

VI. — SEDUTA DEL 12 MAGGIO 1966

Sul metodo per la riforma - Legge delega - Legge ordinaria - Legge ordinaria in sede redigente - Struttura del nuovo processo penale.

Articolo 1 (Delega - Commissione consultiva - Composizione) - Inizio esame.

PRESIDENTE	248, 254, 263, 265, 266, 270, 275, 276
AMATUCCI	239, 276
BREGANZE	262, 263, 265
COCCIA	254
DE FLORIO	245
DELL'ANDRO	276
FORTUNA, <i>Relatore</i>	235, 239, 241, 242
GALDO	258, 263, 273, 274
GUIDI	236, 241, 242, 250, 252, 262, 263, 266 270, 273, 274
MANNIRONI	236, 241
MISASI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i>	242 245, 269
PENNACCHINI	255
RICCIO	261, 262, 263, 275
VALIANTE, <i>Relatore</i>	233, 235, 236, 239, 241, 252, 265, 266 267, 272, 273, 276

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,30.

VALIANTE, *Relatore*. La discussione generale, su questo disegno di legge, si è protratta per tre lunghe sedute e ciò dimostra quale sia stato l'interesse dei colleghi. Sono intervenuti i rappresentanti di tutti i gruppi politici e, se questo interesse resterà immutato, ritengo che la nostra Commissione sarà in grado di esaurire i lavori con sollecitudine.

Sono fiducioso nella possibilità di esaurire in breve tempo i nostri lavori, poiché ritengo che l'unico problema serio da risolvere sia quello relativo alla delega legislativa; superato questo punto fondamentale, penso che gli altri problemi saranno risolti con facilità.

Per quanto riguarda la delega legislativa, rilevo come quasi tutti i colleghi intervenuti nella discussione generale abbiano assunto posizioni sostanzialmente favorevoli, esclusi i colleghi del gruppo comunista.

Anche da parte di coloro che si sono dichiarati favorevoli alla delega sono state, comunque, avanzate alcune osservazioni sulle quali sia il collega Fortuna, che io, concordiamo.

Per quanto riguarda l'opposizione alla concessione della delega da parte dei colleghi del gruppo comunista, riconosco che la loro posizione è coerente con le idee sempre manifestate. Come hanno fatto rilevare i deputati Guidi e Spagnoli, i comunisti non possono, essendo all'opposizione nei confronti di questo Governo, concedergli la fiducia implicita in una delega legislativa per la riforma del codice di procedura penale.

Rispetto le tesi dei colleghi del gruppo comunista, ma non posso non rilevare come siano essenzialmente astratte; i colleghi dell'opposizione, come ha dichiarato il deputato Guidi, vorrebbero che la discussione per la riforma del codice di procedura penale fosse effettuata in Commissione, con largo intervento di tecnici e di esperti, metodo questo che comporterebbe la necessità di occupare anche per degli anni tutta la nostra attività.

Malgrado gli argomenti addotti a contrario, sono sempre più convinto che la riforma del codice di procedura penale possa essere effettuata

solamente attraverso una delega legislativa al Governo, delega, naturalmente, precisa e rigida nei principî e nei criteri.

Il collega Dell'Andro ha ricordato che la delega è imposta dalla vastità di coordinamento e collegamento con altre leggi, a cominciare dal codice penale, e fino al regolamento penitenziario e allo stesso ordinamento giudiziario, ed è imposta, oltretutto, da esigenze di un sollecito lavoro.

Ovviamente, la concessione della delega non significa rinuncia, da parte del Parlamento, ad una libera scelta, ma è il Parlamento che si rende conto di determinate esigenze ed adotta questo metodo nella sua sovranità.

La storia parlamentare conferma che, mai, un codice è stato redatto direttamente dal Parlamento e, se vi è bisogno di ricordare qualche precedente, desidero sottolineare che, nella scorsa legislatura, il Ministro Gonella pose a disposizione del Parlamento due codici articolati: il codice di procedura civile ed il codice penale. Il Parlamento, malgrado le sollecitazioni che sono venute da moltissime parti, non li esaminò. Noi, allora, per il codice di procedura civile arrivammo a nominare il relatore, ma il Senato per il codice penale, non giunse neppure a questo !

Desidero ricordare anche un'altra recentissima esperienza: un disegno di legge sull'azione amministrativa, che venne presentato nella seconda legislatura, soltanto in questa legislatura, la quarta, è stato approvato all'unanimità dalla Commissione affari costituzionali della Camera. Vedremo se il Senato riuscirà ad approvarlo. Nella seconda legislatura si affrontò il tema; nella terza legislatura, allo scopo di accelerare i lavori, si costituì una Commissione speciale che terminò i propri lavori solo alla fine della legislatura, e si trattava di un progetto di legge modesto nel contenuto e, soprattutto, nel numero degli articoli, anche se importante dal punto di vista della sistematica del diritto amministrativo.

Ma il collega Guidi ha obiettato che il codice del 1889 venne redatto dal Parlamento e che il Governo venne delegato, soltanto, a promulgarlo insieme con altre leggi.

Onorevole Guidi, credo che il codice del 1889 non abbia modificato di molto il codice precedente e, peraltro, il Parlamento, allora era soprattutto impegnato in lunghe, eleganti disquisizioni su prerogative parlamentari e autorizzazioni a procedere. Quello era il tempo in cui il Parlamento svolgeva efficacemente la propria funzione di controllo sull'esecutivo, ma era molto meno impegnato sul piano tecnico; certamente assai meno del Parlamento attuale. Peraltro, quello era il periodo in cui più frequentemente i disegni di legge proposti dal Governo cadevano per la fine della sessione e, poi, bastava che venissero concessi al Governo

i pieni poteri per una ragione qualsiasi per vederli promulgati con decreto-legge. Ordinamenti e codici, allora sì, erano veramente formulati dai funzionari dei ministeri.

Mi riferisco, ad esempio, all'ordinamento giudiziario del 1865, che fu realizzato nello spazio di poche settimane sulla base di un disegno di legge che il Parlamento non aveva voluto prendere in considerazione; il Ministro della giustizia del tempo lo fece approvare dopo la concessione dei pieni poteri al Governo.

Ma, incalza il collega Guidi, quando il costituente prevede la delega legislativa, espressamente dichiarò che era possibile concederla solo per materie di limitata importanza, e il deputato Guidi ha ricordato ampiamente i precedenti legislativi (a parte la precisazione fatta dal collega Riccio, che era uno dei costituenti).

Ma, a questo punto, penso valga la pena di richiamare il problema dell'interpretazione. La *mens legis*, piaccia o non piaccia, non è elemento determinante dell'interpretazione, quanto meno perché la legge andrebbe modificata nel suo testo tutte le volte che cambiassero le circostanze che hanno dato luogo alla legge stessa e, soprattutto, quando queste fossero state tenute presenti dal legislatore per legiferare in un certo modo.

L'onorevole Giovanni Leone, molto autorevolmente, ha sostenuto che la *mens legis* in un ordinamento democratico dovrebbe essere tenuta molto più presente dall'interprete. Intanto, questo è un auspicio che non venga messo da parte tale criterio come qualche volta accade, ma non credo che sia un vero e proprio richiamo alla volontà del legislatore quale elemento determinante nella interpretazione di una legge perché sarebbe in contrasto, anzitutto, con i principi dell'ordinamento giuridico.

FORTUNA, *Relatore*. L'onorevole Giovanni Leone si riferiva alla « novella » del 1955.

VALIANTE, *Relatore*. In quel caso ha ragione, perché la *occasio legis* del 1955 e la *mens legis* certamente furono di attuazione costituzionale e, in questo settore, ancora oggi sono validissime quelle impostazioni, intenzioni e ragioni.

Questo significa che non è da escludere la possibilità logica di una interpretazione diversa dalla *mens* che ebbe il legislatore, sia pure il legislatore costituente, in quel determinato istante. La legge, praticamente, si inserisce nel sistema e si inquadra nell'ordinamento vigente e perciò va interpretata non tanto con riferimento alle intenzioni del legislatore quanto, logicamente, va utilizzata secondo le linee del sistema.

GUIDI. Non crede, onorevole relatore, che si debba fare una distinzione fra i lavori preparatori della Costituzione ed i lavori preparatori di una legge, così come la Corte costituzionale ha sempre sentenziato?

Vedo che lei teorizza un aspetto dei lavori preparatori della legge che è abbastanza noto, ma qui vi è la giurisprudenza, e tutta un'altra situazione di fatto. Rispetto alla Costituzione quei lavori preparatori hanno un valore notevole come, del resto, lo dimostra la Corte costituzionale ad ogni sentenza.

VALIANTE, *Relatore*. Lei, con una interruzione assai gradita, ha percorso una precisazione che stavo facendo e colgo subito l'occasione per dirle che cosa intendo in proposito.

L'interpretazione della norma costituzionale è una interpretazione assai diversa da quella della norma ordinaria, ma la tecnica interpretativa non può essere difforme nell'uno e nell'altro caso. I lavori preparatori hanno maggiore importanza per le norme costituzionali, ma non sono mai determinanti, nella loro interpretazione, soprattutto per la considerazione che la norma costituzionale verrebbe congelata, dal punto di vista interpretativo, a quella circostanza di cui tenne conto il legislatore costituente. Invece questo non è ammissibile in un ordinamento giuridico che richiede soltanto logica di interpretazione e di utilizzazione secondo le linee del suo sistema.

La norma costituzionale va, quindi, interpretata non soltanto ed esclusivamente in funzione del pensiero del legislatore costituente, ma siccome inserita nel sistema.

Questo, mi pare, rende possibile anche una interpretazione o restrittiva o estensiva della norma costituzionale. Se il costituente intese restringere la delega soltanto a leggi di poca importanza, come dice il deputato Guidi (e a me pare infondata questa interpretazione restrittiva), il fatto stesso che in quella circostanza non si sia parlato di codici...

GUIDI. Se ne parlò, ma si escluse la delega per la formulazione dei codici. Se ella rilegge la dichiarazione dell'onorevole Piccioni trova la spiegazione...

MANNIRONI. L'onorevole Ambrosini, proprio in quella sede, aveva parlato in senso contrario.

VALIANTE, *Relatore*. Le dichiarazioni dell'onorevole Piccioni saranno certamente autorevolissime ma, comunque, si riferiscono alla formazione della legge e non tolgono che, successivamente, sia pure non in contrasto con il sistema, ma proprio nella linea del sistema, le inter-

pretazioni siano state diverse. Secondo me è legittima ogni interpretazione che si inquadri nel sistema.

Certamente è da accogliere la richiesta di delega avanzata dal Governo al Parlamento, sia per le ragioni già ricordate, sia perché il Parlamento stesso salvaguarderebbe, senz'altro, i diritti essenziali del potere legislativo, non solo fissando in modo rigido e preciso i principî ed i criteri direttivi da seguire nella elaborazione del nuovo codice, ma allargando anche, come i relatori hanno già sottolineato, i limiti entro i quali, secondo la proposta governativa, tale potere decisionale del Parlamento dovrebbe esplicarsi.

Credo anche che, tenendo un atteggiamento fermo e preciso, si potrebbe superare il dubbio, non inopportuno, espresso dal deputato Galdo, per cui dettando solo principî di massima si correrebbe il rischio di veder nascere un codice diverso da quello voluto dalla maggioranza del Parlamento.

D'altra parte, i principî fondamentali che devono ispirare un nuovo codice di procedura penale sono, ormai, patrimonio comune e consolidato della maggior parte dei cittadini del nostro paese.

Concludendo sul problema della delega, credo che il Parlamento non possa non concederla, pur con le garanzie ed i limiti indicati.

Per quanto riguarda i caratteri fondamentali che dovrà assumere il nuovo codice, non credo che quelli delineati nelle relazioni introduttive, del deputato Fortuna e mia, siano stati fundamentalmente contestati e, anche in quelle parti in cui sono stati criticati, mi sembra che non si tratti di divergenze incolmabili.

Ricapitolerò quindi, per sommi capi, le linee fondamentali di quello che dovrebbe essere, a parere dei relatori, la struttura del nuovo processo penale.

Non appena, con qualsiasi mezzo, giunga al pubblico ministero una *notitia criminis*, questi, evitando di svolgere qualsiasi attività istruttoria, anche sotto la forma di indagine preliminare, si metterà, entro un brevissimo tempo, in condizione di esercitare l'azione penale: egli, cioè — disponendo della polizia giudiziaria (che potrà operare soltanto sotto la direzione del pubblico ministero stesso) — compirà i soli atti eventualmente necessari alla formulazione dell'imputazione.

Il pubblico ministero, quindi, non potrà compiere alcun atto diretto all'acquisizione di prove (a meno che non siano di facilissimo reperimento) né, tanto meno, diretto all'identificazione dell'autore o degli autori del crimine, in quanto questi sono già atti istruttori e, quindi, non di sua competenza.

Non appena in grado di farlo, il pubblico ministero eserciterà la azione penale richiedendo o il giudizio immediato o l'istruttoria, dando

avviso all'imputato, ove sia conosciuto, del procedimento che si sta iniziando a suo carico; altrimenti richiederà l'archiviazione.

Nell'ipotesi di istruttoria, immediatamente entra in funzione il giudice istruttore al quale, però, non è affidato il compito di svolgere una istruttoria del tipo di quella che conosciamo, bensì limitata agli accertamenti generici, che non possono essere compiuti nel corso del dibattimento, nonché a quegli altri indispensabili per accertare — questo è il compito principale — se sia possibile prosciogliere l'imputato.

Accertato che non è possibile prosciogliere l'imputato, il giudice istruttore immediatamente chiederà il rinvio a giudizio, e non con sentenza, non giustificata in questo caso, ma, come precisa il disegno di legge, con semplice ordinanza.

In materia di libertà personale non deve essere riconosciuto alcun potere al pubblico ministero perché, in questo campo, avrà competenza esclusiva un giudice della libertà il quale, sia pure in camera di consiglio, ma pur sempre con un procedimento in contraddittorio, valuterà l'opportunità di assicurare la presenza dell'imputato solo per il tempo strettamente necessario per il compimento di determinati atti di giustizia, e con esclusione di ogni anticipo di espiazione della pena.

Durante la fase istruttoria il pubblico ministero e le parti saranno abilitati a presenziare, su un piede di assoluta parità, gli atti istruttori.

Nella fase del giudizio, vanno raccolte le prove, soprattutto quelle specifiche, con carattere di immediatezza, vale a dire che vengono raccolte dal giudice alla presenza del pubblico ministero e dei difensori; le prove assunte in istruttoria verranno considerate valide soltanto se irripetibili o necessarie per controllare la veridicità di altre prove raccolte in dibattimento o relative a soli atti generici.

È introdotto l'esame incrociato dei testi nel senso che, sia il pubblico ministero, sia il difensore, potranno interrogare direttamente il teste o l'imputato, senza per altro che il giudice assuma una posizione del tutto passiva.

Dopo la discussione, la decisione: condanna o proscioglimento. A mio parere si deve ammettere anche il proscioglimento per insufficienza di prove in giudizio, mentre lo escludo nella fase istruttoria, in cui si può avere solo sentenza piena di proscioglimento o ordinanza di rinvio a giudizio.

Da queste linee del processo penale si possono cogliere alcuni aspetti rilevanti; per prima cosa, il pubblico ministero, a parte l'inquadramento del suo ufficio (compito dell'ordinamento giuridico) viene privato del potere istruttorio e dei poteri di coercizione personale. Il pubblico ministero avrà alle proprie dipendenze dirette la polizia giudiziaria, che non potrà più agire autonomamente.

In materia di libertà personale, si riafferma, in maniera concreta, lo spirito della Costituzione; nessuno, infatti, sarà costretto ad espiare, neppure sotto forma di arresto preventivo, se non dopo essere stato giudicato colpevole in modo definitivo.

L'istruttoria sarà sostanzialmente nuova; non sarà un processo preventivo, ma servirà unicamente ad accertare la necessità o meno del dibattimento.

Il dibattimento sarà il vero e proprio processo penale e verrà condotto secondo il sistema accusatorio; non dovrebbero, pertanto, sussistere preoccupazioni relative alla permanenza di un sistema misto.

I difensori saranno equiparati al pubblico ministero e presenzieranno a tutti gli accertamenti, con diritto di avanzare richieste.

Queste sono, naturalmente, le linee direttive che dovranno essere precisate nel disegno di legge di delega in sede di discussione dei singoli punti. Rispetto al testo del disegno di legge siamo, infatti, su posizioni più avanzate.

Dobbiamo ancora affrontare la parte più gravosa del nostro lavoro, l'articolazione del testo del disegno di legge; ritengo tuttavia che, con la collaborazione di tutti i colleghi, potremo giungere, in breve tempo, alla definitiva formulazione dei principî e dei criteri in modo da pervenire alla riforma del codice di procedura penale nel più breve tempo possibile.

AMATUCCI. Vorrei conoscere dall'onorevole relatore quale sia la sua posizione nei confronti dell'obbligatorietà del mandato di cattura.

VALIANTE, *Relatore*. Risulta chiaro dalla mia impostazione che non ritengo più valida l'obbligatorietà del mandato di cattura; è questa, del resto, la tesi sostenuta dalla maggior parte della dottrina.

FORTUNA, *Relatore*. Desidero innanzitutto scusarmi per non essere stato presente a tutte le sedute in cui si è discusso questo disegno di legge; ho, comunque, avuto modo di leggere gli interventi dei colleghi in sede di discussione generale.

Desidero precisare che, a tutti i colleghi intervenuti, sarà data ampia risposta nella relazione finale.

Per quanto riguarda il problema della delega legislativa, concordo perfettamente con quanto ha dichiarato il collega Valiante. Confesso che, all'inizio del mio mandato parlamentare, ero contrario alle deleghe al Governo, specialmente in materie delicate quale è questa riforma del codice di procedura penale; ma l'esperienza fatta, anche se breve, mi ha indotto a valutare in modo più positivo la possibilità della concessione della delega. Al momento attuale ritengo che la concessione della delega

al Governo sia l'unico mezzo per attuare la riforma del codice di procedura penale, concretando gli studi che in materia si stanno facendo da molti anni.

Riconosco che sussistono alcune preoccupazioni, specialmente per quanto riguarda la composizione della commissione ministeriale; sono già stati, comunque, presentati da alcuni colleghi degli emendamenti che tendono, soprattutto, ad accentuare la presenza di parlamentari in questo organo collegiale.

Per quanto riguarda il problema della delega, aderisco, ripeto, a ciò che ha dichiarato il collega Valiante. Vorrei solo, per precisione, apportare alcune modifiche a dei concetti espressi nella mia relazione introduttiva, in corrispondenza ad alcuni elementi contenuti nella relazione del collega Valiante.

A pagina 36 della mia relazione tenuta nella seduta del 31 marzo 1966 inserisco questo appunto sul problema del pubblico ministero: « Occorre tener presente la larga base di consensi che si sono manifestati nel recente convegno dei comitati per la giustizia all'E.U.R., sulla possibilità di considerare il pubblico ministero come parte sostanziale nel processo, sia sotto il profilo della netta distinzione della sua carriera rispetto a quella della magistratura giudicante, sia sotto il profilo della limitazione delle sue funzioni a quelle del promovimento dell'azione penale e di sostegno dell'accusa, con esclusione di ogni potere di decisione, in particolare di ogni decisione incidente sulla libertà personale dell'imputato ».

Questa conclusione collima con le attribuzioni che devono riconoscersi al pubblico ministero, potendosi rinviare a tempi più maturi la questione di una responsabilizzazione dell'istituto verso gli altri poteri dello Stato.

Per coerenza, al penultimo periodo di pagina 35, va fatta una correzione là dove si parla di « organo del potere esecutivo ».

Sempre per precisione, dopo aver sentito il parere dei colleghi della Commissione, devo apportare una modifica a pagina 83, capitolo 6, della relazione. Proprio perché al pubblico ministero si deve attribuire la qualità di parte, e si deve sottolineare la qualità di parte, diventa errata la proposta che ho avanzata di discutere l'introduzione di un procedimento direttissimo *sui generis*, che implichi la possibilità di affidare atti istruttori al pubblico ministero. Riconosco che questo è un elemento che va liquidato.

Piuttosto, sarebbe opportuno valutare a fondo la proposta Valiante nel senso di allargare il campo del giudizio direttissimo svincolandolo da una procedura troppo rigorosa o affiancandolo a quello che è stato definito « giudizio immediato »...

VALIANTE, *Relatore*. Una specie di giudizio pretorile !

FORTUNA, *Relatore*. In corrispondenza a quanto ha sostenuto il collega Valiante (ed anche questo punto va coordinato), mi sembra estremamente opportuno precisare che dalla nuova istruttoria occorre escludere l'obbligatorietà delle richieste del pubblico ministero. È un punto che non vorrei che svanisse in una discussione generica.

Ancora, si deve precisare che per gli accertamenti il giudice istruttore deve disporre in via autonoma, ed al pubblico ministero spetta il potere di esibire e presentare memorie, come deve competere al difensore.

Questo, per snellire la procedura istruttoria ed evitare il continuo passaggio dei fascicoli da un ufficio all'altro.

Più che l'adeguamento alle norme di carattere accusatorio sottolineerei nuovamente quello che ritengo uno dei punti fondamentali: stabilire, cioè, che l'imputato non deve essere obbligato a rispondere se non è presente il difensore e lasciare il carattere civile dell'interrogatorio non come mezzo di prova contro, ma come mezzo di difesa.

È questo un elemento estremamente importante che qualifica la riforma, altrimenti le affermazioni non si tradurrebbero in statuizioni.

VALIANTE, *Relatore*. Dinanzi alla Corte costituzionale vi sono decine di ricorsi per incostituzionalità del procedimento direttissimo proprio perché non preceduto dall'interrogatorio dell'imputato...

MANNIRONI. Ma la Corte non ha ancora deciso...

VALIANTE, *Relatore*. Però tutti i membri sono unanimi nel ritenere che, a termini della Costituzione, non sia possibile procedere contro un cittadino se prima non è stato sentito.

FORTUNA, *Relatore*. Quando nella relazione accennai alle lacune del disegno di legge avevo valutato soprattutto il problema posto dall'articolo 1; ma, come ha rilevato il deputato Spagnoli, queste lacune sono molte. Ritengo, comunque, che su questi elementi si possa trovare una certa uniformità di opinioni.

Per quanto riguarda le misure di coercizione preventiva e la proponibilità del mezzo di impugnazione, si deve porre maggiore attenzione sull'elemento dell'impugnazione.

Su questo problema, che discuteremo successivamente, sarà necessario prevedere una serie di emendamenti.

GUIDI. Per ora ci siamo limitati a presentare emendamenti solo all'articolo 1.

FORTUNA, *Relatore*. Allora molte questioni saranno discusse articolo per articolo.

GUIDI. Da tutti è sentita l'esigenza di completare questo schema molto generico.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Desidero esprimere il mio profondo compiacimento per la fortuna che ho avuto di assistere a questo dibattito tanto serio ed approfondito. Merito, questo, dei relatori che hanno svolto un lavoro ampio e documentato, e del Presidente che, con la fermezza che abbiamo riscontrato già in altre circostanze, denota la volontà precisa di andare avanti e di realizzare questa grande riforma della quale il Paese, ed in particolar modo gli ambienti giudiziari, avvertono la necessità.

Ma il mio compiacimento è soprattutto di merito, perché vi è stata una larga convergenza su alcuni valori fondamentali, al di là delle divergenze ideologiche e politiche.

Ascoltando, per esempio, gli interventi dei deputati Guidi e Galdo, si nota che, per quanto concerne il processo, alcuni valori sembrano acquisiti dalla coscienza politica e civile del Paese.

È questo, per me, motivo di compiacimento come democratico, perché mi convince che l'uso della libertà ed il gusto di essa è motivo dell'accrescersi della stessa coscienza civile del Paese e del sottolinearsi di alcuni valori in cui tutti si riconoscono.

Ciò detto, vorrei articolare la mia replica su tre punti perché non credo sia il caso di entrare dettagliatamente nel merito, dato che la vastità della materia ci suggerisce l'opportunità e la necessità di soffermarci argomento per argomento.

I tre punti sono: l'individuazione dei motivi che hanno suggerito al Governo di chiedere la delega per il solo codice di procedura penale; la questione della delega; un accenno alla materia che ne è oggetto.

Per quanto riguarda l'opportunità di riformare il codice di procedura penale non mi sembra che vi siano stati pareri difformi. Il deputato Guidi ha definito questo codice « la legge della libertà personale » e basterebbe questo concetto a giustificare la priorità attribuita ad esso sugli altri codici. A ciò si aggiunga una considerazione di ordine costituzionale e la constatazione che, sia negli ambienti più qualificati, sia in tutto il Paese, è sentita in modo molto accentuato l'esigenza di questa riforma, cosa che, invece, non può forse ancora dirsi per gli altri codici, o almeno non in misura altrettanto forte. In ogni modo il Governo ha già pronti, ed in fase di elaborazione, dei progetti di legge che, soprat-

tutto nel caso del codice penale sostanziale, verranno incontro a molte delle esigenze evidenziate, anche in questa sede, dall'onorevole Giovanni Leone.

Lo stesso onorevole Giovanni Leone, ed anche l'onorevole Pennacchini, hanno sollevato il problema delle « novelle » affermando che, in attesa della riforma generale, sarebbe opportuno procedere ad alcune riforme settoriali. A questo proposito, osservo che anticipazioni sono già state fatte, come ad esempio in occasione della riforma dell'istituto della revisione; anticipazioni che rispondevano ai criteri fondamentali del disegno di legge che abbiamo presentato all'esame della Commissione.

Ciò mi porta ad affermare che il Governo non è affatto contrario a parziali riforme per mezzo di « novelle », purché tali riforme siano incastonate nel più ampio disegno di modifica oggi in discussione. Con ciò vengono a cadere anche le preoccupazioni di coloro che hanno prospettata una pausa nella produzione legislativa su questa materia in attesa della definitiva approvazione del nuovo codice di procedura penale.

Altro motivo per cui il Governo ha chiesto una delega limitata e non estesa alla riforma di tutti i codici è che esiste la ferma intenzione di giungere alla elaborazione di un ben definito tipo di processo penale, non di uno qualsiasi. D'altra parte, questa intenzione è già stata fissata nella relazione che accompagna il disegno di delega, in cui è detto che « ...il Governo ha ritenuto fosse opportuno stabilire principi e criteri direttivi quanto più possibile specifici, in modo che fosse inequivocabilmente predeterminato lo schema fondamentale del nuovo procedimento penale ».

Ho voluto ribadire questa volontà politica del Governo perché può darsi che i criteri fissati nel disegno di legge non soddisfino, o non soddisfino completamente il Parlamento, ma deve essere chiara questa volontà del Governo che si pone in piena disponibilità per discutere, approfondire, articolare meglio — perché risulti inequivocabilmente nitida — la fisionomia del processo penale.

Questo discorso mi porta al secondo argomento, quello dell'opportunità della delega. Opportunità questa, a mio parere, innegabile, in quanto tutte le obiezioni riguardanti le prerogative del Parlamento, vengono superate dal fatto stesso che il Parlamento ha la possibilità di individuare, nel modo più preciso possibile, la fisionomia del processo penale. In tal modo saranno ridimensionate, ridotte al minimo, tutte le altre preoccupazioni legate all'intervento extraparlamentare, in quanto non sarà possibile travalicare la rigida architettura stabilita dal Parlamento stesso.

Cadono, con ciò, anche le obiezioni basate sul fatto che la delega rappresenterebbe una minaccia ai poteri del Parlamento, in quanto è lo stesso esecutivo a chiedere al legislativo che gli vengano indicati e fissati i principî e criteri esatti per strutturare quel determinato tipo di codice cui si vuol dar vita.

Sgombrato, praticamente, il campo da tutte le ragioni addotte contro l'opportunità della delega risaltano, con ancora maggior vivezza, le altre ragioni che militano in favore della delega.

Il deputato Guidi, nel suo approfondito e documentato intervento, ha ricordato i precedenti storici, riconoscendo però che tutti i codici, salvo quello del 1889, sono stati elaborati in base ad una delega. Anche nel 1889, del resto, una delega si rese necessaria, sia pure per ragioni tecniche anche se solo in un momento successivo, in sede cioè di promulgazione del codice stesso; senza considerare, poi, che per questo caso particolare valgono tutti i motivi già esposti dal relatore Valiante ed attinenti al particolare momento storico ed a quel particolare tipo di Parlamento.

Il deputato Guidi ha anche affermato che si farebbe prima — come tempo tecnico — se tutta la riforma fosse effettuata dal Parlamento e non con una delega. È indubbio che il sistema della delega richieda del tempo, non fosse altro per la lunga discussione che si dovrà svolgere in sede parlamentare sui vari punti, ma ciò non significa che ne occorrerebbe di meno per completare, in Parlamento, l'articolazione dell'intero codice.

Questo, onorevole Guidi, potrebbe essere vero con un sistema monocamerale, ma è scarsamente attendibile in un sistema bicamerale come il nostro.

Anche l'obiezione che se si concedesse la delega si finirebbe per svuotare di contenuto i poteri legislativi del Parlamento, in quanto questi verrebbe privato della possibilità di intervenire sulle grandi leggi dello Stato, non è, a mio avviso, sostenibile; credo infatti che la principale prerogativa del Parlamento sia quella del controllo sull'esecutivo, anche se sono d'accordo sul fatto che si dovrebbero attribuire al Parlamento mezzi di controllo più efficaci e, comunque, più validi di quelli oggi in suo possesso.

È mia profonda convinzione che a questo livello si attui, in un certo senso, un rilancio delle funzioni del Parlamento; l'opera di controllo del Parlamento, si compie, infatti, non solo sulle decisioni, ma anche nelle scelte delle linee fondamentali che saranno sviluppate ed articolate dall'esecutivo. In questo modo va inteso, a mio avviso, l'istituto della delega legislativa; si rilanciano così, ripeto, le funzioni di controllo del Parlamento.

Per tutte queste considerazioni e, ancora, per ragioni di celerità nell'attuazione di questa riforma, ritengo che si debba assolutamente approvare la concessione della delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale.

Per quanto riguarda, poi, i criteri direttivi, sono state fatte molte osservazioni interessanti da parte degli onorevoli deputati. L'onorevole Spagnoli ha detto, tra l'altro, che è un'astrazione puramente teorica la formulazione di un processo completamente accusatorio o completamente inquisitorio. È questa una tesi, a mio avviso, vera, che non necessita di dimostrazione; essa controbatte pienamente l'accusa che ci è stata mossa di non volere risolvere a fondo il problema e di rimanere ancorati ad una forma di sistema misto.

È evidente, infatti, che non potevamo prevedere le strutture di un processo solamente accusatorio, non esistendo che in teoria.

Ritengo che da parte del Governo, ci sia stata una scelta valida, anche se il deputato Guidi pensa che questa scelta non potrà considerarsi valida fino a che sussisterà un'istruttoria protetta dalla segretezza e senza contraddittorio. L'istruttoria non deve essere, e concordo in questo con l'opinione dei relatori, un'anticipazione del processo, ma solo consistere in una fase, la più breve possibile, intesa a definire se l'imputato debba o meno essere rinviato a giudizio.

Questa interpretazione della funzione istruttoria corrisponde a quella cui il Governo tende, come è precisato nella relazione che precede il disegno di legge ove è detto che si vuole « ricondurre l'istruttoria al suo vero ed unico scopo, che non è quello di stabilire l'innocenza o la colpevolezza, ma quello di stabilire se l'imputato debba essere o meno tratto a giudizio ».

La nuova istruttoria, che non è simile né alla vecchia istruttoria sommaria né all'istruttoria formale, trova la sua più esatta definizione nella relazione che è esplicita espressione della volontà politica del Governo.

Alla nuova istruttoria è, naturalmente, collegata la funzione del pubblico ministero che può compiere indagini preliminari solo limitatamente all'esigenza della formulazione dell'imputazione ai fini dell'esercizio dell'azione penale...

DE FLORIO. Il relatore Valiante ha, comunque, accettato le garanzie in favore dei difensori...

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Per quanto riguarda questo problema, il discorso resta naturalmente aperto; al momento opportuno saranno esaminate tutte le tesi.

La nuova istruttoria, pertanto, desidera recepire in sé quanto più è possibile del sistema accusatorio, sempre tenendo conto delle esigenze reali.

Naturalmente, si dovranno precisare i criteri direttivi relativi alla istruzione, in cui sarebbe opportuno che si inserisse, è questa una mia opinione personale, un procedimento di *habeas corpus*, che risolverebbe tutti i problemi relativi alla libertà personale. È questa, ripeto, una mia opinione personale, che ritengo si rifletta, tuttavia, nello spirito della riforma.

Desidero, ancora, fare alcune osservazioni sul problema del pubblico ministero; il deputato Pennacchini ha detto che, a suo parere, non è possibile procedere alla riforma del codice di procedura penale per quanto si attiene alle funzioni del pubblico ministero, prima che queste funzioni non siano state modificate o precisate da un nuovo ordinamento giudiziario.

Questo problema, può essere visto anche dal punto di vista opposto e, infatti, è stato preso in considerazione dal Governo. Dalla riforma del codice di procedura penale si potranno trarre, in un secondo tempo, in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario, tutte le conclusioni relative alla funzione del pubblico ministero.

Una delle ragioni che ha determinato il ritardo nella riforma dell'ordinamento giudiziario consiste, proprio, nel fatto che, prima di affrontarla, volevamo venissero chiarite, in sede di dibattito parlamentare, le funzioni del pubblico ministero.

Sul pubblico ministero sono state fatte molte osservazioni e tutte interessanti.

Ho inteso con molto piacere le affermazioni del relatore Fortuna, anche in relazione all'ultimo convegno all'E.U.R., ma con molto interesse ho ascoltato anche le osservazioni del deputato Guidi quando ha riconosciuto che sulla figura del pubblico ministero esiste anche il problema della sua responsabilizzazione, di un suo « aggancio » agli altri poteri dello Stato.

Questo è un problema che travalica il codice di procedura penale ma che, già nel codice di procedura penale, si comincia a risolvere a seconda che si dia o non si dia una certa funzione al pubblico ministero.

In questo dibattito ho sentito emergere un principio generale che condivido fino in fondo, quello del deputato Dell'Andro, quando ha parlato dello stato-libertà. Ebbene, se lo stato-libertà, e non lo stato-autorità, è capace di imporsi (come è trasparito da qualche discorso, quale quello del collega Riccio), se lo Stato è, dunque, stato-libertà, questa è la sintesi: non è né il potere esecutivo, né il potere legislativo,

né il potere giudiziario, ma è la sintesi di questi tre momenti dialettici che consente lo stato-libertà come, forse, lo consente, in un'ampia e più articolata vita della libertà stessa, una dialettica orizzontale quale quella che auspichiamo fra comune, regione, ecc.

Ma se tutto ciò è vero, all'interno di questa sintesi vi sono inevitabilmente dei momenti dialettici: quello dell'autorità, che è tipicamente espresso dall'esecutivo e che ha come sua funzione — secondo me — anche quella di promuovere la pretesa punitiva e quello, come sintesi, di questa contrapposizione nel processo fra accusa e difesa che ripete, in proporzioni ridotte, lo schema dello Stato più ampio, nella sua articolazione di potere esecutivo, legislativo e giudiziario.

Credo che solo in questa concezione potremo veramente sostenere che lo Stato è stato-libertà; se, invece, sosteniamo che la pretesa punitiva fa parte della giurisdizione e che vi è, quindi, una identità, nello stesso ordine di questi due momenti, uno sollecitante e l'altro emettente il giudizio stesso, credo che sia difficilmente concepibile quella concezione dello stato-libertà che, facilmente, può scivolare nella concezione dello stato-autorità, argomento questo che, non a caso, ho inteso emergere in contrapposto alle tesi democratiche.

Mi rendo conto delle difficoltà che vi sono su questo problema. Ho espresso anche qui una teoria personale; troviamo il modo di approfondirla, onorevole Guidi, e l'approfondiremo in un dibattito che va portato avanti fra le forze politiche del Paese, perché qui sono in giuoco i problemi fondamentali dello Stato, del suo corretto funzionamento.

Il processo ci darà una prima fondamentale occasione ma è, comunque, importante che nel processo risulti ben definita questa funzione di parte, questa posizione di accusa cui si contrappone una difesa che vogliamo il più possibile « pari » perché, realmente, il giudizio sia la sintesi dei due momenti che nascono dalla dialettica, e la dialettica è garanzia. È importante che noi, già in questa riforma del processo penale, si cerchi il più possibile — senza astrazioni e senza demagogie, senza perdere di vista la realtà, le sue esigenze, la difficile collocazione nel nostro Paese di esperienze nuove — di portare avanti questo schema che, del resto, ho visto, almeno per quanto riguarda il processo penale, largamente condiviso.

Mi pare, allora, che questo dibattito inizi con una significativa convergenza sui punti fondamentali. Adesso, si tratta di entrare nei dettagli dei singoli articoli dove, naturalmente, si potrà approfondire, migliorare, modificare.

Vorrei pregare tutti i componenti della Commissione di ritenere che il Governo ha l'interesse al migliore e massimo approfondimento di

questo disegno di legge ed è per questo che chiede una delega, ma la chiede specifica, il più possibile specifica.

Gradirei che, in questo senso, anche coloro che sono perplessi circa la concessione della delega volessero comprendere lo spirito con cui il Governo si è mosso ed esercitare la loro funzione di stimolo costruttivo, non tanto ponendo una questione di principio sulla opportunità della delega, quanto contribuendo perché — nel merito — il processo penale italiano risulti il più possibile definito secondo principi democratici e secondo quella architettura dello stato-libertà cui abbiamo creduto, cui crediamo ed in ordine alla quale constatiamo, con certa soddisfazione, che anche coloro che in teoria dovrebbero esserne i negatori, almeno per quanto riguarda il processo penale, la riconoscono.

PRESIDENTE. Ringrazio il rappresentante del Governo per le sue dichiarazioni.

Passiamo agli articoli. Do lettura dell'articolo 1:

ARTICOLO 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo del codice di procedura penale, udito il parere di una commissione composta da otto senatori e otto deputati nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee, da due magistrati, anche a riposo, designati dal Consiglio superiore della magistratura, da due professori ordinari di materie giuridiche nelle università, designati dal Consiglio superiore della pubblica istruzione, da due avvocati, designati dal Consiglio nazionale forense, da quattro membri, di cui uno appartenente al Consiglio di Stato, uno alla Corte dei conti e uno all'Avvocatura dello Stato, designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, e da tre membri designati dal Ministro di grazia e giustizia.

I membri non parlamentari della commissione sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia.

La commissione è assistita da una segreteria che sarà costituita e nominata dal Ministro di grazia e giustizia.

All'articolo 1 i deputati Guidi, Coccia, De Florio e Sforza hanno presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

« È costituita una commissione parlamentare speciale presso la Camera dei deputati per la formulazione e l'approvazione del testo del codice di procedura penale sulla base dei seguenti criteri informativi della legge ».

All'articolo 1 i deputati Spagnoli, Coccia e De Florio hanno presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

« La Camera, approvati i seguenti criteri informatori della legge, deferisce alla Commissione giustizia la formulazione definitiva degli articoli del codice di procedura penale, riservandosi l'approvazione finale del testo di riforma ai sensi dell'articolo 85 del proprio Regolamento ».

All'articolo 1 il deputato Pennacchini ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

« Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo del codice di procedura penale, udito il parere di una commissione composta da quindici senatori e quindici deputati nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee, da tre magistrati di corte di cassazione, anche a riposo, designati dal Consiglio superiore della magistratura, da un magistrato militare di grado equiparato a consigliere di corte di cassazione, o superiore, designato dalla procura generale militare della Repubblica, da tre professori ordinari di materie giuridiche nelle università, anche a riposo, designati dal Consiglio superiore della pubblica istruzione, da tre avvocati patrocinanti in cassazione, designati dal Consiglio nazionale forense, da dieci membri designati dal Presidente del Consiglio dei ministri dei quali due appartenenti al Consiglio di Stato, di rango non inferiore a presidente di sezione, anche a riposo, due alla Corte dei conti, di rango non inferiore a presidente di sezione, anche a riposo, due all'Avvocatura dello Stato, di rango non inferiore a sostituto avvocato dello Stato, anche a riposo.

I membri non parlamentari della commissione sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di grazia e giustizia.

La commissione è assistita da una segreteria che sarà costituita e nominata dal Ministro di grazia e giustizia.

La commissione adotta le sue decisioni a maggioranza. Il parere espresso dalla commissione è vincolante ».

All'articolo 1 il deputato Galdo ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

« Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo del codice di procedura penale, udito il parere di una commissione composta da tredici senatori e tredici deputati, nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee, da quattro magistrati, anche

a riposo, designati dal Consiglio superiore della magistratura, da quattro professori ordinari di materie giuridiche nelle università designati dal Consiglio superiore della pubblica istruzione, da quattro avvocati designati dal Consiglio nazionale forense, da otto membri designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui due appartenenti al Consiglio di Stato, due alla Corte dei conti, due all'Avvocatura dello Stato, uno alla giustizia militare.

Il parere espresso dalla commissione è vincolante. La commissione adotta le sue decisioni a maggioranza assoluta ».

Riterrei opportuno trattare questi emendamenti nell'ordine di presentazione e di lettura.

Vorrei pregare gli onorevoli colleghi, dato che nella discussione generale abbiamo già approfondito gli argomenti, di non riportare in sede di esame degli emendamenti la discussione sui principî generali.

Il deputato Guidi ha facoltà di illustrare il suo emendamento.

GUIDI. Ho già avuto occasione di illustrare ampiamente il pensiero del gruppo comunista nel mio intervento in sede di discussione generale. Mi limiterò, quindi, a portare avanti il discorso in relazione anche alle repliche dei colleghi, in particolare degli onorevoli Riccio, Cariota Ferrara, dei due relatori e del Sottosegretario.

A mio giudizio ci troviamo di fronte ad alcuni tipi di argomentazione che potremmo distinguere in tre categorie.

Vi è un primo gruppo di colleghi che contesta l'interpretazione che noi diamo al dettato costituzionale con riferimento ad alcuni aspetti dei lavori preparatori.

Ricordo l'intervento del deputato Cariota Ferrara il quale si è richiamato ad una dichiarazione del costituente Mortati. Si cade in un grosso equivoco quando si presenta la questione in questi termini, perché si dimentica che il costituente Mortati era contrario all'attuale formulazione dell'articolo 76 della Costituzione. È evidente che se si prende a base della propria argomentazione la tesi, che fu poi la tesi sconfitta, si fa, sì, un lavoro facile di contrapposizione, ma si dimentica che, proprio quella linea, venne esclusa dalla maggioranza dei costituenti.

Credo che questa sia la risposta migliore che si possa dare a questo tipo di argomentazione.

In modo diverso si sono mossi il relatore Valiante ed il Sottosegretario Misasi, diverso sia fra loro che rispetto alla linea del deputato Cariota Ferrara.

Nell'intervento del relatore Valiante vi è stato il tentativo di dimostrare una inidoneità del Parlamento ad esaminare, elaborare ed approvare tutta l'articolazione di un codice.

È certamente una tesi preoccupante o, per lo meno, la considero tale, quella che ritiene il Parlamento non idoneo alle funzioni di creazione delle maggiori leggi dello Stato.

È vero, peraltro, che il Sottosegretario, che pure mi sembra condividere questa impostazione, ha fatto delle dichiarazioni del massimo interesse, affermando che in questo dibattito si è sentito il respiro della libertà ed ha fornito, così, più o meno consapevolmente, un argomento alle nostre tesi.

Infatti, quando si afferma che di fronte a temi di questa importanza, il Parlamento ritrova l'altissima posizione che gli compete, si dice una cosa che, in definitiva, segna un punto in nostro favore, in quanto il nocciolo della discussione è di carattere prettamente politico, trattandosi di definire l'esatta funzione da assegnare al Parlamento.

E, va detto a suo merito, il rappresentante del Governo non ha tentato di sottrarsi a questi argomenti cercando, anzi, una discussione su di essi, anche se lo ha fatto proprio nel momento in cui, con grande abilità, ha tentato di sdrammatizzare al massimo, e nei limiti del possibile, il significato del provvedimento di delega.

Dirò, poi, che siamo d'accordo sul concetto di stato-libertà e sul concetto stesso di libertà, ma vorremmo che si giungesse a delle conclusioni coerenti con tali premesse.

Non mi sembra che si cerchi di arrivare a queste conclusioni quando sento affermare, troppo frequentemente forse, che la funzione principale del Parlamento è quella di controllo sull'esecutivo, lasciando in ombra la funzione legislativa, che è invece quella originaria ed essenziale per l'identificazione di un Parlamento democratico.

Potrebbe sembrare una concezione nuova ed originale ma, in realtà, può portare ad una involuzione dello Stato, se l'esecutivo deve avere nelle sue mani, oltre alla funzione amministrativa e di governo, anche quella legislativa, mentre al Parlamento sarebbe riservata una semplice funzione ispettiva.

Noi crediamo, invece, in un Parlamento forte, vera espressione della volontà del Paese, capace, da solo, di dare al Paese tutti quegli strumenti che esso considera necessari alla sua vita.

Non voglio, con ciò, fare alcuna differenziazione fra i due poteri. esecutivo e legislativo, perché crediamo che il momento della libertà deve essere presente in entrambi, ma voglio soltanto rivendicare al Parlamento la funzione e i poteri che gli competono.

Tutte queste considerazioni potrebbero, forse, sembrare avulse dal contesto della discussione in corso, ma così non è perché, in realtà, oggi si è impostato un importante discorso sul ruolo del Parlamento in uno Stato democratico.

Il relatore Valiante, purtroppo, non ha avvertito una delle ragioni della nostra opposizione. Siamo contrari alla concessione della delega non soltanto per la nostra posizione critica, continuamente riconfermata, nei confronti dell'attuale Governo, ma anche per precise ragioni di ordine costituzionale che concernono le funzioni del Parlamento.

Abbiamo detto, con la massima chiarezza, che saremmo stati contrari alla delega anche se essa fosse stata chiesta da un Governo che godesse delle nostre simpatie; questo perché riteniamo che, di fronte a questioni di sì grande importanza, ragioni di opportunità non debbano influenzare il giudizio. Ma dirò di più, un Governo che godesse delle nostre simpatie le perderebbe se venisse meno alle nostre aspettative e non dedicasse la propria opera a far sì che l'astratto concetto di stato-libertà si concretizzasse realmente nella vita del Paese. È questo il motivo più profondo della nostra opposizione.

Il relatore Valiante ha, poi, parlato dei criteri interpretativi della legge, senza considerare che alla Costituzione si può dare un'interpretazione molto relativa, perché la nostra è una Costituzione rigida e, soprattutto, perché qui dobbiamo addirittura valutare le funzioni dello Stato. Ma il relatore Valiante ha fatto di più: non si è limitato, cioè, a dare un'interpretazione flessibile, ma è giunto al punto di rovesciare il significato della Costituzione stessa...

VALIANTE, *Relatore*. Non credo proprio di aver fatto questo ! Comunque, la mia tesi è confermata da più di una sentenza della Corte costituzionale che ha affermato che è riproponibile una questione di legittimità dopo che questa sia stata già dichiarata infondata, in quanto il progresso civile e lo sviluppo dell'ordinamento dello Stato rendono possibili nuove considerazioni, senza per altro che ciò porti ad una modifica della norma costituzionale.

GUIDI. Non escludo che vi possa essere una certa flessibilità nella interpretazione della norma costituzionale, legata all'evolversi della vita sociale. Però, innanzi tutto, si tratta di stabilire il grado e l'ampiezza di una interpretazione che può portare, come in questo caso, a sostituire l'attribuzione di funzioni fondamentali, com'è quella legislativa. Questo è, a mio avviso, il punto fondamentale; questa interpretazione, infatti, porta a modificare il ruolo e le funzioni di un organo dello Stato, quale è il Parlamento.

Per quanto riguarda la questione di merito, devo dire che concordiamo in larga parte con quanto ha detto il relatore Valiante nel corso della sua replica; vi sono, infatti, alcuni elementi apprezzabili che meritano di essere sottolineati e che, effettivamente, vengono incontro ad alcune nostre precise richieste.

Desidero, ora, fare alcune osservazioni in relazione ad una frase del Sottosegretario, il quale ha attribuito al collega Spagnoli la tesi secondo cui non è praticamente possibile ottenere un processo di tipo esclusivamente accusatorio; desidero precisare che, evidentemente, la sintesi del pensiero può aver condotto il collega Spagnoli a trarre conclusioni non conformi alle nostre tesi. Non dirò, quindi, nulla di nuovo ricordando ai colleghi che il nostro gruppo ha sempre sostenuta la necessità di un processo assolutamente accusatorio; questa tesi ha, del resto, formato oggetto di un ampio dibattito cui hanno partecipato i colleghi del nostro gruppo delle Commissioni giustizia della Camera e del Senato. Siamo favorevoli ad un procedimento accusatorio svincolato da determinati modelli rigidi, purché abbia in sé tutti gli aspetti fondamentali del procedimento accusatorio; quindi, di adattare questi principî al tipo del nostro procedimento penale.

Il relatore Valiante ha parlato di un'istruttoria che si estrinseca in un'indagine preliminare per decidere circa il deferimento a giudizio del prevenuto; questo, dobbiamo riconoscerlo, è indubbiamente un aspetto positivo, poiché l'istruttoria deve perdere la caratteristica di giudizio preliminare al dibattimento.

Attribuiamo, comunque, molta importanza anche alla presenza del difensore nelle indagini preliminari; desidero sottolineare questo aspetto, che riteniamo fondamentale, perché non è stato sufficientemente messo in luce dal Sottosegretario nel corso del suo intervento. La difesa, a nostro parere, deve essere presente fin dall'inizio dell'*iter* processuale; quando parliamo di contraddittorio ci riferiamo anche alla necessità che la difesa partecipi alla prima fase dell'inchiesta, sia pure con gli scopi più ristretti delineati dal relatore.

Riteniamo che la nostra proposta di affidare la redazione della riforma del codice di procedura penale ad una commissione speciale sia una proposta pratica che merita di esser presa in considerazione; si dovrà, naturalmente, procedere, prima di tutto, ad una discussione in Assemblea, per fissare i criteri informativi cui la commissione speciale sarà, naturalmente, vincolata.

La soluzione da noi proposta consentirà alla Camera ed al Senato di esaminare congiuntamente il problema della riforma e sottrarrà la codificazione delle norme di procedura penale alla prassi delle leggi delegate, per cui le leggi vengono praticamente affidate ai funzionari del ministero. Chi ha esperienza di queste cose sa che ai membri delle commissioni ministeriali viene proposto un testo da parte del Governo e che, pertanto, l'esecutivo può fare approvare il testo che vuole. Abbiamo già avuto una esperienza, anche se più modesta, con il codice della

strada, esperienza che ci ha dimostrato l'uso che il Governo fa della delega legislativa.

Prego, pertanto, gli onorevoli colleghi, che hanno dimostrato di essere sensibili al problema relativo alla delega, e che hanno cercato di trovare anche delle soluzioni per questo problema, di rendersi conto di quello che significherebbe concedere la delega al Governo e del modo in cui verrebbe, conseguentemente, ad essere attuata questa tanto attesa riforma del codice di procedura penale.

Ci auguriamo, pertanto, che una più approfondita riflessione induca i colleghi a votare in favore della soluzione da noi proposta, soluzione che ci permetterebbe di effettuare una riforma organica e che non escluderebbe soluzioni intermedie, come quella dell'*habeas corpus*.

Il punto più importante consiste, comunque, nel fatto che non riteniamo opportuno che il Parlamento rinunci a legiferare sulle singole norme del codice di procedura penale che abbiamo definito la « maggiore legge della libertà ».

PRESIDENTE. Prima di sentire il parere del relatore, ritengo sia opportuno procedere alla illustrazione di tutti gli emendamenti presentati all'articolo 1.

I deputati Spagnoli, Coccia e De Florio hanno presentato il seguente emendamento di cui do nuovamente lettura:

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

« La Camera, approvati i seguenti criteri informativi della legge, deferisce alla Commissione giustizia la formulazione definitiva degli articoli del codice di procedura penale, riservandosi l'approvazione finale del testo di riforma ai sensi dell'articolo 85 del proprio Regolamento ».

Il deputato Coccia ha facoltà di illustrare l'emendamento.

COCCIA. Questo emendamento è, naturalmente, subordinato all'altro presentato a firma del collega Guidi che esclude la concessione della delega legislativa al Governo. Con questo secondo emendamento proponiamo un'altra soluzione: di affidare la redazione degli articoli alla Commissione giustizia ai sensi dell'articolo 85 del Regolamento della Camera.

Tutti gli onorevoli colleghi e lo stesso Sottosegretario, non hanno preso in considerazione le tesi da noi avanzate a sostegno dei nostri emendamenti; al contrario, il deputato Giovanni Leone si è posto questo problema ed è partito, senza dubbio, nel preferire la soluzione della concessione della delega, dalla imperfezione della nostra regolamenta-

zione, che avrebbe dato, a suo parere, cattivi frutti in relazione alla « novella » del 1955.

Mi pare, però, che ciascuno di noi si sia reso conto come il deputato Giovanni Leone manifestasse sincere preoccupazioni circa questa soluzione, tanto che ha dedicato più di una parola al problema di un esame sulla base dell'articolo 85 del nostro Regolamento.

Quando egli sostiene l'esigenza di arrivare alla delega, date le discrasie che si sarebbero manifestate in occasione della « novella » del 1955, non vediamo come, sul piano di un discorso logico, analoghe discrasie non si possano manifestare nella formulazione del codice di procedura penale da parte della commissione prevista dal disegno di delega al Governo.

D'altra parte, quando afferma che non si può fare ricorso all'articolo 85 perché, a suo parere, è ormai caduto in disuso ed è uno strumento che dovrebbe abbandonarsi per desuetudine, rispondiamo che se finora non è stato usato ciò è dovuto al fatto che non sono sorte occasioni legislative di tanta importanza e mi pare che, in fondo, proprio la riforma del codice di procedura penale offra l'occasione per far fare sì che il Parlamento non sia spogliato della sua primaria potestà utilizzando appieno l'articolo 85, che non si può ritenere strumento da non usare o, addirittura, da cancellare dal nostro Regolamento.

Per queste considerazioni insistiamo sul nostro emendamento che, a nostro parere, da un lato libera l'Assemblea da questo lavoro, dall'altro consente al Parlamento di esercitare il proprio potere primario di legiferare in quella che è, in fondo, la materia fondamentale per l'ordinamento positivo del nostro Paese in materia penale, e permette di dimostrare come questo strumento, previsto nel Regolamento della Camera, non abbia perso efficacia e possa servire per superare le obiezioni manifestate.

Concludo dicendo che abbiamo approfondito le osservazioni del deputato Giovanni Leone, che trovano una confutazione sulla base delle argomentazioni che ho portate, ma pare che i relatori non si siano attardati sulle nostre proposte concrete che meritavano maggiore penetrazione. Comunque, restiamo convinti della giustezza del nostro emendamento proposto.

PENNACCHINI. Illustro il mio emendamento sostitutivo dell'articolo 1 soltanto brevemente, in considerazione del fatto che, salvo ad entrare nel merito, le mie idee risultano dal testo stesso dell'emendamento (del resto sull'argomento ho avuto modo di trattenermi in sede di discussione generale). Ripeto, quindi, quali sono stati i criteri che mi hanno ispirato nella sua presentazione.

Il primo elemento che si evince dal testo dell'emendamento è la elevazione del numero dei membri della commissione ministeriale da 29 a 50. Ho creduto che il numero proposto dal disegno di legge fosse estremamente esiguo, particolarmente in rapporto alla mole del lavoro da svolgere ed al limite di tempo di due anni entro il quale il lavoro stesso deve essere svolto.

Si potrà obiettare che il numero di 50 membri appare eccessivamente elevato, però ritengo che per facilitare l'*iter* dei lavori sarà necessario suddividere la commissione ministeriale in sottocommissioni, al duplice fine di accelerare i tempi e di rendere il lavoro altamente positivo.

Il punto più rilevante del mio emendamento è quello dell'aumento del numero dei parlamentari rispetto agli altri membri avendolo portato a 30 unità, mentre tutti gli altri membri assommano complessivamente a 20. Il precedente rapporto era di 16 a 13.

Ho inteso, così, di consolidare la presenza e la partecipazione del Parlamento, che mi sembra veramente necessaria in relazione alla puntualizzazione, di cui avrò modo di parlare in seguito, circa il valore del parere della stessa commissione.

Non sono insensibile, onorevole Guidi, a quanto ella testè ha detto circa i compiti, le attribuzioni ed il valore del Parlamento, ma non posso contemporaneamente disattendere le dichiarazioni che qui sono state fatte dai relatori e dal Governo in merito all'opportunità di natura tecnica di procedere alla delega, sia pure strettamente vincolata ad una determinazione precisa, anche ben più precisa di quanto non sia nell'attuale disegno di legge, dei principi e dei criteri informativi.

Proprio in considerazione del suo invito, onorevole Guidi, ho presentato questa soluzione ed ho anche presentato un'altra variante di cui dirò in seguito perché, da parte mia, ritengo di esprimere il parere dei colleghi della mia parte politica. Nessuno vuole far passare in secondo ordine, limitare o attenuare la forza libera ed autonoma del Parlamento, soprattutto in questo settore che, come ho già detto nel mio intervento in sede generale, è settore squisitamente politico.

In questo emendamento ho, poi, fissato ad un livello piuttosto elevato il rango dei componenti non parlamentari della commissione, per dare modo di mettere a profitto la maggiore esperienza di coloro che sono pervenuti al vertice delle loro carriere e che, affiancati ai parlamentari ed ai docenti universitari, possono dare il loro valido contributo.

Il mio emendamento consente anche di ricorrere all'opera di funzionari ormai a riposo appartenenti alle amministrazioni statali. Questo per due ben precisi motivi: per non distogliere energie attualmente impiegate in attività di servizio e per utilizzare la competenza di elementi ancora pienamente validi.

L'inclusione di un magistrato della giustizia militare è stata motivata dal fatto che per l'articolo 261 del codice penale militare di pace si osservano, davanti ai tribunali militari e salvo diversa disposizione di legge, le norme del codice ordinario di procedura penale. Questa inclusione nella commissione permetterà, quindi, la rappresentanza di un mondo giudiziario direttamente interessato facendo, nel contempo, acquisire l'apporto di un'esperienza specifica maturata in un ambiente particolare.

Ho, poi, proposto con il mio emendamento di abolire la designazione dei membri riservata al Ministro di grazia e giustizia, ritenendo che tale designazione non possa coesistere parallelamente con quella del Presidente del Consiglio dei ministri. Le due designazioni sono state condensate in quest'ultima, ma è stata mantenuta, per un totale di dieci membri. Non si è voluto con ciò privare di una prerogativa il Ministro di grazia e giustizia, in quanto è dato presumere che esso farà valere la sua particolare competenza in sede di Consiglio dei ministri.

Ho, anche, proposto l'inclusione dei principî base per la formazione dei deliberati di questa commissione, senza, peraltro, voler impedire a quest'ultima di emanare essa stessa il proprio regolamento. Ho ritenuto, però, di vincolarla al principio della deliberazione a maggioranza, soprattutto in vista del caso, molto probabile, di mancanza di unanimità.

L'innovazione che vorrei definire più ardita è quella che attribuisce al parere della commissione valore vincolante per il Governo. Ed è su questo punto, onorevole Guidi, che insisto in particolare. Con tale sistema, infatti, si verrebbero a conciliare le opposte tendenze dei fautori della delega e di coloro che, invece, vedono nella delega l'abdicazione del Parlamento da una delle sue principali prerogative.

Difatti, con il sistema proposto, la commissione verrà in pratica a costituire la vera autorità formativa del nuovo codice. Essa, in altre parole, assumerebbe i caratteri di una commissione parlamentare in sede deliberante e, da questo principio, scaturisce la necessità di aumentare congruamente il numero dei parlamentari nel suo seno.

Sarà, in tal modo, utilizzato il dettato costituzionale che consente la delega per attribuire immediata efficacia legislativa ai lavori di un comitato ristretto *sui generis* opportunamente integrato.

Mi rendo conto che questo principio possa apparire in contrasto con la natura stessa della delega, ma penso che possa essere introdotto dalla volontà sovrana del Parlamento, beninteso sempre nei ristretti limiti dei criteri e dei principî direttivi, specificatamente determinati, entro i quali il nuovo codice dovrà vedere la luce.

GALDO. Il compito di illustrare l'emendamento da me presentato è estremamente semplificato dal fatto che esso è molto simile a quello testè illustrato con tanta chiarezza dal deputato Pennacchini, salvo alcuni particolari di dettaglio.

Una prima differenza riguarda il numero dei componenti la commissione che io ho indicato in 46.

Ho, inoltre, eliminato l'obbligatorietà della scelta dei rappresentanti della magistratura e della professione forense tra i cassazionisti, in quanto mi sembra che se alla commissione devono essere acquisite esperienze il più possibile variate, è opportuno che queste esperienze siano attuali e non storiche, cioè possibilmente agganciate ai problemi che, oggi, si pongono nei vari settori della vita del Paese.

L'ultima differenza tra il mio emendamento e quello del deputato Pennacchini è data dal fatto che ho previsto la necessità di deliberare a maggioranza assoluta, onde eliminare il pericolo che la commissione possa prendere deliberazioni in assenza della maggior parte dei suoi membri.

A questo punto, se il Presidente me lo consente, vorrei dire qualche parola sui problemi sollevati dai colleghi del gruppo comunista, pur essendo chiaro ormai, dal fatto stesso che ho presentato un emendamento che accetta il principio della delega, che il mio voto sarà contrario ai loro emendamenti.

Se l'opposizione del gruppo comunista alla delega avesse il significato (ma l'onorevole Guidi ha detto che, quanto meno, non ha solo questo) di sfiducia all'attuale Governo, più del gruppo comunista, il gruppo del movimento sociale, cui appartengo, avrebbe motivi ancor più profondi per dimostrare il proprio dissenso politico dal Governo con una analoga presa di posizione.

Ma, come ha già detto il deputato Guidi, non si può, di fronte a tali problemi, assumere posizioni preconcrete, legate al semplice fatto di essere all'opposizione, per cui credo che la risposta che si potrebbe dare al deputato Guidi è insita nella stessa natura costituzionale della delega legislativa e nell'efficacia maggiore, ai fini dell'attuazione della riforma, che il sistema della delega, a mio avviso, offre.

Sono questi i due temi che, brevissimamente, mi permetterò di sviluppare.

La delega legislativa non rappresenta, a mio avviso, una rinuncia del Parlamento della propria potestà legislativa per conferirla al Governo. Lo è soltanto dal punto di vista formale, ma non lo è certamente dal punto di vista sostanziale, perché l'articolo 76 della nostra Costituzione vuole che la delegazione contenga i principi ed i criteri cui il Governo si « deve » attenere, sicché la volontà legislativa è sempre quella del Parlamento.

Il problema, come mi permisi di dire in sede di discussione generale, non è tanto quello di scegliere o meno il sistema della delega, quanto quello di conferire una delega che sia legittima dal punto di vista costituzionale; legittima costituzionalmente è solo la delega che non lascia alternative di scelte politiche, di scelte di fondo, o, se si vuole, di scelte di volontà, al Governo.

Se conferiamo al Governo una delega che non gli consenta queste alternative di volontà, ma che serva ad attuare quanto il legislatore vuole, non possiamo in alcun modo dire che il Parlamento, attraverso la delega, si spogli di quello che, io convengo, onorevole Guidi, resta il suo fondamentale compito, cioè di esprimere la volontà dello Stato e di riservare a sé tutto quanto attiene al concetto di potere legislativo.

In questo senso non mi pare che sia pienamente fondato il discorso — per altro verso assai interessante ed a mio avviso degno di una maggiore considerazione e di un maggiore sviluppo dialettico e che sarei soddisfatto se potesse essere davvero concettualmente sviluppato — sullo stato-libertà, perché non è che concedendo la delega si faccia qualche cosa che modifichi la sostanza dei rapporti di libertà, quali richiamati dal deputato Guidi.

Dal punto di vista pratico tutti siamo d'accordo che si tratta di una riforma urgente. Direi che non usciremo dalla crisi del diritto, che è la vera crisi dello Stato e quindi della libertà in Italia, se non giungeremo rapidamente a questa riforma. E, allora, poniamoci per un istante la considerazione dei tempi tecnici che sarebbero richiesti dall'adozione, proposta dai comunisti, del sistema previsto dall'articolo 85 del nostro Regolamento.

Questo articolo mette in essere la procedura più lunga che esista perché, prima, è necessario che l'Assemblea approvi i criteri informativi della legge, cioè occorre che l'Assemblea compia il lavoro che ora stiamo facendo, poi, il lavoro torna alla Commissione giustizia della Camera che, attraverso la delega ricevuta in base all'articolo 85, formulerà il testo per restituirlo all'Assemblea che lo approverà con sole dichiarazioni di voto.

Ciò significa che tutto questo lavoro (compiuto nei tempi tecnici che richiederà e che dobbiamo valutare tenendo presente che la nostra Commissione, contemporaneamente, non potrà trascurare tutto il normale lavoro legislativo, e si tratta quindi di tempi tecnici che vanno previsti con una certa ampiezza) non ci porterà alla definitiva conclusione dell'*iter* legislativo perché, proprio allora, il testo da noi formulato passerà al Senato che, a sua volta, potrà adottare (non ho controllato il regolamento del Senato e non so se potrà fare ricorso ad un analogo articolo) lo stesso sistema di esame, ed anche se non vorrà o non potrà fare

ricorso al metodo del nostro articolo 85, avrà certamente tempi tecnici altrettanto lunghi, sia che l'approvazione avvenga in Assemblea, sia se ripeterà lo stesso nostro *iter*, cioè approvazione dei criteri direttivi, quindi lavoro in Commissione in quella speciale sede e, infine, ritorno all'Assemblea. Con quale previsione, signor Presidente? Mi pare di non dire cosa che possa essere ritenuta troppo imprudente esponendo la previsione che durante l'*iter* del disegno di legge venga a scadere la legislatura che, ormai, non ha che sedici o diciassette mesi di vita e, quindi, tutto questo lavoro sarà perduto perché nella prossima legislatura dovrà venir ripreso da capo, almeno nel suo formale svolgimento.

Perciò il sistema sostenuto dal gruppo comunista significa rinunciare, in questa legislatura, al varo della riforma del codice di procedura penale. Praticamente non vi è dubbio che giungeremo a questa conclusione, mentre, invece, la delega, una volta che la Camera abbia precisato i criteri ed approvata la legge in tempo utile perché possa essere successivamente approvata anche dal Senato, produrrebbe i suoi effetti anche dopo la scadenza della legislatura ed avremmo quindi la possibilità di attuare, in concreto, la riforma.

So benissimo che queste osservazioni di carattere pratico non varrebbero, da sole, a rimuovere gli ostacoli di carattere concettuale che sono stati posti dai colleghi del gruppo comunista. Però, questi ostacoli, di carattere concettuale, non li ritengo della gravità e dell'ampiezza con cui sono stati posti proprio perché vedo nella delega l'effettiva esplicazione, da parte del Parlamento, del suo potere senza alcuna menomazione.

Debbo aggiungere, signor Presidente — e chiedo scusa se lo faccio in sede non propria — una cosa che avevo dimenticato all'inizio, cioè che nel mio emendamento vi è anche una riduzione dei tempi affidati alla commissione ministeriale e lo ritengo opportuno perché i temi della riforma sono dei temi maturi nella coscienza, nella dottrina e nella prassi della nostra giurisprudenza ed anche nell'opinione comune.

Ormai, su questi temi si svolge un dibattito che dura da moltissimi anni e se riusciremo a fare — come dovremo perché sia legittima — una legge di delega, che nella precisa formulazione non soltanto dei principî, ma anche dei criteri, venga a costituire un preciso tracciato, anzi una compiuta scelta, evidentemente non rimarrà alla commissione ministeriale che il lavoro tecnico e questo soltanto perché, essendo appoggiato ad una elaborazione dottrinale abbastanza matura, non credo debba richiedere necessariamente i due anni previsti dal disegno di legge.

Concludo confidando nell'approvazione del mio emendamento e nella fiducia di essere riuscito ad esprimere il mio pensiero senza riserve.

RICCIO. Desidero fare alcune osservazioni sugli emendamenti presentati, rimandando ad un'altra occasione il discorso che è stato qui impostato a proposito del concetto di stato-libertà, mentre io, secondo il deputato Guidi, sarei per uno stato-autorità. Ne parleremo in seguito.

Tornando all'argomento principale, ho l'impressione che gli emendamenti presentati dal deputato Guidi e dal deputato Spagnoli siano incostituzionali.

Ricordo, infatti, che l'iniziativa legislativa appartiene al Governo, a ciascun membro del Parlamento e, in determinate condizioni, anche al popolo.

Ora, quando nell'emendamento Spagnoli si dice: « La Camera, approvati i seguenti criteri informativi, deferisce alla Commissione giustizia la formulazione definitiva degli articoli del codice di procedura penale, riservandosi l'approvazione finale del testo di riforma ai sensi dell'articolo 85 del proprio regolamento », sostanzialmente si dà alla Camera una funzione legislativa in relazione ad un testo che attualmente non esiste, in quanto, allo stato, vi è solo un disegno di legge di delega, ma non una proposta articolata di riforma del codice di procedura penale.

La stessa osservazione vale per l'emendamento del deputato Guidi, ragione per cui ritengo che entrambi gli emendamenti non possano essere accolti, anche tenendo presenti tutte le altre ragioni già espresse e che non sto qui a ripetere.

Qualche osservazione anche in relazione all'emendamento Pennacchini. Innanzi tutto vedrei con piacere una diminuzione del numero totale dei membri della commissione ministeriale, pur con un aumento dei parlamentari, in quanto, anche per il poco tempo che la commissione avrà a disposizione, è intuibile come un minor numero di persone lavori molto più celermente.

Un punto, invece, su cui non posso assolutamente essere d'accordo con il deputato Pennacchini è quello di attribuire, al parere della commissione ministeriale, valore vincolante per il Governo.

Credo, invece, che il Governo debba essere vincolato soltanto dai criteri stabiliti dal Parlamento, mentre non è assolutamente il caso di vincolarlo alle conclusioni di una commissione che deve avere soltanto funzione consultiva, in quanto la responsabilità della legge è del Governo che ha, quindi, il diritto di prendere le proprie decisioni, nei limiti però di cui si è parlato.

Sono, inoltre, contrario all'introduzione del principio delle decisioni prese a maggioranza, in quanto, se si intende la maggioranza dei presenti, è superfluo metterlo; se, invece, si intende a maggioranza dei componenti è pericoloso metterlo, in quanto, chiunque abbia un minimo di esperienza di tali commissioni ministeriali, saprà quanto grandi siano,

e spesso inutili, gli sforzi per garantire un minimo di presenze alle sedute.

Concludo, dichiarandomi favorevole allo spirito dell'emendamento Pennacchini, mentre mi dichiaro contrario al parere vincolante della commissione ed ai principi che regolano lo svolgimento dei lavori della commissione.

BREGANZE. Vorrei un chiarimento sulla portata degli emendamenti presentati dal deputato Spagnoli e dal deputato Guidi.

Se non ho frainteso le argomentazioni dei presentatori, con questi nuovi testi dell'articolo 1 si vorrebbe attribuire un certo potere a delle commissioni della Camera, siano esse o la Commissione prevista dall'articolo 85 del regolamento o la Commissione giustizia.

Ma se si volesse effettivamente introdurre questo criterio, la norma non dovrebbe piuttosto venir compresa nel regolamento della Camera, anziché in una legge? O, comunque, in linea subordinata, non si dovrebbe in ogni caso far riferimento a commissioni di entrambi i rami del Parlamento, invece che solamente a quelle della Camera?

GUIDI. Vorrei rispondere subito alle argomentazioni del deputato Breganze, argomentazioni che, come i colleghi ricorderanno, furono avanzate anche dal deputato Giovanni Leone a proposito della portata dell'articolo 85.

Nella formulazione del testo degli emendamenti non abbiamo voluto introdurre ulteriori concetti in quanto la formula da noi adottata potrebbe servire, al caso, per un ordine del giorno o per una mozione, dato che l'articolo 85 del Regolamento riguarda un aspetto degli *interna corporis* della Camera.

La Commissione propone all'Assemblea di seguire una determinata procedura, e si tratta, pertanto, di un atto interno formativo della volontà. A proposito dell'articolo 85, il deputato Giovanni Leone disse che la Camera si era data questo strumento, assolutamente costituzionale quindi, che stabilisce un determinato *iter*: si fissano, cioè, in Aula i criteri informativi della legge che, poi, sono sviluppati dalla stessa Commissione. La formulazione da noi proposta deve naturalmente essere collegata a quello che sarà l'articolo 2, ove vengono fissati i criteri informativi. Con l'articolo 1, infatti, si stabilisce semplicemente un metodo.

RICCIO. La procedura prevista nell'articolo 85 presuppone sempre un testo articolato; nel modo proposto dai colleghi comunisti si cercherebbe di trasformare il disegno di legge di delega in un disegno di legge per la riforma del codice di procedura penale. È assurdo!

GUIDI. La procedura che proponiamo è molto semplice: l'Assemblea fisserà i criteri informativi che saranno, poi, sviluppati o dalla Commissione giustizia, che seguirà lo schema dell'articolo 85 del Regolamento, o da una Commissione speciale. Ritengo che questa procedura, da noi proposta, non sia affatto incostituzionale, dato che il Parlamento esercita sempre la sua funzione. Il Parlamento è, del resto, sovrano anche nella scelta del metodo di formazione di una legge, e può decidere la procedura da scegliere per l'approvazione.

La soluzione proposta eviterebbe anche di impegnare l'Assemblea in una lunga discussione articolo per articolo.

GALDO. Convengo con il collega Guidi che si potrebbe, in questo caso, applicare l'articolo 85 del Regolamento, deferendo alla Commissione permanente la formulazione degli articoli; non concordo invece con il deferimento ad una Commissione speciale, in quanto l'articolo 85 non prevede affatto questa circostanza. Ritengo, infatti, che l'emendamento del gruppo comunista, riferendosi alla Commissione speciale non abbia fondamento né sul terreno costituzionale, né su quello del Regolamento della Camera.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda l'emendamento dei colleghi comunisti attinente alla formazione della Commissione speciale, il collega Guidi ha fatto capire che questa soluzione avrebbe potuto essere oggetto, invece che di un emendamento, di un ordine del giorno.

RICCIO. Ricordo agli onorevoli colleghi che presupposto per l'applicazione dell'articolo 85 è l'esistenza di un disegno di legge o di una proposta di legge formulata in articoli.

L'articolo 85 del nostro Regolamento dice: « La Camera può decidere, previa approvazione dei criteri informativi della legge, di deferire, in caso di urgenza, alla competente Commissione permanente la formulazione definitiva degli articoli di un disegno di legge, riservando alla Assemblea l'approvazione senza dichiarazione di voto dei singoli articoli, nonché l'approvazione finale del disegno di legge con dichiarazione di voto. In tal caso, ogni deputato, anche non appartenente alla Commissione, avrà diritto di presentare a questa emendamenti e di partecipare ai lavori per la loro discussione ».

Potremmo, pertanto, applicare l'articolo 85 per la stesura degli articoli del disegno di legge di delega, ma non certo per la stesura degli articoli del codice di procedura penale, dato che non esiste un disegno di legge che contenga i nuovi articoli del codice di procedura penale.

BREGANZE. Prendo atto con soddisfazione del fatto che gli emendamenti dei colleghi comunisti hanno in sostanza la portata ed il signifi-

cato di ordini del giorno. Il collega Riccio ha osservato che, non essendovi un disegno di legge, la Commissione speciale o anche la nostra Commissione giustizia trovano un impedimento ad esaminare il provvedimento nel senso che non si tratterebbe più di una delega, ma di un atto sostanziale, cioè del codice di procedura penale.

I colleghi comunisti, se ho ben capito, ritengono che già il disegno di legge per la delega autorizzi la Commissione speciale o giustizia a formulare gli articoli del codice.

È una disputa che meriterebbe un'approfondita disamina perché sul piano di specie potrebbe portare anche a conseguenze di estremo interesse per la vita parlamentare.

Ho, anch'io, l'impressione che sia difficile attribuire o alla Commissione giustizia o ad una Commissione speciale l'elaborazione di un codice partendo da questo disegno di legge, perché rappresenterebbe una radicale variazione dell'oggetto. Mentre qui si parla, comunque, della delega, là si parlerebbe di attuare direttamente il codice di procedura penale.

Devo dire che il disegno di legge sottoposto al nostro esame, intende una cosa completamente diversa, cioè una delega perché il Governo faccia il codice e non la formulazione del codice per atto del Parlamento.

Realmente, mi pare che manchi lo strumento per una simile attuazione, ma nulla impedirebbe di predisporlo, ed anche a breve scadenza, per attribuire alla Commissione giustizia o alla Commissione speciale l'approvazione del codice di procedura penale. Non sarebbe necessario predisporre un testo elaboratissimo e dettagliato, ma lo strumento di cui oggi disponiamo non è, certo, idoneo a conseguire lo scopo.

Tuttavia rimango dell'idea che lo strumento della delega sia più congruo, pur non sottovalutando i pregi che potrebbe avere l'elaborazione diretta del codice processuale penale.

Vorrei toccare un altro argomento: il collega Pennacchini ha presentato un emendamento che tende, in certa parte, a superare le perplessità di coloro che non sono d'accordo sulla delega, perché attraverso una diversa composizione della commissione ministeriale, in cui i parlamentari rappresenterebbero una parte consistente, garantisce la possibilità che il Parlamento, oltre che con il fissare i principi e i criteri, anche con il seguire i lavori che si svolgono in sede governativa, possa dare un apporto di interpretazione più precisa, che sarebbe opportuno per realizzare e la volontà parlamentare e un buon codice di procedura penale.

Sono favorevole a che sia attuato un ampliamento anche rilevante del numero dei componenti la commissione proprio per questa utilità; sarei, però, esitante sul fatto di renderne vincolante il parere, anche al

di là di ragioni costituzionali, perché, penso, che rischieremmo di fare una cosa veramente complessa e di difficile attuazione.

Un'ultima cosa. Il collega Galdo, se non erro, ha fatto una proposta che non è compresa nell'emendamento Pennacchini e che tende a fissare un termine entro il quale la commissione ministeriale dovrà esprimere il proprio parere.

PRESIDENTE. Anziché due anni propone diciotto mesi.

BREGANZE. Avevo, invece, capito che accedeva al termine dei due anni per la delega, ma che attribuiva un termine più breve, di diciotto mesi, per la presentazione dell'elaborato della commissione.

Comunque, a parte quello che avevo capito e che potrebbe essere una norma da introdurre, *quid iuris*, nel caso in cui la commissione non rendesse il proprio parere o non lo rendesse tempestivamente? È vero che potrebbe esservi una proroga, come vi è stata in molti altri casi, ma è nell'interesse di tutti che la delega abbia un termine, non dirò evangelico o carismatico, ma abbastanza contenuto.

Quid iuris, mi domando (ed è bene che ci poniamo il tema), se il parere fosse reso in ritardo? Capisco che possa sembrare una domanda oziosa, giacché non è la prima volta che si prevedono pareri e si prevedono deleghe, ma mi permetto di prospettarla: perché è importante — e per la formazione della commissione e per il futuro sviluppo — che si abbia in animo che entro il termine fissato i lavori siano compiuti.

PRESIDENTE. Le rispondo subito, onorevole Breganze, dicendo che nel termine di due anni deve essere fatto tutto ed il Governo in questo termine avrà anche sentito il parere della commissione. Se per una qualsiasi ragione il parere non fosse reso non resterebbe che una proposta di proroga.

BREGANZE. È questo che temo!

VALIANTE, *Relatore*. Per quanto riguarda i due emendamenti del gruppo comunista, sul piano formale ritengo che siano inammissibili, non potendosi statuire in una legge che solo la Camera dei deputati provvederà alla redazione di un codice di procedura penale.

Si dice nell'emendamento Guidi che: « È costituita una Commissione parlamentare speciale presso la Camera dei deputati » e poi: « la Camera approva i criteri ».

Noi, così, in una legge, consacreremmo soltanto il parere che spetta ad una Camera di pronunciarsi al riguardo e non anche quello che costituzionalmente spetta al Parlamento.

In una legge non si può dire che solo la Camera dei deputati, sia attraverso una Commissione speciale, sia attraverso la procedura dell'articolo 85 del Regolamento, deve formulare il codice di procedura penale.

GUIDI. Credevamo che ci faceste l'obiezione opposta dicendoci: volete predeterminare, fissare, il modo di formazione della legge, che è una prerogativa sovrana anche dell'altro ramo del Parlamento...

VALIANTE, *Relatore*. O la proposta si pone nel senso che con una mozione o con un ordine del giorno si imposta la questione della redazione di tutto l'articolato del codice di procedura penale o da parte di una Commissione speciale o con la procedura dell'articolo 85, ma non si può ricorrere ad un articolo di legge, perché in una legge non si può attribuire soltanto ad un ramo del Parlamento la redazione di un codice di procedura penale o di una legge qualsiasi.

GUIDI. Ho detto che ritengo che abbia carattere di mozione...

VALIANTE, *Relatore*. Allora non è ammissibile.

GUIDI. L'articolo 1 è sostituito con uno strumento che noi identifichiamo come mozione.

VALIANTE, *Relatore*. Ma non lo possiamo scrivere nella legge, questo !

PRESIDENTE. Date le precisazioni del collega Guidi è evidente che devo dichiarare inammissibile la mozione, perché non è possibile presentare in sede referente, nella quale ci troviamo, ordini del giorno, mozioni, sospensive, ecc. Questi strumenti vanno presentati nella forma più opportuna in Assemblea.

GUIDI. Signor Presidente, su questo punto ci deve essere concessa la parola, perché si tratterebbe di affermare che l'articolo 85 non è proceduralmente deliberabile in Commissione ?

Ci si domanda: qual è la natura... ?

PRESIDENTE. Quanto ho detto si riferisce al primo emendamento perché proprio su questo vi è stata la sua esplicita dichiarazione che lo riteneva una mozione o un ordine del giorno. Su questo, perciò, la situazione è tranquilla.

Quando arriveremo all'altro argomento circa l'applicazione della procedura dell'articolo 85 del Regolamento prenderò le mie decisioni.

VALIANTE, *Relatore*. Ribadisco che ritengo inammissibili l'uno e l'altro emendamento del gruppo comunista, perché non è possibile formulare un articolo di un disegno di legge in cui sia detto che il compito di redigere il codice di procedura penale, sia attraverso la procedura dell'articolo 85 del Regolamento della Camera sia attraverso una Commissione speciale, spetti solo alla Camera dei deputati.

La funzione legislativa, in base all'articolo 70 della Costituzione, è di competenza del Parlamento e, pertanto, dal punto di vista formale, torno a ripeterlo, i due emendamenti sono, a mio avviso, inammissibili. Inoltre il loro contenuto non è accettabile sotto il profilo costituzionale.

Concordo con il deputato Guidi che entrambi gli emendamenti potrebbero costituire la sostanza di una mozione che, anche in tal caso, sarebbe egualmente inammissibile in questa sede, come ha posto in rilievo il Presidente.

Nel merito, sono favorevole alla delega, sia pure con quelle precisazioni che ho svolte nella replica alla discussione generale: sono, cioè, favorevole ad una delega che venga ancorata a principi ed a criteri direttivi precisi, rigidi, in modo che il Governo non possa redigere un qualsiasi codice di procedura penale, ma il codice di procedura penale che il Parlamento gli ha indicato. Oltre tutto una delega che lasciasse al Governo estrema latitudine sarebbe incostituzionale.

In riferimento all'emendamento Galdo devo, innanzitutto, rilevare che il termine dei diciotto mesi è pericoloso. È vero che consentirebbe alla opinione pubblica, agli operatori del diritto, al Parlamento di sperare che il codice di procedura penale fosse varato più sollecitamente, ma è anche vero — ed in ciò sta il pericolo — che meno spazio viene concesso al Governo per definire il testo del codice e meno spazio avrà la commissione ministeriale per esprimere il proprio parere.

Non è vero, onorevole Galdo, che quando i criteri sono più dettagliatamente definiti, più facile sia l'articolazione. Lei mi insegna che è più facile muoversi in uno spazio di relativa libertà ed elasticità e ben più difficile è muoversi in binari obbligati.

Circa il parere vincolante della commissione ministeriale, mi rimetto a quanto hanno già detto i deputati Riccio e Breganze.

Ho l'impressione che non si sia ben compresa la portata dell'obiezione del deputato Riccio.

Egli sostiene che, spettando l'iniziativa legislativa, secondo l'articolo 71 della Costituzione, ai parlamentari, al Governo ed al popolo, non possa una commissione, qualunque essa sia — ciò vale quindi per

una Commissione speciale, come per la Commissione giustizia — approvare un testo di legge se non in presenza di un progetto articolato. In questo caso — egli sostiene — non siamo in presenza di un progetto di codice di procedura penale già articolato ma, invece, in presenza soltanto di un disegno di legge delega. Quando la Camera avrà approvato i criteri ed i principi direttivi contenuti nel progetto di legge delega o, comunque, indicati dalla Commissione, le mancherà l'articolazione del codice di procedura penale e — secondo il deputato Riccio, e ritengo che l'obiezione sia rilevante — non potrà essere la Commissione a porre a se stessa un progetto articolato. È questo un ulteriore elemento che mi induce a non accogliere l'emendamento Guidi.

Circa l'emendamento Pennacchini, dichiaro innanzitutto, e so di interpretare anche il parere del relatore Fortuna, di accettarne lo spirito, che è quello di mandare nella commissione consultiva una prevalenza di rappresentanti del Parlamento. Pertanto, pur apprezzando la proposta dei deputati Riccio e Breganze, i relatori sono favorevoli all'aumento dei membri parlamentari nella commissione ministeriale.

Non arriverei, però, ad accettare tutto l'emendamento Pennacchini, in quanto porta il numero dei componenti la commissione a 50 membri, tanto più che, a fronte dei parlamentari, aumentano alcune rappresentanze che, a mio avviso, nella redazione di un codice di procedura penale, non possono dir molto: che il Consiglio di Stato e la Corte dei conti debbano essere rappresentati da due membri ciascuno mi sembra eccessivo.

Pertanto, con il collega Fortuna, presento questo emendamento:

Sostituire il primo comma dell'articolo 1 con il seguente:

« Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo del codice di procedura penale, udito il parere di una commissione composta da dodici deputati e dodici senatori, nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee; da quattro magistrati anche a riposo, designati dal Consiglio superiore della magistratura; da tre professori ordinari di materie giuridiche nelle università designati dal Consiglio superiore della pubblica istruzione; da tre avvocati designati dal Consiglio nazionale forense; da sette membri designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, dei quali: uno appartenente alla giustizia militare di grado equiparato a consigliere di cassazione, due appartenenti al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti, anche a riposo, di qualifica non inferiore a consigliere, due appartenenti all'Avvocatura dello Stato, anche a riposo, di qualifica non inferiore a sostituto avvocato generale dello Stato ».

Per il resto, il testo dell'articolo 1 dovrebbe restare invariato.

Non è che il fatto di immettere tre professori universitari di fronte a quattro magistrati debba indurre a preoccupazioni, anche se nel testo del disegno di legge erano previsti due rappresentanti sia per i magistrati che per i professori universitari. Un aumento troppo accentuato dei professori universitari che saranno scelti fra esponenti di varie scuole potrebbe determinare il pericolo, a mio avviso, che nella commissione si finisca con il fare dell'accademia e non del lavoro concreto. È questo il motivo per cui ho proposto di aumentare il numero dei professori universitari ma non oltre i tre.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Per quanto riguarda i due emendamenti del gruppo comunista credo che un problema esista nel senso che sia estremamente difficile pensare di poterli approvare come articoli di un disegno di legge. Questo è un problema che bisogna definire e risolvere.

Nel merito ho già espresso la mia tesi affermando la volontà del Governo di definire con precisione la struttura del codice di procedura penale salvaguardando il principio che sia il Parlamento a fare le scelte politiche.

Per quanto concerne gli emendamenti Pennacchini e Galdo, che sono simili, sono senz'altro d'accordo con quanto affermato dal deputato Riccio, in quanto mi sembra molto fondata l'obiezione sulla costituzionalità del parere vincolante della commissione ministeriale. Oltre tutto, se volessimo costituire una commissione, con parere vincolante, che si inserisse nell'esecutivo, che lo controllasse nello svolgersi della sua attività per la redazione del codice e che, praticamente, formulasse essa stessa il testo, credo che accoglieremmo in sostanza una tesi costituzionalmente poco ortodossa.

Circa l'estensione della composizione della commissione ministeriale, mi rimetto alla Commissione, ma non vorrei che si creasse un organismo pletorico, anche perché si entrerebbe in contraddizione con quelle esigenze di rapidità che noi stessi sottolineiamo.

Il deputato Galdo propone che la delega sia concessa per un termine di diciotto mesi e configura una commissione di quarantasei membri, che si dovrebbero esprimere con parere vincolante, e ciò, mi sembra, con una sottile incoerenza con le ragioni che lo hanno portato a disattendere la tesi del gruppo comunista.

Secondo me, si può forse aumentare il numero dei parlamentari, però ritengo che sarebbe più opportuno avere una commissione snella e che, proprio in quanto tale, potrà essere più facilmente consultata e sentita.

PRESIDENTE. Sono orientato a dichiarare improponibile l'emendamento Guidi ed altri, in quanto ha caratteristiche di un ordine del giorno, come è stato anche riconosciuto dagli stessi presentatori, però, prima di dichiarare definitivamente la sua ammissibilità o la sua inammissibilità, intendo avere il conforto da parte della Commissione con un voto.

GUIDI. Signor Presidente, ella comprenderà che su questo punto non può non sollevarsi una grossa questione da parte del nostro gruppo. Le dirò che il metodo da noi scelto non è stato scelto a cuor leggero. È una posizione di gruppo, è una posizione di gruppi, anzi, Camera e Senato e quindi, prima che si faccia giustizia sommaria di una questione di così grave momento, gradirei che si ascoltasse anche il parere della Presidenza della Camera. Noi, infatti, ci troviamo di fronte all'applicazione dell'articolo 85...

PRESIDENTE. Il primo punto è quello relativo alla costituzione di una Commissione parlamentare speciale e su questo io sono dell'opinione di dichiarare l'improponibilità.

GUIDI. Il Regolamento della Camera prevede che si possano costituire commissioni speciali per determinate materie, ed è una norma di ordine generale; l'articolo 85 è una norma di carattere specifico.

Facevo, prima, una questione di ordine generale, cioè quella relativa al valore del Regolamento. È abbastanza consolidata l'opinione che il Regolamento della Camera dei deputati, soprattutto per quella parte che attiene alla formazione delle leggi, sia materia di ordine costituzionale. Più volte il Presidente dell'Assemblea lo ha affermato e vi sono alcune precise decisioni al riguardo.

Quindi, ella comprenderà la delicatezza della questione che si pone ed anche l'importanza della scelta di determinati metodi.

Affermare, ad esempio, sia sotto il profilo della Commissione speciale, sia ancora — come qualche collega sembra orientato — che la procedura dell'articolo 85 non sarebbe ammissibile, secondo me starebbe a significare che ad un gruppo parlamentare sarebbe inibito di delineare, fin dai lavori in Commissione, il metodo che la Camera può seguire nell'esame di un provvedimento.

L'articolo 85 indica una forma — diversa da quella dell'*iter* normale — che attiene soprattutto alle leggi più complesse; una forma per cui l'Assemblea dà, praticamente, sulla base di criteri informativi, una delega ad una commissione per formulare in articoli il testo stesso della legge. Questo è il senso dell'articolo 85, che indica un metodo di formazione della legge.

.

La prima questione che si pone, sollevata dal deputato Riccio, è la seguente: è possibile passare da un disegno di legge delega ad un diverso metodo formativo della legge? Se non ho mal compreso, tutta l'argomentazione consiste in questo: nel disegno di legge delega noi abbiamo un progetto non articolato; viceversa, per attuare la procedura dell'articolo 85 è necessario avere un disegno di legge articolato.

A me sembra che questa sia una distinzione non giustificata dall'articolo 85, che non distingue circa l'atto iniziale che promuove la stessa attività legislativa. Il legislatore è libero — di fronte ad un disegno di legge di delega, oppure ad un disegno di legge che contiene una proposta articolata non di delega — di scegliere un metodo diverso formativo della legge che non è quello dell'approvazione normale, cioè di una discussione dei criteri informativi e, poi, di un'articolazione successiva.

In ogni momento — questo mi sembra l'aspetto nuovo che va precisato — il Parlamento è arbitro, ai sensi dell'articolo 85, di scegliersi una strada diversa.

Ora, a questo punto, sorge il problema: il mio emendamento è un articolo, o è un ordine del giorno? Colleghi, ho accennato ad una questione elegante che poneva il deputato Giovanni Leone, se non si tratti dell'uno e dell'altro. Ma, né l'un caso, né l'altro, ci può portare a dire che è inammissibile. Ciò potrà portare a dire che questa non è una soluzione sostitutiva di un articolo di legge ma, semmai, una proposta di ordine del giorno da approvarsi dall'Assemblea; però, è un metodo che viene indicato e non può essere escluso dalla discussione. Voi potete bocciarlo con il voto, potete dire che questa via non la scegliete, ma non ci potete dire che è inammissibile che un gruppo parlamentare proponga una soluzione di formazione della legge secondo un sistema che è costituzionale e che è previsto dall'articolo 85 del Regolamento. Non vi potete nascondere dietro la questione che si tratta di un articolo di legge, o di un ordine del giorno, o addirittura dire: voi stessi avete confessato che è un ordine del giorno.

Questa forma scelta, delineata, attraverso un articolo del Regolamento, è una forma consentita, ed è a noi consentito presentarla in Commissione, perché qui si tratta, appunto, di elaborare e di indicare le vie. Diversamente, dovreste dirci: non ne parliamo qui, fateci ignorare che scegliete questa strada, portatela in Assemblea.

Ma perché? Chi vi fa dire questo? Come potete dire che è inammissibile che noi, qui, si preannunci e si proponga una linea diversa da adottare? Credo che questo non sarebbe coerente con i compiti che spettano ad una Commissione in sede referente. In sede referente si delibano gli aspetti fondamentali della riforma e, in primo luogo, il metodo

della riforma. Dire, a noi, che è inammissibile discutere di questo strumento che vi indichiamo mi sembra fuori posto !

Noi qui, viceversa, sosteniamo, ai sensi dell'articolo 85, che questo problema va deliberato anche come metodologia di approvazione del disegno di legge in Commissione.

Quindi, non è sostenibile che non si possa ammettere la votazione dello strumento che vi presentiamo, che già delinea un metodo. Potete, nella sostanza, accettarlo o rifiutarlo, questo sì, ma non potete assolutamente dichiararlo inammissibile.

Credo, comunque, onorevole Presidente, che l'importanza della materia non possa non attirare la sua attenzione e la prego, prima di deliberare su questa questione, di consigliarsi anche con la Presidenza della Camera. Sarebbe un grave, un gravissimo precedente che, di fronte ad un disegno di legge, una maggioranza inibisse la presa in considerazione di un metodo diverso di approvazione della legge, un metodo diverso che ha suscitato interesse, che pone un problema e che, soprattutto, si collega ad un articolo del nostro Regolamento: un metodo che non può non preoccupare una parte della stessa maggioranza.

Ecco perché vi invitiamo a discutere sui contenuti, non a decapitare uno strumento alternativo che ha una sua validità, soprattutto quando il Governo rifiuta persino soluzioni alternative.

Anche se non siamo intervenuti sull'emendamento Pennacchini, diciamo subito che intendiamo partecipare attivamente a tutti gli aspetti della riforma, anche alla discussione degli emendamenti subordinati.

È nostro intendimento portare avanti questa battaglia con vigore e con tutti i controlli che si richiedono. Chiediamo che questo strumento fondamentale di formazione della legge sia difeso dalla nostra Commissione. Ci riserviamo anche di intervenire sugli emendamenti Pennacchini per confutare alcune tesi sostenute. Per ora desideriamo mantenere viva l'opportunità di una battaglia circa la necessità di respingere la delega.

VALIANTE, Relatore. Dichiaro che voterò a favore della inammissibilità dell'emendamento.

Approvando l'emendamento Guidi, si avrebbe una legge che inizia con le parole: « È costituita una commissione parlamentare speciale presso la Camera dei deputati per la formazione e l'approvazione del testo del codice di procedura penale sulla base dei seguenti criteri informativi della legge ».

L'obiezione non riguarda tanto la scelta del metodo, quanto un fatto fondamentale di natura costituzionale certamente valido. Non è possibile che una commissione speciale prepari un codice di procedura penale senza che esista un progetto articolato, dato che la norma costi-

tuzionale stabilisce che le Camere si pronuncino su un progetto di legge articolato. Non abbiamo di fronte un problema di scelta di un metodo, ma un problema relativo alla possibilità o meno di utilizzare questo disegno di legge...

GUIDI. Lei trascura il fatto che vi dovrà essere un dibattito in Assemblea per fissare i criteri informativi...

VALIANTE, *Relatore*. Ma qualsiasi discussione, dove mai vuole, non potrà sostituire la mancanza di un testo articolato. La Costituzione prescrive che le Camere esaminino provvedimenti formulati in articoli.

A prescindere da questa tesi, vi è anche l'aspetto relativo alla potestà legislativa che spetta a tutte e due le Camere e non potrebbe il Parlamento deferire soltanto alla Camera dei deputati la redazione del codice di procedura penale.

A maggior ragione il Parlamento non potrebbe votare una legge con un primo articolo formulato secondo l'emendamento Spagnoli, per cui l'Assemblea, approvati i criteri informativi della legge, deferisce alla Commissione giustizia della Camera la formulazione definitiva degli articoli del codice di procedura penale, riservandosi l'approvazione finale del testo ai sensi dell'articolo 85 del proprio Regolamento.

Questo emendamento è inammissibile in quanto, se approvato, costituirebbe il primo articolo del disegno di legge. Se, invece, ha il carattere di un ordine del giorno, sia presentato e votato come tale, nella sede opportuna.

GALDO. Ritengo che la questione si sia fatta interessante. Quando si prevedono decisioni di inammissibilità, in ciascuno di noi deve prevalere la prudenza, in quanto simili questioni possono, una volta divenute norma o prassi, creare precedenti, dei quali in seguito potremmo dolerci.

Sono senza dubbio del parere che i colleghi del gruppo comunista abbiano commesso un errore di redazione nei loro emendamenti. In essi si chiede praticamente che, da parte della nostra Commissione in sede referente, venga respinto il disegno di legge che, al suo articolo 1, prevede la delega, proponendo di seguire la procedura dell'articolo 85. Questa è la sostanza della posizione assunta dal gruppo comunista, per cui, se questa interpretazione è esatta, annuncio il mio voto contrario.

Sono del parere che la delega sia opportuna, ma non sollevo una questione di inammissibilità, avanzo una questione di merito. Voterò contro le proposte che tendono a respingere il disegno di legge, non perché le ritengo inammissibili, ma perché nel merito le ritengo infondate.

Al di là delle esercitazioni dialettiche che ciascuno di voi, più di me, può compiere, quel che a me interessa è la sostanza. La sostanza è questa: si tratta di respingere il disegno di legge e, poiché non sono dell'avviso che il disegno di legge vada respinto, non posso che votare contro gli emendamenti del gruppo comunista.

Il gruppo comunista, nel proporre di respingere la delega al Governo, si preoccupa di adottare altri mezzi tecnici, ma non mi sembra che ne indichi uno molto preciso, innanzitutto perché rimane l'alternativa tra il primo e il secondo emendamento, malgrado che ella, signor Presidente, abbia espresso un parere di inammissibilità del primo.

Se il gruppo comunista suggerisce l'adozione della procedura di cui all'articolo 85 del Regolamento, faccio osservare che l'articolo 85 non prevede una Commissione speciale, ma postula l'esistenza di un disegno di legge che sarà, poi, in sede redigente, cioè con una particolare procedura, sottoposto all'esame di una commissione permanente ai fini della formulazione del testo. Mentre la Commissione in sede legislativa è pienamente libera di modificare il disegno di legge ad essa deferito, nella procedura di cui all'articolo 85 del Regolamento, la Commissione non ha questi poteri, perché è l'Assemblea che prefissa alla Commissione i criteri in base ai quali sarà tenuta ad adottare le proprie deliberazioni. Ma, nel nostro caso, manca il testo su cui discutere.

GUIDI. Secondo la nostra tesi i criteri di cui all'articolo 2 vengono trasformati in criteri informativi...

GALDO. Ma quel che manca è il testo del disegno di legge, perché qui, ora, siamo in presenza soltanto di un disegno di legge delega. Pertanto, per seguire la procedura di cui all'articolo 85, dovremmo rinviare all'Assemblea il disegno di legge che è al nostro esame con relazione contraria, facendo presente l'opportunità che, al posto di un disegno di legge delega, venga presentato un normale disegno di legge, contenente un progetto articolato di codice di procedura penale. Una volta che questo fosse presentato, invece di approvarlo con la procedura normale, lo approveremo con quella particolare dell'articolo 85. A tal fine la commissione, sempre secondo l'articolo 85, adeguerebbe il testo — che, ripeto, nel caso al nostro esame, manca — ai criteri che l'Assemblea avrebbe prefissato.

Questa è la procedura prevista dall'articolo 85 del Regolamento. Dato, però, che oggi un simile disegno di legge non esiste e, quindi, la procedura dell'articolo 85, che è stata suggerita, non può essere applicata, in sostanza, respingendo la richiesta della delega, non faremo altro che ritardare, allo stato delle cose, la riforma del codice di procedura penale.

PRESIDENTE. Do lettura dell'emendamento sostitutivo dell'articolo 1 presentato dai deputati Guidi, Coccia, De Florio e Sforza:

« È costituita una commissione parlamentare speciale presso la Camera dei deputati per la formulazione e l'approvazione del testo del codice di procedura penale sulla base dei seguenti criteri informativi della legge ».

Comunico che, dopo essermi consultato con il Segretario, non posso che dichiararlo inammissibile.

Circa l'emendamento presentato dai deputati Spagnoli, Coccia e De Florio, tenuto conto di tutte le osservazioni che sono state svolte in questa sede, ritengo opportuno metterlo in votazione. Per altro, l'eventuale reiezione dell'emendamento, non pregiudica la proponibilità in Assemblea, da parte del gruppo che lo ritenga di fare, della richiesta di applicazione della procedura di cui all'articolo 85 del Regolamento.

Ciò premesso, do lettura dell'emendamento sostitutivo dell'articolo 1 presentato dai deputati Spagnoli, Coccia e De Florio:

Sostituire l'articolo 1 con il seguente:

« La Camera, approvati i seguenti criteri informativi della legge, deferisce alla Commissione giustizia la formulazione definitiva degli articoli del codice di procedura penale, riservandosi l'approvazione finale del testo di riforma ai sensi dell'articolo 85 del proprio regolamento ».

Lo pongo in votazione.

(Non è approvato).

I deputati Galdo e Pennacchini hanno presentato emendamenti tendenti a rendere vincolante il parere della commissione prevista dall'articolo 1.

RICCIO. Poiché i relatori hanno presentato un emendamento sostitutivo del primo comma dell'articolo 1, pregherei il Presidente di darne lettura, perché potrebbe indurre i deputati Galdo e Pennacchini a non insistere sui rispettivi emendamenti.

PRESIDENTE. Do lettura dell'emendamento sostitutivo del primo comma dell'articolo 1 presentato dai relatori Valiante e Fortuna:

« Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo del codice di procedura penale, udito il parere di una commissione composta da dodici deputati e dodici senatori, nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee; da quattro magistrati, anche a

riposo, designati dal Consiglio superiore della magistratura; da tre professori ordinari di materie giuridiche nelle università designati dal Consiglio superiore della pubblica istruzione; da tre avvocati designati dal Consiglio nazionale forense; da sette membri designati dal Presidente del Consiglio dei ministri, dei quali: uno appartenente alla giustizia militare di grado equiparato a consigliere di cassazione, due appartenenti al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti, anche a riposo, di qualifica non inferiore a consigliere, due appartenenti all'Avvocatura dello Stato, anche a riposo, di qualifica non inferiore a sostituto avvocato generale dello Stato ».

AMATUCCI. Proporrei di sopprimere il riferimento ai rappresentanti delle categorie « anche a riposo ».

VALIANTE, *Relatore*. Accolgo la richiesta del deputato Amatucci.

DELL'ANDRO. Sull'emendamento presentato dai relatori chiederei un breve rinvio, in quanto non possiamo, in questo momento, decidere circa il numero di persone che devono entrare a far parte della commissione ministeriale prevista dall'articolo 1, perché ritengo si tratti di una questione che occorre approfondire.

PRESIDENTE. Vi è una proposta di rinvio del deputato Dell'Andro. Pertanto, se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito dell'esame degli articoli è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 13,45.