima pensare ad una modifica del codice attuale e poi alla norma costituzionale; altrimenti, ci troveremo con una norma costituzionale che travolge il sistema attuale. Benissimo, ma facciamo attenzione prima di sconvolgere un sistema!

Vi è poi, ad esempio, il diritto a non autoaccusarsi, che è un altro momento importante richiamato dal relatore. Per carità, chi potrebbe mai dire che in Costituzione non sia importante! Ma nello stesso tempo, l'altro ramo del Parlamento sta affrontando la questione di coloro che, benché imputati, possono essere assunti come testimoni. Mi riferisco ad esempio a chi sia stato assolto.

Ed allora, prima di introdurre principi costituzionali che legano le mani su riforme ordinarie, credo che si dovrebbe veramente meditare, profondamente e a lungo.

Abbiamo, allora, una questione — come ricordava anche il rappresentante del Governo — di urgenza nel ridare il contraddittorio al processo penale: né per il difensore, né per il pubblico ministero, ma per il giudice! Il contraddittorio è un bene che appartiene al giudice; senza il contraddittorio, il giudice non è tale! Gli mancherebbe la base fondamentale della conoscenza delle ragioni delle parti! Senza contraddittorio nella formazione della prova, il giudice sarebbe uno scrivano che traduce in sentenza ciò che una parte gli fornisce.

Ed allora, con i limiti umani di tempo che ci troviamo a dover affrontare in una riforma costituzionale, credo che sia stata giusta la strada di perseguire e di portare avanti un testo perfettibile ma già così importante da recuperare un modello di processo penale e da recuperare a tutte le parti il diritto di formare insieme una sentenza giusta perché basata sulle ragioni, sul contraddittorio, sul fatto che il giudice sente, vive e partecipa insieme alle parti alla ricerca della verità (*Applausi dei deputati dei gruppi di forza Italia, di alleanza nazionale e misto-CCD*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Carmelo Carrara. Ne ha facoltà.

CARMELO CARRARA. Signor Presidente, esponenti del Governo, onorevoli colleghi, già il relatore ha sgombrato il campo dalle rinnovate *querelle* di coloro che volevano etichettare questa proposta di legge come ultronea o poco incisiva sul tessuto costituzionale esistente.

È già stato detto che occorre adeguare la nostra Carta costituzionale alle norme pattizie della Convenzione europea sui diritti fondamentali dell'uomo e occorre colmare i vuoti che sono stati segnalati dalla Corte costituzionale allorché è stata comunque chiamata a delibare sul principio del giusto processo ma soprattutto, limitatamente al processo penale, bisogna adeguare l'esistente, il nuovo processo penale al rito inquisitorio.

Inserire, considerate le incertezze interpretative, nella nostra Costituzione i principi contenuti nella convenzione europea sui diritti fondamentali dell'uomo e arrivare a questo testo con una certa sinergia tra i due schieramenti rappresenta certamente un diverso sentire rispetto al passato, è un gradevolissimo sintomo verso le riforme, che fa ben sperare per quanto attiene al superamento di tutti quei « cascami » ideologici e alle incertezze culturali nella definizione dei concetti cardine di tutela delle libertà individuali rapportate al processo nel nostro ordinamento penale, civile e amministrativo.

Si è ricordato, anche nel contesto della relazione, l'aspetto contenutistico di questo principio del giusto processo che non è il contrario del processo iniquo ma è quello, l'unico a mio avviso, che è osservante dei diritti fondamentali dell'uomo, di quelli che sono i *minimum right*. È un principio che annovera nel suo grembo altri principi di tipo sostanziale, recupera in questo senso il principio della presunzione di innocenza che già è contenuto nella nostra Costituzione, e ne annovera altri di tipo processuale, come quello già ricordato poc'anzi del contraddittorio, ma

anche di tipo ordinamentale, cioè il diritto delle parti, il diritto delle genti, ad avere un giudice indipendente e parziale.

È stato rilevato già al Senato come questo principio non possa essere un principio dal numero chiuso, ma un principio ad assetto variabile, a tessitura aperta, come è stato detto. L'evoluzione continua che si ha, non solo in Europa ma nel mondo, sulla tutela delle garanzie individuali impone una riflessione sulle inevitabili lacune che sono contenute nel testo e, laddove ve ne sia la possibilità, recupereremo su altre parti non appena queste altre parti si allineeranno su orizzonti di emersione, perché anche alla luce della prima parte della Costituzione, ma anche di altre pronunce della Corte costituzionale, molti aspetti afferenti ai diritti fondamentali dell'uomo non sono ancora visibili o del tutto percettibili.

Non vi è dubbio allora che, per rifarci ad una definizione in Costituzione del giusto processo, dobbiamo avere chiari quelli che sono i suoi contenuti. Non possiamo effettuare un rinvio *per relationem* ai principi che sono contenuti anche nella prima culla del diritto, la tradizione romanistica, ma dobbiamo rifarci ai principi del processo anglosassone, che sono « tracimati » anche nella Costituzione degli Stati Uniti d'America: quindi, indipendenza della magistratura, che riguarda lo *status* del giudice, il quale chiaramente non deve essere sottoposto ad altro potere giudiziario; la terzietà, che riguarda lo *status* non istituzionale ma personale del giudice, che deve essere neutrale, e da qui anche l'imparzialità, con tutte le argomentazioni addotte nel mio intervento, ma anche altri interventi sulle vicende di cui ci siamo occupati fino a ieri a proposito dell'incompatibilità fra GIP e GUP.

L'imparzialità riguarda proprio il pericolo che il singolo magistrato possa essere in qualche modo deviato nella formazione del suo convincimento. Ma la questione in ordine ai principi della terzietà e dell'imparzialità rilancia sicuramente il problema della riforma dell'ordinamento giudiziario e della separatezza delle funzioni. In questa sede, ricordo

ancora una volta che già la nostra Costituzione, esattamente alla VII disposizione transitoria, impegnava il legislatore a dare al paese una nuova legge sull'ordinamento giudiziario che fosse in conformità della Costituzione, che come sapete è « postuma » rispetto alla legge sull'ordinamento giudiziario. Questo adeguamento è stato effettuato soltanto con disposizioni sparse e disorganiche, mentre le funzioni amministrative e strumentali rispetto all'esercizio della giurisdizione sono state demandate al Consiglio superiore della magistratura.

Ed allora un nuovo modello di Stato disegnato in Costituzione, non soltanto nella previsione del giudice unico di primo grado, deve essere rafforzato in un sistema di garanzie in cui vi sia la separazione delle funzioni: un nuovo modello di giudice che definisca, una volta per tutte, il ruolo del pubblico ministero, fermo restando il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, e preveda una differenziazione netta tra le funzioni, anche con gravose limitazioni circa la reversibilità delle stesse. In questo momento storico, che il pubblico ministero continui ad essere assimilato al giudice sotto il profilo dell'autonomia dal potere esecutivo può giustificarsi in quanto, nel contesto storico in cui versa ancora il paese, non è consentito abbassare la guardia di legalità. Ma questa previsione, che del resto è contenuta nella Costituzione, non può che avere carattere soltanto transitorio, in quanto in una democrazia funzionante il giudice deve essere *super partes* ed il pubblico ministero, in qualche modo, deve essere collegato all'esecutivo.

Va quindi abbandonata l'ipocrisia del pubblico ministero inteso come organo di giustizia, in quanto, soprattutto con il nuovo codice, il pubblico ministero è soltanto costruttore del processo, conduttore e stratega di indagini, al di sopra della polizia giudiziaria e non deve assolutamente concorrere alla formazione della prova. Non posso che agganciarvi agli interventi di coloro che mi hanno preceduto in ordine alla costituzionalizzazione del principio del contraddittorio,

ma anche del principio della non dispersione degli elementi di prova. In questo caso, la Corte costituzionale è intervenuta soprattutto a proposito dell'articolo 513 del codice di procedura penale, ma ha dimenticato, innamorandosi ancora una volta del principio autoritativo rispetto a quello dialettico — che, invece, deve contraddistinguere il contraddittorio delle parti nel processo — che nella fase delle indagini preliminari non si può assolutamente parlare di dispersione di prove, in quanto le indagini preliminari non servono assolutamente a formarle. Si può parlare, tutt'al più, di risultati dell'investigazione, non sussumibili sicuramente alla dignità ed al rango di prova legale. Ciò che manca è il diritto alla prova ed è proprio quello che attualmente non è assolutamente garantito nella nostra Costituzione a proposito delle parti diverse da quelle pubbliche.

Possiamo parlare soltanto di indagini preliminari, non possiamo parlare assolutamente di raccolta della prova, quindi, se di principio si deve parlare, si può parlare solo di principio di non dispersione dei mezzi di prova o, forse, sarebbe più corretto parlare di principio di non dispersione dei risultati dell'investigazione. Per ottenere tutto ciò, tuttavia, occorre costituzionalizzare proprio il principio del contraddittorio che è il principio del diritto « alla prova » e non solo del diritto « sulla prova » nei confronti di tutte le parti e non solo del pubblico ministero.

Su tale tema bisogna assolutamente abbandonare il cosiddetto metodo autoritario, che vuole demandata soltanto all'autorità giudiziaria, comunque all'autorità pubblica, la ricerca della verità; l'aver sposato il rito accusatorio, abbandonando quello inquisitorio, del resto era un corollario inevitabile. Alla ricerca della verità debbono contribuire, invece, tutte le parti e la verità è la sintesi, il prodotto delle attività dell'accusa e della difesa, nel rispetto delle regole e del principio del contraddittorio.

Allora, ci vuole chiarezza e la chiarezza consiste nel fissare, senza alcuna perplessità, il principio che la non disper-