

III. — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 28 APRILE 1966

Sul metodo dei lavori - Delega - Commissione speciale - Articolo 85 del regolamento della Camera - Concezione dello Stato - Sistema accusatorio - Pubblico ministero - Istruttoria.

PRESIDENTE	164
ASSENATO	159
DELL'ANDRO	117, 123, 134, 137, 142, 159
GUIDI	132, 134, 136, 137, 141, 142, 145, 147, 152
LEONE GIOVANNI	125
RICCIO	153, 159
ROMEO	123
VALIANTE, <i>Relatore</i>	136, 141, 142, 145, 147, 152

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,55.

DELL'ANDRO. Inizio da una questione di metodo. Non siamo ancora all'esame degli articoli e neppure dei principî che sono prospettati dall'articolo 2 del disegno di legge ma, semplicemente, in sede di discussione generale.

Amerei che nella discussione generale non si scendesse ad indagare sui singoli principî. Capita spesso, infatti — pur se non è il caso di questa Commissione — che in sede di discussione generale si parli dei diversi articoli, delle enunciazioni concrete del disegno o della proposta in esame e, poi, a proposito dei singoli articoli, si ritorni alla discussione generale.

Da parte mia spero di mantenere fede a questo impegno, nella certezza che anche gli altri colleghi seguiranno lo stesso metodo.

Lo dico perché desidero — e non soltanto io, ma il gruppo della democrazia cristiana, in nome del quale parlo — accelerare quanto più possibile l'esame del disegno di legge, in modo da giungere prestissimo alla conclusione di un *iter* che, tutti sanno, dura da anni e forse da decenni.

Entro subito nel merito, per dare atto al Governo della solerzia dimostrata nella presentazione del disegno di legge ed ai Governi precedenti per aver operato in modo da sollevare la questione della riforma del codice di procedura penale, sensibili come sono stati alle esigenze del Paese, del foro, degli avvocati, dei magistrati, di tutti gli operatori di giustizia.

E mi sia consentito, ancora, ringraziare, a nome del gruppo della democrazia cristiana, i due relatori per il lavoro serio, scrupoloso che hanno compiuto.

L'esame dei precedenti legislativi, della legislazione comparata, è stato quanto mai completo e credo che la Commissione, su queste basi offerte dai relatori, ben possa procedere speditamente nell'esame del disegno di legge.

Vorrei dare atto, in particolare, al collega Valiante della serietà dell'impostazione del tema, dell'equilibrio e della, direi, compostezza nella stessa prospettiva delle soluzioni.

Vorrei soffermarmi soprattutto sulla necessità che il Parlamento approvi la legge di delegazione e vorrei superare, molto rapidamente, eventuali obiezioni che all'approvazione della legge di delegazione possano essere mosse.

Sembra che nella nostra storia parlamentare non vi sia stato mai codice, attinente ad un intero ramo dell'ordinamento giuridico, approvato dal Parlamento. Non ci si può richiamare al codice della strada, perché è chiaro che questo codice non attiene ad un ramo dell'ordinamento (civile, penale, procedura civile e procedura penale) della giustizia. Credo sia stato sempre così: attendo di sapere se vi siano state delle esperienze diverse nel nostro Parlamento.

È effettivamente una necessità di ordine tecnico che si operi attraverso la legge di delegazione in quanto è veramente impossibile, data la vastità, la complessità della materia, la necessità di collegare le norme del codice di procedura penale con tutte le altre norme del sistema dello Stato, con il codice penale in particolare, con i vari regolamenti, con le leggi penitenziarie e, quindi, anche con i principi di diritto amministrativo, non lasciare che operi un organo tecnicamente specializzato.

D'altra parte, anche le ragioni di celerità alle quali ho accennato, impongono di avvalersi della forma della legge di delegazione mentre nello stesso disegno di legge vi è cenno ad una commissione mista, composta anche da numerosi parlamentari, i quali potranno, come tali, intervenire in sede di elaborazione del codice.

Con questo sistema della delega non si vuole sottrarre nulla al Parlamento, sia chiaro! Si vuole, invece, che la riforma si faccia nella maniera tecnicamente migliore, nel modo più celere, consultando, anche dopo la formulazione della legge delegata, la commissione cui ho accennato, formata, in parte, da parlamentari.

A questo punto, potrei andare più in là; potrei dire che coloro che volessero insistere sulla opportunità di discutere e formulare gli articoli del nuovo codice in questa sede, avvalendosi, magari, dell'articolo 85 del regolamento della Camera, dimenticherebbero che tale articolo non ha mai funzionato in tal senso e che, in ogni caso, la stessa composizione di questa Camera non consente che si possa svolgere un lavoro compiuto in ordine alla complessità dell'oggetto.

Potrei andare ancora più in là e dire che, in effetti, nella Costituzione, non si vede più il Parlamento come unico organo normativo, come assorbente l'intera potestà normativa, ma si afferma anche l'esistenza di centri autonomi di potere normativo. A mio avviso — e qui parlo,

ovviamente, a titolo personale — i comuni, le province, le regioni hanno potestà autonoma in questo senso.

I centri di cui trattasi hanno, dunque, potestà autonoma, così che allo Stato compete di ordinare, di sintetizzare, di unificare i contenuti che provengono dalle esperienze giuridiche; esperienze giuridiche che, a mio parere, vengono prima dello Stato stesso, dal momento che questo le conclude.

Allora, in un sistema di tal genere, a proposito di un disegno di legge di delegazione, attinente alla procedura penale, sostenere tecniche di lavoro diverse, significa sostenere posizioni superate dai tempi e dallo stesso spirito informatore della Costituzione.

Piuttosto, è bene che in questa sede si provveda a riempire con contenuti, magari più specifici, le posizioni che, in via generale, vengono prospettate dal disegno di legge. Anzi, dirò che va data lode al Governo, per non essere sceso, nella presentazione di un provvedimento di delegazione, nella enunciazione di principi specificamente concretati, di essere rimasto su di un piano generale. Ciò ci consentirà di chiarire quei principi, senza peraltro giungere a togliere al legislatore delegato la competenza a determinare le precise norme del codice di procedura penale.

Perciò mi pare che, piuttosto di discutere sulla delega o meno, si debba proprio pensare di determinare i principi. In tal modo il Parlamento adempirà alle sue funzioni riducendo, nello stesso tempo — se così vogliamo esprimerci — il margine offerto al Governo con la legge di delegazione. Quindi, principi più specificamente dettagliati da parte nostra, per riempire il vuoto lasciato dalla enunciazione generale di cui al disegno di legge governativo.

A questo punto ho da prendere posizione per il tempo previsto circa la durata della legge di delega. Il mio gruppo è d'avviso che i due anni fissati siano un termine ragionevole. Forse non è il caso, prima della conclusione della discussione, prendere posizione netta in materia. Se si mantenessero le linee di cui al disegno di legge, se i principi restassero quelli indicati, il termine dei due anni apparirebbe ragionevole. Qualora, invece, in questa sede si provvedesse ad aumentare materie ed oggetti, il gruppo cui appartengo si riserverebbe di rivedere la propria posizione.

Qualcosa va, poi, detto in merito a talune urgenti necessità che l'esperienza del foro ha prospettato e continua a prospettare, in ordine a materie molto importanti. Citerò soltanto quella della carcerazione preventiva che, così direttamente, incide su temi fondamentali attinenti all'uomo ed al cittadino.

In proposito vorrei permettermi di prospettare la seguente convinzione: nel periodo di tempo in cui si discute il disegno di legge, non è

preclusa ai singoli componenti il Parlamento, nè al Governo, la libertà di presentare eventuali altri progetti di legge, relativi a specifiche materie per cui sia urgentissimo provvedere. Sicché, approvando la legge di delegazione, non si sottrae ai parlamentari o al Governo la possibilità di dar vita a provvedimenti legislativi su materie di urgente regolamentazione.

Tutto ciò, peraltro, pare a me, può essere fatto fino al momento dell'approvazione definitiva della legge di delegazione. Una volta approvata questa legge oserei mettere in dubbio la possibilità di intervenire, anche in via parziale, su talune materie già delegate.

Avevo detto al principio di questo mio intervento che non sarei entrato nell'esame specifico dei singoli principî e non lo farò di proposito. D'altra parte, dopo le autorevoli relazioni dei colleghi Valiante e Fortuna, non credo sia il caso. Mi limiterò soltanto, molto rapidamente, a prospettare, perché siamo in sede di discussione generale, qualche punto che riguarda il metodo delle nostre discussioni e del nostro lavoro.

In definitiva, la legge non è un'astrazione fuori dal concreto sicché, nel momento in cui ci apprestiamo a studiare questi temi, non dobbiamo pensare all'*optimum* teorico, non dobbiamo cioè cercare di definire la soluzione migliore su di un piano rigidamente, formalmente tecnico, ma dobbiamo tener conto del costume che, a seguito di precedenti legislazioni, si è venuto creando e, quindi, trovare la soluzione legislativa che, nell'ambiente in cui la legge andrà ad applicarsi, sia la più valida.

Pensiamo alle tante deformazioni professionali che pur avvengono e sono avvenute nell'ambito dell'esperienza giudiziaria. Quando, per esempio, qualche autore, come il carissimo amico Conso, pensa all'unificazione delle due istruttorie sotto la direzione del pubblico ministero, l'amico Conso dimentica che vi è stata e può esservi una deformazione professionale del pubblico ministero determinata, magari, anche da una legislazione precedente orientata verso principî del tutto diversi da quelli che oggi andiamo a precisare.

Pensate alla deformazione professionale degli organi di polizia; pensate all'uso che i magistrati fanno di taluni poteri; pensate all'abitudine di taluni pubblici ministeri di usare largamente, nella istruzione preliminare, della polizia giudiziaria; pensate alla grave situazione in cui si trovano gli imputati che scoprono un processo « compiuto contro di loro » senza avere avuto alcuna possibilità di intervenire in sede di istruzione preliminare per far ascoltare la propria voce. Di tutte queste cose occorre tener conto; occorre tener conto della concreta realtà, delle abitudini e del costume che si è creato con l'esperienza.

Non possiamo, non dobbiamo in questa sede fare un'indagine sulle cause del sorgere di questo costume; anche la stessa legge ha,

indubbiamente, contribuito a creare questo costume e, pure, senza fare alcuna indagine sulle cause, non dobbiamo prospettare soluzioni, magari teoricamente perfette ma che, applicate nell'ambiente italiano attuale, potrebbero rivelarsi inopportune.

Così si dica anche della stessa conclusione della commissione presieduta dal compianto professor Carnelutti, la quale, indubbiamente, lavorò molto bene e concluse in una maniera degna, per me, della massima considerazione. Andare direttamente al dibattito, superare lo stadio dell'istruzione! Posizione estrema, come era nell'animo di Carnelutti, posizione che da un certo punto di vista potrebbe essere anche accolta ma che, realizzata nel nostro ambiente, nel nostro costume, con i nostri uomini, non potrebbe ritenersi condivisibile.

Vi è, poi, un altro punto al quale, proprio in sede di discussione generale, vorrei accennare ed è il collegamento tra la *ratio* del principio di legalità penalistico ed il processo penale. Badate — tutti quanti me lo insegnano — il principio di legalità può anche ritenersi in contrasto con una giustizia strettamente obiettiva.

Indubbiamente, da questo punto di vista, il principio di legalità può essere in contrasto con la giustizia sostanziale; però, in tutti i paesi civili, questo principio è stato accolto. Perché? Perché si vuole garantire la libertà del soggetto, dell'uomo, del cittadino. Si fa, nella *ratio*, un discorso di questo genere: è preferibile che non siano sottoposte a pena cento persone, che magari hanno realizzato la violazione del valore prospettato dalla norma penale, anziché un solo soggetto, che non ha violato quel valore, incorra nella punizione. Si fa un discorso di questo tipo: è vero che dovremmo punire tutti coloro i quali hanno violato i valori prospettati dalla norma penale, però è necessario investire il valore di una tipicità, di una forma, di una fattispecie, vera garanzia della libertà del cittadino. E la società paga questo prezzo alla libertà, cioè consente che anche cento persone non vadano in galera, pur avendo violato il bene giuridico, purché una sola non vada in galera non avendo violato il bene giuridico. Questa è la *ratio* del principio di legalità.

Credo che vi sia uno stretto collegamento nella *ratio* di tutte le norme processuali penali. Perché, se non vi fosse questa *ratio* a fondamento del codice di procedura penale, vedrei violata proprio la *ratio* del principio di legalità in sede penale. In altre parole, con la procedura penale si va alla ricerca delle prove per la dimostrazione della colpevolezza o per la dimostrazione della non colpevolezza dell'imputato. Però tutte le forme processuali devono essere strutturate in modo tale da garantire sempre la libertà del soggetto, la libertà dell'uomo: non ci stancheremo mai di ripeterlo. Anche in sede di procedura, la società deve pagare un prezzo, deve ammettere di non raggiungere la prova

della colpevolezza, quando anche sostanzialmente vi fosse, pur di non raggiungerla, formalmente, contro qualcuno che non ha, invece, commesso il fatto. Mi spiego meglio: un sistema di forme che tendesse a raggiungere la certezza sostanziale sarebbe l'ideale.

Però, anche per la procedura, come per il diritto, occorre che lo Stato, pur di salvare la libertà e pur di non consentire che uno solo sia raggiunto da una prova formale, cui non corrisponda una realtà sostanziale, deve permettere che altri, che pure hanno violato la norma, non siano raggiunti dalla prova formale.

È questo un discorso per me importantissimo: rappresenta lo scotto pagato dallo Stato alla civiltà, lo scotto pagato alla libertà dagli individui. Dobbiamo dire che vogliamo raggiungere, sì, un ideale, però sempre nei limiti della possibilità concreta di non creare, per arrivare a tale scopo, delle vittime della procedura.

Tutto ciò è importantissimo. Affermo che significherebbe tradire la *ratio* del principio di legalità il non dire al Governo di dar vita a norme di procedura penale aventi questo spirito.

D'altra parte, vorrei aggiungere che il disegno di legge di cui trattasi ha, come primo scopo, quello di adeguare le norme del codice di procedura penale alla vigente Costituzione.

Lo si è detto a chiare note ed è stato ribadito egregiamente dai relatori. Ma aggiungerei qualcosa di più: il provvedimento intende coordinare le norme di procedura penale ai principî valevoli nella comunità internazionale. Non è possibile, infatti, coordinare la procedura penale ai principî costituzionali senza coordinare, altresì, la stessa ai principî generali posti nel diritto internazionale a tutela della libertà della persona umana.

Ma, a mio avviso, vi è qualcosa da precisare in questa sede: l'adeguamento alla Costituzione deve tener conto che lo spirito della stessa è tale che anche tutta la materia penale assume una diversa dimensione.

La concezione autoritaria dello Stato vede il reato come violativo, in primo luogo, dello Stato stesso nella sua sovranità, nella sua maestà, nella sua potestà suprema. Ora, con la Costituzione repubblicana lo Stato ha perduto tale maestà suprema: è divenuto la sintesi delle posizioni dei cittadini, dei valori realizzati, nell'esperienza giuridica, dai cittadini stessi. Sicché, anche il reato è tale in quanto viola un valore, un bene giuridico — e questo è il vecchio insegnamento della scuola tecnico-giuridica — cioè, il reato non è tanto violazione formale della maestà dello Stato, quanto violazione di particolari valori; valori importanti nella vita dello Stato, proprio perché più importanti nella vita dei cittadini. Questo significa mutare veramente il sistema dello Stato...

ROMEO. Significa distruggere lo Stato...

DELL'ANDRO. No ! Significa esaltarlo ! Ora, quando ci rendessimo conto che il reato ha una posizione importantissima nell'ambito degli altri illeciti (è il più grave), che il reato viola valori fondamentali, ma non in quanto valori formalisticamente dello Stato, ma valori dei cittadini, quando ci rendessimo conto di tutto ciò, perderebbe un pochino di consistenza l'arroganza di alcuni organi di polizia in ordine all'accertamento del reato stesso.

L'organo di polizia è, indubbiamente, in buona fede quando, a volte, viola la stessa libertà del soggetto, dal momento che si sente investito da una potestà quasi divina. Al contrario, se detto organo intendesse che il reato è, accanto agli altri illeciti, uno degli illeciti, sebbene il più grave, differente dagli altri nella misura da violare lo Stato nella sua maestà, nella sua unità formale, ecc., sarebbe allora rispettata maggiormente la libertà del soggetto.

Chi indaga, infatti, in materia penale deve sentirsi un puro e modesto ricercatore della verità, che tende a raggiungere una certezza; non deve sentirsi investito da alcuna maestà suprema.

Vi è una notevole profondità di principi nella Costituzione: sicché adeguare il codice di procedura penale alla Costituzione stessa, significa adeguare il codice al suo spirito informatore.

Vorrei, a questo punto, dire che la stessa dialettica tra processo accusatorio e processo inquisitorio può ritenersi superata. Indubbiamente, nessuno penserà, nello spirito ora sottolineato, di far resuscitare il cosiddetto processo inquisitorio. Ma non mi sembra neppure che si possa senz'altro dire: passiamo all'accusatorio.

Occorre creare una nuova forma di processo, adeguata al nostro ambiente; ambiente che si è formato attraverso una tradizione non sempre accettabile, ma che deve sempre più essere informato ai principi della vigente Costituzione.

Anche per quanto concerne la dialettica tra istruzione sommaria e formale, non vorrei che si arrivasse a dire, per semplificare, di unificare l'istruzione sotto la formale o sotto la sommaria. Se non erro noi ci proponiamo, e desideriamo che il Governo si ispiri a questa direttiva, di creare una nuova forma di istruzione, che non abbia nulla a che vedere con l'istruzione formale attuale o con l'istruzione sommaria attuale.

Diamo la direzione di detta istruzione al giudice istruttore, ma non diciamo di voler unificare l'istruzione stessa nella formale. Mi si dica, da parte degli autorevoli maestri qui presenti: cosa significa questo fatto di un continuo rinvio di atti tra pubblico ministero e giudice istrut-

tore? Cosa vogliono dire le continue richieste del pubblico ministero, cui il giudice istruttore è tenuto a rispondere?

Tutto ciò va completamente rivisto, mi pare, e certamente va orientato in modo diverso.

Il punto è, comunque, il seguente: creare una nuova forma di istruzione. Uscire, cioè, dalle vecchie dialettiche, solo accademiche, tra istruzione sommaria e formale, tra processo accusatorio e inquisitorio, per raggiungere risultati che superino nettamente tali alternative.

Certamente, quando dovessimo convincerci che il reato, che è uno degli illeciti, sia pure il più grave, non è offensivo della maestà dello Stato, se ci convincessimo di questo, tenderemmo a rendere sempre più la dialettica tra le parti veramente reale e la posizione del pubblico ministero sarebbe, *de plano*, ridotta a quella del contraddittore dell'imputato.

Bisognerebbe procedere in questa maniera. Però devo anche aggiungere che la revisione del codice di procedura penale non può essere, a mio parere, disgiunta dalla revisione, sia pure in forma parziale, del codice penale e, possibilmente, anche degli altri codici.

A questo proposito devo dire che i precedenti Governi ne hanno sentita l'esigenza quando hanno prospettato la possibilità di una riforma anche del codice penale. E sono certo che anche il Governo attuale vorrà raccogliere questa esigenza che, ormai, da tutte le parti è prospettata. Sia una « novella », sia una modifica di pochi articoli, ma certo deve mutare lo spirito informatore del codice penale, proprio perché se riformassimo soltanto il codice di procedura, creeremmo una disarmonia nel sistema. Quando penso, per esempio, alla maniera in cui vengono interpretate talune norme penali dalla giurisprudenza — « distrazione » nel peculato, ecc. — non me la prendo con i magistrati, me la prendo con i legislatori perché, se quelle interpretazioni sono possibili, è fin troppo evidente che la legge poteva essere interpretata in quella maniera: *in claris non fit interpretatio*, dicevano i nostri progenitori.

E occorre anche, a mio avviso, provvedere (come so che il Governo sta facendo) ad una nuova regolamentazione della disciplina carceraria. Mi pare, infatti, una notevole disarmonia affermare i principi di libertà attraverso il principio di legalità in sede di codice penale e, poi, non garantire la libertà e la persona umana nel momento in cui una sentenza di condanna sia stata pronunciata.

A mio avviso, dopo una condanna alla reclusione, il condannato subisce una unica limitazione, la limitazione nell'esercizio del diritto alla circolazione; permangono in lui tutti gli altri diritti che gli spettano in quanto cittadino, in quanto uomo; pertanto, ogni superamento oltre la limitazione del diritto alla libertà di circolazione statuito dalla sentenza

di condanna, è offesa alla libertà del cittadino, alla dignità della persona umana.

Direi che, a un certo punto — e questo me lo insegna il Presidente Leone —, l'esecuzione è il momento di verifica di tutto il sistema penale. Non basta affermare queste cose in sede di diritto ed in sede di procedura penale; l'importante è il momento dell'esecuzione, perché quello è il vero momento penalistico; lì si vede se si sono rispettati i principî di libertà e se è stata veramente rispettata la dignità della persona umana. Quando, invece, si ha rispetto per la libertà nel primo e nel secondo momento (polizia giudiziaria e processo) e, poi, dopo la condanna, si dimenticano i diritti fondamentali del cittadino o, perlomeno, non si ha coscienza nell'atto in cui si valicano quei limiti, allora è fin troppo evidente che a nulla valgono le affermazioni di principio in sede sostanziale ed in sede processuale. Quando penso che, ancora oggi, taluni diritti sono contestati al condannato, in contrasto con la legge positiva che nega tali diritti soltanto in caso di particolari pene accessorie; quando penso, ad esempio, ad un diritto di voto, mi domando se proprio sia questo il modo di rispettare la libertà e la dignità della persona umana.

Ora, esprimo a nome del mio gruppo l'adesione piena alla forma della legge di delegazione, invitando tutta la Commissione a dare, se possibile, maggior contenuto ai principî generalissimi che, lodevolmente, in questo modo sono stati prospettati dal Governo, aderendo anche al termine dei due anni per la durata della delega, salvo riserva ove fossero modificati i contenuti e le materie della legge di delegazione e salva la riserva di poter presentare, da parte dei deputati e dello stesso Governo, eventuali altre proposte o disegni relativi a singole materie, prima della approvazione definitiva della legge di delegazione.

LEONE GIOVANNI. Non ho nulla di particolare da dire; vorrei solo esprimere alcune considerazioni di carattere generale.

Ho sentito gran parte dell'esposizione del collega Dell'Andro e ne condivido la sostanziale impostazione. Il mio intervento vuole mirare — forse il collega Dell'Andro si è intrattenuto su questo punto in mia assenza e, in tal caso, chiedo scusa se ripeterò quello che sia stato da lui espresso — ad una impostazione, direi, metodologica. Vorrei, cioè, pregare tutti i colleghi di concentrare in questa sede le loro osservazioni sul punto preliminare dell'opportunità o meno della concessione di una delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale.

Mi rendo conto che, in tema di delega, più che per gli altri disegni di legge, si presenta un problema che è quasi un circolo vizioso: esaminare prima il contenuto della delega e successivamente dichiarare se si accetti o meno la delega, o viceversa. Si può dire che taluni — e non so

l'atteggiamento che avranno i singoli gruppi parlamentari — in via generale, sono contrari a una delega in tema di codificazione. In questo caso, il pericolo del circolo vizioso non si presenterebbe: si tratterebbe di una posizione pregiudiziale, radicale ed astratta, di non concessione di delega in genere o, in particolare, per quanto riguarda una codificazione.

Vorrei dissentire, se un orientamento ed una posizione di questo genere vi sarà, perché se vi è materia che esige, nella maniera più vincolante, il procedimento di delega, questa è la codificazione, la rielaborazione di codici. Non è escluso, in linea astratta, che un Parlamento possa attendere ad una riforma dei codici, sebbene non certo in Assemblea. Un codice ha delle ispirazioni politiche ed ha delle esigenze strutturali. Su ambedue i punti il Parlamento — sia nel caso in cui conceda la delega, sia nel caso in cui rivendichi a se stesso l'intera codificazione — deve intervenire.

Una codificazione presenta, però, delle esigenze tecniche e di coordinamento, non inferiori a quelle politiche. E la nostra esperienza ci dice che, nel caso di discussione e di approvazione dei singoli articoli in Assemblea, tali esigenze potrebbero rimanere insoddisfatte.

Dobbiamo riconoscere, con grande umiltà, che la nostra legislazione, dal punto di vista tecnico è imperfettissima sì da determinare una svalutazione del potere legislativo, le cui gravi conseguenze sono facilmente individuabili; la svalutazione del potere legislativo non si pone soltanto sotto l'aspetto del prestigio, della dignità e della capacità ad apprestare leggi, ma anche sotto l'aspetto più grave degli effettivi poteri dell'istituto parlamentare. Infatti, l'interpretazione diventa sempre più libera e più sganciata dalla *mens legis*.

Ho delle opinioni che ad alcuni di voi saranno note. Ritengo che, in regime di democrazia, la *mens legis* debba avere una notevole incidenza sulla interpretazione. Se in regime democratico, infatti, stabilissimo che l'interpretazione delle leggi da parte del giudice o da parte del giurista — quella del giurista è meno impegnativa, quella del giudice ci deve preoccupare dato che incide sui diritti e sulle libertà del cittadino — possa essere fatta nella maniera più distaccata dalla *mens legis* e, perfino, ad essa opposta, verremmo in realtà a svalutare la vera funzione del Parlamento. Saremmo, cioè, soltanto coloro che pongono il tema, senza risolverlo. L'approvazione di una legge sarebbe l'occasione per l'elaborazione di una giurisprudenza libera ed autonoma. Questo fenomeno di imperfezione legislativa, in una codificazione fatta con un procedimento normale in Parlamento, si moltiplicherebbe all'infinito. D'altronde, qualcosa del genere già è accaduto, in occasione di riforme novellistiche.

Vero è che esiste una difficoltà tecnica per l'innesto della « novella » nel tessuto legislativo; ma resta il fatto che nella elaborazione della « novella » del 1955 si è caduti in grossissime discrasie, nonostante sia stata discussa ed approvata in Commissione in sede deliberante.

Vorrei, proprio, richiamare l'attenzione dei colleghi sulla « novella » del 1955, approvata in Commissione. È qui presente l'allora relatore e carissimo collega Riccio; egli ricorderà come, nonostante la responsabilità e lo scrupolo con cui si lavorò, sorsero dei problemi, cui si dovette dare soluzione attraverso l'emanazione di due *tranches* distinte e successive di norme di attuazione (credo si tratti del primo caso di articolazione di disposizioni di attuazione in due provvedimenti successivi). Il tutto, ripeto, nonostante che si fosse lavorato con il massimo scrupolo.

Mi sembra di aver sentito che affiorerebbe — da parte di alcuni gruppi — l'idea di ricorrere al procedimento di cui all'articolo 85 del Regolamento della Camera. Vorrei pregare i colleghi, a questo fine, di considerare un dato obiettivo e, cioè, che tale articolo non funziona da lungo periodo di tempo. Perché? Perché, nonostante la sua ispirazione opportunissima, tale congegno si è rivelato, all'atto pratico, assolutamente privo di efficacia. Il documento indicativo dei criteri che l'Assemblea detta alla Commissione, ai fini della formulazione degli articoli, il documento delegante, tanto per intenderci (che non si sa ancora come chiamare: ordine del giorno, mozione, risoluzione), diventa così impegnativo, oggetto di tali polemiche, di battaglie, di emendamenti, da assorbire un tempo ben superiore a quello che occorrerebbe per la formulazione e l'approvazione degli articoli dello stesso provvedimento in Assemblea. Se in un Parlamento che funziona con tanto attivismo, con tale serietà di strumenti e di organi, un congegno non funziona per molti anni, vuol dire che lo stesso non risponde praticamente allo scopo, che è caduto in disuso.

Dunque, questo strumento, che da un punto di vista astratto rappresenterebbe il miglior mezzo di lavoro, in quanto il Parlamento rivendicherebbe a se stesso la pienezza della sua potestà legislativa, mi sembra che vada escluso per le ragioni che ho esposto.

Se, poi, ad un certo punto, i gruppi parlamentari si rendessero conto che tale congegno, nonostante le mie realistiche preoccupazioni, rispondesse allo scopo, sarei il primo ad accettarlo, poiché è un congegno che garantisce la pienezza della potestà legislativa del Parlamento.

A mio avviso, perciò, si deve andare inesorabilmente verso la legge delega.

Vorrei ancora dire che, in qualunque caso, nonostante il nostro massimo impegno, che nell'arco ancora da percorrere della legislatura

(anche se la stessa — come tutti ci auguriamo — avrà morte fisiologica e non violenta) la legge delega potrà essere difficilmente approvata; tanto più, una riforma del codice in sede parlamentare, non si potrebbe certamente approvare.

Desidero, però, richiamare l'attenzione dei colleghi sulla indifferibilità della riforma del processo penale. Il deputato Dell'Andro ha parlato opportunamente di una riforma novellistica del codice penale, che è stata preannunciata dal Ministro di grazia e giustizia. La ritengo opportuna e possibile. Possibile più di una revisione del sistema processuale, dal momento che il codice penale si presta meglio ad una riforma novellistica, soprattutto allorché si siano — come penso farà il Ministro — individuati i problemi più scottanti, le incertezze più clamorose ed impressionanti della giurisprudenza. Desidero ripetere, con pieno senso di responsabilità, quel che ho detto in Aula: abbia coraggio il Governo di affrontare il problema del peculato per distrazione, dell'interesse privato in atti di ufficio, dell'abuso innominato di autorità e definire in maniera più precisa i contorni di tali reati.

Non vi sono, al riguardo, posizioni particolari, né vi può essere il peggiore sentimento che, in un certo momento un disorientamento interpretativo, possa giovare o meno ad un settore o ad un altro.

Dicevo che il codice penale può essere riformato novellisticamente. Ancora una volta vorrei insistere presso il Ministro, perché si solleciti — bisogna guardare alla fine della legislatura, che comincia ad annunciarsi all'orizzonte — questa riforma novellistica del codice penale, mettendo soprattutto in evidenza i problemi sui quali vi è una specie di convergenza (anche se le soluzioni possono essere differenziate) di opinioni e di aspettative.

Se il codice penale potesse essere riformato interamente nella sua sistematica, probabilmente i principî resterebbero fermi perché — liberiamoci da un errore — i principî non appartengono ad alcun regime. Quelli fondamentali, quelli che sono sopravvissuti alle varie modifiche novellistiche, opportune ancorché parziali, appartengono ad un sistema tradizionale precedente al fascismo, al nostro sistema liberale, ad una visione del codice penale fondata su alcuni criteri fondamentali che hanno resistito al tempo, che sono principî di civiltà. Anzi, direi che per alcuni aspetti, il codice del 1930 è stato largamente innovatore, avendo dato un maggior rilievo all'aspetto soggettivo del reato, alla personalità del delinquente, piuttosto che all'aspetto oggettivo. Abbiamo il dovere di dirlo: gli aspetti politici sono stati in buona parte cancellati. È, invece, da rivedere il sistema delle pene; l'alternativa: libertà o stato di detenzione deve essere superata nel senso che occorre studiare una gamma di sanzioni che parta dalla più dura (privazione della libertà per-

sonale, la cui disciplina deve trovare integrazione nella riforma penitenziaria, come opportunamente è stato sottolineato dal collega Dell'Andro) e discenda attraverso una serie graduale di sanzioni minori quali l'arresto a domicilio, l'imposizione di risiedere in un determinato comune, una serie di divieti e anche, da un punto di vista rieducativo (come avviene in alcuni Paesi), l'imposizione di una certa attività.

Il codice di procedura penale, come ho detto più volte, si ribella, più che non il codice penale, a una riforma novellistica perché è un sistema molto più complesso e coordinato. In fondo, il codice penale si divide, come sappiamo, in due tronconi e la parte speciale non obbedisce ad esigenze sistematiche: ciascun titolo, ciascun capo, meglio, ciascun reato, ha una propria fisionomia che può essere ritoccata senza scompaginare tutto il complesso ferme restando, naturalmente, le esigenze di coordinamento. Nel codice di procedura penale, invece, basta toccare un congegno perché gli altri vadano fuori fase, come è avvenuto con la « novella » del 1955.

Conviene, ancora una volta, ribadire che nei confronti di questa « novella » vi è stata una volontà della magistratura di sabotarla. Esaltiamo le funzioni della magistratura, non ne discutiamo le singole decisioni, ma abbiamo il diritto di chiedere contemporaneamente alla magistratura di non dare giudizi sull'attività parlamentare e di non eludere la volontà del legislatore. Così, non vi è stata alcuna reazione quando, in una certa requisitoria, non concernente assolutamente il processo, un sostituto procuratore della Repubblica ha criticato il Parlamento per la negata autorizzazione a procedere per il processo I.N.G.I.C. Si sarà fatto bene o male, allora, a negare l'autorizzazione a procedere; ma non tocca ad un sostituto procuratore della Repubblica, in una requisitoria pubblica, censurare il Parlamento per la mancata concessione di una autorizzazione a procedere.

Dicevo che la « novella » del 1955 non ha operato nella sua pienezza perché fu, sin dall'inizio, elusa e disapplicata. Andate a rileggere i discorsi inaugurali dei procuratori generali di quel tempo: sono in gran parte contro la riforma. Essa fu avvertita come una specie — ecco il fondo psicologico peggiore — di delimitazione dei poteri del magistrato, di costrizione del magistrato, di sfiducia nel magistrato. A tale proposito direi: riportiamo il problema nel suo vero ambito: non si tratta di fiducia o sfiducia, bensì di garanzie. Non vogliamo, in questa sede, entrare nel merito della riforma, ma quando sentiamo dire — e lo ripeteva perfino Carnelutti — che bisogna aver fiducia nel magistrato, è opportuno sottolineare che qui non vi è un problema di rapporti personali, come nell'amicizia o nel matrimonio che si instaurano sulla fiducia, vi è un problema di garanzie. Non si può ogni giorno domandare

se quel tale magistrato o se la magistratura in genere — che è una entità astratta, indefinibile come tutte le entità — sia meritevole di fiducia. Qui si tratta di porre i limiti del potere del giudice che si profilano come garanzie per la parte.

Dicevo che quella riforma fu certamente sabotata, ma bisogna anche dire, con molta serenità e spirito di autocritica, che in essa vi erano delle imperfezioni, trattandosi di un difficile tentativo di trapianto di un complesso di innovazioni nel vecchio sistema.

Concordo sul fatto che la riforma del codice di procedura penale deve essere fatta nella sua integrità. Voglio, però, segnalarvi che in questo momento è arrivata al vertice l'esasperazione dell'attesa dell'opinione pubblica, degli operatori del diritto, su taluni non più differibili problemi. Voglio riferirmi, soprattutto, alla disciplina della libertà personale. Per ciò ritengo che se, mentre si lavora all'esame del progetto governativo di delega, dovesse delinarsi, attraverso una proposta di legge (sarebbe molto significativo se si manifestasse come convinzione e volontà di questa Commissione), l'opportunità di stralciare dal disegno di legge di delega la materia relativa alla disciplina della libertà personale per farne oggetto di separata proposta di legge (potremmo sperare di fare in tempo con la legislatura in corso) enucleandola dalla riforma nella sua totalità, qualcosa di notevole sarebbe stato fatto per il processo penale e proprio nel punto più sconcertante. Ma, ribadisco, la riforma integrale del codice procedurale è urgente. Quello attuale è divenuto anche per noi — docenti — di non facile lettura. Il sistema scricchiola ad ogni passo. Oltre a questo aspetto vi è l'altro della giurisprudenza della corte di cassazione che, tranne qualche recente e timido spiraglio, continua a seguire una linea sempre più retriva nell'interpretazione.

Allorché, nel 1930, in epoca fascista, con il nuovo codice si cercò di ridurre le garanzie delle parti, la giurisprudenza reagì, nonostante il clima dittatoriale, con energiche posizioni (mi riferisco alla elaborazione dei concetti di inesistenza, di abnormità).

Quando, invece, abbiamo cercato ed in misura moderata, di adeguare il codice di procedura penale alle nuove esigenze democratiche, abbiamo trovato resistenza.

E sia chiaro che non concordiamo su di un certo senso di lassismo. Anche come Parlamento, allorché esprimiamo le nostre opinioni, dobbiamo avere il senso di responsabilità di non fare intendere (sia pure per equivoca interpretazione dei nostri intenti) che si è per un codice che giovi ai delinquenti, ovvero che sia più tenero per gli imputati di reati gravi o gravemente indiziati. Un codice che sia di lassismo, no! Un codice che sia di garanzie, sì! Può essere anche un codice di estrema

durezza, per quanto riguarda perfino il trattamento preventivo, ma deve mostrare una concreta apertura verso un regime di autentiche garanzie.

Ci troviamo di fronte ad enormi sperequazioni, in materia di libertà, da ufficio ad ufficio e, nell'ambito dello stesso ufficio, da magistrato a magistrato. Ci troviamo di fronte ad impugnazioni che non hanno alcuna concreta funzione; per esempio il controllo della cassazione sui provvedimenti concernenti la libertà personale si è rivelato, in effetti, un congegno inutile e delusivo.

La scarcerazione automatica non funziona nel nostro Paese. Ho denunciato, in diverse sedi, che esiste un sistema ignobile in molti uffici: quando sta per scattare la scarcerazione, viene fuori un mandato di cattura che, sotto l'aspetto della novità del fatto, è semplicemente la riproduzione del precedente mandato di cattura, talvolta arricchito di una aggravante spesso inventata.

Il Parlamento si è, ad esempio, illuso di abolire l'obbligatorietà del mandato di cattura per i reati di bancarotta. Ebbene, il magistrato che non può ricorrere al mandato di cattura obbligatorio, ricorre all'aggravante del valore rilevante, che è spesso puramente arbitraria.

Sono fatti che conosciamo tutti e che rappresentano non casi patologici o eccezionali, ma quasi una prassi, ed una prassi che sa veramente di arbitrio. Si guardi, per esempio, al fenomeno che denunciavi nel mio discorso sulla fiducia al Governo, dell'arretramento della istruzione sommaria sugli atti di polizia giudiziaria. È accaduto quanto segue: nel momento in cui — sia pure molto tardi — si è interpretata una norma che era chiara (l'estensione delle garanzie del contraddittorio alla sommaria), l'istruzione sommaria stessa è svaporata; si compiono atti prolungati nel tempo e di entità fondamentale (perfino perizie) in sede di atti di polizia giudiziaria.

Sono perciò favorevole alla concessione della delega, ma sono soprattutto del parere che occorra sollecitamente risolvere il problema preliminare: sì o no alla delega.

Se il problema della concessione della delega non fosse, come a me pare sia, collegato all'oggetto ed ai criteri della delega ed agli elementi di essa, si voti per primo sulla sua concessione o meno. Le varie posizioni, che si sono delineate nel corso della discussione, potrebbero essere fatte valere sempre che si sia elaborato il documento di delega, con piena libertà per ciascun gruppo di non approvarlo, ove non fosse corrispondente alla propria impostazione.

A questo punto vorrei che restasse chiaro, non come una riserva, ma come una leale dichiarazione: se in sede di discussione della delega si delineasse l'occasione di presentare una proposta di legge o si maturasse nella stessa Commissione giustizia questa opportunità e se il Presidente,

così attivo e solerte, nominasse un comitato ristretto per cercare di disarticolare dalla delega alcuni temi più urgenti, sarebbe cosa ottima, in quanto daremmo risposta sollecita a taluni temi urgentissimi della riforma del processo penale.

Ho raccolto un rilievo esattissimo dell'onorevole Dell'Andro. Mi pare che, proprio per essere stato molto cauto nella pubblicazione del disegno di legge, il Governo vada apprezzato. In tema di codici non esistono posizioni politiche che appartengano a questo o a quel Governo; vi sono posizioni parlamentari, costituzionali, aspirazioni del Paese. Il Governo, in sostanza, in questa materia presenta al Parlamento il tema; il Parlamento lo riempie con le concrete indicazioni.

Il fatto che questa Commissione, per impulso del Presidente e per la collaborazione di tutti i colleghi, abbia affrontato questo argomento con tanto impegno, è una cosa che onora la IV Commissione giustizia. Io, che sono estraneo a questa Commissione, peraltro accolto così affettuosamente da voi, posso in questo momento esprimere tale giudizio, senza sospetto di una punta di orgoglio.

A mio avviso, data l'urgenza della riforma (da tutti avvertita) ed in considerazione di un largo strato di non giustificata sfiducia per le ripetute e non mantenute promesse di attuazione, occorre prima decidere se aderire o meno alla delega e, poi, passare all'esame del contenuto e degli elementi della delega stessa. Se non vorremo ancora una volta deludere le aspettative del Paese è necessario, in brevissimo tempo, dire sì o no alla delega; se saremo per il sì, passeremo sollecitamente (ma anche responsabilmente) ad esaminare il merito del problema.

Ciascun gruppo parlamentare e ciascun collega si assuma la propria responsabilità perché è chiaro che dalla scelta dell'una o dell'altra strada dipenderà, in gran parte, se potremo avviare o meno la riforma in questo margine di legislatura.

GUIDI. Vorrei esprimere la mia considerazione per l'opera compiuta dai due relatori, una espressione di considerazione che non è formale; del resto, intervenendo sul contenuto delle relazioni, avremo occasione di esprimere il nostro apprezzamento positivo su alcuni aspetti e anche, francamente, le nostre critiche e le nostre posizioni di divergenza sulle linee di fondo.

È stata ricordata l'urgenza di attuare la riforma del codice di procedura penale. Noi siamo convinti di questo anzi, da anni e per primi, ne abbiamo posto l'esigenza. Il collega Dell'Andro diceva che va attribuito il merito ai governi precedenti di aver sollevato il problema. A dire il vero il problema della riforma del codice di procedura penale è stato sollevato alla stessa Costituente, e non aver attuata la riforma tempestivamente

non può non costituire un elemento che va posto a carico dei governi precedenti. Da circa 28 anni siamo sotto la vigenza di questo codice e, quindi, dobbiamo anche dire — per quanto riguarda i governi di centro-sinistra — che vi è un ritardo specifico di tre anni dall'inizio di questa legislatura.

La commissione Carnelutti aveva concluso i propri lavori giusto all'inizio di questa legislatura e, tuttavia, la nostra Commissione non iniziò i propri per due ragioni fondamentali: in primo luogo, perché il Governo di allora, come anche il Governo attuale, voleva e chiedeva la delega, anche se vedremo come siano affiorate alcune posizioni che meritano una certa riflessione e considerazione; in secondo luogo perché si rifiutavano alcuni contenuti della riforma, cioè le linee del sistema accusatorio.

In altre occasioni abbiamo espresso il nostro giudizio sul progetto Carnelutti, ne abbiamo indicato la parte positiva ed abbiamo anche indicati alcuni limiti che ci inducevano a posizioni critiche: ad esempio il pubblico ministero considerato arbitro e *dominus* del procedimento penale. Ma non vi è dubbio che il progetto Carnelutti poteva costituire una base concreta di discussione.

Si poteva, cioè, iniziare questo esame della riforma tre anni or sono e se in questo arco di tempo avessimo concluso i nostri lavori approvando un progetto di riforma, ciò avrebbe costituito un grande titolo di merito per la nostra Commissione.

Ma la questione di fondo, la questione sostanziale, come i colleghi hanno avvertito — prima il relatore Dell'Andro poi l'onorevole Leone — è quella della delega. Ci è stato chiesto anche, con molta franchezza: quale è la vostra posizione (si parla di posizioni astratte, di ordine generale come ha detto l'onorevole Giovanni Leone), quali sono le ragioni della vostra opposizione?

Credo che se ripercorressimo l'*iter* dell'istituto della delega, previsto dall'articolo 76 della nostra Costituzione, se analizzassimo i lavori preparatori e tutta l'esperienza legislativa del nostro Parlamento, troveremo ragioni reali, effettive, non astratte, che sono radicate nella realtà e nella sostanza del nostro ordinamento. Diciamo chiaramente che la nostra opposizione non è soltanto un'opposizione a questo Governo dal punto di vista politico — certo esistono ragioni valide di lotta a questo Governo ed ogni giorno ne abbiamo conferma dai fatti — ma diciamo che siamo contrari a che una riforma del codice di procedura penale, dalla importanza del codice di procedura penale, sia affrontata fuori dell'ambito dello stesso Parlamento.

Oserei dire che, quale che fosse il Governo, anche un governo di altra composizione, un governo che godesse la nostra simpatia ed il

nostro appoggio, riceverebbe una nostra analoga richiesta perché la riforma della legislazione processuale penale deve essere affrontata dal Parlamento nella pienezza dei suoi poteri. Credo che questa sia una posizione che tende a mantenere al Parlamento quella posizione centrale che esso, indubbiamente, ha nel nostro ordinamento.

Il collega Dell'Andro diceva che vi sono altre fonti normative nel nostro ordinamento. Senza dubbio; vi sono le regioni e siamo lieti che vengano ricordate, sia pure ai margini, in occasione della discussione del codice di procedura penale mentre ce le dimentichiamo quando si devono attuare davvero...

DELL'ANDRO. Ce ne siamo sempre ricordati.

GUIDI. Però occorre utilizzare proprio questo argomento offertoci dal collega Dell'Andro: in un Parlamento che sia liberato da tutta quella parte di legislazione che compete alle regioni, deve realizzarsi la codificazione delle massime leggi dello Stato, perché questo è il suo compito. Questo è il carattere che deve avere il Parlamento secondo il nostro ordinamento costituzionale. Liberato, cioè, da una serie di leggi di carattere non primario — quelle previste dall'articolo 117 della Costituzione — il Parlamento della Repubblica deve impegnarsi sulle grandi leggi dello Stato.

Ora, in realtà, si tende all'opposto, si tende ad impegnarsi sulle leggi, su provvedimenti di carattere particolare. Perdiamo molto tempo per leggi che attengono a questioni anche di ordine marginale; si pensi alla legge sui magnetofoni: è tutto un pulviscolo legislativo, il che non è casuale, perché si cerca di impegnare il Parlamento in altre cose e non nelle grandi scelte che riguardano il nostro Paese. Si tratta di una linea seguita da questa maggioranza. Si pensi alla legge delega sul M.E.C. per la quale la maggioranza di centro-sinistra ha fatto cose incredibili, senza neanche fissare i criteri direttivi, affidandosi alle decisioni future della Commissione del M.E.C.; si pensi alla legge delega sulla programmazione; si pensi al disegno di legge di delega presentato dal Presidente Leone sui quattro codici. Dopo di che si potrebbe veramente dire che il Parlamento italiano appalterebbe i propri poteri legislativi riservandosi l'intervento sulle leggi, con le discussioni bizantine che le accompagnano.

Ma chiediamoci se questo è concepibile, anche alla stregua della struttura della nostra Costituzione ed in particolare del suo articolo 76, se è possibile poter votare una legge di delega che sia vitale, che non incappi in questioni di abuso o eccesso di delega come spesso afferma la Corte costituzionale.

Se pensiamo a come nacque l'articolo 76, troviamo già una prima chiara, precisa risposta. Dapprima la Costituente fu contraria a che il Parlamento italiano esercitasse poteri di delega nei confronti del Governo; successivamente la questione fu ripresa, relatore Mortati, e posta nei termini che voi conoscete. Nella seduta del 12 novembre 1946 uscì fuori la formulazione definitiva dell'articolo 76 della Costituzione che corrisponde all'attuale. Il relatore Mortati — questa forse è una cosa interessante — votò contro quello che divenne il testo dell'attuale articolo 76, affermando chiaramente che la delega sarebbe stata data per materie di scarsissima importanza. Lo stesso relatore, cioè, riconosceva che l'articolo 76, così come strutturato, consentiva la delega solo per materie di scarsissima importanza. Fu il collega Mannironi, in quella occasione, a chiedere ripetutamente al Presidente — onorevole Piccioni — se quella formulazione consentisse o meno la delega per la riforma dei codici.

Questa fu la domanda dell'onorevole Mannironi. La risposta venne sia dal Presidente Piccioni, sia dal relatore Mortati, sia dallo stesso testo della Commissione, e venne in senso negativo. Allorché il Presidente Piccioni, ad un certo punto, formulò un giudizio sulle necessità e sul carattere dell'emendamento, divenuto poi articolo 76, disse quanto segue: « Il problema in discussione è essenzialmente politico » — si rispondeva soprattutto alle domande attinenti la possibilità di dar vita a leggi delega sulla riforma dei codici o su situazioni attinenti la libertà del cittadino — « la fondamentale libertà del cittadino può essere repressa anche con misure che non appaiono immediatamente lesive dei principî costituzionali. Si tratta di evitare che la repressione delle fondamentali libertà dei cittadini possa avvenire per delega ». Lo stesso Mortati concluse votando contro il testo dell'attuale articolo 76, affermando, anche chiaramente, che con questa formulazione si tendeva a ridurre notevolmente le possibilità di delega.

Quindi, già dai lavori preparatori dell'articolo 76 della Costituzione, abbiamo una chiara indicazione: la delega di cui il Parlamento si può avvalere serve soltanto per leggi marginali; la delega non può interessare le grandi leggi dello Stato.

Queste conclusioni, ripeto, balzano dagli stessi lavori preparatori, dalle posizioni degli stessi uomini della democrazia cristiana, quali l'onorevole Piccioni, che escluse che attraverso la delega si potesse affrontare la riforma dei codici, tanto più quello di procedura penale.

Ci si dice, in verità in modo non molto impegnato — debbo rendere giustizia all'onorevole Dell'Andro — che si è fatto sempre così. La realtà non è questa. Capisco che per molti di noi, che hanno conosciuto ed applicato leggi approvate attraverso una delega non vincolata

a principî, a criteri direttivi, il ricordo non si spinga oltre la propria esperienza. Però, il Parlamento italiano, dall'unità d'Italia, nei momenti in cui più forte fu il senso della propria funzione, rifiutò il metodo della delega. Chiaramente, bisogna dirlo, a suo onore.

Mi riferisco, ad esempio, al 1863, allorché il Governo presentò una richiesta di delega per la riforma del codice civile. Allora vi era soprattutto il problema della famiglia che appassionava ed imponeva scelte decisive e gravide di conseguenze; esistevano situazioni delicate anche con la Chiesa. Ebbene, in quella occasione, si avvertì l'esigenza di respingere una richiesta quale quella che oggi ci viene proposta. Esaminando gli atti parlamentari è possibile vedere come vi siano testi scrupolosamente elaborati dalle commissioni, testi preceduti da relazioni pregevoli; ed è possibile altresì vedere come, se delega vi fu, la stessa si riferì al coordinamento con le altre leggi e con le altre parti del codice civile mentre il Parlamento riservò a sé l'approvazione di parti fondamentali del codice.

Ed ora, parliamo del codice di procedura penale del 1889. Nel decreto che precede detto codice è usata l'espressione: « Si delega alla promulgazione del codice ed al coordinamento di questa legge con le altre ». È facile vedere, quindi, come non sia assolutamente vera l'affermazione dei nostri contraddittori.

Né lo è per le altre legislazioni. Il codice civile tedesco, del 1900, fu approvato non attraverso delega, ma in modo diretto dalle assemblee legislative dello Stato.

VALIANTE, *Relatore*. Non si dava la delega ma, poi, si concedevano i pieni poteri ! Così che quella che doveva essere solo una relazione fatta dal Ministro, diveniva legge. Si vedano in proposito gli ordinamenti giudiziari...

GUIDI. Lei si riferisce ad altre epoche, ad altre leggi ed a quel regime nefando che abbiamo combattuto.

Il codice del 1889 fu fatto come ho detto. Dobbiamo riconoscere che il Parlamento, in quell'epoca, lavorò intensamente, non soltanto proponendo emendamenti all'iniziale testo del Governo, che venne radicalmente trasformato, ma anche presentando voti; dando, cioè, una ampia dimostrazione del largo impegno legislativo di riforma della codificazione da parte dello stesso Parlamento.

Certo, si tratta di fare una valutazione precisa dell'importanza di questa legge di delega. A me pare di poter dire, onorevoli colleghi, che l'argomento « si è fatto sempre così », non abbia grande valore. È, in fondo, un invito a non ragionare, un invito al senso pratico.

Allorché si va a frugare nei precedenti, nell'attività parlamentare dall'unità d'Italia in poi, salvo la parentesi fascista in cui furono concesse « deleghe in bianco », si vede come sovente sia stata respinta la richiesta di legge di delegazione. Per lo stesso codice di procedura del 1912 — elaborato negli anni 1908-1911 — se è vero che vi fu una delega formale, è altrettanto vero che la stessa fu preceduta da tale impegno alla Camera ed al Senato, negli emendamenti, nella formulazione, da dar luogo, in sostanza, ad un procedimento assai difforme da quello della delega stessa.

In ogni caso, ripeto, anche dal punto di vista formale, non è vero che, in casi analoghi a quello di cui oggi ci occupiamo, la delega sia sempre stata concessa per cui non si possano avanzare richieste di codificazione diretta da parte nostra.

Ma voi sollevate obiezioni di altro tipo. Ci dite che il Parlamento, così come è composto, non potrebbe rispondere al compito di cui trattasi. Questo è anche il senso del discorso dell'onorevole Dell'Andro. Non solo mi permetto di dubitare fortemente di questa affermazione, ma dico, francamente, che probabilmente la vostra autosottovalutazione non è disinteressata. La realtà, comunque, è altra. La nostra Commissione ha dimostrato di essere in grado di affrontare i singoli problemi con notevole preparazione e capacità costruttiva. Abbiamo discusso leggi, quali la riforma dell'ordinamento forense, che costituiscono un piccolo codice; le abbiamo affrontate con competenza ed impegno, traducendole in formulazioni che sono precise ed esatte.

DELL'ANDRO. Non era questo il senso del mio discorso. Ho parlato di inidoneità nei confronti della complessità della materia.

GUIDI. Bene, affrontiamo il problema sul terreno di tale complessità. Daremo una risposta proprio attraverso una ulteriore riflessione che dimostrerà come non sia vero che la strada indicata sia la più agevole o che consenta di arrivare più rapidamente alla formulazione di un nuovo codice di procedura penale.

Del resto, la struttura stessa della nostra Costituzione non consente l'approvazione di un codice attraverso la formulazione di principi e criteri direttivi, o comunque non la rende agevole.

Mondo giudiziario del 1° gennaio 1964 sollevò il problema della possibilità o meno di approvare una legge che fosse costituzionale, attraverso una legge di delegazione. Per di più metteva in evidenza che era necessario tener presente che la nostra Costituzione esige l'approvazione di principi e criteri direttivi, cioè di principi come elementi sostanziali e strutturali della legge. Ma la Costituzione non si accontenta che siano

precisati i principî direttivi, parla anche di criteri cioè, del metodo di attuazione della stessa legge. Per cui debbono essere indicati gli elementi strutturali e le modalità della stessa esecuzione. Per questo si è affermato che chiunque approvi, attraverso una legge delega, un codice di procedura penale, rischia di creare casi innumerevoli di incostituzionalità.

Si pensi alla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, alle sue sentenze in tema di leggi delegate, là dove si afferma che se la legge di delegazione non indica criteri per l'esercizio della delega su specifiche questioni, ciò costituisce motivo di illegittimità. Dunque, anche il silenzio su determinati principî e criteri direttivi costituisce motivo di illegittimità costituzionale.

Queste valutazioni di ordine costituzionale acquistano, a mio modo di vedere, un particolare valore in materia di procedura penale dove, di massima, è esclusa l'interpretazione analogica soprattutto nella materia che riguarda la libertà personale. Il codice di procedura penale è la legge della libertà personale, lo è nella sostanza, nello spirito, nelle sue articolazioni, anche in quelle meno evidenti ma che, forse, pesano più di quelle maggiormente appariscenti.

Ecco perché il metodo della delega è un metodo che non solo non si consiglia, ma rischia addirittura di portarci a varare una legge che presterà il fianco ad una serie di eccezioni di incostituzionalità che non potranno non essere rilevate.

Il ragionamento tecnico-giuridico si salda con il ragionamento di carattere politico, perché la Costituente non ha voluto che il Parlamento italiano potesse affrontare la codificazione attraverso la delega. Ecco perché la struttura delle norme costituzionali è tale che non consente questa soluzione: vi fu una volontà precisa, politica — dal Presidente Piccioni a tutti gli altri componenti, prima in Commissione, poi in Assemblea plenaria — che costruì un complesso di garanzie proprio con l'articolo 76, garanzie che escludono la possibilità di varare una legge fondamentale dello Stato attraverso la delega.

Noi non ci limitiamo, come ben sapete, a presentare una posizione negativa, a dirvi soltanto che questo non si può fare perché la Costituzione non lo consente. Certo, diciamo anche questo. Ma presentiamo anche delle soluzioni positive. Le abbiamo presentate circa tre anni orsono quando iniziammo questa discussione, però riteniamo che l'argomento vada discusso per trovare un metodo che possa consentire al Parlamento italiano di conservare la guida ed anche la propria valutazione finale sul complesso di una legge così importante.

Siamo aperti e disponibili ad ogni confronto di opinioni che mantenga la legiferazione in quell'ambito del Parlamento come è stato delineato dal nostro ordinamento, e credo che questo debba essere il terreno

naturale sul quale dobbiamo muoverci. Abbiamo presentate alcune soluzioni: quella delle Commissioni speciali parlamentari, Camera e Senato. È questa una soluzione che offre maggiori vantaggi, non essendovi l'inconveniente derivante dal fatto che il Regolamento del Senato non prevede uno strumento analogo a quello dell'articolo 85 del Regolamento della Camera, quindi, sarebbe una soluzione simmetrica che potrebbe essere seguita dalla Camera e dal Senato.

È questa la prima e principale proposta che vogliamo sostenere. Ricordo che quando avanzammo questa proposta, l'allora Guardasigilli Bosco fece una obiezione sull'articolo 85 dicendo che bisognava trovare un analogo strumento regolamentare anche al Senato. La proposta della Commissione speciale è una proposta che tiene conto della vostra obiezione che riteniamo valida e sulla quale sollecitiamo un vostro giudizio.

Certo, anche il procedimento *ex* articolo 85 si appalesa, in subordine, uno strumento degno di essere preso in considerazione. Il Presidente Leone ha parlato a lungo circa l'articolo 85 ma, a dire il vero, le risposte che ci sono state date, almeno per quanto mi riguarda, non sono state convincenti. Da una parte, infatti, si dice che questo articolo 85 non ha mai funzionato, dall'altra si dice che è un articolo che, in definitiva, non serve e che si è dimostrato inidoneo. Forse bisognerebbe precisare meglio le cose: se non ha mai funzionato (e noi ne comprendiamo la ragione, perché in questi venti anni impegni legislativi di ampio respiro da parte della maggioranza non vi sono stati, leggi importanti non sono state portate in Parlamento) questo è un problema nuovo che si pone in termini nuovi allorché si affronta una grande riforma. Ecco perché non si pensò nel passato di avvalersene.

D'altro canto si dice che da dieci anni non è utilizzato. Quindi sembra ardito poter dire che si abbia la dimostrazione che sia uno strumento vecchio, arrugginito, caduto in desuetudine e al quale non si dovrebbe pensare. Diciamo anzi che questo strumento, che fu ideato dal Parlamento allorché venne redatto il Regolamento, fu proprio costruito con riguardo alle leggi più complesse, con la preoccupazione che il Parlamento italiano conservasse così il dominio della funzione legislativa. Ecco perché la risposta negativa non mi sembra convincente anche se ritengo di dover attirare la vostra attenzione sulla soluzione delle Commissioni speciali e, comunque, il discorso è ancora aperto e deve essere affrontato.

A queste Commissioni speciali, nominate e funzionanti, naturalmente, nell'ambito di ogni singolo ramo del Parlamento, le rispettive Assemblee potrebbero anche fissare dei criteri informativi, anche se questi sono previsti, particolarmente alla Camera, solo nell'ipotesi dell'articolo 85. Tuttavia, nulla vieta che la Camera, ad esempio, svilup-

pando l'esame di questo disegno di legge, possa esprimere il proprio consenso fissando alla Commissione speciale, cui è demandato il compito di approvare il testo definitivo, alcuni criteri informativi. In questo caso non avremmo delega e, quindi, non vi sarebbero pericoli d'incostituzionalità: solo in caso di legge delega, infatti, non vi è la possibilità che la Commissione possa legiferare. Avremmo così una legislazione diretta dell'Assemblea e realizzata dalla Commissione, nell'ambito del Parlamento. Questa è una delle soluzioni che presentiamo.

Ci dicono molti: ma questa è una soluzione che farà perdere più tempo al Parlamento. A questa obiezione vogliamo dare una precisa risposta: non è vero che quella che noi prospettiamo sia una soluzione più lunga; vorrei, anzi, dire che essa è più sollecita. Anche voi, del resto, avete fatto i conti, o cominciate ora a farli avanzando la proposta di leggi-stralcio, di leggi di anticipazione su determinati aspetti che possono riguardare, ad esempio, il regime delle libertà personali od altro. Comprendo che questo può essere anche il riflesso di una preoccupazione e, nella misura in cui risponde solo ad una preoccupazione, può essere anche legittimo.

Il problema posto sarà sollecitamente valutato da noi — su questo non voglio dare una risposta immediata — perché comprendo che è suggestiva la proposta e, soprattutto, è anche importante che la riforma integrale del codice di procedura penale proceda; quindi non vorrei che si scegliesse una soluzione che pregiudicasse il corso dell'intera riforma. È comunque un discorso aperto, questo, e ci ripromettiamo di darvi al più presto una precisa risposta.

Ma io dico che il metodo che vi proponiamo non è assolutamente più lungo. Avete pensato ai tempi tecnici? Dico tecnici, onorevoli colleghi, in quanto voglio astrarmi per un momento dalla realtà di questa maggioranza, che tende ai rinvii, agli slittamenti. Allora dimentichiamolo per un momento, tutto questo, anche se non è giusto dimenticarlo, ma lo faccio per comodità di ragionamento. Voi prevedete due anni di durata della delega, dall'approvazione della legge di delega alla promulgazione della legge delegata, cioè al testo completo del codice di procedura penale. A questo periodo dovete aggiungere quello dell'*iter* parlamentare di approvazione della legge di delegazione. Nella migliore delle ipotesi, comprendete che ci avviciniamo almeno ai tre anni. Voglio chiudere gli occhi su questa realtà, perché mi pare di sentire molti dei miei colleghi che dicono: ingenuo se pensi ai tre anni. Sarei davvero un ingenuo ma, comunque, facciamo una valutazione, ripeto, minima per non consentirvi obiezioni di altra natura che sfuggano al nostro discorso.

Orbene, vi diciamo che se vi è un sistema per una codificazione sollecita è proprio quello che vi proponiamo.

Non sarà un'altra commissione a formulare le norme del codice procedurale; saremo noi stessi, partecipi di questo dibattito, dopo aver indicato le linee fondamentali della riforma a formulare gli articoli. Non illudetevi, davvero, sulle capacità di un'altra commissione ad agire più celermente di noi!

Non abbiamo un testo base da proporre all'Assemblea per provocare, poi, l'applicazione dell'articolo 85 del Regolamento? Cercheremo di crearlo. Non ci si venga a dire che il problema della riforma del codice di procedura penale è problema nuovo! Esso è arcimaturato. Io, che sono in contrasto su tante posizioni con l'onorevole Leone, sono completamente d'accordo con lui quando afferma che siamo maturi, dal punto di vista della preparazione, per l'elaborazione completa del nuovo codice.

Abbiamo studiato e ristudiato. Andiamo a scovare tutti i progetti e gli studi esistenti. Ve ne sono in abbondanza. Viceversa, non vi è abbondanza di volontà politica, questo è il fatto.

VALIANTE, *Relatore*. Di progetto di riforma non ve n'è che uno, quello della commissione ministeriale del 1955.

GUIDI. La soluzione che proponiamo è soluzione di legislazione diretta. È chiaro che quando pensiamo ad un Parlamento che abbia una posizione centrale nella vita legislativa del Paese, dobbiamo porre mente agli strumenti ad esso necessari, strumenti che occorre procurarsi. Ho molto apprezzato lo zelo e l'impegno dei nostri colleghi, tanto più apprezzato in quanto ritengo che gli strumenti di cui dovrebbe disporre la Commissione siano estremamente poveri. Non a caso, peraltro, si è creata, o si è lasciato che si creasse, questa situazione, nella quale determinati strumenti debbono essere costruiti.

Comunque, pare a me che sia necessario, ad una Commissione parlamentare o ad un Parlamento che voglia davvero legiferare, fornirsi degli strumenti necessari. Del resto, se accettassimo la teoria dell'onorevole Leone, davvero arriveremmo a quelle conclusioni cui ci fate pensare quando parlate di legiferazione. Si è detto che il Parlamento italiano non è idoneo alle piccole leggi, che non lo è alle grandi. A che cosa sarebbe idoneo?

Comprendo, peraltro, che voi portiate avanti una tesi del genere dal momento che siete orientati, invece, alla delegificazione da parte del Parlamento. No, non parlo dell'onorevole Dell'Andro; mi riferisco all'onorevole Leone, e penso che le due posizioni non siano identiche. Se con la « novella » del 1955 — ha detto l'onorevole Leone — è accaduto quello che è accaduto, figuriamoci se siamo capaci di fare questa riforma!

Penso che, in definitiva, questo atteggiamento abbia un significato politico. Chi pensa alla delegificazione del Parlamento, chi pensa di trasferire una serie di poteri all'esecutivo, è evidente che presenti posizioni in antitesi con quelle della nostra Costituzione, nonché con le posizioni programmatiche da voi presentate.

Ho voluto intrattenermi in modo particolare sul problema del metodo, dal momento che, come giustamente si diceva, esso è essenziale.

Ma ho sentito anche delle impostazioni da parte dell'onorevole Dell'Andro che, francamente, mi preoccupano. L'onorevole Dell'Andro ha detto che questa delega, fino al momento della sua approvazione, darebbe la possibilità al Parlamento di emanare anche determinate leggi autonome in materia procedurale penale, possibilità che verrebbe a cessare una volta concessa la delega stessa.

La posizione a me sembra errata sul piano teorico. Mi preoccupa, comunque, la posizione politica. Vi sarebbe una delega che finirebbe con il congelare l'attività del Parlamento anche su problemi o punti urgenti che potrebbe essere necessario, importante, portare avanti al più presto. La tesi non è fondata, poiché moltissimi studiosi ritengono che, se in presenza di una delega il Parlamento esercita poteri diretti, ciò significa che lo stesso Parlamento l'ha revocata, per quella parte. Ora questa ipotesi, potrebbe trovare dei seguaci, non dal punto di vista teorico, ma da quello pratico, poiché si tratterebbe certamente di valido strumento per bloccare tutta una serie di iniziative legislative.

VALIANTE, *Relatore*. Credo che l'onorevole Dell'Andro abbia detto certe cose con intenzioni completamente diverse !

DELL'ANDRO. Esattamente. Le mie affermazioni tendevano a rendere possibile la presentazione di provvedimenti durante la fase di discussione e approvazione della delega.

GUIDI. Questo l'ho capito, ma non trovo giuste le ragioni successive, allorché ella sostiene che una volta concessa la delega non sarebbe più possibile una determinata attività legislativa. Il che si tradurrebbe, poi, nella messa in mora per due anni del potere legislativo del Parlamento, a seguito del conferimento della delega.

Anche il problema di merito credo debba attirare la nostra attenzione. Gli interventi di questa mattina hanno centrato il problema della delega, mentre hanno portato un'analisi meno penetrante sul merito. A me, comunque, spetta esprimere un giudizio anche sulle cose dette dai relatori e sulla sostanza del progetto Reale, fermo restando che la discussione concreta, precisa, sarà ripresa in sede di esame degli articoli del disegno di legge.

Credo che occorra dire, anche se si deve riconoscere che il progetto Reale in alcune parti introduce modesti miglioramenti, che la scelta di fondo va, in definitiva, in senso opposto all'auspicato procedimento accusatorio.

Ho sentito con quale abilità l'onorevole Dell'Andro ha cercato di pensare ad un metodo che non sia né quello accusatorio né quello inquisitorio. Indubbiamente, la mente dei giuristi si è affaticata per secoli sui vari sistemi. E noi, pur se non vogliamo essere vincolati da rigidi modelli, conosciamo, a grandi linee, tre sistemi: quello inquisitorio, quello accusatorio e quello misto, o intarsiato, come lo chiamava il Carmignani.

Quando si va alla ricerca di un terzo sistema, si cade per forza nel sistema misto, intarsiato, contenente elementi dell'accusatorio e dell'inquisitorio.

Nel progetto di legge Reale, che è stato fatto proprio, anche se con apprezzabili considerazioni e con diverse riserve, dai relatori, si fa una scelta precisa, che è la vecchia scelta del sistema misto che, poi, diventa in sostanza inquisitorio.

L'esame del disegno di legge ci conferma in questo nostro giudizio. Vi è, infatti, il mantenimento di una istruttoria, che è quella formale — sia pure con alcuni correttivi di una istruttoria in cui il ruolo della difesa è quello che vedremo — con la sola eccezione del processo per direttissima, affidato alla discrezione del giudice. Indubbiamente, in questo modo, si distrugge proprio la sostanza del processo accusatorio e si influenza irrimediabilmente l'intero processo imprimendogli, fin dall'inizio, un carattere inquisitorio. Così il processo accusatorio è decapitato.

Non vorrei intrattenervi molto sulle cosiddette lacune, certo non casuali, di questo disegno di legge delega, perché lo faranno ampiamente tutti i compagni del mio gruppo; credo che a me spetti soltanto indicarle, per sommi capi, fermo restando che il mio impegno vuole essere dedicato soprattutto al problema dell'istruttoria.

Per quello che riguarda alcune lacune più importanti, i relatori sono già, in gran parte, intervenuti, parlandoci dei provvedimenti relativi alla libertà personale. Praticamente, non abbiamo nel disegno di legge Reale alcuna modificazione delle condizioni per l'emissione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale. Direi anche di più: non abbiamo alcuna modificazione, neanche qualitativa, del tipo di tali misure.

L'onorevole Leone ha parlato, sotto il profilo sostanziale, di certe misure come il divieto di risiedere in un comune, ecc. Ma credo che questo problema vada visto anche sotto il profilo strettamente processuale e non soltanto dal punto di vista delle sanzioni. Ad esempio, l'arresto a domicilio credo abbia una seria giustificazione se posto tra le

misure cautelari. Pensate, ad esempio, alla donna che versa in stato gravidico o che allatta; esiste tutta una serie di casi in cui l'arresto a domicilio può essere una misura preventiva migliore delle altre.

Alcune delle cose dette dal relatore Valiante penso siano di grande interesse come, per esempio, quella specie di tribunale dell'*habeas corpus* che egli propone. Io, che ho partecipato al recente convegno di Roma sul pubblico ministero — ed il discorso è inevitabilmente caduto anche su questi aspetti — ho sentito voci autorevoli in questo senso e le stesse conclusioni espresse, certo, vanno in quella direzione.

Molte parti sono state concordi nel riconoscere la necessità di sottrarre al pubblico ministero la possibilità di emanare provvedimenti restrittivi della libertà personale e di costituire anche un giudice diverso dallo stesso giudice istruttore, che intervenga in materia di libertà.

Ma vi è un sintomatico silenzio nel disegno Reale a proposito della impugnazione. Alcune cose interessanti le ha dette il relatore Fortuna, quando ha parlato di un appello ampiamente devolutivo. C'è, però, il problema centrale, quello della cassazione, che non viene assolutamente affrontato. Esiste l'esigenza, che abbiamo affacciato, di un giudizio di sola legittimità. A questo proposito sono state fatte anche delle proposte interessanti. Ve n'è una del professore Sabatini — che ricordo soltanto come elemento di discussione — il quale indica la possibilità che il giudizio relativo alla motivazione della sentenza possa essere attribuito alle sezioni unite della corte d'appello, riservando soltanto il giudizio di legittimità alla corte di cassazione. A prescindere dall'aspetto di dettaglio, questa è la riforma della cassazione. Credo sia una scelta precisa da compiere, perché non possiamo tacere su uno dei punti che, indubbiamente, costituisce uno dei poli della crisi della giustizia: pubblico ministero e cassazione.

Il problema della cassazione va affrontato sotto un duplice punto di vista: ordinamento giudiziario ed attribuzioni di essa. Abbiamo detto che c'è un problema di posizione costituzionale del pubblico ministero, ma c'è un problema di poteri per la parte che riguarda la procedura e, quindi, il carattere del controllo della cassazione. Credo che qui si debba e si possa intervenire. Comprendo che è un tema di estrema importanza che comporterà anche degli scontri, ma questo è uno dei punti centrali che dobbiamo affrontare in una seria revisione della legislazione processuale.

Quello delle misure di sicurezza, poi, dal punto di vista processuale, è un tema di grande importanza. Occorre assicurare un provvedimento davvero giurisdizionale, con garanzie effettive per la difesa. È un problema di libertà, che non possiamo assolutamente ignorare, e che qui solleviamo con grande forza.

Ma, come ho detto, il mio intervento è centrato soprattutto sul tema dell'istruttoria, delle sue finalità, dei suoi caratteri, della sua efficacia, e sul problema di quale ne sia il magistrato titolare. Diciamo con molta chiarezza che siamo per un sistema accusatorio svincolato da formule o da modelli dai quali ci siamo liberati da tempo; non pensiamo, quindi, a soluzioni rigide (direi che ne abbiamo dato una prova alcuni anni or sono, quando fu presentato il progetto Carnelutti) ma alla sostanza del processo accusatorio. Comprendiamo tutto il valore della battaglia condotta dai relatori per il processo accusatorio, anche nella disamina di diritto comparato: crediamo, però, di dover offrire una nostra soluzione che faccia salvi i contenuti del processo. Su questo saremo fermissimi indicando proprio quali sono gli elementi che contraddistinguono il procedimento accusatorio: in primo luogo, l'oralità ed il contraddittorio.

Quando il Ministro Reale ha portato il saluto del Governo al convegno di Roma sui problemi del pubblico ministero, ha parlato di una posizione della difesa « pari o pressoché pari », ed aveva ragione il professor Pisapia a dire che quel « pressoché » aveva un valore notevole. Andiamo, poi, a vedere qual è il posto riservato alla difesa, secondo il disegno di legge Reale: essa è davvero in posizione marginale. Il pubblico ministero assiste all'istruttoria; il difensore — insieme al pubblico ministero — può presentare memorie: ecco la posizione, ecco il diritto che viene riconosciuto alla difesa! Non dico che viene riconosciuto all'avvocato, perché sarebbe sbagliato vedere il problema in termini corporativi: qui c'è un problema di libertà, c'è un problema di formazione della verità.

Ci sono dei problemi cui accennava il relatore Valiante (l'ho ascoltato con grande interesse) relativi alla posizione nuova che uno Stato democratico deve avere. Questo è, veramente, il problema di fondo e se non stabiliamo che fin dall'inizio del procedimento è necessaria la presenza e la partecipazione del difensore, noi non creeremo un procedimento accusatorio. Deve essere questo il punto centrale del discorso; ecco perché, quanto ha detto il relatore Valiante, ha suscitato in noi profonde preoccupazioni e mi auguro che le sue non siano state affermazioni determinanti.

VALIANTE, *Relatore*. La nuova istruttoria non ha più il carattere tradizionale, cioè non serve per fare il processo. Nel mio concetto l'istruttoria ha soltanto lo scopo di convincere il giudice istruttore della impossibilità di assolvere l'imputato.

GUIDI. È vero, onorevole Valiante, che lei ha ridotto l'area della istruttoria, però il problema non è risolto. Quando diamo ad un giudice

e ad un pubblico ministero la possibilità di interrogare l'imputato o il testimone, anche nella più perfetta buona fede, si finisce per fare, come si suol dire, la *toilette* al testimone perché anche il giudice in buona fede finisce per indirizzare i ricordi dello stesso imputato, della stessa parte offesa, per cui questo momento è senz'altro formativo di tutte le conseguenze processuali.

Una posizione migliore è quella di escludere dall'interrogatorio il pubblico ministero quando non c'è l'avvocato. Però dico anche che questo è stato uno dei motivi che hanno indotto me ed i colleghi del mio gruppo ad essere contrari al tipo di istruttoria solitaria del pubblico ministero prevista dal progetto Carnelutti perché, in definitiva, quando poniamo nelle mani — peggio se del pubblico ministero — ma anche del più integro giudice, l'istruttoria (vedremo poi come l'onorevole Leone risolverà la questione della sua battaglia per il processo inquisitorio nella fase istruttoria; egli ha le sue convinzioni ed è il solo), naturalmente tutti i risultati finiscono per essere orientati in un certo senso.

Ma, poi, crediamo davvero alla dialettica del processo, crediamo davvero o no che la partecipazione ad un momento dialettico sia l'elemento che costruisce la verità? Perché questo è il punto centrale; per questo diciamo di volere un processo accusatorio qual è delineato dalla Costituzione.

Sono stato colpito dalle interessanti tesi dell'onorevole Dell'Andro, a proposito della posizione che lo Stato assume nei confronti dell'imputato, posizione che, in fondo, si richiama al grande insegnamento del Beccaria: è meglio un colpevole che non sia in stato di detenzione, piuttosto che vi sia un innocente.

Questa è la grande linea che guidò il pensiero italiano ed anche il movimento democratico del nostro Paese. Credo però, onorevole Dell'Andro, che la nostra Costituzione quando afferma che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva, faccia un'affermazione persino più pregnante, perché non si riferisce unicamente alle misure carcerarie, ma all'atteggiamento che lo Stato deve assumere verso colui che ancora non è stato giudicato colpevole. Esiste, quindi, la necessità di costruire una realtà processuale nella sua completezza.

Ecco, dunque, il problema della triade dialettica del processo: il giudice, la difesa ed il pubblico ministero. Non può mancare la difesa, come momento insopprimibile della ricerca della verità, anche e soprattutto in fase di istruttoria, perché è lì che nasce il processo.

Comprendiamo che la posizione assunta dal relatore Valiante tiene solo in parte conto di questo aspetto, in quanto non arriva al cuore del problema e non inserisce la difesa nella fase istruttoria. Questo è, invece,

l'elemento più importante, e se non lo si costruisce non si farà un processo nuovo. Potremo migliorarlo e correggerlo ma, in definitiva, la matrice sarà sempre una matrice accusatoria.

Riconosco che la fatica dei relatori è stata notevole, soprattutto sotto il profilo della documentazione e del diritto comparato anche perché scarse sono le fonti. Infatti, dopo il grande Mittermaier che ci ha dato i primi modelli del processo accusatorio, non è che la nostra pubblicistica si sia molto cimentata.

Certo, per quanto riguarda il relatore Valiante, sono rimasto un po' sconcertato, paragonando la diligenza, l'impegno e la severità scientifica adoperati nel ricostruire certi modelli di tipo accusatorio, con lo spirito un po' propagandistico che lo ha ispirato nel presentarci il processo sovietico. La diligenza che abbiamo riscontrato in tutto il suo lavoro, qui è venuta meno.

Sono il primo ad augurare al processo penale sovietico di avanzare sempre di più verso una forma di tipo accusatorio ma, se vogliamo essere obiettivi, non possiamo non dire che la legge del 1958 è una legge importante. Non possiamo trascurare il fatto che i magistrati sono elettivi, che esiste un legame diretto con la popolazione ed un dibattito costante sui problemi della giustizia. Lei, onorevole Valiante, così attento ai problemi della riforma dell'ordinamento giudiziario, non può ignorare tutto questo.

Per quanto riguarda il problema delle macchie di sangue sono rimasto sorpreso...

VALIANTE, *Relatore*. Non conosco il russo e non ho quindi potuto attingere alle fonti.

GUIDI. Ma anche altre fonti possono soccorrere, ad esempio il testo inglese, che è il più accessibile, parla di *obvious traces of crime*, ovvero, il mandato di cattura viene emesso quando esistano evidenti tracce di delitto. Non so se la storia delle macchie di sangue sia venuta fuori da qui. Comunque, la più recente riforma parla del concetto di quasi flagranza. Spero che la diligenza e l'intelligenza del relatore Valiante faranno giustizia, riparando ad alcune omissioni o inesattezze.

Comunque, malgrado questi rilievi, penso di dover dire che il lavoro svolto dal relatore è un grande contributo, non soltanto dal punto di vista documentario, perché la battaglia per il procedimento accusatorio ha un grande significato di libertà e questo principio va affermato con forza.

Ecco perché sono contrario alla tesi sostenuta dall'onorevole Leone, e penso che essa non abbia un grande fondamento, quando dice che non

è vero che il procedimento accusatorio sia un segno ed un sintomo della civiltà e dell'impegno democratico di un popolo. Invece, credo fermamente che ciò sia vero ed è vero storicamente per il nostro Paese, ed è vero per una serie di paesi, tra i quali la stessa Germania.

Il procedimento accusatorio si è presentato in Italia come una esigenza, insieme alla necessità, di battere il processo inquisitorio, di confermare l'esigenza dei giurati. Non a caso l'opera del Mittermaier si intitola: « Del procedimento accusatorio e del processo per giuria », perché si tratta di due problemi strettamente collegati. Fu una grande battaglia e si comprende perché l'opera di Mittermaier venne tradotta dai patrioti di Modena, proprio negli anni della cospirazione. Non a caso la prima legge in senso accusatorio fu varata a Milano all'indomani delle barricate.

Il nostro Paese è strettamente legato alla battaglia per la libertà. Ecco perché ritengo che i relatori abbiano fatto bene ad affermare questa esigenza di deliberata vocazione del processo accusatorio.

Però, quando si giunge alle conclusioni, queste sono difformi. Si dice che è grande cosa il procedimento accusatorio ma il nostro Paese, le nostre condizioni sociali e storiche non ci consentono di attuarlo; si finisce, così, con il liquidarne o il ridurne gradualmente la portata. È il vecchio discorso: il Parlamento non è maturo per procedere alla riforma dei codici, il Paese non è maturo per il procedimento accusatorio. È vero, viceversa, che la crisi della giustizia si risolve se si affronta il problema in questi termini. La realtà sociale del nostro Paese richiede coraggiosamente una scelta che vada verso un tipo di istruttoria che sia realmente accusatoria.

Voi, qui, avete ceduto alla tesi dell'onorevole Leone, persona certo gradevolissima, che sa porre bene le proprie posizioni, che sono posizioni ferreamente conservatrici, che sa presentarle con autorità, prestigio, direi con senso di cordialità. Ma la sostanza delle cose deve essere vista nella sua realtà. Le posizioni dell'onorevole Leone vanno criticate apertamente. Se si hanno determinate convinzioni democratiche, bisogna difenderle concretamente.

L'onorevole Leone ha affermato, in un suo noto scritto, che la segretezza della fase preliminare di acquisizione delle prove è garanzia di sincerità sempre che corrispondano da parte dell'organo di istruzione doti di cultura e carattere tali da assumere la massima imparzialità. Non è possibile accedere a queste tesi. Il meccanismo della tesi dell'onorevole Leone è che la segretezza, se affidata a un giudice imparziale, è garanzia di sincerità. Subito dopo aggiunge: potremmo sperare che il teste portato a rendere la deposizione davanti alle parti possa indursi ad una maggiore sincerità di quanto non gli venga ispirata dalla sede segreta in cui per la

prima volta depone ? Questa è la concezione alla quale si affida la sopravvivenza del rito inquisitorio ! Si può sostenere seriamente che un processo deve restare segreto e che ciò che decide siano la cultura e l'imparzialità ? Poco fa, quando la tesi ha ceduto alla realtà, l'onorevole Leone ha sostenuto che, per altri aspetti, il problema non è di qualità del magistrato, ma di garanzie. Questo è il discorso da fare ! È un problema di garanzie, non di cultura o di imparzialità del magistrato !

Di fronte al più imparziale dei magistrati, posto nell'ambito del procedimento inquisitorio, la realtà viene influenzata quando manchi un rapporto dialettico, quando manchi un confronto di posizioni. È, quanto meno, ingenuo o per gli ingenui sostenere che la sede della escussione induca ad una maggiore confidenza il testimone che depone da solo davanti al giudice istruttore. Immaginate le nostre sedi spesso polverose degli uffici di istruzione ! Quella sarebbe la sede più suggestiva per indurre alla confidenza !

Conosciamo il valore professionale dell'onorevole Leone. Quando ci si affida a questi argomenti, che sono davvero deboli, per sostenere i connotati inquisitori del processo, significa che non ci sono argomenti migliori; se mai ci fossero, sarebbero stati certamente adoperati; in mancanza si è costretti a ricorrere ad affermazioni contraddette, poi, dallo stesso sostenitore.

Siamo, quindi, per un procedimento accusatorio in cui l'elemento centrale sia rappresentato dalla partecipazione del difensore in contraddittorio in ogni fase e grado del giudizio. Del resto, questo è il dettato costituzionale. Sarebbe incostituzionale un tipo di processo come quello vagheggiato dall'onorevole Leone. Il contraddittorio ci deve essere; non basta la cultura, non basta la preparazione. Noi rivendichiamo un procedimento accusatorio secondo l'articolo 24 della Costituzione, secondo i principi del contraddittorio in ogni stato e grado del giudizio, per un processo che lasci permanentemente aperta la possibilità al prevenuto di non essere considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Ecco l'importanza della oralità e della pubblicità, ecco l'esigenza della parità dei diritti fra difesa e accusa. Questi costituiscono il metro per giudicare un tipo di processo e la nostra volontà riformatrice.

Siamo convinti del fatto che il procedimento accusatorio sia un procedimento di rottura che pone l'esigenza di un equilibrio diverso fra tutti gli altri istituti del codice di procedura e della legge di pubblica sicurezza. Perciò si chiede una riforma dell'ordinamento generale, ma anche della parte che concerne la pubblica sicurezza, in particolare il punto 13) dell'articolo 2 del disegno Reale, che è indubbiamente inaccettabile nella sua sostanza. Tralasciamo le parole che, se lette ed interpretate in modo epidermico, potrebbero non suscitare reazioni. Ma

quando si attribuisce alla polizia giudiziaria il potere di compiere gli atti necessari più urgenti per assicurare le prove (arrestare, ecc.) e si arriva fino ai famosi sette giorni, si violano evidenti principî fondamentali.

Si crede o non si crede alla disponibilità della polizia da parte della magistratura? Qui si fa di tutto per allontanare il momento in cui gli atti saranno consegnati al magistrato. Sappiamo quanto frequenti sarebbero gli atti necessari e urgenti. Sappiamo che i sette giorni costituiscono la base per l'istruttoria della pubblica sicurezza; oltre a questa vi saranno due altre istruttorie: quella del pubblico ministero e quella del giudice istruttore.

Se vogliamo affermare pienamente il principio della disponibilità della polizia da parte della magistratura è necessario introdurlo subito, sin dai primi atti, anche se necessari e urgenti. Il magistrato deve essere presente come collegamento dell'attività di polizia con la magistratura.

È inaccettabile, dal punto di vista costituzionale, la questione dei sette giorni. L'articolo 13 prevede con precisione che, se entro 48 ore, non vi è un provvedimento di convalida, il provvedimento stesso decade. Non v'è dubbio che si tratti di una struttura che tende a mantenere nelle mani della polizia la stessa indagine di pubblica sicurezza.

Il rito accusatorio pone, poi, il problema della riforma dello stesso istituto del pubblico ministero. Si tratta, in sede di riforma del codice di procedura penale, di ridurre l'intervento del pubblico ministero nella istruttoria, limitandolo alla contestazione del reato. Vi è, inoltre, il problema di estendere determinate garanzie circa l'esercizio difforme e il mancato esercizio dell'azione penale. Questo è un problema che interessa la riforma del processo e dell'ordinamento giudiziario.

Giustamente è stato detto che la figura del pubblico ministero è ambigua perché, da una parte si ha l'esercizio dell'azione penale, che è un'attribuzione fondamentale — non a caso l'articolo 112 della Costituzione sancisce l'obbligatorietà dell'azione penale — e, dall'altra, una sua posizione paritaria, dialettica.

L'esercizio dell'azione popolare è un altro istituto che deve essere attuato, permettendo al cittadino di intervenire e di creare le condizioni per l'esercizio dell'azione penale.

Vi sono diverse posizioni rispetto alla collocazione del pubblico ministero: la dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo costituisce una soluzione che respingiamo con gran forza. In fondo, tutto il senso della battaglia democratica del nostro Paese, da oltre un secolo, è contro la figura di un pubblico ministero dipendente dall'esecutivo.

Quando il nostro partito ebbe funzioni di governo andammo in una direzione che tese ad attenuare questa dipendenza: prima si parlava

di direzione ma, poi, venne ridotto questo rapporto, e si era ancora in epoca anteriore alla Costituente.

Noi pensiamo ad una linea che svincoli il pubblico ministero dall'esecutivo; davvero torneremmo indietro di decenni se pensassimo che l'esercizio dell'azione penale sia un atto di governo, e lo diventa necessariamente se manteniamo la dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo. Tutta la nostra battaglia democratica va in senso opposto; è volta, cioè, allo svincolo del pubblico ministero dall'esecutivo.

Si può comprendere, per motivi storici, che un secolo fa si pensasse ad un pubblico ministero dipendente dal governo: allora lo Stato era soprattutto il governo. Questa era la realtà, ma oggi la realtà democratica è un'altra, oggi la posizione centrale del Parlamento sollecita, semmai, un tipo di collegamento diverso.

Vi è anche l'esigenza di una riforma del Consiglio superiore della magistratura che tenga conto anche di una nuova posizione del pubblico ministero. Questo è uno dei motivi che accentuano l'esigenza di una riforma del Consiglio superiore della magistratura. È necessario eliminare il vincolo gerarchico nell'ambito dell'ufficio del pubblico ministero, eliminare la facoltà dei trasferimenti ed introdurre l'elettività alla direzione dell'ufficio. Vi è anche un problema di ordine costituzionale. Non pensiamo ad un rapporto di dipendenza, ma riteniamo che un rapporto di collegamento costituisca una soluzione corretta, giusta, democratica, che può essere presa in considerazione, e che apre un tipo di discorso nuovo.

Intanto, questa tesi è incongruente dal punto di vista costituzionale: il Parlamento italiano, proprio per i poteri che ha, partecipa al governo della magistratura attraverso l'elezione di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura; cioè abbiamo un tipo di Costituzione che non afferma rigidamente la separazione dei poteri, ma che vede il potere legislativo partecipe anche di altri poteri, come lo è nella elezione di una parte dei componenti del Consiglio superiore della magistratura. Inoltre avremmo un collegamento con quell'iniziativa pregiudiziale al processo, che è l'esercizio dell'azione penale ed anche dal pubblico ministero avremmo elementi circa gli orientamenti di politica generale legislativa. L'organo che esercita l'azione penale, in nome della legge, non può vedere reciso ogni vincolo nei confronti dello stesso Parlamento che è la fonte delle leggi.

È una proposta che avanziamo perché non pensiamo ad un tipo di magistratura conclusa in se stessa, in cui non vi debba essere controllo democratico (e non parlo di rapporto di dipendenza, ma di controllo democratico).

Qualcuno si è meravigliato di queste nostre posizioni, cioè della nostra opposizione alla dipendenza del pubblico ministero dall'esecu-

tivo, sostenendo che è motivo di stupore che queste tesi vengano avanzate da un partito centralizzato come sarebbe il nostro. Ma il fatto è che noi assumiamo queste posizioni perché non siamo tali, perché non abbiamo questa visione dei problemi, ma pensiamo ad una società articolata, democratica e non pensiamo, quindi, ad un pubblico ministero che dipenda dall'esecutivo, qualunque esso sia.

VALIANTE, *Relatore*. Il problema non è quello della dipendenza, perché il problema delle garanzie non si può neppure discutere; il problema è, invece, quello della natura giuridica del pubblico ministero.

Nel recente convegno di Roma si è confuso pregiudizialmente il problema delle garanzie che — ripeto — non andava neanche posto, con quello della natura e delle funzioni del pubblico ministero e moltissimi colleghi presenti alla discussione hanno creduto di risolvere il problema dicendo che il pubblico ministero fa parte dell'ordine giudiziario.

GUIDI. A dire il vero c'era il problema di natura costituzionale. È chiaro che se il pubblico ministero è in rapporto di dipendenza o è comunque sottoposto alla sorveglianza dell'esecutivo, il processo assume un suo volto bene immaginabile.

Pertanto, il problema consiste nel fatto se il pubblico ministero dipenda o meno dall'esecutivo, qualunque esso sia, se cioè l'esercizio dell'azione penale sia atto di governo, perché lo diventa — questa è la realtà — se fate dipendere il pubblico ministero dall'esecutivo. Questa strada — a mio avviso — non può essere seguita, perché va a ritroso.

A quella parte della magistratura che pensa di risolvere il problema recidendo ogni nesso esterno dovremmo dire che, anche questa, non è una soluzione.

Dobbiamo, però, trovare una soluzione; occorre una soluzione che colleghi l'ufficio del pubblico ministero ad un potere che sia espressione della sovranità popolare nel senso più ampio. Questo è il terreno di discussione e questa — a mio avviso — è la maniera più democratica per risolvere il problema: creare una magistratura indipendente ma non sganciata da ogni possibile contatto.

Sono queste le tesi che mi proponevo di esporre, fermo restando che la misura con cui valuteremo la volontà riformatrice della maggioranza sarà data dall'atteggiamento che assumerà nei confronti dell'istruttoria e del sistema accusatorio in tutti gli stadi dello stesso processo.

Vi è un problema di metodo che ripropone l'esigenza di nuovi rapporti fra maggioranza ed opposizione. Al riguardo dovremo intenderci, perché è impossibile che una legge siffatta possa essere approvata a colpi di maggioranza, coinvolgendo essa il sistema delle libertà del cittadino e ricorrendosi a principî delicatissimi della nostra stessa Costituzione.

Il problema del metodo di approvazione della legge è uno dei temi di discussione sui quali aspettiamo, anche da parte della maggioranza, alcune proposte concrete, che superino l'attuale linea e su cui chiediamo di aprire un discorso per la formazione democratica della legge di riforma.

Intendiamo discutere tutte le soluzioni, le più valide, le più idonee; ne abbiamo suggerite alcune, troviamone delle altre, ma non possiamo dar luogo ad una riforma che, altrimenti, non sarebbe un elemento vitale della nostra stessa legislazione.

Crediamo che si debba tener presente anche la lezione del passato: cioè, se vogliamo davvero creare una nuova legislazione in tema di procedura penale è necessario un ampio confronto di opinioni.

Questa è la prima grande occasione che si presenta al Parlamento per una riforma aderente allo spirito della Carta costituzionale. Credo che sia la prima volta, da quando l'attuale maggioranza domina la scena politica, circa venti anni, che si riesce a giungere alla discussione di una proposta di riforma tanto importante.

Questa, difatti, è una riforma della massima importanza, sulla quale noi stessi saremo giudicati dall'opinione pubblica, in quanto è attesa in tutto il Paese ed è considerata anche come una verifica dei nostri programmi.

Anche noi daremo il nostro contributo nel corso della discussione sui criteri informativi, perché riteniamo che la nostra battaglia contro la concessione della delega diventi anche una battaglia per delimitare e precisare i criteri direttivi (o criteri informativi, ex articolo 85 del Regolamento).

Si tratta comunque di un terreno ove si esplicherà la fermezza della nostra opposizione alla delega e la nostra costruttiva presenza nella edificazione delle linee maestre per la riforma del codice di procedura penale. È un terreno in cui si misureranno i partiti ed i programmi e dove si dimostrerà la volontà di costruire un sistema di libertà per il cittadino. Quanto più negativo è il nostro giudizio sul disegno Reale, tanto più positivo sarà il nostro impegno di pensiero e di lotta.

RICCIO. Non seguirò, nel corso del mio intervento, il metodo dell'onorevole Guidi che si è occupato anche dei criteri e dei principi della delega. Questi principi saranno oggetto di altri interventi in un momento successivo e con esame particolare, dopo che in questa Commissione si sarà deciso di concedere o meno la delega.

Mi limiterò ora a trattare il punto: « delega o non delega » ed a controbattere alcune affermazioni fatte nel corso di questa seduta, ma sempre al fine di sostenere l'opportunità della delega.

Una breve premessa, non di natura polemica, ma di chiarezza, mi sembra necessaria, in rapporto alla interpretazione dell'articolo 76 della Costituzione.

A riguardo il deputato Guidi ha parlato di « svilimento » del Parlamento ed ha preteso di attribuire anche al deputato Giovanni Leone un'idea di questo genere, mentre questi ha soltanto fatto un quadro della tormentata vita legislativa e parlamentare degli ultimi venti anni, senza affermare che la concessione della delega costituisca una menomazione del prestigio del Parlamento. Il deputato Guidi ha posto il problema in termini politici, di partito, più che in termini giuridico-costituzionali.

Infatti, proprio perché il Parlamento è chiamato a decidere sulla delega, fissandone i fondamentali ed imprescindibili criteri e principi, si ha una riaffermazione della sovranità del Parlamento e della sua dignità legislativa. Non è il caso di parlare di menomazione del prestigio del Parlamento in quanto l'istituto della delega è previsto nella Costituzione per qualunque materia ed è un istituto fondamentale. La funzione legislativa è attribuita, per il principio della distribuzione delle competenze organiche, in via primaria e normale, agli organi legislativi, in via sussidiaria ed eccezionale ad altri organi o enti. Al Governo spetta la competenza legislativa nel sistema e nei limiti di cui agli articoli 76 e 77 della Costituzione.

L'articolo 77 stabilisce che il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di leggi ordinarie; l'articolo 76 fissa i limiti per l'esercizio della funzione legislativa del Governo, mantenendo al Parlamento la determinazione dei principi e dei criteri legislativi.

Dunque, è un sistema costituzionale che non prevede altre limitazioni oltre quelle dell'articolo 76. Perciò ho l'impressione che i relatori siano stati troppo recisi nell'affermare che i codici devono essere « sempre » fatti per delega. Questa, credo, è un'affermazione che non si addice né alla dignità della Costituzione, né al prestigio del Parlamento. Penso che i relatori abbiano inteso esprimere una loro idea in rapporto alla complessità della materia, contenuta in un codice; in tale senso, l'osservazione può essere accolta; ma va respinta, se deve essere intesa nel senso che, costituzionalmente, debba esserci sempre una delega per i codici. E va respinta anche l'altra idea estremista del deputato Guidi, secondo la quale la delega per i codici non vi può essere mai. Questa, sì, è un'idea che menoma il prestigio del Parlamento.

Quando, nella relazione, si osserva che: « ben si può affermare che la scelta di tale forma prevista dall'articolo 76 della Costituzione risponde non tanto a motivi di opportunità, quanto ad una esigenza

imprescindibile, perché proprio la materia dei codici non appare suscettibile di una legiferazione diretta da parte del Parlamento » l'osservazione mi sembra eccessiva, in quanto il Parlamento italiano ha il diritto ed il dovere di riaffermare la propria potestà legislativa nei confronti delle piccole come delle grandi leggi.

Per lo stesso ordine di argomenti va respinta la tesi del deputato Guidi, eccessiva per altro aspetto, che la potestà legislativa essenziale rimane al Parlamento; ne è dimostrazione un argomento insuperabile: invero, l'efficacia di legge formale del decreto legislativo emanato in forza di una delegazione rappresenta continuità nei limiti precisi della delegazione e, a riguardo, è ammesso il controllo giurisdizionale sulla osservanza di tali limiti.

Dunque, la concessione della delegazione legislativa è attribuita al Parlamento, in vista del principio della distribuzione delle competenze organiche. Il suo esercizio non può mai costituire menomazione del prestigio dell'organo, che lo esercita. La funzione è espressione di potestà ed è degna dell'organo cui è attribuita. Perciò, non esiste un problema di prestigio, ma un problema di opportunità.

È opportuno dare la delegazione per il codice di procedura penale ?

Io dico di sì; è opportuno perché si tratta di una materia complessa e vasta.

Durante l'intervento del deputato Guidi mi permisi una interruzione, perché ricordavo la risposta dell'onorevole Tosato, in sede di Assemblea Costituente, ad una certa obiezione. In Assemblea l'articolo 76 della Costituzione fu approvato senza discussione. Si parlò, in sottocommissione, di menomazione del prestigio delle Camere a proposito della delega legislativa al Governo. Ma l'emanazione dei provvedimenti in virtù di delega — osservò l'onorevole Ambrosini — è giustificata non solo dalle necessità di rendere meno gravoso e complesso il lavoro del Parlamento, ma anche e soprattutto dalla maggiore idoneità degli organi del potere esecutivo a dare una soluzione adeguata a determinati problemi. Sono, comunque, sempre le assemblee legislative che, con il loro potere sovrano, delegano tale potestà all'esecutivo e, quindi, non si ha alcuna menomazione del prestigio del Parlamento.

Inoltre, alcuni costituenti proposero che fossero tassativamente indicate le materie per le quali era ammessa la delega o, viceversa, fossero indicate quelle materie per le quali la delega non fosse ammessa. Obietto a tutti l'onorevole Tosato che, proprio in tal modo, si sarebbe avuta una vera e propria menomazione del potere legislativo se nella Costituzione fosse stata inclusa una norma del genere, dato che occorre lasciare alle Camere la più ampia facoltà di determinare l'oggetto della delega; si sarebbe avuta una limitazione della funzione e, quindi, una menoma-

zione di prestigio. La delega legislativa deve essere ammessa non per materia, ma per oggetto, intendendosi con tale parola uno scopo ben definito; e « oggetti definiti » fu la dizione ultima dalla quale deriva, pertanto, un divieto al potere legislativo di concedere all'esecutivo deleghe generiche.

Credo, perciò, di poter affermare che l'interpretazione esatta dell'articolo 76 della Costituzione è la riaffermazione della volontà di scelta da parte del Parlamento, nel senso di procedere, attraverso legge diretta o attraverso legge-delega in rapporto alla materia, e che la dignità del Parlamento si manifesti o si sostanzi precisamente in questa determinazione.

Pertanto, non esiste preclusione in riferimento alla funzione di delegazione del Parlamento in rapporto a questa legge o ad un'altra legge, a questa materia o ad un'altra materia; vi è una potestà sovrana, che si estrinseca nella manifestazione della volontà delegante e di determinazione di criteri e principi.

Non è quindi un problema di natura costituzionale, ma un problema di opportunità legislativa, di valutazione di tutte le condizioni, considerate nel complesso, per poter giungere effettivamente ad una legge di delegazione.

Epperò, non vanno neanche sottaciuti i motivi di urgenza che devono valere nella coscienza del legislatore, per decidere in un modo piuttosto che in un altro.

Ricostituita questa verità costituzionale, mi si permetta di fare subito altre osservazioni. In tesi, non è che non si possa fare una riforma del codice a mezzo di una Commissione speciale o applicando l'articolo 85 del Regolamento della Camera. L'articolo 85 non ha dato cattiva prova e ricordo che, per la legge sui danni di guerra di cui sono stato relatore, si ricorse a quel sistema. La legge presentava posizioni nuove e difficili; eppure, la Commissione operò bene. L'articolo 85 è uno strumento di cui il Parlamento si dovrebbe servire di più. Ce ne dà una dimostrazione favorevole il Senato, nel cui Regolamento è previsto che la Commissione può agire in sede redigente. Si tratta di un sistema generalizzato in riferimento all'articolo 85. La Commissione articola la legge, sulla quale, in Assemblea, possono essere fatte soltanto dichiarazioni finali di voto.

È un sistema molto interessante, che andrebbe recepito anche nel Regolamento della Camera. Si potrebbe ricorrere all'articolo 85 e si potrebbe istituire una Commissione speciale per una riforma del codice di procedura penale.

La discussione, però, non si pone, ora, in quanto non esiste un progetto di legge di riforma del codice. Esiste soltanto un disegno di

legge di delegazione al Governo per una riforma. Si può ricorrere alla Commissione speciale per questa legge delega? No! E neppure si può ricorrere all'articolo 85 per questa legge. Ci vuole prima un progetto di riforma, che non esiste in Parlamento. Vi era, onorevole Guidi, una proposta di legge presentata al Parlamento — oggi ritirata — ed il Parlamento poteva decidere di proseguire in un modo o in un altro in rapporto a tale proposta. Ma, se oggi quel progetto di legge sulla riforma del codice di procedura penale è stato ritirato, ci troviamo soltanto di fronte a questa legge di delegazione, sulla quale siamo chiamati a decidere.

Lei, onorevole Guidi, mi potrebbe dire: io presenterò un progetto di legge. Liberissimo di farlo. Quando lo presenterà, lo discuteremo. Ma, ora, abbiamo soltanto questa iniziativa, costituzionalmente presa dal Governo nella sua responsabilità politica e legislativa. Il Parlamento può approvare o può non approvare: ecco la libertà del Parlamento, ecco la dignità del Parlamento, ecco — vorrei dire — la sovranità di scelta del Parlamento.

Dopo queste osservazioni di natura costituzionale, qualche osservazione di merito.

Mi permetterà l'amico, onorevole Dell'Andro, che io ammiro (ecco la libertà di noi deputati democristiani, cercatori affannosi e qualche volta affannati di verità), di dire che non condivido quanto egli ha affermato in rapporto allo Stato, al disvalore, a certi concetti che egli vorrebbe introdurre per giungere a determinate conclusioni in rapporto al sistema di garanzie. Non è che non voglia le garanzie processuali, sia ben chiaro! Sono il sostenitore della presenza dell'avvocato all'interrogatorio fatto in istruttoria; credo (dico questo per sgomberare subito il campo da eventuali preoccupazioni in riferimento a certe posizioni) che si dovrebbe, appena presentata una querela o una denuncia, darne immediata notizia all'incolpato, il quale ha diritto non solo di averne conoscenza, ma di presentarsi subito. Su queste posizioni non esistono né processi accusatori, né processi inquisitori, né processi misti nella mia coscienza. Credo — mi perdonino gli amici liberali — che un processo o un tipo di processo risponde ad un determinato tipo di cultura, di civiltà; credo che, sul piano dei salti storici, quando un tipo di civiltà è superato, o quando un tipo di cultura è superato, o quando una crescita di libertà dà nuovi contenuti alla civiltà, anche il processo deve evolversi ed adeguarsi. Ed è questo che dobbiamo individuare: gli strumenti che meglio rispondono a tali posizioni. Voglio dire che certi tipi di processo rispondono ad un momento storico che si chiama il momento liberale oppure ad un momento storico che si potrà chiamare il momento comunista (lo dico senza ombra di polemica).

Ma oggi in Italia — e voi, colleghi comunisti, non potete non essere d'accordo con noi — siamo di fronte ad un momento democratico essenziale.

La democrazia è libertà, è umanità, è amore. La democrazia vuole essere espansione effettiva di verità e di libertà attraverso la giustizia. Il processo deve rispondere a questo momento storico, rispecchiato nella Costituzione. In una democrazia sostanziale, l'imputato non può non essere considerato innocente sino al momento della condanna definitiva. Il processo, in conseguenza, è il processo dell'innocente, ed il codice di procedura penale è il codice dei galantuomini e degli innocenti. In ciò sono d'accordo con l'onorevole Dell'Andro; ma da lui mi allontano per la concezione sul delitto.

La nozione di « fatto » come accadimento cui si ricollegano conseguenze giuridiche, può essere accolta anche nella scienza del diritto penale. Poiché la scienza di diritto penale ha per oggetto lo studio delle norme penali, va detto che un fatto giuridico si specifica in fatto giuridico penale, quando la norma che lo collega alla conseguenza giuridica sia una norma giuridica penale.

Non è il caso, in questa sede, di ricercare la differenza giuridica tra il diritto penale e gli altri rami del diritto. Posso limitarmi ad una osservazione. La norma penale non è soltanto « sanzionatoria », nel senso che pone solo una sanzione ad un illecito penale, né si può argomentare la natura della sanzione dalla natura del provvedimento attraverso cui essa venga applicata, nel senso che debba ritenersi sanzione penale quella la cui applicazione avviene attraverso un procedimento giurisdizionale penale. Ragionando in tal modo non si coglierebbe la natura dell'illecito, da una parte e, dall'altra, verrebbe ad essere investito il rapporto effettivo che si pone tra la norma di diritto sostanziale e la natura della norma processuale. Le nozioni del reato e della pena, come nozioni in cui si specificano i concetti di illecito e di sanzione, contengono implicitamente un momento teleologico. Come risulta dall'articolo 27 della Costituzione, la funzione di prevenzione generale e di emenda sono inscindibilmente connesse, per cui il diritto penale va definito in considerazione sia del momento teleologico afflittivo sia della finalità della correzione del reo. Sicché la caratterizzazione dell'elemento teleologico, proprio della norma penale, non dipende da un particolare modo di essere dei beni tutelati. Epperò, un rapporto esiste tra il bene e la norma e la tutela. Si può, perciò, concludere che il reato è anche un disvalore, anche se non è soltanto un disvalore.

Lo Stato-comunità è portatore di un bene comune, che è tutelato dalla legge. Lo Stato è potestà e sovranità. Questi principî sono fonda-

mentali nella Costituzione. Se dovessimo cancellare questi concetti dalla nostra coscienza costituzionale ci avvieremmo per una strada pericolosa...

DELL'ANDRO. È la maestà che non voglio che stia a fondamento...

RICCIO. D'accordo per la maestà. La sovranità è libertà; la libertà è di tutti i cittadini, ma vi è una libertà che è della comunità, che è l'incontro tra i cittadini, che si esprime, consentitemi l'espressione, attraverso la potestà che è esercizio di un amore intenso anche come espansione della libertà da parte della comunità. Sono delle cose interessanti sul piano costituzionale!

Ma io ho capito quello che voleva dire, nella sua sapienza, l'amico Dell'Andro: respingere il concetto di delitto, soltanto come concetto di disvalore. E ha ragione! Non è questo; è anche questo, ma non è soltanto questo. Ecco quello che voleva dire l'amico Dell'Andro, ed io l'accetto. Ma nel momento in cui dico questo, proprio perché il delitto è manifestazione di volontà ed espressione di responsabilità, affermo che centro del diritto penale è l'uomo. L'articolo 27 della Costituzione ha determinato questo salto qualitativo portando l'uomo al centro del diritto penale. E l'uomo è persona; pensa, vuole, agisce; è coscienza che si tende; è volontà che si esprime, è condotta che si realizza. L'uomo, considerato in tutta la sua essenza di vita è centro, soggetto e oggetto del diritto processuale penale. Prima dell'articolo 27 della Costituzione, però, già con il codice del 1930 l'uomo era entrato nel diritto penale.

Aveva ragione, al riguardo, il collega Giovanni Leone quando affermava che il codice del 1930, nell'incontro tra scuola classica e scuola positiva è stato largamente innovatore. Si dice che è un codice tecnico-giuridico; diciamolo anche noi, ma soltanto sotto un aspetto, perché anch'io sono convinto, così come il collega Giovanni Leone, che i giuristi non tradirono nel 1929...

ASSENATO. Avevano già tradito...

RICCIO. I giuristi non tradirono e ne possiamo dare la dimostrazione sul terreno pratico. Se vi sono delle fattispecie nel nostro codice penale e se vi sono dei tipi di norme nel nostro codice di procedura penale che rispondono ad un momento di oscurantismo politico, tuttavia il codice penale, soprattutto in quelle norme che vanno dall'articolo 199 in poi (le misure di sicurezza) ed in quelle che riguardano le circostanze, segna un indubbio progresso per cui possiamo affermare che i giuristi non tradirono.

Vorrei concludere sul punto principale del mio intervento affermando come sia lungi da noi il pensare ad una « civilizzazione » del pro-

cesso penale e, cioè, ad un adeguamento del processo penale al processo civile; ma noi pensiamo ad una « civilizzazione » del processo nel senso del suo adeguamento alla dimensione della civiltà. Mentre nel codice civile dobbiamo valutare dei rapporti che si svolgono tra uomini, nel codice di procedura penale dobbiamo valutare l'uomo. E il processo si fa per l'uomo, per vedere quanta responsabilità vi sia in rapporto alla condotta da lui tenuta. E, allora, vorrei dire che il processo penale, per il dramma che lo anima, deve avere una sua autonomia. Epperò, giacché l'uomo va valutato per la libertà conquistata, il senso della civiltà deve essere il senso del processo.

Il processo penale, quindi, come si evince dalla stessa Costituzione (articolo 27, secondo comma: « l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva ») deve essere il processo delle garanzie dell'innocente e noi dobbiamo edificare il codice delle garanzie per l'uomo e per il cittadino.

Il ricordo di Cesare Beccaria, risuonato in quest'aula, indica un lungo cammino percorso sulla strada dei diritti dell'uomo.

Desidero, ora, esprimere una impressione nei confronti del giudice. Ho ascoltato l'amico Leone, che tanto ammiro come giurista e come avvocato, ed ho ascoltato il collega Guidi, abile ricucitore di posizioni riprese da altri. L'onorevole Guidi, che io conosco da tempo, per aver fatto parte della Commissione interni, riesce con finezza a prendere dal discorso altrui argomenti polemici ed a servirsene.

Ha fatto così per la magistratura. L'onorevole Leone ha fatto alcune critiche nei confronti della magistratura; l'onorevole Guidi le ha prese e rilanciate, contro la magistratura, con una certa violenza. Ammiro la prontezza d'ingegno dell'onorevole Guidi, ma devo chiarire che l'onorevole Leone ha inteso solo indicare degli episodi. Comunque, non posso non riconoscere che la riforma del codice di procedura penale riguarda anche il giudice, la sua coscienza, la sua morale professionale. Sono perfettamente d'accordo con il collega Guidi, quando egli afferma che non si può costruire un diritto che non sia profondamente umano. La cultura potenzia la libertà e determina il progresso dello spirito: occorre soprattutto la libertà morale e la conoscenza umana dell'imputato. Tante volte vi è, nel giudice, deficienza di questo senso di libertà; il presidente Leone ha ragione — vi è, io aggiungo, un problema morale ed un problema giuridico, una coscienza morale ed una coscienza giuridica. Abbiamo avuto episodi, in questi ultimi tempi, che indicano la deficienza della coscienza morale. Certe dichiarazioni in rapporto a casi giudiziari, certe lotte tra associazioni e nelle associazioni indicano l'affievolimento di quel senso nobilissimo della giustizia che aveva quasi del religioso. Quello che è avvenuto a Milano, in rapporto ad un processo,

quello che sta facendo qualche magistrato in cerca di incarichi, non si addice a questo supremo senso della giustizia che deve essere l'alimentatore della coscienza di ogni magistrato. È un problema morale, ma dalla risoluzione di questo problema nasce la scaturigine d'acqua pura per dissetare chi ha sete di giustizia. Non è che noi diciamo: non fate le associazioni. Noi diciamo: fatele. Ma fate in modo che questo bisogno associativo non incida sulla vita giudiziaria, non arrivi nelle aule della giustizia quasi a mostrare che il giudice possa non essere il dispensatore divino della giustizia.

È un problema morale oltre che giuridico, di fondo, di costume e di umanità. In risposta a questo problema il legislatore deve dare un esempio. Quando il legislatore, invece della legge universale, sostiene la legge episodica, la legge fatta per un caso, la legge redatta su misura e con la fotografia di un interessato, egli viene meno, sul piano morale, alla coscienza legislativa. Occorre che il legislatore sia anche un esempio perenne di moralità. Ad evitare equivoci dico subito che non è che il legislatore non debba non tenere presenti « i fatti » e farne scaturire il diritto. La vita si evolve; il diritto si evolve. Fenomeni nuovi si pongono e si impongono. Il legislatore è questo eterno e continuo realizzatore di adeguamenti.

Aprendo una parentesi desidero dire che vi sono alcune leggi in materia di procedura penale, che non possono attendere la riforma del codice di procedura penale, come quella relativa alla immediata esecutività dei provvedimenti che interessano le libertà personali.

Ci siamo sentiti dire, non dall'ottimo sottosegretario ma dal ministro: aspettiamo la riforma. Vi sono alcune cose che incidono profondamente sulla libertà, che suscitano reazioni psicologiche di importanza notevole. Anche qui c'entra il costume morale e c'entrano certi rigorismi. Se non vi fossero alcune interpretazioni esasperate, forse non vi sarebbe lo scadimento del senso della giustizia.

Esiste, dunque, un problema morale, umano, del giudice e nel giudice. Questo non si risolve solo con una legge, ma soprattutto con il dare all'uomo-giudice il senso della comunità, il senso dell'amore, il senso della libertà, il senso dell'umano.

È questione soltanto di scelta del giudice o è questione ancora più profonda e complessa? Certamente è questione di scelta e di elevazione; ma non è qui il caso di andare oltre. Mi basta aver rilevato l'aspetto del problema.

Per concludere, vi è una coscienza morale ed una coscienza giuridica della magistratura. So bene dove può aversi e dove non può aversi l'interpretazione analogica e quella evolutiva in rapporto al codice penale ed al codice di procedura penale; ma non dobbiamo dimenticare che

il giudice, in quanto impersona la legge, esprime anche la coscienza umana comune che vive nel tempo, che si trasforma, si rinnova, si arricchisce. Se il giudice ha tanta sapienza e tanto senso morale da saper cogliere il senso della giustizia nella sua profonda essenza, la sua opera è religiosa e quasi divina; né crediamo possa a tanto fare ostacolo il principio della positività del diritto penale, in quanto esso richiede una norma espressa, ma affida l'applicazione della legge all'uomo, all'umano; e qui vi sono aspetti morali, motivi profondi, circostanze che devono sempre essere colti per rendere una vera giustizia.

Credo che il Parlamento, proprio in occasione della discussione della legge di delegazione per la modifica della procedura penale, possa e debba porre un invito al Consiglio superiore della magistratura perché, alla dimensione della coscienza morale del popolo, tuteli la dignità e la nobiltà del magistrato in modo da evitare che avvengano certi fatti sconcertanti. Certi fatti creano nell'animo del cittadino una incertezza nella giustizia; tale incertezza mina il senso dello Stato, in quanto il senso dello Stato è poggiato sulla certezza della giustizia e sulla morale comune pubblica.

Vorrei fare ancora due osservazioni molto brevi. I due punti centrali della riforma sono: la natura del pubblico ministero e la funzione dello stesso in rapporto all'istruzione ed al processo. Nella relazione governativa che accompagna il disegno di legge si dice: « Per unanime riconoscimento il punto cruciale del processo penale è costituito dalla fase istruttoria dalla cui disciplina dipende in massima parte l'andamento di tutto il processo ». Questo è vero in parte, perché non è dalla fase istruttoria che dipende la disciplina e l'andamento del processo.

Fondamentale, comunque, è la determinazione della natura della funzione del pubblico ministero. Questa è la verità e noi dobbiamo guardare con realtà questa posizione. In questo momento non entrerò nella polemica se il pubblico ministero debba essere rappresentante dell'esecutivo o rappresentante del Parlamento. Affermo soltanto che al pubblico ministero deve essere conservata l'accusa, il pubblico ministero è l'accusatore; egli agisce in nome della collettività; non è detto che l'accusatore debba accusare sempre, anche quando sorge in lui la coscienza dell'innocenza.

Quanto alla istruzione, poi, a mia opinione, non vi può essere che la formale. Essa deve presentare determinate garanzie che devono attuare il principio del contraddittorio. Con ciò non intendo affermare che il pubblico ministero non debba partecipare alla istruttoria; anzi, affermo il contrario; aggiungo che il contraddittorio lo si garantisce sulla parità dei diritti dell'accusa e della difesa. Al pubblico ministero devono essere affidate tutte le funzioni preparatorie per il giudizio e per l'istruzione

formale. È opportuno che vi siano delle operazioni preparatorie e che le stesse vengano affidate al pubblico ministero. La fase preparatoria si può concludere con la citazione diretta oppure con l'istruzione formale. Il necessario è che si abbia questo coordinamento di funzioni, cioè che il pubblico ministero eserciti queste funzioni su un piano di preparazione e non di istruttoria, ed è necessario che la libertà personale sia garantita e che al pubblico ministero non sia dato, in alcun caso, potere autonomo di coercizione. Ecco un punto che mi sembra fondamentale nella ristrutturazione del processo; né, in tal modo, si eviterebbe ogni sospetto verso il pubblico ministero, che ne leda la dignità, e verrebbe garantita la serenità nello svolgimento della prima fase del processo.

La limitazione delle funzioni ed il coordinamento dei poteri sono criteri tali che, se seguiti, possono risolvere in parte il procedimento penale.

Vengono, poi, altri problemi, relativi alla garanzia dell'imputato nell'istruttoria formale. Non è sostenibile la presenza del pubblico ministero per certi atti, senza che sia chiamato anche il difensore.

Il difensore assiste; integra l'imputato al livello tecnico e psicologico per la validità del contraddittorio. Dall'istruttoria, per mancanza di contraddittorio valido, troppe volte nascono impressioni che, se trasformate in argomenti a carico, possono travolgere anche il giudice del dibattimento. In conclusione, quindi, occorre definire il coordinamento, le funzioni preparatorie nei momenti ante-istruzione ed ante-giudizio, determinare la natura e le funzioni del pubblico ministero, non affidare al pubblico ministero la potestà di emanare i provvedimenti autonomi cautelativi sulla libertà personale e sulle proprietà dell'imputato; articolare l'istruzione formale sul principio del contraddittorio e della parità di diritto tra accusa e difesa.

Questo processo, che io amo definire democratico, non è né accusatorio, né inquisitorio: è misto, meglio è « democratico » in quanto è strutturato sulle garanzie di libertà, nel rispetto della dignità umana. La civiltà cammina; il processo si evolve. A me sembra arcaico parlare di processo accusatorio o inquisitorio; se ne può parlare, per porre delle indicazioni storiche, per richiamare un tipo di processo. Ma noi siamo in sede di riforma e deve nascere un processo penale che rispetti il sistema costituzionale previsto negli articoli 24-27 della Costituzione. Soprattutto l'articolo 27, in cui sono altamente riconosciuti i principi della personalità, della responsabilità penale, dell'innocenza presunta dell'imputato sino alla sentenza definitiva, del fine umano ed educativo della pena, proprio per la costruzione del processo democratico.

Ho un'ultima osservazione da fare, in rapporto alla cassazione. L'esperienza dimostra che difficilmente il giudice di merito, al quale

ritorna una sentenza, ha la forza morale di superare la decisione precedente. Eppure, molte volte, la cassazione arriva all'annullamento per difetto di motivazione solo perché coglie motivi profondi di giustizia effettiva. Occorre rivedere i limiti del giudizio di cassazione e, soprattutto, quelli del giudizio di rinvio, se è vero, come è vero, che il processo penale deve tendere sempre alla ricerca della verità reale. Il problema è duplice: è problema di limiti nel giudizio di cassazione (non si può dare soltanto alla cassazione il controllo sulle leggi e sulle loro interpretazioni); è problema di limiti in sede di rinvio, nei rapporti tra cassazione stessa e giudizio di rinvio.

Trattasi di tema interessante, in ordine al quale il nostro codice è quasi muto, e la dottrina, nonostante lo sforzo compiuto, è riuscita a costruire poco in materia processuale penale. Qui, in verità, può aiutare la dottrina processuale civilistica che ha raggiunto purissime costruzioni democratiche, adeguandole allo spirito del processo penale.

Ho fatto queste osservazioni per concludere che sono per la concessione della delega, per concludere che nella mia coscienza vi è la convinzione che la delega è l'unica scelta data al Parlamento, in questa situazione storica e legislativa.

Sui vari temi potremo dire tante cose, discutere a lungo; detteremo i criteri e fisseremo i principi. La strutturazione definitiva, tecnica, è opportuno sia fatta dai deputati, dai senatori, dalla commissione mista in esecuzione della delegazione. Naturalmente dovrà essere la commissione, e non il Governo a strutturare il codice. Per questo chiediamo garanzie al Governo.

Se questa garanzia possiamo avere, cade dalla nostra coscienza l'ultima remora verso la legge di delegazione. Credo che il Governo tale garanzia vorrà darci. Ed io posso, perciò, serenamente concludere a favore della concessione della delega, convinto che il Parlamento, riaffermando attraverso la libera scelta, la sua dignità, manterrà il proprio prestigio alla dimensione della definizione saggia dei principi e criteri, ai quali dovranno informarsi le norme del nuovo codice di procedura penale.

PRESIDENTE. Rinvio il seguito dell'esame ad oggi pomeriggio.

La seduta termina alle 13,30.