

diritto canonico. Si tratta, però, di altri ordinamenti, nei quali quei poteri rappresentano un dato fisiologico e non patologico, nei quali i riferimenti ai principi generali coincidono col riferimento o a principi sovraordinati e mutabili, o a principi di tradizione consolidata. Invece, si ha l'impressione che quando la Corte costituzionale parla di principi generali, in realtà abbia in mente la generalità delle opinioni dei presenti in camera di consiglio. Perché questa lunga parentesi — della quale mi scuso — relativa alla tipologia di interventi della Consulta? Perché queste modalità hanno trovato piena applicazione nel caso del vigore del contraddittorio nel processo penale e l'hanno trovata, perlomeno, rispetto a due profili: il primo, il richiamo ai criteri di irragionevolezza e di incoerenza quali indici di riferimento della censura che la Corte ha operato; il secondo quanto all'indicazione al legislatore degli spazi di intervento che gli sono stati consentiti. Mi riferisco alla sentenza n. 361 del 1998 nella quale la Corte invita il legislatore a tradurre in appropriata formula normativa la regola che deve presiedere alla valutazione dell'efficacia probatoria delle dichiarazioni rese prima del dibattimento o in assenza di contraddittorio. In questo passaggio della sentenza della Corte si avverte con chiarezza un ammonimento: la partita sulla disciplina probatoria delle dichiarazioni rese nelle indagini preliminari da parte di imputati che si avvalgano, in sede dibattimentale, della facoltà di non rispondere, è definitivamente chiusa per via di legislazione ordinaria. Infatti, l'unica norma compatibile con il criterio della ragionevolezza è quella stabilita dall'intervento della Consulta, con la conseguenza che al Parlamento, sempre per via ordinaria, residua soltanto la scelta diretta a tradurre in appropriata formula normativa la regola che deve presiedere alla valutazione dell'efficacia probatoria di certe dichiarazioni. Tra l'altro, confondendo due piani assolutamente distinti, vale a dire il piano dell'assunzione della prova — quello a cui si riferisce il con-

traddittorio — con il piano della valutazione della prova, a cui si riferisce questo passaggio della sentenza della Corte.

Con questo progetto di legge il Parlamento mostra di non accettare di veder chiusa una partita così importante. È importante perché attiene al rapporto tra verità e libertà nel processo; è importante perché attiene al cardine di questo rapporto, essendo in gioco il diritto inviolabile della persona di difendersi e, in particolare, di fare interrogare il proprio accusatore; è importante perché i principi del contraddittorio nella formazione della prova e della parità delle parti non appartengono alla discrezionalità del legislatore italiano, ma sono contenuti in convenzioni internazionali, a cominciare dalla convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dal legislatore italiano. Spetta alle Camere dare attuazione alla garanzia del contraddittorio, che costituisce attuazione del diritto di azione, di cui al comma 1 dell'articolo 24 della Costituzione. Diritto di azione significa anche il diritto alla prova, cioè potere d'iniziativa in materia probatoria, ma anche diritto soggettivo all'accoglimento della domanda di contraddittorio, con il limite ovvio delle richieste manifestamente superflue o irrilevanti.

Per questo la strada della modifica costituzionale, per quanto lunga e rischiosa, è l'unica praticabile oggi; non è, come improvvidamente sosteneva qualcuno all'inizio di questo percorso, un oltraggio alla Corte costituzionale: è la riaffermazione del concetto che il parametro di legittimità di una norma è dato dalla Costituzione, non dalla giurisprudenza della Consulta. Quando la Costituzione cambia, quel parametro diventa vincolante anche per la Consulta. D'altra parte, la complessa procedura di modifica della Costituzione, il doppio passaggio e il *quorum* qualificato servono proprio ad avvertire le Camere dell'importanza del passo che compiono allorché cambiano la Costituzione.

Anche i dubbi sulla costituzionalizzazione del principio del contraddittorio

non hanno fondamento. Si sostiene che in un testo tendenzialmente rigido qual è la Costituzione, destinato a durare nel tempo, non possono entrare disposizioni di dettaglio, che verrebbero a loro volta irrigidite e che mal si concilierebbero con il carattere generalissimo del testo normativo fondamentale.

Non credo che i passaggi della proposta di legge costituzionale che sono alla nostra attenzione tollerino l'appunto di eccessiva analiticità avanzato nei loro confronti. Sono certamente meno generici dei principi contenuti nella legge delle dodici tavole, ma più generici rispetto ad alcuni articoli in materia di libertà personale che la Costituzione italiana contiene da oltre cinquant'anni e la cui analiticità e precisione non ha mai scandalizzato nessuno. Provo a leggere, ad esempio, il comma 3 dell'articolo 13 della Costituzione: « In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto ». L'indicazione perfino del numero delle ore per la convalida è generica o è precisa? È quanto meno generica dell'affermazione del principio del contraddittorio nel testo oggi in discussione, in base al quale « La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio »?

In conclusione, vi è il divieto di condanna di chi non ha potuto esaminare l'accusatore che volontariamente rifiuta il contraddittorio. Certamente, il lavoro successivo di applicazione di tali disposizioni ruota attorno all'estensione dell'avverbio « volontariamente ». Spetterà alla prudenza del legislatore ordinario, una volta che sia approvata la modifica costituzionale, riempire di contenuti quel vocabolo e, quindi, precisare con legge ordinaria, e non con una norma della Costituzione, che non vi è volontarietà se l'omessa

presentazione al contraddittorio è frutto di violenza o di minaccia dimostrata o se vi è stata comunque una manipolazione della volontà, anche a seguito di un accordo corruttivo.

Il quadro di genere viene fornito dall'ultimo comma che s'intende premettere all'articolo 111 della Costituzione, ma tutto ciò appartiene al dettaglio e a considerazioni di dettaglio può essere riservato poi l'esame della norma transitoria. Il dettaglio, in altri termini, tollera tutte le precisazioni possibili.

Resta però il principio del contraddittorio, il fondamento della costruzione di un sistema costituzionale di coerenza in materia di giustizia. Se questo fondamento reggerà fino alla fine, credo che su di esso potrà costruirsi ben più dell'auspicio che di giustizia si continui a trattare dentro e fuori il Parlamento con l'equilibrio che una materia così delicata impone (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Migliori, che è il penultimo della serata, prima del collega Boato. Ne ha facoltà.

RICCARDO MIGLIORI. Signor Presidente, colleghi, tranquillizzo il Presidente, perché non utilizzerò i trenta minuti di cui dispongo...

PRESIDENTE. Nessuno dei colleghi lo ha fatto.

RICCARDO MIGLIORI... perché penso serva molto meno tempo per sottolineare il consenso che il gruppo di alleanza nazionale esprime rispetto alla proposta di revisione costituzionale che riguarda l'elezione diretta dei presidenti delle regioni, una riforma che è, infatti, la nostra riforma presidenzialista ed anche la nostra riforma federalista.

È la soluzione di un lungo dibattito parlamentare che ci vede nuovamente esprimere con convinzione il consenso del gruppo di alleanza nazionale. Il testo uscito dal Senato dopo il confronto poli-

tico e parlamentare viene largamente riconfermato in questa sede, nel senso che l'esigenza di dare alle regioni italiane, per le elezioni del 2000, un nuovo assetto costituzionale, una nuova normativa elettorale, viene considerata prioritaria da tutte le forze politiche, come è emerso chiaramente nel corso del dibattito al Senato. La conferma di ciò si evince anche dalla considerazione operativa che recepisce in larghissima parte le modifiche introdotte. Quello che non recepiamo è invece l'elemento relativo all'individuazione del doppio turno elettorale (del quale non si specifica se sia aperto o chiuso) che avrebbe reso necessaria l'approvazione di una legge ordinaria di recepimento e di modifica dell'impostazione del Tatarellum, che avrebbe potuto determinare lo svolgimento di elezioni regionali nel 2000 con l'attuale sistema e cioè senza l'introduzione della novità rappresentata dal presidenzialismo regionale.

Tutto ciò dimostra il grande senso di responsabilità con cui abbiamo partecipato al confronto in Commissione affari costituzionali. Colgo l'occasione per ringraziare il ministro per le riforme istituzionali perché l'esito positivo a cui siamo giunti è stato anche merito della sua pazienza e della sua autorevolezza. Egli ha smussato e chiosato a tal punto da creare le condizioni politiche che hanno consentito il raggiungimento di questo risultato che può essere considerato il risultato di tutti. È certamente scontato il consenso di alleanza nazionale nei confronti di questa riforma di tipo presidenzialista e federalista perché, accanto alla elezione diretta del Presidente, il punto significativo di equilibrio è il riconoscimento dell'autonomia che avrà inizio, a partire dalle prossime elezioni regionali, circa la forma di governo e la forma elettorale per tutte le regioni a statuto ordinario.

A questo punto (spero che i colleghi non me ne vorranno) desidero svolgere alcune brevi considerazioni politiche. A me è sembrato poco elegante e poco pedagogica la discussione di ieri su chi avesse vinto, su chi fosse più soddisfatto

circa l'esito del duro confronto che ci ha visti impegnati sul decreto concernente il giudice unico di primo grado, ma corre l'obbligo di sottolineare che si arriva ad una riforma di questo livello con una maggioranza slabbrata e divisa. Se da una parte ho sottolineato il ruolo positivo svolto nella vicenda dal ministro per le riforme istituzionali, dall'altra non posso non rimarcare l'assenza ripetuta del ministro per gli affari regionali.

Lo ho anche personalmente invitato, oggi, in sede di discussione in Commissione ad essere presente stasera, perché stiamo discutendo un principio importante e significativo per il futuro delle regioni. Il ministro per gli affari regionali è volutamente assente da questo dibattito e da questo confronto, persino sui banchi del Governo, perché rappresenta una posizione politica, all'interno della maggioranza, di forte contestazione rispetto ad uno sbocco delle forze politiche fondamentali largamente convergente sul presidenzialismo regionale. Non posso non fare tale sottolineatura. L'assenza del ministro per gli affari regionali da questo dibattito è questione politicamente rilevante.

È questione altrettanto politicamente rilevante anche il giudizio negativo — incredibilmente negativo, secondo me — dei colleghi della lega nord sul nostro lavoro e sul risultato comune.

Polemicamente, potrei dire che alleanza nazionale e il Polo della libertà non solo registrano oggi una divisione su questi temi all'interno della maggioranza, ma giudicano molto positivamente il fatto che su una riforma di tale genere vi sia il giudizio contrario — e il voto conseguenzialmente negativo — dei comunisti, dei leghisti e dei trasformisti in questo Parlamento. Questo fatto denota che la riforma va in profondità e fa sul serio.

È incredibile, dunque, il giudizio negativo dei colleghi della lega nord su una riforma di siffatta natura, da essi considerata centralista nel momento stesso in cui, per la prima volta — è questo un dato di fatto storico —, si inizia sul serio il processo di riassetto federalista dello

Stato, assegnando direttamente alle regioni autonomia per quel che riguarda la forma di governo e la conseguenziale forma del sistema elettorale. Ciò dimostra la confusione e la difficoltà di interpretazione della realtà politica da parte di quel gruppo e di quella organizzazione.

Onorevoli colleghi, di fatto oggi si chiudono anche una polemica ed un confronto politico parlamentare che ci avevano visti divisi sulle cosiddette norme antiribaltone da allegare alla revisione del sistema elettorale. L'onorevole Maccanico mi ha fatto l'onore — come uno degli ultimi atti della sua presidenza della Commissione — di nominarmi relatore del progetto di legge di revisione dell'articolo 67 della Costituzione, riguardante il divieto di mandato imperativo e il ruolo del singolo parlamentare rispetto al mandato elettorale ricevuto. Si tratta di un tema cruciale, che il Presidente della Camera Violante e il Presidente del Consiglio D'Alema hanno recentemente sottolineato come fondamentale, in merito all'esigenza di costituzionalizzare le cosiddette norme antiribaltone.

Al di là di elementi innovativi che potrebbero ledere l'indipendenza del parlamentare — la Costituzione portoghese, unica nell'ambito dell'Unione europea, prevede addirittura la cessazione dal mandato del deputato che cambi partito durante la legislatura —, ci troviamo di fronte ad una strada che consente il potere di scioglimento delle assemblee elettive a chi ha ricevuto — con l'elezione — il mandato a governare; ciò rappresenta una esaltazione positiva degli strumenti della democrazia diretta.

Dico questo perché mi sembra superato il confronto sull'articolo 67 della Costituzione nel momento stesso in cui, attraverso forme di scioglimento e l'individuazione precisa della normativa al riguardo, si ottiene quel risultato di costituzionalizzazione di ogni tipo di norma antiribaltone che significa fedeltà costituzionalmente sancita alla volontà dell'elettorato. Voglio anche dire, colleghi, che noi diamo un significato di tipo nazionale a questo importante sbocco riformatore.

Voglio dire — rispondendo adesso ad osservazioni che potranno emergere anche domani nel prosieguo del dibattito su questo aspetto del nostro confronto — che la riforma elettorale per le regioni non va collegata all'elezione diretta del sindaco o del presidente della provincia, bensì ai momenti legislativi più significativi, quindi all'elezione diretta del Capo dell'esecutivo, o comunque del Presidente governante, in una logica, cioè, di riforma presidenzialista delle istituzioni.

Affermo con chiarezza che questo sbocco — in ciò concordo con il collega Calderisi — è anche figlio di una stagione referendaria che a nostro avviso è lontana dal chiudersi, anche rispetto ad esigenze di promozione importanti e significative dell'attività riformatrice dei due rami del Parlamento.

Penso, colleghi, di avere esposto sufficientemente i motivi per cui il gruppo di alleanza nazionale esprime grande soddisfazione per questo risultato. Ritengo che il lavoro compiuto al riguardo dai colleghi del Senato, *in primis* dal relatore, il senatore Fisichella, sia stato un accurato lavoro di sottolineatura di vari elementi e passaggi che hanno arricchito il testo e penso che oggi vi siano tutte le condizioni per scrivere una pagina importante non solo nel rinnovamento complessivo, in termini partecipativi di democrazia governante, del sistema delle autonomie locali, ma anche nell'affermazione di un segnale positivo in ordine alla possibilità di fare le riforme con largo consenso, nel nostro paese. Questo dibattito, questo nostro incontro di volontà è un segnale di speranza ed in tal senso il gruppo di alleanza nazionale lo sottolinea con grande soddisfazione (*Applausi dei deputati del gruppo di alleanza nazionale*).

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

MARCO BOATO. Signor Presidente, tra tutte le riforme costituzionali che sarebbero necessarie e tra tutte le iniziative su cui il Parlamento ha pure lungamente lavorato — e che tanta eco ed aspettativa

hanno destato nella società italiana — quelle che sembrano avere le più alte — e forse uniche — probabilità di giungere a buon fine sono le disposizioni sull'autonomia statutaria delle regioni e sull'elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali e quelle sull'introduzione nel dettato costituzionale dei principi del giusto processo. Sulle prime non mi soffermo, anche perché a suo tempo, in prima lettura, la Camera — grazie anche alle scelte del relatore Soda — accettò l'impianto di una mia proposta di legge finalizzata non solo all'elezione diretta dei presidenti delle giunte, ma proprio alla piena autonomia statutaria delle regioni. Su di esse non mi soffermo anche perché giustamente la Camera oggi ha riportato al testo originario anche la scelta della disposizione transitoria per il turno unico nella elezione diretta in fase di prima applicazione.

Mi soffermo quindi soltanto sulla questione del giusto processo, anche perché quello da compiere è un cammino ancora lungo e non privo di ostacoli e le difficoltà di questa impresa non autorizzano certo prognosi infauste: anzi, con l'ottimismo della volontà voglio guardare positivamente al prosieguo dell'iter. Avrei anche personalmente sperato, però, nella possibilità di arrivare all'approvazione di un testo più avanzato e completo rispetto a quello già approvato dal Senato. Del resto, alcuni rilievi a questo riguardo sono stati fatti anche dal relatore Soda, sia nella relazione scritta sia in quella orale pronunciata in quest'aula. Vorrei fare riferimento non soltanto al testo che ci proviene dal Senato, assunto come testo base dalla Commissione, ma anche agli altri testi, che sono comunque al nostro esame, abbinati a quello proveniente dal Senato. Tutti quanti, in estrema sintesi, inseriscono espressamente nella Costituzione i seguenti principi: giusto processo, contraddittorio, parità delle parti, imparzialità del giudice, ragionevole durata del processo, informazione all'accusato dell'accusa, garanzie di tempo e condizione di difesa, diritto al controesame, diritto di chiamare testimoni a discarico, diritto alla

prova, assistenza di un interprete, se l'accusato non comprende o non parla la lingua, formazione della prova penale in contraddittorio.

Secondo il comune e più diffuso insegnamento, la funzione giurisdizionale si rapporta alla presenza dello Stato compendiandosi in quell'attività di attuazione della legge mediante la sostituzione degli organi pubblici all'attività altrui ovvero, più semplicemente, in quella funzione svolta dallo Stato e diretta a garantire l'osservanza e la conservazione delle norme. Il *proprium* dell'attività in parola è tuttavia da ricercare, prescindendosi da ogni sorta di collegamento esterno, nel termine stesso che sostantivizza un'attività, visto che la giurisdizione altro non è se non « *iuris-dictio* », ossia il potere di dire e di dichiarare qual è il diritto, di concretizzare l'ordinamento nelle singole fattispecie.

Alla stregua della formulazione più ricorrente nei testi che abbiamo al nostro esame, la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Tale formulazione sembra per altro postulare una quanto meno tendenziale coincidenza tra attività giurisdizionale e processo, nel senso che il contenuto della prima sembra non poter assumere che le forme del secondo. In altri termini, nella loro assolutezza e nella pur necessaria stringatezza che comporta la redazione di un testo costituzionale, queste disposizioni implicano, coerentemente, che dove non c'è processo non può darsi giurisdizione. Questa rigorosa lettura deve tuttavia tener conto della pluralità di risposte alla crescente domanda di giustizia che emergono in una società complessa come quella italiana e della molteplicità delle forme con le quali a tale bisogno si cerca di dare soddisfazione, non sempre riconducibili alla giurisdizione propriamente detta, anche quando svolte dai giudici.

Per quanto riguarda la nozione di giusto processo ed il suo contenuto, devo in primo luogo osservare che si tratta ovviamente di una espressione ellittica che richiama una serie di coordinate teorico-normative alla presenza delle quali è

condizionata la sua ricorrenza. Si tratta, inoltre, di nozione — peraltro mutuata nella sua assolutezza da esperienze ordinarie non riconducibili nell'ambito della tradizione giuridica romano-germanica — elaborata nel corso e sulla spinta della storia e che si presenta come la trasposizione e la traduzione dell'espressione *due process of law*.

I precedenti — remoti, ma non per questo meno attuali — della nozione di giusto processo sono, dunque, pacificamente individuati nel capitolo 39 della *Magna Charta* e nell'elaborazione successiva operata dalla dottrina inglese, fino all'esperienza costituzionale statunitense, ove l'espressione ricorre nel V (inserito nel 1798) e nel XIV (inserito nel 1868) emendamento alla costituzione federale.

Tralasciando il rilievo avuto da tali disposizioni nella storia costituzionale statunitense, si può osservare che il contenuto del *due process of law*, come elaborato dalla Corte suprema, si compendia, in sintesi, nei seguenti diritti: essere tempestivamente informati delle accuse in modo da potersi tempestivamente difendersi; essere giudicati da un giudice imparziale, ossia che non abbia interesse ad un determinato esito del processo; essere giudicati da una giuria nel processo penale; la trattazione orale della causa; la pubblicità del dibattimento nelle cause penali; la possibilità di prova e alla controprova (il controinterrogatorio); l'accompagnamento coattivo dei testi indicati; la ricerca della prova prima del dibattimento; l'onere della prova all'accusa; il giudizio in base al cosiddetto *record* del processo.

Tali specificazioni vengono accolte da numerose disposizioni delle iniziative legislative che stiamo esaminando, le quali, peraltro, riprendono la formulazione dell'articolo 6, comma 3, della Convenzione europea per la salvaguardia dell'uomo e delle libertà fondamentali. Al riguardo devo segnalare che da tutte è tralasciata — in particolare dalla proposta di legge approvata dal Senato — la previsione di cui alla lettera c) del citato articolo 6, comma 3, della Convenzione, che attribuisce ad ogni persona il diritto a « di-

fendersi personalmente o con l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per pagare il difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato di ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia ».

Sappiamo tutti — è già stato più volte ricordato — che la convenzione è stata recepita nel nostro ordinamento con la legge 4 agosto 1955, n. 484, e che costituisce, pertanto, diritto interno a tutti gli effetti. Non è tuttavia invocabile come parametro di costituzionalità nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.

Il secondo comma dell'articolo 1 della proposta di legge approvata dal Senato riprende il secondo periodo dell'articolo 130 del testo presentato dalla Commissione bicamerale a questa Camera. Del resto, anche il comma 1 dell'articolo 1 dello stesso provvedimento di legge approvato dal Senato riprende la prima parte del comma 1 dell'articolo 130, che viene quindi riproposto integralmente, ad eccezione della parte — che era di guida per il legislatore nell'intento di assicurare, appunto, una ragionevole durata dei processi (il relatore Soda l'ha ricordato) — in cui si precisava che i giusti processi sono regolati dalla legge e « ispirati ai principi dell'oralità, della concentrazione e dell'immediatezza ».

Tale parte viene invece riproposta da altri provvedimenti di legge, compreso quello che ha come primo firmatario il collega Pecorella, che a volte sembra esserselo dimenticato. Le relazioni illustrative di tali provvedimenti ribadiscono, da un lato, la necessità di una indicazione per il conseguimento dell'obiettivo della ragionevole durata e, dall'altro, l'inerenza delle predette nozioni a quella più generale di « giusto processo ».

Queste iniziative legislative pongono quindi le coordinate del genere « giusto processo », ossia di ogni processo, evidentemente in qualsiasi stato e grado del processo stesso e di fronte a qualunque giurisdizioni.

Queste coordinate vengono individuate nel contraddittorio: di fatto consiste nella possibilità offerta alle parti (più realistica-

mente al soggetto passivo della domanda ovvero all'imputato) di comparire dinanzi al giudice per contrastare le tesi avversarie ed esercitare (anche) in tal modo il diritto alla difesa. Si risolve sul piano processuale mercé la previsione di norme che pongono un limite al potere del giudice di pronunciarsi; sostanzialmente si attribuisce un ruolo attivo nel processo al soggetto destinato a subire gli effetti del provvedimento richiesto al giudice.

Inoltre tali coordinate vengono individuate nella parità delle parti: è a un tempo postulato ed effetto del principio del contraddittorio, al quale è inscindibilmente legata; e nella terzietà e imparzialità del giudice. Non è (sostanzialmente) giudice chi ha un interesse di qualsivoglia natura alla definizione di una controversia in un certo senso. L'imparzialità è tanto una tautologia (il giudice non è parte) quanto l'in-sé e il presupposto della funzione giurisdizionale. Resta tuttavia la necessità di esplicitarla in un testo dichiarativo di principi, a maggior ragione se di valenza costituzionale.

Tali coordinate vengono infine individuate nella ragionevole durata: riflette l'interesse concreto delle parti alla decisione. Le modalità per assicurarla sono affidate alla legge, senza tuttavia, come ho già rilevato, che il testo approvato dal Senato fornisca alcuna indicazione al legislatore ordinario per conseguire il risultato della ragionevole durata, a differenza dell'articolo approvato dalla Commissione bicamerale, nel quale i criteri dell'oralità, della concentrazione e dell'immediatezza erano finalizzati anche ad assicurare una ragionevole durata ai processi.

Particolare rilievo assumono le disposizioni volte a garantire — e a costituzionalizzare — un *corpus* di diritti della difesa nell'ambito del processo penale tali da compendiare la sostanza del cosiddetto giusto processo.

Si tratta di un complesso normativo che pone una serie di principi analitici di ordine processuale i quali, per la loro collazione nel sistema delle fonti normative, vengono ad imporsi alla discrezionalità del legislatore ordinario.

In estrema sintesi, le nuove « regole » processuali penali definite dal testo in discussione prevedono: la comunicazione, alla persona accusata, della natura e dei motivi dell'accusa, « nel più breve tempo possibile »; la garanzia di tempo e di condizioni per la preparazione della linea difensiva; il diritto al controesame; il diritto a chiamare testimoni a discarico; il diritto all'acquisizione di ogni mezzo di prova; l'assistenza di un interprete qualora non comprenda o non parli la lingua impiegata nel processo; il « principio del contraddittorio » nella formazione della prova; l'impossibilità di impiegare, ai fini della prova della scolpevolezza dell'imputato, le dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

Il diritto all'autodifesa, invece, contemplato dall'articolo 3, lettera c) della convenzione è previsto esclusivamente dalla proposta di legge, atto Camera n. 5443 il cui primo firmatario è il collega Soda. È, purtroppo, l'unica proposta di legge di quelle al nostro esame che lo prevede e che, quindi, recepisce integralmente l'articolo 6, comma 3, lettera c), della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Alcuni di questi principi, spesso designati sinteticamente con la locuzione di giusto processo, laddove la rubrica dell'articolo 6 della Convenzione fa riferimento al diritto ad un processo equo o, nella versione francese, *procès équitable*, che sarebbero già desumibili, a parere di alcuni settori della dottrina e secondo la stessa Corte costituzionale, in alcune norme di rango costituzionale, non sono peraltro rinvenibili in alcune forme normative internazionali, di tipo pattizio, che sono state più volte ricordate: la stessa Convenzione europea del 1950 e il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
CARLO GIOVANARDI (ore 20,59)

MARCO BOATO. Nell'ordinamento italiano l'una fu recepita nel 1955 e l'altro nel 1977.

Tutto ciò non attenua, tuttavia, la marcata innovatività delle disposizioni costituzionali, la cui adozione implicherà una serie di ricadute sul quadro legislativo ordinario — ne parlava poco fa molto bene il collega Mantovano — e, segnatamente, sul sistema codicistico. Ho sottolineato l'intervento del collega Mantovano perché in passato era stato contrarissimo a queste disposizioni costituzionali.

Tutte le iniziative legislative in esame — come sottolineato anche in alcune relazioni illustrative —, nel provvedere all'inserimento nella Carta costituzionale dei principi enunciati dall'articolo 6 della Convenzione europea, hanno fatto propri gli orientamenti emersi nel corso del dibattito della bicamerale che si erano coagulati nella formulazione dell'articolo 130 del testo trasmesso alle Camere il 4 novembre 1997.

In particolare, la proposta che proviene dal Senato prevede una nuova formulazione dell'articolo 111 della Costituzione e, al comma 3, contiene un'elencazione di diritti costituzionali della difesa che, come ho detto, è largamente mutuata dal testo dell'articolo 6, comma 3, della Convenzione europea.

Il comma successivo disciplina i diversi profili applicativi del principio del contraddittorio nella formazione della prova nell'ambito del processo penale, anche intervenendo in un ambito normativo che ha registrato, dapprima, un apposito intervento legislativo (la legge che tutti abbiamo ricordato del 7 agosto 1997, n. 267, che ha novellato l'articolo 513 del codice di procedura penale) e, successivamente, una forse sciagurata pronuncia della Corte costituzionale: la sentenza n. 361 del 1998, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma dello stesso articolo 513 del codice di procedura penale.

Il secondo periodo del comma 4 del testo proveniente dal Senato introduce una norma a garanzia della posizione dell'imputato, prevedendo il divieto di provarne la colpevolezza sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta,

si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

Il comma 5 della stessa proposta di legge rimette al legislatore ordinario la definizione dei casi in cui la formazione della prova non ha luogo secondo il principio del contraddittorio.

Come ho già accennato, i principi illustrati e recati da questa iniziativa legislativa erano già stati affrontati nel corso dei lavori della Commissione bicamerale in un quadro — a me pare, lo dico pacatamente — più organico e completo delle norme sulla giurisdizione recate in particolare dagli articoli 129 e 130 del progetto di legge costituzionale. Su tali disposizioni si era allora registrato un consenso assai diffuso, che non sarebbe, a mio parere, ancor oggi impossibile far rivivere per assicurare un più alto grado di innovatività e coerenza al testo approvato dal Senato, recuperando talune norme.

I principi che regolano il giusto processo sono sanciti, nel progetto di legge costituzionale che fu trasmesso dalla bicamerale alle Camere, principalmente nell'articolo 130. Non li ricordo dettagliatamente, perché li ho già accennati prima riguardo al comma primo e al comma secondo che sono ripresi anche nel testo approvato dal Senato. Il comma terzo prevedeva, invece, che « la legge assicura che la custodia cautelare in carcere venga eseguita in appositi istituti »; il comma quarto prevedeva — ed è un tema su cui purtroppo nessuno più si è soffermato, salvo il relatore Soda e il collega Sini-scalchi — che « la legge istituisce pubblici uffici di assistenza legale al fine di garantire ai non abbienti il diritto di agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione ».

Nella relazione sul sistema delle garanzie che avevo allora presentato, avevo evidenziato che i principi di concentrazione, oralità e immediatezza del contraddittorio, della parità processuale tra le parti, della terzietà del giudice e della ragionevole durata del giudizio, costituiscono una delle norme cardine dell'intero

processo di riforma del sistema della giustizia in grado di far evolvere positivamente il problematico rapporto tra cittadini e giustizia. In particolare, per quanto attiene al principio dell'oralità, ritenevo, raccogliendo peraltro quanto emerso nel dibattito più ampio in Commissione, doversi escludere una riconduzione dello stesso principio esclusivamente nell'alveo del processo penale; del resto, lo stesso testo Pecorella lo prevede riferito a tutti i processi.

Si tratta, per contro, di un'indicazione al legislatore per dare concretezza all'altro principio della ragionevole durata del processo e non certo di un principio a cui adeguare integralmente la disciplina del processo, sicché l'oralità, unitamente agli altri principi della concentrazione e dell'immediatezza, individua una delle linee guida per il legislatore ordinario nella materia processuale.

Quanto ai principi dettati dal secondo comma dell'articolo 130, si deve rilevare che anch'essi recepiscono le proposte di costituzionalizzazione dei diritti della difesa nell'ambito dell'intero procedimento penale, previsti dall'articolo 6 della Convenzione europea.

Un altro aspetto sul quale però mi è parso doveroso soffermarmi allora e mi soffermo ancor più oggi è quello che riguarda l'ambito di applicazione delle diverse disposizioni contenute allora nell'articolo 130 ed oggi nell'articolo 1, comma 3, del testo approvato dal Senato.

Nel citato articolo 130, infatti, il primo comma è relativo al processo (si parla appunto di ragionevole durata del processo e così via) e postula quindi la presenza di un giudice. Il secondo comma afferiva invece al procedimento penale e presupponeva quindi un rapporto tra la persona accusata del fatto e l'organo inquirente, mentre il testo approvato dal Senato si riferisce comunque al processo.

La latitudine delle garanzie assicurate è, dunque, ben più ampia nel testo approvato dalla bicamerale, in quanto esso copriva la fase precedente alla instaura-

zione di una fase giurisdizionale, ossia caratterizzata dalla presenza di un giudice.

Vorrei inoltre ricordare che nel quadro delle disposizioni sulla giurisdizione il testo della Commissione bicamerale recava all'articolo 129 una serie di norme che, oltre a rappresentare principi di civiltà giuridica largamente condivisi, fornirebbero precise direttive tanto al legislatore ordinario quanto al giudice e favorirebbero, quindi, la certezza del diritto, un bene prezioso, signor Presidente, del quale ultimamente sembrano essersi perse le tracce.

Mi riferisco, in particolare, al principio del diritto penale minimo, alla cosiddetta riserva di codice ed al divieto di interpretazione analogica o estensiva delle norme penali, previsti, rispettivamente, al primo comma (« Le norme penali tutelano beni di rilevanza costituzionale »), al quarto comma (« Nuove norme penali sono ammesse solo se modificano il codice penale ovvero se contenute in leggi disciplinanti organicamente l'intera materia cui si riferiscono ») e al terzo comma (« Le norme penali non possono essere interpretate in modo analogico o estensivo ») del citato articolo 129 del progetto della bicamerale.

Non è questa forse la sede, né il momento né l'ora per illustrare la necessità e la valenza di tali disposizioni. Mi permetto solo di rammentare che le stesse erano ampiamente sostenute in quanto suscettibili di fornire risposte concrete e doverose a problemi drammaticamente reali di fronte ai quali tutti i cittadini possono trovarsi quotidianamente.

Riterrei quindi, per trarre le fila del mio ragionamento, che nell'esame del testo dovrebbero essere riconsiderati con particolare attenzione critica i seguenti aspetti: indicazione al legislatore dei mezzi per assicurare una ragionevole durata al processo e, quindi, recupero delle linee-guida della concentrazione, dell'oralità e dell'immediatezza; estensione all'intero procedimento penale, e non solo al processo, delle garanzie previste dal comma 3 della proposta di legge al nostro

esame; inserimento, tra tali garanzie, di quella, già prevista da accordi internazionali — in particolare dal Patto internazionale dei diritti civili e politici — secondo la quale nessuno può essere costretto a deporre contro se stesso o a confessarsi colpevole; inserimento tra i principi del processo della sua pubblicità (ovviamente con le eccezioni previste dalla legge); inserimento dei principi della riserva di codice, del divieto di interpretazione analogica e estensiva e del diritto penale minimo.

A questo punto avrei potuto — e forse ne avrei il tempo, ma voglio essere rispettoso della stanchezza dei colleghi, del Presidente ed anche di chi lavora con noi in questa occasione — fare una rapida ricognizione delle disposizioni costituzionali...

PRESIDENTE. Onorevole Boato, ha ancora otto minuti.

MARCO BOATO. Lo so, ma vorrei accelerare per rispetto verso i colleghi ed anche, lo ripeto, verso chi sta lavorando.

Avrei voluto fare una ricognizione comparativa delle disposizioni costituzionali in materia processuale vigenti in altri paesi. Chiedo alla Presidenza l'autorizzazione a pubblicare in calce al resoconto stenografico della seduta odierna questa parte del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, onorevole Boato.

MARCO BOATO. Da questa ricognizione comparativa, che chi vorrà potrà leggere in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna, emerge chiaramente che, anche in una visione internazionale, l'approvazione della proposta di revisione costituzionale in materia di giusto processo rappresenterà comunque — mi auguro —, nonostante le riserve critiche che ho ritenuto doveroso avanzare, una fondamentale riforma per elevare il livello di civiltà giuridica dell'Italia, anche nel contesto internazionale, e per raffor-

zare i presupposti fondamentali per la realizzazione di un autentico Stato costituzionale di diritto (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione generale congiunta è rinviato alla seduta di domani.

Proposta di trasferimento in sede legislativa di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della seduta di domani l'assegnazione in sede legislativa del seguente disegno di legge del quale la XII Commissione permanente (Affari sociali), cui era stato assegnato in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento:

S. 3187. — « Proroghe di termini e disposizioni urgenti in materia sanitaria e di personale » (*approvato dalla XII Commissione permanente del Senato*) (5402) (*La Commissione ha elaborato un nuovo testo*).

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Giovedì 22 luglio 1999, alle 9:

1. — Votazione per l'elezione di un Segretario di Presidenza ai sensi dell'articolo 5, commi 5 e 6, del Regolamento.

2. — Assegnazione a Commissione in sede legislativa del disegno di legge n. 5402 (*Vedi allegato*).

3. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge*:

CALDEROLI; BERTINOTTI ed altri;
MALAVENDA ed altri; PISCITELLO ed

altri; GARDIOL; STANISCI ed altri; SCHMID ed altri; SCRIVANI ed altri; SCALIA; PANETTA; MANZIONE; COLUCCI ed altri; COLUCCI; GAETANO VENETO: Norme sulle rappresentanze sindacali unitarie nei luoghi di lavoro, sulla rappresentatività sindacale e sull'efficacia dei contratti collettivi di lavoro (136-2052-3147-3707-3831-3849-3850-3866-3896-4032-4064-4065-4066-4451).

— *Relatori:* Gasperoni, per la maggioranza; Alemanno e Taradash, di minoranza.

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 2274 — Nuovo ordinamento dei consorzi agrari (*Approvato dalla IX Commissione permanente del Senato*) (4860).

e delle abbinare proposte di legge: POLI BORTONE ed altri; FERRARI ed altri; SCARPA BONAZZA BUORA ed altri (948-2634-3963).

— *Relatore:* Pecoraro Scanio.

5. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1924 — Ratifica ed esecuzione dell'Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, con sette allegati, cinque protocolli e atto finale, fatto a Bruxelles il 26 febbraio 1996 (*Approvato dal Senato*) (5652).

— *Relatore:* Leccese.

6. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

POZZA TASCA ed altri; CORDONI ed altri; MARTINAT ed altri; TRANTINO; NARDINI ed altri; DI CAPUA ed altri; GAMBALE; MUSSI ed altri; CORDONI ed altri; CORDONI ed altri; SCHMID ed altri; BARRAL e BALOCCHI; SAONARA; BERGAMO; PRESTIGIACOMO ed altri; D'INI-

ZIATIVA DEL GOVERNO; NARDINI ed altri: Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città (259-599-734-833-896-1170-1363-1938/ter-2207/bis-2208-2696-2838-3385-3685-3871-4624-5287).

— *Relatore:* Cordoni.

(ore 15)

7. — *Seguito della discussione delle proposte di legge costituzionale* (per lo svolgimento della discussione generale congiunta):

S. 3619-3623-3630-3638-3665 — Senatori PERA ed altri: Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione (*Approvato dal Senato*) (5735).

e delle abbinare proposte di legge: PECORELLA ed altri; SARACENI ed altri; PISAPIA; SODA; PECORELLA; PECORARO SCANIO e MATRANGA (5359-5370-5377-5443-5475-5696).

— *Relatore:* Soda.

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 (5389-5473-5500-5567-5587-5623).

— *Relatore:* Soda.

DISEGNO DI LEGGE DI CUI SI PROPONE L'ASSEGNAZIONE A COMMISSIONE IN SEDE LEGISLATIVA

S. 3187 — Proroghe di termini e disposizioni urgenti in materia sanitaria e di personale (*Approvato dalla XII Commissione permanente del Senato*) (*La Commissione ha elaborato un nuovo testo*) (5402).

La seduta termina alle 21,10.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DEL
DEPUTATO MARCO BOATO IN SEDE
DI DISCUSSIONE CONGIUNTA SULLE
LINEE GENERALI DELLE PROPOSTE
DI LEGGE COSTITUZIONALE NN. 5735
E 5389

MARCO BOATO. Mi sembra utile, infine, proporre una sintetica ricognizione comparativa delle disposizioni costituzionali in materia processuale vigenti in altri paesi.

Un'affermazione di carattere generale del principio del giusto processo è contenuta nella Costituzione degli Stati Uniti d'America che, al quinto e quattordicesimo emendamento, sancisce il principio del *due process of law*, ed in quella della Finlandia, che affida alla legge il compito di assicurare le garanzie del processo giusto (articolo 16).

Il diritto alla difesa trova un espresso riconoscimento nelle Costituzioni della Finlandia (articolo 16), della Germania (articolo 103), della Grecia (articolo 20), dell'Irlanda, che prevede che le leggi garantiscano « il rispetto e, per quanto possibile, la difesa e la azionabilità dei diritti personali dei cittadini » (articolo 40), dei Paesi Bassi (articolo 18), del Portogallo (articoli 20 e 32, commi 1 e 3) e della Spagna (articolo 24); la Costituzione degli Stati Uniti prevede il diritto dell'accusato di farsi assistere da un avvocato per la sua difesa (sesto emendamento).

Premesso che il principio della pubblicità del processo è affermata nella generalità delle Costituzioni, si segnala che il carattere dell'oralità è presente nella Costituzione austriaca, che lo riferisce sia al processo civile sia a quello penale (articolo 90), e in quella danese, che lo riferisce alla generalità dei procedimenti giudiziari (articolo 65); nella Carta costituzionale spagnola l'affermazione del principio è più sfumata, prevedendosi che « il procedimento è per lo più orale, soprattutto in materia penale » (articolo 120).

Alcuni testi costituzionali indicano l'impianto che il processo penale deve avere nel corrispondente ordinamento, prevedendo,

in particolare, un processo penale di tipo accusatorio: così in Austria la Costituzione prevede che « nel processo penale vige un procedimento accusatorio » (articolo 90); anche in Portogallo si prevede che il processo penale abbia una struttura di tipo accusatorio (articolo 32, comma 5). La Costituzione portoghese contiene anche il riferimento al principio del contraddittorio, sancendo che « l'udienza e gli atti istruttori determinati dalla legge sono subordinati al principio del contraddittorio » (articolo 32, comma 5).

La Carta costituzionale spagnola prescrive, invece, che il procedimento dinanzi ai tribunali ordinari sia basato « sui principi di preferenza e di sommarietà » (articolo 53, comma 3) e che il pubblico ministero esercita le proprie funzioni « in conformità ai principi di unità di azione e di dipendenza gerarchica » (articolo 124, comma 2).

Contengono disposizioni sulla durata del processo penale le Costituzioni dei Paesi Bassi, dove si disciplina peraltro la particolare fattispecie di chi sia stato privato della libertà personale in pendenza del giudizio, prescrivendo che in questi casi il giudizio stesso abbia luogo « entro un termine ragionevole » (articolo 15), del Portogallo, a norma della quale ogni imputato « deve essere giudicato nel più breve termine compatibile con le garanzie di difesa » (articolo 32, comma 2), della Spagna, che afferma il diritto ad un processo pubblico « senza indebite dilazioni » (articolo 24, comma 2), della Svezia, che — similmente a quanto avviene nei Paesi Bassi — disciplina la specifica fattispecie della privazione della libertà di un cittadino prescrivendo che in tal caso questi ha diritto ad essere sottoposto al giudizio di un tribunale « senza ingiustificati ritardi » (capitolo II, articolo 9, primo comma) ovvero — nei diversi casi previsti dal comma successivo — « senza immotivato ritardo ». La Costituzione americana afferma in ogni processo penale il diritto dell'accusato ad « essere giudicato sollecitamente » (sesto emendamento).

Alcune Costituzioni prevedono inoltre, in determinate circostanze, il diritto al gratuito patrocinio: dispongono in questo senso le Carte dei Paesi Bassi (articolo 18), del Portogallo (articolo 20) e della Spagna (articolo 119).

Tra quelle europee la Costituzione che contiene il maggior numero di disposizioni nella materia in esame è quella spagnola; oltre ai principi già segnalati, vi sono affermati quelli del diritto di tutti « ad essere informati dell'accusa formulata nei loro confronti » e « ad utilizzare i mezzi di prova pertinenti alla propria difesa » (articolo 23, comma 2). Anche la Costituzione degli Stati Uniti contiene ulteriori disposizioni di analogo tenore, prevedendo il diritto che l'accusato ha, in ogni processo penale, « di essere informato della natura e del motivo dell'accusa; di essere messo a confronto con i testimoni a carico, di far comparire i testimoni a suo favore » (sesto emendamento).

La Costituzione svedese contiene, infine, una disposizione ai sensi della

quale « i tribunali (...) rispettano, nell'esercizio delle loro funzioni, l'egualianza di tutte le persone davanti alla legge, nonché l'obiettività e l'imparzialità » (capitolo I, articolo 9); quella spagnola prevede che il pubblico ministero eserciti le sue funzioni « con osservanza, in ogni caso, dei principi di legalità e di imparzialità » (articolo 124, comma 2) e che vigili « sull'indipendenza dei tribunali » (articolo 124, comma 1); quella americana, infine, afferma il diritto dell'accusato ad essere giudicato « da una giuria imparziale » (sesto emendamento).

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 22,55.