

VII. — SEDUTA DEL 26 MAGGIO 1966

Articolo 1 (Commissione consultiva - Funzioni - Poteri) - Seguito esame.

PRESIDENTE	279, 284, 287
FORTUNA, <i>Relatore</i>	285, 287
GUIDI	281
LUCIFREDI	284
MANNIRONI	286
MISASI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i> .	286
PENNACCHINI	283
VALIANTE, <i>Relatore</i>	281

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,40.

PRESIDENTE. Proseguiamo nell'esame dell'articolo 1. Ricordo che il testo proposto dal Governo è 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 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 ».

Nella seduta del 12 maggio dichiarai improponibile un emendamento Guidi ed altri che intendeva sostituire l'articolo 1 del disegno di legge 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 ».

In quella stessa seduta la Commissione respinse un emendamento proposto dai deputati Spagnoli ed altri, che tendeva a sostituire l'articolo 1 del testo governativo, 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 ».

Sono rimasti, così, tre emendamenti all'articolo 1 e, precisamente, quello proposto dal deputato Pennacchini che è così formulato:

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 ».

L'emendamento presentato dal deputato Galdo è il seguente:

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 ».

Annuncio che i deputati Pennacchini e Galdo hanno, rispettivamente, comunicato alla Presidenza di ritirare gli emendamenti di cui ho dato lettura.

Rimane, quindi, all'articolo 1, solo l'emendamento presentato dai relatori Valiante e Fortuna. Ne do lettura:

All'articolo 1, sostituire il primo comma 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 e 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 ».

Il relatore Valiante ha facoltà di illustrarlo.

VALIANTE, *Relatore*. In questo emendamento il collega Fortuna ed io abbiamo cercato di riportare gli elementi essenziali contenuti negli altri emendamenti, soprattutto in quelli dei deputati Galdo e Pennacchini, rendendoci conto della necessità di non restringere troppo il numero dei componenti la commissione speciale consultiva. Crediamo di aver raggiunto lo scopo aumentando il numero dei rappresentanti del Parlamento, della magistratura, del mondo universitario e delle altre categorie interessate.

Nella passata seduta il deputato Amatucci aveva posto il problema dell'opportunità di inserire o meno un esplicito riferimento alla possibilità di includere nella commissione anche funzionari che non fossero più in servizio. Il collega Fortuna ed io abbiamo ritenuto che fosse opportuno prevedere che nella predetta commissione, sia pure in forma niente affatto vincolante, fossero compresi, al caso, anche funzionari a riposo perché fra costoro vi sono molti elementi di valore che potrebbero dare un notevole contributo ai lavori.

Sono questi, molto brevemente, i principî che hanno ispirato l'emendamento che raccomando all'approvazione dei colleghi.

GUIDI. A me sembra che l'emendamento già presentato dal deputato Pennacchini, a parte i rilievi di carattere costituzionale che ad esso sono stati mossi nella scorsa seduta in merito alla vincolabilità per il

Governo del parere della commissione ministeriale, esprimesse in particolare una preoccupazione che è, a mio avviso, della massima importanza.

Con quell'emendamento si intendeva far sì che la commissione partecipasse effettivamente, in maniera continuativa, alla elaborazione del nuovo codice, esercitando, allo stesso tempo, un'azione di controllo sullo sviluppo dei lavori degli organi di Governo.

Non vorremmo che si seguitasse, anche in questo caso, in una prassi già seguita in passato, non certo giustamente, dal Governo che, in occasioni analoghe, si limitò a convocare la commissione solo all'ultimo momento, per un esame del tutto formale e superficiale di un testo già predisposto e non più modificabile. Basti per tutti l'esempio di ciò che avvenne in occasione della riforma del cosiddetto codice della strada: la convocazione della commissione si ebbe quando, ormai, il termine della delega stava per scadere e il tutto si ridusse ad una lettura affrettata del testo prima che esso fosse pubblicato.

A me pareva che la parte più valida della preoccupazione del collega Pennacchini fosse quella di garantire un'effettiva collaborazione di questa commissione nella elaborazione della riforma del codice di procedura penale.

Anche dalle affermazioni espresse nella scorsa seduta dal Sottosegretario, il quale si dichiarò aperto e disponibile ad una forma di collaborazione, anche nella impostazione dei lavori, mi sembra che una simile soluzione darebbe maggiori garanzie. Quindi, vorrei far riflettere i colleghi — e tengo a sottolineare che non sono presentatore di un emendamento anche perché desidero ribadire la ferma posizione del gruppo comunista contro la delega — sulla opportunità di aggiungere all'articolo 1 un comma in cui sia detto che la commissione partecipa ai lavori d'impostazione e preparazione del testo di riforma del codice di procedura penale evitando, in ogni modo, che vi sia soltanto un voto finale dopo una semplice lettura del testo, ma sviluppando una effettiva collaborazione, uno scambio di opinioni fin dal momento in cui si comincia l'elaborazione del testo di riforma.

Valorizzando il pensiero del collega Pennacchini credo che prevedere una forma di collaborazione continuativa sia anche un elemento di garanzia reciproca che potrebbe essere accolto.

Ripeto, la mia è una proposta alla maggioranza; non intendo presentare un emendamento perché si presterebbe ad equivoci e potrebbe anche far pensare che il gruppo comunista rinunci alla propria tesi contraria alla delega. Penso, tuttavia, che la maggioranza, la quale si preoccupa che questa riforma si effettui in modo valido e con elementi di corrispondenza al pensiero del Parlamento, non possa rimanere indifferente a questa mia osservazione.

PENNACCHINI. I colleghi ricorderanno che, fin dal momento della presentazione del mio emendamento, ebbi a prospettare qualche dubbio circa la sua ortodossia in relazione alla clausola della vincolabilità del parere espresso dalla commissione *a latere* del Governo per la formulazione del codice di procedura penale.

Dopo le osservazioni dei colleghi Riccio e Breganze, dopo le osservazioni del Governo, ma soprattutto dopo matura riflessione, mi sono convinto della inopportunità di quella clausola e, pertanto, ho ritirato l'emendamento.

Ciò non toglie, però, che debba fare alcune dichiarazioni che si ricollegano a quanto ha testé indicato il collega Guidi circa la natura, le funzioni, l'importanza di questa commissione.

Come intende il Governo avvalersi del parere di questa commissione? Con quale frequenza? È da immaginare che questa bozza del codice di procedura penale, elaborata ad un certo livello presso il Ministero di grazia e giustizia, venga sottoposta all'approvazione di organi responsabili e, infine, portata in Consiglio dei ministri. Ora mi domando: l'intervento della commissione in quale momento avverrà?

Certo, non vorrei che si verificasse quanto ha ipotizzato il collega Guidi, cioè che la commissione fosse convocata soltanto all'ultimo momento, quando il codice sia stato già formulato, in modo da dare una spolverata al testo così come risulta elaborato, senza alcuna concreta possibilità d'intervento.

Il parere di questa commissione è sentito in via preventiva o in via successiva?

La nostra discussione ha messo in luce (mi pare che su questo tutti i colleghi siano stati concordi) la necessità di un intervento, il più possibile qualificato, del Parlamento nella formulazione di questa legge delegata. La stessa composizione della commissione, per la quale ognuno di noi ha cercato di fare in modo che i membri parlamentari fossero superiori di numero ai membri non parlamentari, denota questa preoccupazione.

Abbiamo detto che la stesura del codice penale di rito comporta questioni di squisita sensibilità politica e nella formulazione di esso, evidentemente, non potranno essere disattese quelle che sono le indicazioni emerse in questa nostra Commissione e che abbiamo visto ripetute da ogni commissario intervenuto ma, soprattutto, molto egregiamente dal relatore Valiante, il quale ha indicato in modo particolare quelle che dovranno essere la nuova configurazione del procedimento e le nuove funzioni del pubblico ministero.

Come possiamo fare che tutto ciò trovi ricezione nel nuovo codice se non mediante la presenza continuativa di questa commissione nello

svolgimento dei lavori man mano che essi andranno perfezionandosi e precisandosi ?

Ora, se questa commissione ha la concreta ed effettiva possibilità di fare udire in modo continuo il proprio parere, di partecipare alla formazione della legge, di dare un apporto migliorativo, tecnico, politico, nel corso dei lavori, allora vale veramente la pena di istituirla. In caso contrario, francamente, non ravviserei l'opportunità di istituire una commissione che, al caso, verrebbe ascoltata forse una o due volte al termine dei lavori, venendo quindi meno a quella esigenza da tutti noi prospettata, cioè di una partecipazione effettiva e concreta dei rappresentanti del Parlamento in sede di formulazione del nuovo codice di procedura penale.

Vorrei pregare il Governo di tranquillizzarci su questo punto — senza che ciò possa apparire una pregiudiziale all'approvazione dell'emendamento — in quanto il problema è molto sentito, soprattutto in un'ora delicata come quella che stiamo vivendo, in cui ci si appresta a dar vita ad un codice che è fra i più difficili e tra i più politicizzati, nel senso migliore e più nobile della parola, in quanto servirà a regolare la vita della giustizia e la tutela della personalità umana per gli anni futuri.

PRESIDENTE. A mio avviso, ed a titolo del tutto personale, la commissione, secondo la lettera dell'articolo 1, di cui al testo governativo, non dovrebbe intervenire nella fase di elaborazione del testo del disegno di legge, ma soltanto nel momento in cui il Governo abbia provveduto alla stesura finale, esercitando un'azione di controllo in particolare sul fatto che siano stati rispettati i principî ed i limiti stabiliti dal Parlamento all'atto della concessione della delega.

È chiaro, peraltro, che sarà cura del Governo di provvedere che alla commissione sia lasciato un congruo periodo di tempo prima dello spirare del termine previsto dalla legge delega affinché possa, in tutta tranquillità, procedere all'esame finale.

Vorrei inoltre precisare, in relazione al riferimento fatto dal deputato Guidi, che la commissione nominata per la riforma del codice della strada, di cui facevo parte, ebbe modo di lavorare con pieno agio, costituendo anche un comitato ristretto che apportò, nel corso di ben quindici sedute, anche alcune modifiche al testo elaborato dal Governo, tra cui il famoso articolo 91.

LUCIFREDI. Desidero aderire alle considerazioni testè espresse dal collega Pennacchini, riconoscendo che, indubbiamente, anche sulla scorta di passate esperienze, sussistono seri dubbi in riferimento al testo che ci accingiamo a votare.

Riallacciandomi a quanto il Presidente ha voluto giustamente precisare, a proposito della commissione incaricata della riforma del codice della strada, riconosco che, effettivamente, quella commissione poté lavorare con una certa tranquillità ma non va dimenticato che ciò fu reso possibile dal fatto che i suoi componenti, che erano stati convocati soltanto pochi giorni prima dello scadere del termine, insorsero piuttosto vivacemente ottenendo una proroga del termine della delega. Ed è meglio, a mio avviso, evitare per il futuro il ripetersi di simili situazioni.

Vorrei però, adesso, portare un'altra testimonianza, ricavata dalla mia personale esperienza e, precisamente, quella della commissione che venne istituita nel 1953 a seguito della delega al Governo per il decentramento amministrativo. In quell'occasione il lavoro fu piuttosto pesante, in quanto si trattò di emanare ben sedici decreti legislativi, tutti di notevole mole, ma fu possibile svolgere tale lavoro con una certa snellezza in quanto si seguì una particolare prassi, cioè elaborazione dei testi da parte di un ufficio ristretto e successivo esame dell'intera commissione; però, nonostante l'adozione di questo sistema, furono necessari circa due anni di lavoro.

Per il nuovo codice di procedura penale credo che non sarebbe opportuno far intervenire la commissione solo all'ultimo momento, quando le norme fossero definitivamente fissate. Sarebbe senza dubbio meglio e più opportuno che la commissione venisse periodicamente consultata, quanto meno per essere tenuta al corrente del procedere dei lavori, in modo da consentirle, eventualmente, di intervenire a tempo per modificare i punti che risultassero non rispondenti a quanto fissato dal Parlamento.

Devo subito aggiungere, però, che non credo sia necessario porre riparo a questa preoccupazione espressa anche dall'onorevole Guidi e dall'onorevole Pennacchini, con l'introduzione di una norma particolare nella legge, in quanto mi sembrerebbe sufficiente proporre un ordine del giorno in tal senso, in occasione della discussione in Assemblea del provvedimento.

FORTUNA, *Relatore*. Le obiezioni ed i rilievi sollevati dai colleghi Pennacchini, Lucifredi e Guidi mi sembrano rilevanti. Infatti, siamo contrari a che la commissione operi all'ultimo minuto o anche, al caso, per quindici sedute finali ma solo per porre mano su ciò che altri hanno fatto. La sua attività urterebbe, in questo caso, contro difficoltà enormi.

A mio parere — non ho avuto modo di consultarmi con il collega Valiante — il problema sollevato dal collega Pennacchini è molto importante e, poiché è stato sollevato, non ritengo che la soluzione del ricorso all'ordine del giorno rappresenti uno strumento sufficiente. Penso che

sarebbe opportuno ritoccare l'emendamento proposto dal collega Valiante e da me, sostituendo alle parole: « udito il parere di una commissione » le altre: « avvalendosi della collaborazione di una commissione ».

La collaborazione non rende necessario e vincolante il parere, ma la « collaborazione nei lavori » fissata in una norma dà un contenuto preciso alla proposta ed all'idea avanzata, secondo esperienza, dal collega Lucifredi.

Se la locuzione « avvalendosi della collaborazione » apparisse eccessiva, si potrebbe mettere « coadiuvato da una commissione »; l'importante è che nella stessa legge di delega sia indicata chiaramente la funzione della commissione.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Dichiaro che l'intenzione del Governo collima, nella sostanza, con quanto il relatore Fortuna e la maggioranza dei parlamentari hanno ricordato. Devo, tuttavia, rilevare che se introduciamo nel testo della legge una collaborazione troppo rigida, c'è pericolo di snaturare, almeno in parte, la stessa delega.

Ecco perché, forse, lo strumento dell'ordine del giorno sembra a me più congruo. Si potrebbe, per altro, accettare anche la proposta di emendamento Fortuna in merito alla collaborazione, purché risulti che non è vincolativa, cioè tale da portarci alle calende greche.

L'intenzione del Governo non è quella di servirsi di questa commissione come di uno spolverino finale ma è chiaro, però, che egli deve disporre di una certa libertà di movimento in relazione alle diverse situazioni ipotizzabili.

Proprio per queste ragioni è opportuno che la commissione sia abbastanza snella e composta in maniera tale da esservi la possibilità di avvalersi di certi collaboratori. Perciò direi di aumentare pure il numero dei parlamentari (questa è un'esigenza giusta), ma per il resto mi terrei fermo al testo governativo consentendo anche al Ministro di grazia e giustizia di scegliersi quelle due o tre persone nelle quali ha fiducia.

Quindi, proporrei di accettare la tesi Fortuna e, qualora la Commissione non fosse d'accordo sullo strumento che a me pare più opportuno e cioè l'ordine del giorno, modificare il testo governativo semplicemente nel senso di aumentare il numero dei parlamentari e lasciandolo per il resto inalterato. Ciò snellisce la commissione ministeriale e rende più funzionale il discorso fatto dal collega Fortuna.

MANNIRONI. Sono del parere che, al di fuori dell'ordine del giorno, ogni altra maggiore precisazione da inserire nel testo della legge di delega finirebbe con il guastare l'armonia della legge stessa.

Credo che quando si dice « udito il parere di una commissione » già si intenda che il Governo è legato alla collaborazione, al contributo, allo stimolo, al controllo che quella commissione può dare e, la maggiore precisazione, può essere data attraverso l'ordine del giorno, che mi pare il solo strumento di cui ci possiamo servire, anche per non legare troppo le mani al Governo — come ha sottolineato il Sottosegretario Misasi con il quale concordo — che ha bisogno di un organismo piuttosto snello che possa essere frequentemente convocato ed interpellato durante i lavori per la riforma del codice di procedura penale.

PRESIDENTE. Il parere della nostra Commissione, nella sua unanimità sostanziale, lo riassumerei nella necessità che alle parole « udito il parere » si dia la portata di un aiuto sostanziale e di una vera e propria collaborazione continuativa.

Se fossimo d'accordo di vincolare in Assemblea il Governo con un ordine del giorno, che questi già preannuncia di accettare, credo che avremmo risolto il problema.

FORTUNA, *Relatore*. Vado in contrario avviso perché bisogna tener conto che l'ordine del giorno non impegna il Governo nella stessa misura di una norma contenuta nella legge di delega.

PRESIDENTE. A questo punto, dati gli impegni di Assemblea, mi sembra opportuno rinviare il seguito dell'esame ad altra seduta.

Nel frattempo il Sottosegretario avrà la possibilità di consultarsi con il Ministro per dare una risposta più completa all'esigenza prospettata da tutti i gruppi parlamentari.

La seduta termina alle 10,30.