

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 380-A-quater</sup>

## RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE GUIDI, *di minoranza*)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
(GONELLA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO  
(COLOMBO EMILIO)

*alla Presidenza il 5 settembre 1968*

Delega legislativa al Governo della Repubblica  
per la riforma del codice di procedura penale

*Presentata alla Presidenza il 10 aprile 1969*

INDICE			PAG.
I. — PREMESSA . . . . .	2	VI. — IL VINCOLO DEL SEGRETO DI STATO NEL VIGENTE PROCESSO PENALE . . . . .	23
II. — LEGGE DELEGA E LEGISLAZIONE DIRETTA . . . . .	4	VII. — LA PROVA INDIZIARIA . . . . .	26
III. — INDAGINE PRELIMINARE DI PUBBLICA SICUREZZA . . . . .	8	VIII. — LA PARTECIPAZIONE POPOLARE ALL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA . . . . .	27
IV. — LA ISTRUTTORIA E LE TRE ISTRUTTORIE . . . . .	12	IX. — RIFORMA DEL PROCEDIMENTO PER CASSAZIONE . . . . .	30
V. — LA GARANZIA DELLA LIBERTÀ PERSONALE . . . . .	19	X. — ESERCIZIO DELL'AZIONE CIVILE E DETERMINAZIONE DEL DANNO . . . . .	32
		CONCLUSIONI . . . . .	35

## I. — PREMESSA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il tema della crisi della giustizia non è soltanto una constatazione comune dei gruppi politici, essa, in primo luogo, appartiene ormai alla coscienza del Paese e alla positiva iniziativa delle forze popolari e di larghi gruppi di operatori della giustizia che, al di fuori e contro le querimonie celebrative, pongono l'esigenza di un rinnovamento generale e profondo della macchina giudiziaria, che non si traduce in riforme apparenti, o magari in larghi rifacimenti, che lasciano intatto, o travestono le vecchie strutture, ma che realizzano, invece, il vestito nuovo di cui ha bisogno la società contemporanea, cioè una profonda e incisiva riforma, che prenda di mira soprattutto i capisaldi del vigente sistema giudiziario.

Si deve, anzitutto, premettere che la crisi della giustizia non è questione isolabile dalle dimensioni della più generale crisi dello Stato, che oggi investe tutta la impalcatura di esso, nelle sue varie componenti: scuola, difesa, polizia, apparato burocratico, partecipazioni statali, intervento pubblico a tutela della salute e della previdenza, Parlamento ed enti locali.

La soluzione di essa si coglie nell'intreccio di esigenze che, superando l'autoritarismo politico-economico, affermino nuovi equilibri di potere e di conquiste sociali, a favore del cittadino lavoratore.

Il cammino della crisi ed i suoi approdi sono affidati, dunque, alle lotte di forze contrapposte che, attualmente, si affrontano, e alla capacità delle forze popolari di costruire uno Stato nuovo, che traduca le loro esigenze e le loro attese.

L'ampiezza della crisi fende e scuote gli stessi schieramenti attuali e tradizionali, prefigurandone, sia pure in forma transitoria ed inorganica, posizioni convergenti, che hanno in comune, come è emerso anche in recenti dibattiti parlamentari, oppure in occasione delle dichiarazioni del ministro Gava alla Commissione giustizia, dove alla critica ad una linea politica giudiziaria di normale amministrazione ha fatto riscontro la rivendicazione di alcuni punti rinnovatori nell'ambito dell'amministrazione giudiziaria.

È indubbio, poi, che la crisi dello Stato e della giustizia si esprima ed abbia radici nel complesso delle leggi organizzative del potere e delle funzioni, dell'insieme delle singole parti dell'apparato statale, per cui la lotta per le riforme non assume il carattere di mera acquisizione strumentale, ma di una battaglia per mutare la sostanza ed il modo di essere stesso dello Stato e dei suoi fini. Ne deriva, alla lotta per le riforme, il carattere di un campo strategico dove le forze antagonistiche si scontrano, realizzano le alleanze, misurano la loro capacità di egemonia nel vivo della lotta, sviluppando al proprio interno e nelle oggettive trasformazioni, la capacità creativa e la verifica di esse.

Le forze conservatrici reagiscono alla tensione della crisi, infirmando l'unità dello Stato attraverso l'intervento di corpi autonomi, che rompono, come istituzioni feudaliistiche, il vincolo federato e manifestano tendenze ad affermare un potere autonomo in antagonismo con lo Stato democratico e moderno delineato dalla Costituzione.

L'attacco delle baronie universitarie, l'assalto poliziesco alle università, gli appelli alla legittimità della difesa privata espressi da funzionari e da organi di polizia, la pratica dell'eccidio giustificata dall'esigenza di tutela dell'ordine pubblico, la minaccia alla democrazia da parte dei servizi segreti, il ruolo di alcune procure generali che archiviano per sollecitazione di autorità nazionali e straniere procedimenti relativi alla morte di un appartenente al servizio segreto scomparso in una torbida vicenda, o alla responsabilità di componenti le forze di polizia, la ribellione non infrequente della cassazione alle sentenze della Corte costituzionale, l'esempio offerto da un ministro, proprio quello di grazia e giustizia, che invita i magistrati della procura generale a non tener conto della legge vigente a seguito di una sentenza della Corte costituzionale, offrono la immagine vivente della dissoluzione, dello scontro di alcune componenti della compagine statale. Del resto, le clamorose vicende che mostrano la cassazione e una procura generale, insieme, al centro di avvenimenti scandalosi, sì che hanno spalancato le sbarre della prigione ad un industriale bancarottiere, mentre si chi-

dono alle spalle di lavoratori che difendono le libertà antifasciste, mostrano quali siano i centri nevralgici della crisi e quanto profonda debba essere l'opera riformatrice.

L'avversione e la lotta contro le riforme si esprime infatti, attualmente, in modi e forme diverse, talvolta con il rifiuto aperto di affrontarle, tal'altra con la dilazione, oppure accettando apparentemente l'invito, con i propositi di conservare i capisaldi del vecchio ordinamento.

È eloquente il fatto che, ad oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale che afferma — alla VII disposizione transitoria — l'esigenza di una nuova legge sull'ordinamento giudiziario, malgrado i rituali impegni, contenuti nelle dichiarazioni programmatiche dei vari governi succedutisi, la molteplicità dei progetti elaborati dall'Associazione nazionale dei magistrati e della commissione ministeriale, si dichiarò ancora, come è occorso al ministro Gava, che la soluzione è tutt'ora acerba.

Eppure, sulle grandi scelte inerenti la riforma dell'ordinamento giudiziario, sulla posizione e le funzioni del pubblico ministero, della cassazione, del giudice di base, sono delineate da tempo soluzioni alternative e chiari sono, soprattutto, il giudizio e l'attesa nella pubblica opinione di un giudice e di una giustizia nuovi, che concretino la diretta partecipazione popolare. Del resto, le scelte definitive spettano alla società intera ed ai rappresentanti della sovranità popolare, ed oggi sono divenute improrogabili.

È evidente che, subordinare la presentazione di proposte di riforma dell'ordinamento giudiziario all'accordo generale dei gruppi contrapposti esistenti, significa rinviare la presentazione del progetto al verificarsi di un evento impossibile, giacché una vera riforma non può non spodestare i vecchi gruppi di potere, o significa pensare ad un progetto che, con il fine apparente di non scontentare nessuno, lasci praticamente le cose come stanno. La ventennale latitanza governativa, di fronte alla presentazione di un progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario, mostra — dispensando da ogni commento — quanto sia radicata la volontà di sfuggire al confronto di soluzioni che tocchino il cuore dell'amministrazione della giustizia.

Né per superare questa irresistibile constatazione può valere il ricorso al metodo abusato di opporre pretese ed esagerazioni, magari invocando l'approvazione delle leggi sul Consiglio superiore della magistratura, le

cui vicende hanno mostrato, anche nella passata legislatura, quanto tenaci fossero le resistenze, come alcuni successi parziali fossero ottenuti con il contributo decisivo delle sinistre e, particolarmente, del nostro gruppo, e quanto a stento si sia aperta una strada, se è vero che ci sono volute due leggi e ne occorrerà almeno un'altra per attuare il riconoscimento della piena parità di voto fra tutti i magistrati.

Del resto, la riprova di ciò è data dai lavori e dal testo approvato della Commissione giustizia per la delega alla riforma del codice di procedura penale, nelle sue due edizioni, comparandole anche ai rispettivi progetti governativi.

Non saremo certo noi a negare che progressi non trascurabili, in alcuni punti, si possono constatare nel testo ora licenziato dalla Commissione giustizia; essi sono anche il risultato di una nostra impegnata battaglia che, appoggiandosi ad un corpo organico di emendamenti, che costituiscono un progetto alternativo, ha utilizzato tutte le possibili convergenze, anche sulle soluzioni intermedie, suscitate dai nostri emendamenti.

Le novità, innegabilmente positive, cui ci riferiamo, sono: la presenza del difensore in ogni atto istruttorio e, quindi, anche all'interrogatorio dell'imputato e dei testi; il divieto di soggezione del pubblico ministero, nell'esercizio delle funzioni dell'accusa, ad ogni vincolo gerarchico; il divieto al giudice del dibattimento di proporre all'imputato ed ai testi domande, che sono riservate alla difesa ed all'accusa, con la sola facoltà per il primo di suscitarle, proponendo l'esame di nuovi temi utili per la ricerca della verità; l'obbligo del giudice del dibattimento di assumere le prove indicate a discarico dall'imputato e, viceversa, il diritto dell'imputato di proporre appello incidentale e di richiedere la totale o parziale rinnovazione del dibattimento, fuori dalle vigenti strettoie dell'articolo 520 del codice di procedura penale; le necessità di accertamento in ogni stato e grado del giudizio sulla personalità dell'imputato, anche se si è voluto escludere quella dei testi, non meno importante dell'indagine sull'imputato; alcune garanzie nel processo di esecuzione, come l'obbligo di notifica dei provvedimenti al difensore, a pena di nullità; l'impugnabilità dei provvedimenti di sicurezza e l'obbligo del contraddittorio, sono altrettanti elementi positivi introdotti nel nuovo testo del disegno di legge a seguito della problematica avanzata in Commissione da parte del gruppo comunista che ha, del resto, tena-

cemente difeso altre parti del progetto quando venivano contestate, come la soppressione della assoluzione per insufficienza di prove, e che ha contribuito validamente a far respingere la tentazione di una parte della maggioranza di introdurre l'istituto della revisione contro l'imputato.

Tuttavia, malgrado questi progressi che non sottovalutiamo, non dobbiamo nasconderci che i punti salienti del sistema processuale vigente restano sostanzialmente fermi: indagine preliminare di polizia; posizione del pubblico ministero; della cassazione; segreto di Stato, mantenuto nei termini della vigente legislazione autoritaria; rifiuto della partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia (processo per giuria e azione popolare); rifiuto di eliminare le pratiche conseguenze della doppia prova, la prova diretta e la prova indiziaria, non accogliendo la tesi di eliminare quest'ultima.

Per questo abbiamo parlato di una riprova della linea seguita dalla maggioranza — in occasione dei lavori per la delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale — del rifiuto di procedere ad una riforma dell'ordinamento giudiziario, espresso infinite volte come necessità in questi ultimi venti anni. Quando si passa al problema decisivo di eliminare la pre-istruttoria del pubblico ministero, relativa al capo di imputazione, cioè quel tipo di istruttoria condotta da un magistrato, che non può essere giudice perché è parte, che non può essere autonomo, perché è sottoposto alla vigilanza del ministro di grazia e giustizia, e allorché si propone di effettuare le indagini eventualmente necessarie attraverso il giudice istruttore, sia pure su richiesta del pubblico ministero, la chiusura della maggioranza è stata ermetica.

Quando si chiede che sia riformato il procedimento per sezioni unite, certo il più importante in cassazione, in cui il primo presidente decide insindacabilmente, quando ricorrono questioni di speciale importanza e compone addirittura un collegio a suo piacimento, contravvenendo all'osservanza della garanzia costituzionale del giudice naturale predeterminato per legge, si risponde, sia pure concedendo qualcosa a parole, nei fatti: la cassazione non si tocca.

Allorché si rivendica la presenza attiva di magistrati popolari, ci si è trincerati, sin qui, in un rifiuto. Ci auguriamo, a tal proposito, che le critiche alla strumentazione del principio e criterio direttivo si traducano nella presentazione di un emendamento preciso e, al caso, più adeguato che realizzi realmente la

partecipazione popolare alla giustizia. Non ci dorremmo, in tal caso, di questo, ma appoggeremo ogni emendamento che si muova su questa linea.

Discende da qui il giudizio nettamente critico al testo della riforma del codice di procedura penale. Un giudizio che investe il metodo ed il merito sui punti salienti che qui prendiamo succintamente in esame. È un giudizio, però, che non ci impedisce di continuare ad operare perché, al più presto, si realizzi la riforma per la quale ci battiamo affinché vi siano inseriti gli aspetti decisivi che sono da noi qui, di seguito, sottolineati.

Partitamente esamineremo questi aspetti in una analisi che è l'acquisizione di un contributo non solo generale di idee, di apporti diretti, ma di ciascuno e di tutti i deputati del gruppo comunista, componenti della Commissione giustizia, di cui questa relazione è realmente la sintesi nel senso autentico, cioè di fusione di punti elaborati dall'intero gruppo.

## II. — LEGGE DELEGA E LEGISLAZIONE DIRETTA

*Le proposte della Commissione speciale, o di deferimento alla Commissione giustizia con la procedura dell'articolo 85 del Regolamento della Camera.*

La nostra decisa opposizione alla delega ha indotto i relatori ad una diffusa confutazione della nostra posizione; tuttavia la sostanza della tesi del relatore Valiante si può ridurre a due argomenti:

- 1) l'esemplarità della legislazione delegata per la riforma dei codici;
- 2) il largo favore dell'Assemblea costituente verso le procedure legislative decentrate.

L'argomento della esemplarità della riforma dei codici per l'applicazione del metodo della legislazione delegata è, in realtà, una variante del noto assioma che ci siamo sentiti ripetere tante volte: si è fatto sempre così e, quindi, non esiste altra strada realistica per la riforma dei codici che non sia la legge delega.

Ripetiamo che, anche se prevalente fu il ricorso alla legge delega — in questa valutazione i nostri contraddittori comprendono il periodo fascista e quello dell'estensione automatica dell'ordinamento piemontese nel corso del processo unitario — tuttavia, in altri pe-

riodi esistono esempi probanti che dimostrano che le assemblee legislative vollero e poterono fare a meno di ricorrere all'uso della delega.

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

Analogamente, si rifiutò la delega nella riforma del codice di procedura penale del 1889. Nel decreto che precede detto codice è usata l'espressione: « Si delega alla promulgazione del codice ed al coordinamento di questa legge con le altre ». È facile vedere, quindi, come non sia assolutamente vera l'affermazione dei nostri contraddittori. Come appare non producente l'affermazione del relatore Valiante secondo cui il codice di procedura penale del 1889 innovò modestamente; anche se fosse vero quanto sostiene, ciò dimostrerebbe che, in quel caso, il Parlamento non volle delegare il Governo nemmeno per una riforma, che si dice modesta.

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

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

In ogni caso, anche dal punto di vista formale, non è vero che, in casi analoghi a quello di cui oggi ci occupiamo, la delega sia sempre stata concessa per cui non si possano

avanzare richieste di codificazione diretta da parte nostra.

Dicendo che non è vero che la delega non sempre è stata concessa, ovviamente non neghiamo né abbiamo mai taciuto che in altri casi lo sia stata, tuttavia non si può non osservare che chi si scandalizza — e a buon diritto — che la delega sia stata a suo tempo richiesta e concessa per l'ordinamento giudiziario, dovrebbe dimostrarsi conseguente chiedendo che sia presentata in termini predeterminati di priorità e che sia approvata al più presto la riforma dell'ordinamento giudiziario, attuando il primario comando della Costituzione, e cominciare, intanto, con il rifiutare la delega per la riforma del codice di procedura penale.

Del resto, agli esempi numerosi che abbiamo addotto, se ne può aggiungere uno più recente e più attuale: il Senato della Repubblica, per una riforma, indubbiamente criticabile sotto il profilo dei contenuti, ma assai estesa nella parte generale e speciale, ha ritenuto opportuno adottare il metodo della approvazione attraverso la sede redigente.

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

*Mondo giudiziario*, del 1° gennaio 1964, sollevò il problema della possibilità o meno di approvare una riforma del codice di procedura penale che fosse costituzionale, attraverso una legge di delegazione, e concluse per la soluzione negativa.

Affermare poi, che la legge delega ha riscosso largo favore alla Assemblea costituente, è una tale controverità, che per la sua confutazione basta il richiamo ai lavori della Costituente ed alla successiva prassi creatasi sulla applicazione dell'articolo 76 della Costituzione.

Se pensiamo a come nacque l'articolo 76, troviamo già una prima chiara, precisa risposta. Dapprima la Costituente fu contraria a che il Parlamento italiano esercitasse poteri di delega nei confronti del Governo; successivamente, nella seduta del 12 novembre 1946, relatore Mortati, la questione fu ripresa, posta nei termini che voi conoscete, è risolta con la formulazione definitiva dell'articolo 76 della Costituzione che corrisponde all'attuale. Il relatore Mortati votò contro quello che divenne il testo dell'attuale articolo 76, affermando chiaramente che la delega sarebbe stata data per materie di scarsissima importanza. Lo stesso relatore, cioè, riconosceva che

l'articolo 76, così come strutturato, consentiva la delega solo per materie di scarsissima importanza. Fu l'onorevole Mannironi, in quella occasione, a chiedere ripetutamente al Presidente se quella formulazione consentisse o meno la delega per la riforma dei codici.

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

Quindi, già dai lavori preparatori dell'articolo 76 della Costituzione, abbiamo una chiara indicazione: la delega di cui il Parlamento si può avvalere serve soltanto per leggi marginali; la delega non può interessare le grandi leggi dello Stato, quelle che investono le questioni delle libertà del cittadino, come la riforma del codice di procedura penale.

Noi non ci siamo limitati a presentare una posizione negativa, a dire soltanto che questo non si può fare perché la Costituzione non lo consente. Certo, diciamo anche questo. Ma presentiamo anche delle soluzioni positive. Le abbiamo presentate nella passata legislatura quando iniziammo questa discussione, ed ora riteniamo che l'argomento vada discusso a fondo, per trovare un metodo che possa consentire al Parlamento italiano di conservare la guida della legge ed anche la propria valutazione finale sul complesso di una riforma così importante.

Siamo aperti e disponibili ad ogni confronto di opinioni che mantenga la legislazione nell'ambito del Parlamento come è stato delineato dal nostro ordinamento, e crediamo che questo debba essere il terreno naturale sul quale dobbiamo muoverci. Abbiamo presentate alcune soluzioni: quella delle Commissioni speciali parlamentari e quella della approvazione attraverso il ricorso alla

procedura dell'articolo 85 del regolamento della Camera. È questa, la prima, una soluzione che offre alcuni vantaggi, non essendovi l'inconveniente derivante dal fatto che il regolamento del Senato non prevede uno strumento analogo a quello dell'articolo 85 del regolamento della Camera. Quindi, sarebbe questa una soluzione simmetrica che potrebbe essere seguita dalla Camera e dal Senato.

L'altra importante proposta che abbiamo sostenuto apertamente in Commissione è quella del procedimento ex articolo 85 del regolamento della Camera.

Secondo tale procedimento la nostra Assemblea approva i criteri informativi della legge. Tali criteri informativi non sarebbero, quindi, criteri di delega all'esecutivo, ma criteri sui quali deve operare la Commissione giustizia per la formulazione definitiva il cui testo deve essere riservato all'approvazione finale dell'Assemblea. Si è parlato a lungo circa l'articolo 85 ma, a dire il vero, le risposte che ci sono state date, non sono state convincenti. Da una parte, infatti, si dice che questo articolo 85 non ha mai funzionato, dall'altra si dice che è un articolo che, in definitiva, non serve e che si è dimostrato inidoneo. Forse bisognerebbe precisare meglio la questione: se non ha mai funzionato (e noi ne comprendiamo la ragione, perché in questi venti anni impegni legislativi di ampio respiro da parte della maggioranza non vi sono stati; leggi importanti non sono state portate in Parlamento) questo è un problema nuovo che si pone in termini nuovi, allorché si affronta una grande riforma. Ecco perché non si pensò nel passato ad avvalersene.

D'altro canto si dice che da oltre dieci anni non è utilizzato. Quindi sembra ardito poter dire che si abbia la dimostrazione che sia uno strumento vecchio, arrugginito, caduto in disuetudine, e al quale non si dovrebbe pensare. Diciamo anzi che questo strumento, che fu ideato dal Parlamento allorché venne redatto il regolamento, fu proprio costruito con riguardo alle leggi più complesse, con la preoccupazione che il Parlamento italiano conservasse così il dominio della funzione legislativa. Ecco perché la risposta negativa non sembra convincente.

Ci dicono molti: ma questa è una soluzione che farà perdere più tempo al Parlamento. A questa obiezione vogliamo dare una precisa risposta: non è vero che quella che noi prospettiamo sia una soluzione più lunga; vorrei, anzi, dire che essa è più sollecita.

Il metodo che vi proponiamo non è assolutamente più lungo. Si è pensato ai tempi

tecnici? Il testo della Commissione prevede due anni di durata della delega, dall'approvazione della legge di delega alla promulgazione della legge delegata, cioè al testo completo del codice di procedura penale. Nella migliore delle ipotesi, ci avvicineremo almeno ai tre anni.

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

Non sarà una commissione ministeriale a formulare le norme del codice procedurale; saremo noi stessi, partecipi di questo dibattito, dopo aver indicato le linee fondamentali della riforma ad approvare gli articoli che dovranno essere redatti dalla nostra Commissione permanente secondo le nostre indicazioni. Non illudetevi, davvero, sulle capacità di una commissione ministeriale, ad agire più celermente di noi!

Le soluzioni che proponiamo sono soluzione di legislazione diretta. È chiaro che quando pensiamo ad un Parlamento che abbia una posizione centrale nella vita legislativa del Paese, dobbiamo scegliere gli strumenti necessari, strumenti che vi indichiamo.

Certo, diciamo, senza ambagi, che siamo contrari ad una delega, in primo luogo perché non abbiamo fiducia in questo Governo, su cui abbiamo espresso un giudizio che è stato da noi largamente motivato: non abbiamo fiducia che esso adempia al mandato fondamentale di portare la Costituzione nel processo penale. Ed abbiamo anche la prova di come, non solo il Governo Leone, ma anche il Governo attuale, abbia risposto ed intenda rispondere alle questioni poste dalla Costituzione e dalla Corte costituzionale, con le due sentenze del 2 luglio e 21 novembre 1968 in tema di indagini preliminari e di istruttoria; abbiamo visto come il ministro di grazia e giustizia utilizzi le procure generali e, a chi se ne fosse dimenticato, lo ha ricordato recentemente l'ex ministro della pubblica istruzione, dimissionario, onorevole Sullo.

Diciamo chiaramente che la nostra opposizione non è soltanto un'opposizione a questo Governo dal punto di vista politico — certo esistono ragioni valide di lotta a questo Governo ed ogni giorno ne abbiamo conferma dai fatti — ma diciamo che siamo contrari a che una riforma, della importanza del codice di procedura penale, sia affrontata fuori dell'ambito dello stesso Parlamento.

Oserei dire che, quale che fosse il Governo, anche un governo di altra composizione, riceverebbe una nostra analoga richiesta perché la riforma della legislazione processuale

penale deve essere affrontata dal Parlamento nella pienezza dei suoi poteri. È questa una posizione che tende a mantenere al Parlamento quella posizione centrale che esso, indubbiamente, ha nel nostro ordinamento.

In definitiva, questo atteggiamento ha un preciso significato politico. Chi pensa alla delegificazione del Parlamento, chi pensa di trasferire una serie di poteri all'esecutivo, è evidente che presenti posizioni in antitesi con quelle della nostra Costituzione.

Va, infatti, anzitutto considerato che il Parlamento — così spesso posto sotto accusa perché non impegnato attorno a una legislazione di principi — non dovrebbe essere privato dell'occasione di avviare e compiere, nei suoi organi e con le opportune procedure, le elaborazioni delle nuove linee del procedimento penale, per il quale da oltre vent'anni ormai, prima l'opinione pubblica e più recentemente la stessa Corte costituzionale, hanno reclamato la realizzazione dei principi solennemente sanciti nella nostra Carta costituzionale e suggeriti dalle esigenze di una società democratica. Un'impresa di tale rilievo deve essere assolta per intero dal Parlamento, massima espressione della volontà sovrana del Paese, magari accogliendo l'istanza di un preventivo e vivo incontro con le forze più qualificate che operano nel mondo del diritto. Tornano, nella situazione presente, con forza particolare quegli argomenti che, rifacendosi anche all'elaborazione dell'articolo 76 della Costituzione, rifiutano di attribuire ad una iniziativa di tanta complessità e consistenza le caratteristiche di « oggetto definito », rifiutano di ravvisare sulla semplice determinazione di principi e criteri direttivi il compito storico dell'elaborazione del nuovo tipo e della nuova struttura del processo penale in Italia. Non può essere assolutamente accolto, anche in vista di future e importanti occasioni di modifica della nostra legislazione di principio, il criterio di affidare al Parlamento soltanto il compito di indirizzare una elaborazione che è invece sua attribuzione presentare compiuta al Paese.

Ma va ancora detto come una serie importante di avvenimenti giudiziari e, più in generale, la larga sfiducia che investe il funzionamento della giustizia anche penale, richiedano un approfondito e pubblico dibattito in Parlamento attorno alla realizzazione dei nuovi principi del processo penale. Fatti di enorme rilevanza nazionale, come il disastro del Vajont o la frana di Agrigento, come i ripetuti scandali che coinvolgono rami della pubblica amministrazione o l'attività di enti

pubblici pongono con forza la necessità che siano adeguati i tempi e i modi della funzione punitrice e riparatrice della giustizia che, per tornare a essere tale, deve ritrovare le caratteristiche di un intervento tempestivo, pubblico, solerte nelle conclusioni.

Le esigenze che si sono volute qui ricordare sono di tanta portata da offrire il terreno per incontri e convergenze significative, al di fuori e al di sopra delle maggioranze ufficiali, fra forze e uomini che ricavano da una concezione democratica e moderna della convivenza civile l'esatta misura di un sistema che va radicalmente superato e innovato. E non appare accettabile, dal punto di vista di una indispensabile dialettica parlamentare, porre intralci o limiti al dispiegarsi di un positivo e costruttivo discorso tra tutte quelle componenti, che si dimostrino protagoniste sincere nella ricerca di una verità che sia eco di una affinata sensibilità sociale.

Ardua e ingrata, d'altra parte, appare la pretesa di quanti intendono opporre alla spinta di queste sollecitazioni argomenti di uno strumentale e deteriore praticismo.

Ora, come si pensa di contestare l'applicazione di un metodo legislativo valido costituzionalmente e opportuno politicamente attraverso l'esagerata valutazione di difficoltà pratiche (di tempo, di precisione, di coordinamento, ecc.) o anche invocando il rispetto di una prassi quasi costante? È chiaro come taluni problemi tecnici, legati a materie particolarmente impegnative, possano trovare soluzione se sorretti da una volontà politica operosa e chiaramente riformatrice. Le difficoltà, ove esistono, si trasformano in un cimento, se non vengono affrontate con spirito di resa o di riserva.

Perché, in conclusione, è proprio la riserva con cui il Governo e qualche forza componente la maggioranza ha inteso l'esigenza di un indirizzo radicalmente riformatore del processo penale a fornire remora all'adozione della procedura normale nell'approvazione del relativo provvedimento. Ciò è stato reso evidente dalla stesura dei principi informativi, spesso più arretrati e meno netti rispetto al testo già elaborato in Commissione durante la precedente legislatura; e tale scarto è accentuato dal susseguirsi dei nuovi principi, enunciati sovente in chiara critica, dalla Corte costituzionale, non accolti dal Governo con spirito di tendenziale restrizione. Ciò è ancora più manifesto per la costante e tenace contesa politica cui ha dato luogo, in Commissione, il dibattito sui punti qualificanti della legge, risolto quasi sempre con il

prevalere di concezioni di scoperto compromesso. Risulta comprensibile allora come la maggioranza, riluttante ad imboccare un cammino veramente nuovo, affidi la difesa delle proprie esitazioni al gioco combinato dell'esecutivo nelle sue multiformi espressioni, fiduciosa di far prevalere in quella sede una pressione che sia di contenimento a vedute radicalmente innovatrici. Ma è questo stesso il motivo di fondo per il quale più netta e decisa si fa la nostra opposizione alla scelta del sistema della delegazione legislativa, per l'impostazione di una questione, così vitale all'impiego del retto metodo democratico nel nostro Paese.

### III. — INDAGINE PRELIMINARE DI PUBBLICA SICUREZZA

La linea di demarcazione tra processo autoritario e democratico passa inevitabilmente attraverso il problema della polizia giudiziaria e del potere, ad essa conferito o meno. di procedere all'interrogatorio dell'indiziato e dei testimoni, alle ispezioni e alle perquisizioni. È completamente inutile pensare a una seria riforma del sistema se non si affronta questo nodo fondamentale e non lo si risolve nel senso della piena cognizione del processo da parte della magistratura sin dalla fase delle sommarie indagini. Esse rappresentano vera e propria attività istruttoria, anzi ne costituiscono il momento cruciale e decisivo: quello in cui è possibile imprimere al processo un indirizzo piuttosto che un altro a seconda, appunto, di come si svolgano le indagini stesse.

Un processo che prenda avvio dalla cognizione dei suoi elementi iniziali, demandata alla polizia giudiziaria, è inevitabilmente un processo di polizia. Con tutte le implicazioni che questa originaria distorsione dell'attività giurisdizionale comporta, in ragione della particolare impostazione delle indagini che sempre ne scaturisce e che, sovente, specialmente e proprio nei casi più delicati e più difficili, finisce per alterare il contenuto della prova. Processo di polizia si ha, appunto, quando il momento formativo della prova è sottratto — nella più delicata fase iniziale — al controllo di giurisdizionalità.

Eloquente conferma di ciò è data dal fatto che la stessa dottrina prevalente — quasi a voler mascherare con sottile *distinquo* i reali termini della questione — ha sempre riconosciuto alle sommarie indagini natura e carattere di atti istruttori; anche se poi la di-



stinzione dall'istruttoria propriamente detta, più facile a cogliersi nel caso della *formale*, appariva ben più problematica nei confronti della *sommatoria*. Ma, al di là di una disputa le cui implicazioni nominalistiche e formali apparivano chiaramente prevalenti sui contenuti di merito, le due fasi finivano per saldarsi in un processo di unificazione, del quale ha fatto giustizia la sentenza n. 86/1968 della Corte costituzionale quando ha affermato che le cosiddette indagini preliminari spesso consistono in tipici atti istruttori che « a parte certa loro sommarietà, non differiscono sostanzialmente da quelli in cui si concreta la vera e propria istruzione e perciò possono condurre il processo su binari dai quali più tardi non sarà facile uscire ».

L'indicazione di fondo di questa fondamentale sentenza, la scelta di politica giudiziaria che da essa è dato trarre sotto il profilo costituzionale è, appunto, che il processo non debba essere processo di polizia e che di esso si abbia la piena presa di possesso da parte della magistratura.

È questo il punto focale sul quale si incentra tutta la problematica del processo democratico.

L'essenza della questione, infatti, non si individua né in una delimitazione dei compiti della polizia giudiziaria, né in una razionalizzazione tecnicistica delle sue competenze. In entrambi i casi, rimane ad essa conferito il potere di intervenire nella formazione della prova. Simili prospettive finiscono per costituire, in ultima analisi, un falso obiettivo. Va rilevato, in primo luogo, che non si tratta di un problema di misura, di estensione, di quantità. Quando si legge nella relazione Valiante che « il divieto di verbalizzazione non esclude che la polizia giudiziaria possa altrimenti annotare o registrare le dichiarazioni ad essa rese » è inevitabile trarre il convincimento di una soluzione mediatrice che lascia sostanzialmente inalterate — al di là del formale ammodernamento — le strutture del sistema.

Rimane, infatti, la possibilità di interrogare e, quindi, di incalzare, di contestare, di suggestionare; e la possibilità anche di annotare o registrare le dichiarazioni ricevute. Viene meno, sì, la particolare efficacia del verbale che si estrinseca nella pubblica fede ad esso attribuita sino a querela di falso. Ma non è certo, questo, l'aspetto principale della questione che acquista rilevanza soltanto nei casi — ipotizzabili e verificatisi, pur essi, ma non già prevalenti — nei quali l'interrogato neghi di aver reso una dichiarazione consa-

crata a verbale o di averla, comunque, resa nei termini sanciti dalla verbalizzazione. Il vero problema è un altro: nella dichiarazione comunque resa alla polizia giudiziaria, alla quale il giudice è portato ad attribuire decisiva importanza non tanto per la fede che la tutela, quanto per i contenuti che la suffragano. Nel nome dei quali si è sempre sentito dire nelle requisitorie dei pubblici ministeri e si è sempre scritto nelle sentenze che, nella difformità tra dichiarazione, in sede di sommarie indagini e dichiarazione istruttoria o dibattimentale, la prima prevale di necessità. E non già tanto in virtù del formale ossequio alla pubblica fede quanto in ragione di un presunto contenuto di spontaneità attribuito alle prime dichiarazioni, non contaminate — si dice — da interessati ripensamenti o da maliziosi suggerimenti. Proposizione questa che, se pur suffragata da un principio di indagine psicologica, ne costituisce al tempo stesso una chiara negazione perché, troppo candidamente, si colloca nel quadro — idilliaco si direbbe — di una dichiarazione resa tra protagonisti di una amabile conversazione. Laddove (anche senza pensare agli eccessi affiorati o chiaramente emersi sovente nella notorietà di processi clamorosi) è pur sempre configurabile nella polizia giudiziaria un atteggiamento che, lungi dall'essere di sereno equilibrio, finisce per divenire di parte, ostile, esprime aggressività, sia pur ammantata da un più o meno abile involucro di oggettività.

Occorre considerare che la polizia giudiziaria opera, inevitabilmente, su un piano di ricerca e di ricognizione che la conduce al conflitto aperto con l'autore — preteso o reale — e con i protagonisti tutti della vicenda criminosa. E molto spesso essa opera in siffatta veste dopo, o subito, aver agito nell'altra che in essa si cumula: quella di polizia di sicurezza. Attività quest'ultima che, anche nei casi più distesi, presuppone una carica, una spinta che mal si raffrena, anzi si esalta, in quello che dovrebbe essere — e non è — il momento dell'indagine psicologica. Il riferimento ai casi, per così dire, più distesi (nei quali uno scontro diretto tra inquirente e inquisito è configurabile solo nei limiti del prevalente interesse generale che il primo ha all'accertamento del reato) illumina e qualifica quelli nei quali siffatto scontro assume caratteri di drammatica intensità. E non sono certo pochi i casi e non sono, comunque, i minori. Basti pensare alle azioni di repressione poliziesca in occasione di agitazioni sindacali, di conflitti di lavoro — iniziamo questo dibat-

lito, proprio dopo la strage di Battipaglia — di manifestazioni politiche e studentesche, per tacere d'ogni altra configurabile ipotesi. In tutti questi casi colui che, nello scontro diretto, è stato l'antagonista armato del cittadino sceso in agitazione, che magari lo ha malmenato (l'espressione può apparire sin troppo garbata) o fatto malmenare, lo ha di forza spinto su un furgone di polizia, può in brevissimo intervallo di tempo trasformarsi nell'inquirente di polizia giudiziaria che opera per l'accertamento di quel reato alla cui consumazione, ove sussista, ha pur egli, per così dire, partecipato, almeno nella veste — non trascurabile certo sotto l'aspetto umano e politico — di protagonista della vicenda. Il riferimento ad ipotesi di oltraggio o di resistenza a pubblico ufficiale calza perfettamente. In casi del genere « l'ansia di individuare rapidamente il colpevole » o la febbrile caratterizzazione dell'interrogatorio, rapportati dalla sentenza della Corte costituzionale a una generale, e pur negativa, esigenza di accertamento del reato e di individuazione del colpevole, sono ampiamente soverchiati dalla spinta aggressiva che, inevitabilmente, si forma nel campo di battaglia, attraverso una sintesi di reazioni psico-motorie e fisio-psichiche, la cui intensità è tale da turbare profondamente ogni attività di indagine.

Posto così il problema in termini essenzialmente qualitativi va rilevato, in secondo luogo, che neppure il sodisfacimento di una esigenza ammodernatrice, anche attraverso una più maturata esperienza culturale, può risolvere i gravi inconvenienti lamentati. La cui origine è appunto nella stessa funzione che in tanto può dirsi efficacemente svolta in quanto si limiti all'acquisizione della *notitia criminis* ed al compimento degli atti a ciò strettamente indispensabili. Come pure non coglie tutta l'essenza del problema l'esigenza, che da qualche parte si afferma e che ha pure un fondamento, di una autonoma strutturazione del corpo della polizia giudiziaria, esclusa ogni interferenza con la polizia di sicurezza.

Il tema riguarda, infatti, anche e soprattutto la formazione della prova, che è l'elemento centrale del processo, il momento determinante dell'accertamento della verità, specie nel tipo processuale accusatorio. Sotto questo aspetto il compimento di indagini preliminari da parte della polizia giudiziaria, — se pur non si traduca in formale verbalizzazione, limitandosi alla mera registrazione degli interrogatori (che, solo per essere con-

sentita, sarà da considerare normale) — finirà sempre nella migliore delle ipotesi per rappresentare un vero e proprio corpo estraneo nello svolgimento dell'istruttoria, con incidenza sostanzialmente negativa nel processo formativo della prova.

La configurazione della natura e dei poteri del pubblico ministero è, con quello della polizia giudiziaria, l'altro tema sul quale si misura la reale volontà politica volta alla costruzione di un processo democratico che, senza rinuncia alcuna alla difesa della società, sia fatto per l'uomo, per la verità, per la libertà.

Sotto questo fondamentale aspetto Governo e maggioranza di centro-sinistra, sia attraverso i principi del disegno di legge che con la volontà fatta prevalere in Commissione, hanno chiaramente mostrato di voler conservare sostanzialmente il principio d'autorità sul quale si incentra la figura del pubblico ministero.

Autoritarismo, la cui influenza ha caratterizzato, sin dalle prime vicende dell'unità, la formazione dello Stato italiano, nella duplice articolazione amministrativa (prefetto) e giudiziaria (pubblico ministero). Il modello politico offerto dalla restaurazione napoleonica e post-napoleonica si risolveva, infatti, in uno schema statuale (tipico appunto dello stato sabauda) nel quale, il vero fondamentale potere era rappresentato dall'esecutivo, con una posizione del pubblico ministero che, in ultima analisi, consentiva all'esecutivo stesso di influenzare o, addirittura, di condizionare con l'ausilio congiunto della cassazione, le scelte giurisprudenziali del potere giudiziario.

Il tutto con il conforto di una teorizzazione dottrinale che non rifuggiva dal considerare il potere giudiziario come funzione di governo, riservando, quindi, al primo, il compito subalterno del mantenimento dell'ordine e della giustizia, al secondo, la funzione primaria di informare, con le sue scelte politiche, gli indirizzi della giustizia stessa. Si che può ben dirsi di portata storica la lotta sin da allora combattuta, dalle forze più avanzate, contro siffatti principi di autoritarismo (la « lue del francesismo » di cui parlava il Carrara altro non era, se ben si considera, se non la contaminazione del principio d'autorità); una lotta che ci ha tramandato un patrimonio immenso la cui valutazione, con il contributo dei necessari apporti critici, non può essere ignorata nella discussione di un tema di riforma. Si tratta ora, in sintesi, di attuare i principi della Costituzione perché il

processo penale si caratterizzi come agile strumento di realizzazione della giustizia, attraverso fondamentali garanzie di libertà. Il pubblico ministero, quindi, va restituito — nel nuovo processo penale — alla sua peculiare funzione di organo di iniziativa, rovesciandosi decisamente il modello attuale, sostanzialmente ambiguo e anomalo. La contraddittoria coesistenza in esso delle due funzioni, requirente e inquirente, è una chiara derivazione del principio di autoritarismo che diviene operante — per la vigilanza dell'esecutivo sul pubblico ministero stesso — nel momento di esercizio della funzione giurisdizionale di tipo inquisitorio. Se ne è avuto chiaro esempio ancora recentemente quando, in Commissione di giustizia, discutendosi il disegno di legge d'iniziativa governativa a seguito della sentenza n. 117/1968 della Corte costituzionale, il ministro di grazia e giustizia ha ammesso che sono state emanate istruzioni (scritte o verbali; ma che importanza ha? denota, se mai, un legame così stretto che potrebbe anche prescindere dal vincolo della « circolare ») agli uffici del pubblico ministero perché non trasmettano — secondo la tendenza che si era giustamente manifestata — i processi agli uffici dei giudici istruttori; o trasmettano soltanto — tale è stato il senso della comunicazione fatta dal ministro — quelli che avrebbero inviato in ogni caso; insomma perché non si adeguino alla direttiva di fondo emersa dalla sentenza della Corte costituzionale!

Quando parliamo di organo di iniziativa intendiamo, ovviamente, organo cui compete di promuovere l'azione penale, laddove spetta al giudice di decidere dell'oggetto della azione stessa. Non si vede allora — è stata questa la critica maturata nel tempo anche con il conforto della più autorevole dottrina — perché in taluni casi debbano competere al pubblico ministero compiti giurisdizionali istruttori, che in altri casi sono affidati invece al giudice.

Da una simile censura non risulta immune però il disegno di legge nel testo approvato dalla maggioranza della Commissione. Si legge, a proposito, nella relazione Valiante una frase significativa: « ma il pubblico ministero deve poter fare qualcosa di più ». In essa è dato quasi intravedere un certo rimpianto per l'organo che — così come è tradizionalmente concepito — deve avviarsi al tramonto. Si è così giunti a configurare — punto 24) del testo della Commissione — il « potere del pubblico ministero di compiere indagini preliminari limitate esclusivamente alla esigenza

della formulazione dell'imputazione »; potere che gli è dato esercitare « avvalendosi ove occorra della polizia giudiziaria ».

Non è chi non veda come questa formula riproduca sostanzialmente il testo dell'articolo 232 del vigente codice di procedura penale, con il correttivo necessario nel fatto che la polizia giudiziaria « non può tuttavia essere delegata a compiere interrogatori del sospettato o confronti ». La giustificazione addotta non appare in alcun modo accettabile. Si vuole che il pubblico ministero possa, così, agire quasi che egli debba sentirsi mortificato o relegato, comunque, in una sfera di avvilente inattività, sol per essere inquadrato nell'unica funzione che deve essergli connaturale: quella dell'esercizio dell'azione penale. Sembra quasi che, dovendosi ridurre e limitare i compiti a lui attribuiti, lo si voglia fare a malincuore, conservandosi almeno il nucleo essenziale di quei compiti. In tale atteggiamento si riflette, indubbiamente, lo stato d'animo che è facile cogliere oggi in molti pubblici ministeri, specie in quelli la cui formazione professionale è avvenuta secondo gli schemi che, per tanto tempo, hanno caratterizzato la particolare attività dell'organo. È facile accertare come costoro recepiscono con vero smarrimento le tendenze innovatrici, quasi debbano significare non soltanto l'abolizione di un privilegio, che non è tanto loro, quanto dell'esecutivo, bensì anche la condanna a una degradante inattività. Ancora una volta, invece, dobbiamo ripetere che il problema non è di quantità. Quando si afferma che qualche cosa egli deve pur fare, nella attuazione della norma costituzionale che gli demanda l'esercizio dell'azione penale, si dà l'impressione che non si voglia intendere la reale portata della norma stessa e non si vogliono considerare i contenuti dinamici che l'esercizio dell'azione penale, se propriamente interpretato, è capace di sviluppare. Il potere attribuito al pubblico ministero di compiere indagini preliminari, anche se esclusivamente limitate alla esigenza della formulazione dell'imputazione, è problema di qualità, altro non configura che il potere di compiere veri e propri atti istruttori.

Già, nel vigente codice, il distacco tra istruzione preliminare del pubblico ministero e istruzione vera e propria è affidato a un criterio essenzialmente nominalistico: facile a cogliersi, infatti, nei confronti dell'istruzione formale per la possibilità di individuare — meri elementi esteriori — atto e momento del passaggio dall'una all'altra forma di attività istruttoria, diviene più difficile o addirittura

impossibile a cogliersi nei confronti della istruttoria sommaria, non esistendo appunto alcuna disposizione che obblighi a verificare la data del trapasso.

La mancanza di un criterio distintivo sostanziale è resa evidente dalla interpretazione della Corte costituzionale per la quale (sentenza n. 86/1968) gli atti in cui si traducono le cosiddette indagini preliminari (e con essi le indagini di polizia giudiziaria) non differiscono sostanzialmente da quelli in cui si concreta la vera e propria istruzione: con la conseguenza, cui la Corte è pervenuta, della incostituzionalità della norma laddove non assicura al prevenuto le garanzie dei diritti della difesa.

Siffatta situazione ora sembra destinata a riproporsi, non apparendo rilevante il quesito che nella relazione Valiante è posto, se cioè le indagini preliminari del pubblico ministero siano anteriori al procedimento vero e proprio, oppure ne facciano già parte. Si afferma che « prima dell'esercizio dell'azione penale non potranno compiersi atti processualmente rilevanti, salvo quelli assolutamente irripetibili » e che « non ci sarà, perciò, un fascicolo di atti della polizia giudiziaria o del pubblico ministero: al di fuori, eventualmente ed eccezionalmente, di quelli irripetibili ».

Ma l'esigenza della formulazione dell'imputazione è concetto che racchiude in sé la nozione di una direttrice di indagini, più facilmente dilatabile, di quanto non appaia suscettibile di limitazione. E si ha un bel dire che dovrà trattarsi soltanto degli atti necessari ed urgenti, con assoluta impossibilità di compierne altri « malamente dissimulati sotto le innocenti vesti di istruzione preliminare ». Il semplice fatto che, nell'esercizio di questo potere, il pubblico ministero non sia autorizzato a delegare alla polizia giudiziaria il compimento degli interrogatori del sospettato o i confronti, significa che può ben compierli egli stesso. Poco importa se « non ci sarà un fascicolo di atti della polizia giudiziaria o del pubblico ministero » come il relatore afferma (e come, peraltro, il punto 24 non sembra escludere). Il sospettato, comunque, potrà essere sottoposto a interrogatorio o a confronto. Si parla, a questo proposito, di « atti anteriori al procedimento, pre-processuali ». Come negare, però, che nella sostanza si tratterebbe di veri e propri atti istruttori, caratterizzati, per di più, dalla assoluta mancanza di ogni garanzia per il sospettato?

È appena il caso di osservare che in un meccanismo che va nuovamente ad incidere, in forma negativa, sul principio di libertà, è

superflua ogni osservazione sui limiti di tempo concessi; che, del resto, non appaiono poi così brevi (quaranta giorni) da limitare il pubblico ministero nel compimento delle sue indagini. Queste, pur configurandosi ai fini della formulazione della imputazione, non possono non investire il momento successivo (con quanto pregiudizio per l'indiziato, non garantito in alcun modo nei suoi diritti di difesa, è facile immaginare!). È difficilmente ipotizzabile, invero, un pubblico ministero che rinunci al proposito di veder debitamente ancorata a solidi accertamenti di fatto l'imputazione che egli configura. Diviene, così, inevitabile che simile attività preliminare si proietti inevitabilmente nel futuro del processo. Ad operare in questa direzione si sentirà autorizzato — considerandolo anzi suo preciso dovere — lo stesso pubblico ministero, per il sol fatto che un simile potere gli venga (cioè gli resti) conferito.

È evidente, quindi, che Governo e maggioranza hanno operato una chiara e precisa scelta politica tendente a garantire una sostanziale continuità con il sistema inquisitorio, che, per tanta parte, caratterizza il processo penale di oggi. Questa scelta significativamente si collega all'atteggiamento assunto dal Governo sulla profonda problematica posta dalla sentenza n. 117 del 1968 della Corte costituzionale: un chiaro rifiuto di prendere atto delle implicazioni di tale sentenza, motivato con il richiamo a ragioni pratiche (la pretesa impossibilità odierna di ristrutturare gli organici) e ad una prospettiva futura ampiamente smentita dal presente disegno di legge.

#### IV. — LA ISTRUTTORIA E LE TRE ISTRUTTORIE

Valutare le posizioni che sono venute assumendo nel disegno di legge delega le figure del giudice istruttore, del pubblico ministero, e della polizia giudiziaria, quanto vi sia di positivo e di negativo, e come il peso delle parti più arretrate minacci di annullare ogni nuova prospettiva, comporta necessariamente una più vasta indagine relativa ai principi e alle strutture dell'intero processo, nel quale l'istruttoria, obiettivamente intesa come il complesso delle indagini che precedono e portano al dibattimento, ha una importanza decisiva ed essenziale.

Il momento non è di poco conto; pericoloso e negativo sarebbe pretendere di con-

siderarlo un fatto puramente tecnico; il momento è politico, ed investe uno degli aspetti più importanti della struttura dello Stato, i rapporti fra lo Stato e il cittadino in uno dei settori più significativi e qualificanti che riguarda la stessa pretesa coercitiva e punitiva, in uno Stato costituzionalmente inteso a sviluppare la libertà.

Bisogna che il nuovo processo penale non contraddica tale principio generale, ma vi si informi, anzi vi presti il proprio impulso positivo, e sia perciò un processo fatto per la giustizia, ma una giustizia resa per l'uomo e per la libertà.

È, perciò, politico il problema, tanto che ogni epoca ed ogni sistema di società hanno un processo che le distingue e, purtroppo, ancora oggi l'Italia non ha conosciuto procedimenti penali nati da vere istanze di democrazia, essendo stata questa parte dell'ordinamento giuridico dello Stato, come ogni altra struttura, sempre contenuta ininterrottamente in una concezione retriva e autoritaria.

La polemica che vuole porre confronti fra l'ordinamento processuale dello Stato fascista e prefascista, ai nostri fini è sterile, poiché nulla, sul piano di principio per la strutturazione di un nuovo ordinamento processuale, noi potremmo apprendere da uno Stato che su questo piano ha saputo conservare tanta continuità, conducendo, pur nelle necessarie distinzioni rilevabili, alle estreme conseguenze autoritarie una linea di tendenza presente nei precedenti modelli processuali.

È sufficiente considerare la posizione determinante e preminente che il governo e l'esecutivo nello Stato liberale hanno conservato sulla magistratura, perciò sull'esercizio stesso della giustizia, attraverso gli amplissimi e penetranti poteri del pubblico ministero, per concludere che lo Stato liberale è stato fortemente accentratore e autoritario e che il fascismo, tanto diverso per altri aspetti, nel campo da noi considerato ha soprattutto esasperato le tendenze già insite nel sistema.

Perciò non c'è un processo dal quale possiamo trarre utili insegnamenti; non esiste, come da qualche parte si vorrebbe, una tradizione alla quale ispirarci; non esiste possibilità di coordinare il vecchio al nuovo.

La Costituzione che raccoglie le più valide e vive aspirazioni di libertà, di giustizia, e di democrazia del popolo italiano, rompe decisamente con il passato.

Segno di tempi nuovi, traccia una linea di frattura che non permette né di tornare né di guardare indietro.

I suoi principi che investono tanti vitalissimi settori dei diritti umani, politici e civili, le sue norme per tanta parte ancora inattuali per volontà di uomini e di governi fino ad oggi succedutisi alla direzione dello Stato, portano il segno di nuove impronte, prospettano nuovi ordinamenti ed esigono un processo completamente rinnovato.

Invece, si è sempre proceduto con accorti arrangiamenti, mettendo toppe all'abito sdrucito e malandato, adeguando qualche norma con soluzioni che non intaccano il sistema, preoccupati che apparisse qualche mutamento ma che, nello stesso tempo, la sostanza continuasse a rimanere come prima.

Tipica è la « novella » del 1955 che, pur rappresentando il più vasto tentativo di riforma sin'ora attuato, contiene tuttavia limiti angusti che ne hanno reso quasi insensibile l'incisività sulla sorte del processo e del processato, solo innovando in aspetti formali e secondari, come la partecipazione del difensore ad alcuni atti soltanto, con la esclusione da ogni forma di interrogatorio dell'imputato e dei testimoni, o come il deposito dell'interrogatorio del solo imputato, il che certamente non serve e non può servire a dare a chi più ha legittimo interesse per l'avvenire della propria sorte, neppure una vaga idea del processo e di quanto incombe e lo minaccia.

Ne deriva che il processo, con l'evolversi dei tempi e la partecipazione sempre più larga dei cittadini ai problemi dello sviluppo della vita politica e civile del paese, si è dimostrato sempre più inadeguato e inattuale, sempre meno credibile e in contrasto con esigenze non solo di libertà, ma di giustizia e di verità, portando alla conclusione che verità e giustizia possono essere raggiunte solo nella libertà.

A questo hanno portato anche alcuni avvenimenti clamorosi di condannati riconosciuti innocenti dopo anni e anni di ingiusta detenzione, di ergastolani incarcerati per omicidi inesistenti, dimostrando che l'inquisizione, il processo di polizia e la mentalità che nasce e si forma in conseguenza non sono le forme migliori per rintracciare i colpevoli e garantire gli innocenti.

Prova ne sia l'enorme sproporzione oggi esistente fra i processati e i condannati, con un gran numero di assolti, il 50 per cento ed oltre, il che dimostra, con ogni ragionevole probabilità, che molti innocenti vengono tratti a giudizio e che molti responsabili riescono a sfuggire alla condanna.

Si è venuta, così, creando una situazione assurda che ha generato una profonda crisi

di sfiducia nei cittadini e, in primo luogo, negli stessi operatori del diritto, e di qui è nata una forma nuova di contestazione che dalle fabbriche e delle scuole si è clamorosamente estesa per la prima volta alle aperture burocratiche formali dell'anno giudiziario, nelle quali non si sanno prospettare i problemi veri del paese e non si sanno ispirare principi di rinnovamento.

Da molto tempo bisognava mutare profondamente, in modo radicale, ma oggi l'esigenza da più parti avvertita e sostenuta è diventata incontenibile e, nel momento in cui ci si appresta all'opera, un pericolo in primo luogo è da evitare, più vero e più presente per mentalità formata e per deliberato calcolo politico, ed è quello di lasciare nel nuovo l'impronta del passato.

Il tentativo del disegno di legge delega del Governo, intitolato a una semplice riforma del codice, di procedere a un tale compromesso è stato evidente fin dall'inizio, tanto che espressamente prevedeva il coordinamento del codice esistente con i principi e con i criteri elaborati nel testo della delega, ma la Commissione, anche abolendo questa norma, ha manifestato chiaramente la volontà di fare un codice nuovo.

Ora si tratta di vedere, e questo è il punto decisivo e sostanziale, quanto veramente di avanzato e democratico è stato costruito, e quanto si lascia ancora di retrivo e di conservatore.

Risultati positivi si sono raggiunti e a questo scopo in Commissione, i rappresentanti del partito comunista e della sinistra hanno dato un rilevante e decisivo contributo.

Basti pensare al tentativo del Governo di fare passare le nuove norme come un adeguamento alla Costituzione, adottando una forma debole e ambigua con la quale tante volte si sono contrabbandati timidi passi come adempimenti costituzionali.

A seguito di un emendamento presentato dal gruppo comunista è stato adottato il principio, primo e fondamentale, secondo il quale il codice deve attuare la Costituzione, e i caratteri propri del sistema accusatorio.

Il rapporto e la connessione fra questi temi ispiratori non è esteriore e casuale ma intimo e profondo, poiché traggono origine da un universale grado di civiltà e diretta appare la derivazione della scelta del processo accusatorio dai principi fondamentali della Costituzione in questa materia, all'articolo 24, dove si afferma che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Principio che solo il processo accusatorio, così come si è venuto configurando, è in grado di attuare e garantire.

E tanto più chiaro questo appare, se al processo accusatorio si contrappone il tipo di processo inquisitorio che la tradizione ci ha tramandato.

È stato sostenuto in Commissione, nell'intento di non pervenire a una scelta chiara e impegnativa, che non esiste un tipo unico di processo accusatorio, che vi sono modi diversi di attuarlo, storicamente diversi nel tempo e nello spazio.

Questo è vero, ma vero solo in parte, perché i caratteri essenziali sono ben definiti e costantemente ritenuti anche in dottrina, nei principi della oralità, della pubblicità, della immediatezza e della concentrazione che non permettono dubbi o scelte diverse dalla costrazione di un processo nel quale, pienamente, la verità sia raggiunta e ricercata in ogni momento e in ogni grado con le più ampie garanzie per la libertà del cittadino. Questo solo può significare che il nuovo processo sia fatto per l'uomo e per la libertà. Deve, così, sorgere un processo nel quale, alla figura e alla funzione dominante del pubblico ministero, venga a contrapporsi, con eguali diritti, la difesa del cittadino il quale, anche se imputato, come prescrive l'articolo 27 della Costituzione, sarà presunto innocente fino a che non intervenga condanna definitiva. Un processo, nel quale la verità si affermi nel confronto delle tesi della difesa e dell'accusa e nella sintesi di posizioni dialetticamente contrapposte, eliminando ogni possibilità di convergenza anche parziale con il processo inquisitorio ancora oggi vigente, caratterizzato dall'attività di gran lunga prevalente e soffocante dello Stato, ispirata da volontà politica autoritaria a volte intesa, malamente, come il miglior mezzo di difesa della società, invece che fonte di errori e di soprusi.

Non è stata facile la integrale conquista di un simile principio che deve costituire, nello stesso tempo, il cardine teorico e pratico cui dovranno ispirarsi gli altri principi ed i criteri sia della legge delega sia della legge delegata.

La resistenza del Governo è stata lunga e tenace e, non potendo restar ferma su posizioni di assoluta negazione per le esigenze ormai generalmente conclamate, ha fatto ricorso, come suole di fronte ad ogni problema di riforma, ai più diversi, sottili accorgimenti, tutti però unanimi e concordi nel tentativo

di svuotare ogni serio impegno e conservare del passato quanto più è possibile.

Già il disegno di legge n. 2243, presentato nella passata legislatura, parlava di accentuare i caratteri propri del sistema accusatorio, ma la Commissione in modo netto decise di rompere ogni incertezza e il testo approvato dice fermamente di attuare i caratteri propri del sistema accusatorio; ma i governi di centro-sinistra della quinta legislatura, fra questi comprendendo anche quello del senatore Leone, non rinunciarono all'impresa di cambiare qualcosa purché tutto rimanesse come prima e, nel testo originale della legge n. 380 oggi in discussione, si vede scritto di nuovo: « Attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio, accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile »; dimostrando di non volere fare un codice nuovo poiché propone un evidente riferimento al testo oggi vigente, il cui aspetto accusatorio, praticamente inesistente, dovrebbe essere solo accentuato e sempre per quanto sia possibile.

Nessuna norma del testo in discussione mette in evidenza quanto sia tenace la volontà conservatrice presente nel Governo, nelle forze monopolistiche che dirigono il paese, negli alti gradi della burocrazia, come quella riferita nei suoi diversi passi, nei quali l'esecutivo presenta e ripresenta tesi respinte dalla pubblica opinione e dagli organi del Parlamento.

E nulla dimostra quanto il Parlamento sia ostile a tale impostazione, come la nuova revisione che la Commissione giustizia, su iniziativa del gruppo comunista, ha fatto della norma riferita, riaffermando che il codice di procedura penale deve attuare nel processo i caratteri del sistema accusatorio, senza remore e senza limiti.

Si aggiunge, poi, passando ai punti particolari « secondo i principi e i criteri che seguono », ma non si potrà affermare che tali punti successivi potranno negare o anche soltanto indebolire i principi del sistema accusatorio, così come non potranno negare o indebolire i principi della Costituzione, e i principi internazionali relativi ai diritti della persona, essendo questi tre cardini le premesse generali da cui consegue il contenuto vitale della legge.

Tuttavia, in concreto, vedremo poi che alla iniziale impostazione solo in parte si è tenuto fede, e in altra parte, di importanza tutt'altro che lieve e forse decisiva, si è ben poco rinnovato, più nelle parole che nella sostanza, e che nel nome della tradizione in cui si impigliano tanto volentieri dottrina e giuri-

sprudenza, tentando di inquadrare i fatti nuovi negli istituti preesistenti, si è salvata la parte che non solo è più retriva e autoritaria, ma che è anche la causa più efficiente della lunghezza del processo e della crisi della giustizia.

Il fatto è che il processo oggi proposto, ad un attento esame che ne valuti le conseguenze pratiche e concrete, troppo somiglia a quello già esistente e promette, secondo quanto esprimono le motivazioni di raffinatezza tecnica con cui si è respinta la proposta di legislazione diretta da parte del Parlamento avanzata dai comunisti, di diventare, in buona ipotesi, soprattutto un codice più snello e più efficiente.

Si ribadisce, invece, che il processo attuale va respinto, e un esame anche sommario delle sue parti fondamentali bene dimostra che non è compatibile con le nuove esigenze di democrazia e con i principi che ne sono diretta conseguenza.

Si parla di un sistema misto, ma la definizione è un eufemismo, per sottolineare quella parte di oralità e di pubblicità che certo non può non essere presente nel processo di una nazione civile.

Ma anche in questa parte il processo chiaramente conserva l'impronta inquisitoria che si traduce nel dibattimento, al quale solo si riferiscono l'oralità e la pubblicità, negli interrogatori da parte del presidente o del pretore, cui sono subordinate in posizione assai modesta le parti del pubblico ministero e della difesa inabilitate a porre direttamente una qualsiasi domanda, nella insindacabile censura da parte del presidente o del pretore delle deposizioni testimoniali, nei limiti assurdi delle indagini peritali, ostacolo serio alla conoscenza della personalità dell'imputato, nell'impossibilità di indagini sulla personalità dei testimoni, costituendo remore contrarie alla conoscenza della verità e ad un giudizio umano.

E per ultimo, fra il resto, la mentalità che induce a ritenere tanto difficile il mutamento di deposizioni, anche nei particolari, per l'imputato, che in questo caso non è mai creduto a meno che non confessi cose contrarie alla sua tesi di innocenza, e per i testimoni.

Chi per tanti anni ha discusso e camminato nelle aule di giustizia sa quante volte c'è chi ha dovuto accettare un errore di deposizione per non compromettere ancor più gravemente la propria sorte e quante volte testimoni che hanno modificato le loro versioni, spesso raccolte da agenti della polizia giudiziaria poco idonei per funzioni e per

preparazione a mansioni tanto delicate, sono stati minacciati di processo ed hanno immediatamente rinunciato a dire il vero, o sono stati incriminati e processati, dovendo affrontare il rischio e il sopruso.

Questi sono alcuni aspetti di quel che appare, ma il difetto e il male hanno origine ben prima, nell'istruttoria, scritta e segreta, che toglie ogni immediatezza, spontaneità e veridicità alla prova, che pesa sul dibattimento riducendolo ad un esame logico di quanto già acquisito, a sterili « conferma », a una sofisticata esegesi di quanto già recepito, il che fra l'altro emargina ed umilia le funzioni dell'accusa e della difesa, che devono invece parimenti in ogni stato e grado del processo contribuire alla formazione della verità.

Aggrava il male il fatto che l'istruttoria che dovrebbe essere unica, ma che è triplice, del giudice istruttore, del pubblico ministero, della polizia giudiziaria e spesso sono coesistenti, poiché di solito dinanzi al giudice istruttore il fascicolo perviene dopo un adeguato vaglio da parte del pubblico ministero in istruttoria sommaria, e mai non mancano le così dette indagini preliminari della polizia giudiziaria che sono vere e proprie indagini istruttorie, vaste e complete, ma con i difetti connaturali ai limiti della loro provenienza. È scritta inoltre, è fatta per verbali, è segreta il che vuol dire che non v'è alcuna garanzia per la difesa, gode di prestigio assoluto ed è la base che determina la sorte del giudizio e del giudicato. Ora questo stato di cose non regge più, e se già da venti anni lo respingeva la Costituzione, ora lo respinge la coscienza dei magistrati, degli avvocati, degli operatori del diritto, del popolo italiano, maturo per partecipare alla formazione della giustizia perché sia vera e per tutti eguale, soprattutto dopo casi clamorosi anche recenti che hanno messo in evidenza quanto invece sia diversa per i ricchi e per i poveri.

Ed ora come, nel disegno di legge delega presentato dal Governo, sia pure nel testo notevolmente modificato e migliorato dalla Commissione, si affrontano e come si risolvono questi molteplici problemi?

La risposta obiettiva ed immediata è che, pur essendo state raggiunte alcune soluzioni positive che segnano per alcuni aspetti notevoli passi innanzi, per altre parti si è rimasti tenacemente abbarbicati, nonostante le diverse formulazioni che tutt'al più denotano propositi di buona volontà, alle impostazioni tradizionali che ripropongono un tipo di processo largamente segreto, autoritario, ancora pri-

vo di adeguate garanzie per la difesa e per la libertà del cittadino, che seriamente ancora compromette l'immediatezza della prova e del dibattimento e la stessa celerità del processo.

Abbiamo detto che sono stati raggiunti punti positivi e sempre il gruppo comunista vi ha dato il proprio apporto, con il voto, la discussione e con gli emendamenti, contribuendo a formare maggioranze che quasi sempre si sono trovate contrarie agli orientamenti del Governo, fermo su posizioni denotanti il peso delle forze più conservatrici.

Certamente, per indicarne alcuni dei più significativi, è un risultato positivo l'essere riusciti ad ottenere l'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove, cui segue come corollario e per molteplici ragioni, l'abolizione di ogni formula terminale di assoluzione.

Anche qui il Governo era ritornato molto indietro, pure in rapporto alle formulazioni della stessa legge n. 2243 e del testo approvato in Commissione nella quarta legislatura, abolendo l'assoluzione per insufficienza di prove solo in istruttoria, riconfermandola perciò nel dibattimento, adeguandosi a preoccupazioni che, pur dovendo essere prese in considerazione, possono essere bene eliminate nella pratica e non possono giungere a compromettere il sistema che, alla fine, potrà dimostrarsi solo garante di obiettività maggiore e perciò anche di migliore giustizia e di maggiore libertà.

La prima considerazione che viene spontanea è che l'assoluzione per insufficienza di prove, è manifestamente incostituzionale, perché viola il principio sancito dall'articolo 27 della Costituzione, secondo il quale il cittadino non è colpevole fino alla condanna definitiva, e la non colpevolezza è stata intesa e interpretata come presunzione di innocenza, sicché ne nasce la evidente conseguenza che, quando non si è raggiunta prova piena e rigorosa di colpevolezza, il cittadino deve essere considerato innocente, ed il dubbio non può rimanere altro che un fatto soggettivo di coscienza che non deve avere incidenza alcuna sul giudicato.

A questo modo si risponde anche ad una esigenza, ormai intesa largamente, che respinge l'ingiustizia che si arreca al cittadino con questa formula equivoca che lo diffama dinanzi alla pubblica opinione e dinanzi ai pubblici poteri, che di tale formula di assoluzione tengono conto in ripetute circostanze previste appositamente.

Ora, questo principio, non provocherà conseguenze negative quali un numero maggiore



di condanne, poiché il giudice, e questa è anche una funzione propedeutica della legge, dovrà avere ben chiaro che oggi si deve cambiare anche la mentalità corrente che guarda normalmente l'imputato con sospetto, per raggiungere un atteggiamento veramente conforme alla Costituzione per il quale l'imputato è un cittadino che attende dinanzi al giudice e alla collettività di fare apparire chiaramente la propria innocenza.

Così emerge che l'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove non costituisce un fatto tecnico, ma una conquista giuridica politica e sociale.

È questo indubbiamente un fatto positivo ed altri ancora ne sono stati raggiunti sia per quanto riguarda il dibattimento sia l'istruttoria.

Non sembri pedanteria se, ancora una volta, sottolineiamo il contributo positivo apportato dal partito comunista e la funzione di peso e di retroguardia esercitata dal Governo in particolare e da parte della maggioranza.

Basti considerare che, mentre il disegno di legge n. 2243 prevedeva puramente e semplicemente l'interrogatorio dell'imputato dei testimoni e dei periti da parte del pubblico ministero e dei difensori, la così detta *cross examination*, il disegno di legge n. 380 accogliendo le conclusioni della Commissione della quarta legislatura, opposte dal gruppo comunista, aveva introdotto, a conclusione dell'interrogatorio, l'integrazione del contraddittorio da parte del presidente e del pretore.

Il che significava annullare il senso dell'interrogatorio diretto delle parti, lasciare come prima arbitri del dibattimento il presidente ed il pretore, con la tipica impronta che traduce il processo inquisitorio pur nella fase del dibattimento.

La Commissione ha, ora, tolto questo punto, solo lasciando per colmare eventuali lacune e deficienze, che il presidente ed il pretore possono indicare alle parti, alla fine dell'interrogatorio diretto, l'esame di nuove tesi utili alla ricerca della verità, e nel contempo il risultato è certo positivo.

Nascono problemi che riguardano l'accusa e la difesa, e che debbono essere risolti in sede di riforma dell'ordinamento giudiziario e di riforma dell'istituto della difesa d'ufficio, la quale va estesa e modificata in modo che tutti, anche i meno abbienti, siano assistiti adeguatamente, così come va istituito l'ufficio del pubblico ministero presso le preture, dove più debole è l'esercizio dell'accusa, di solito affidata ad avvocati ignari del pro-

cesso o anche a funzionari ben poco esperti del diritto.

Un emendamento presentato dal gruppo comunista, e fra l'altro a questo inteso, ha portato la Commissione ad approvare il divieto di esercitare le funzioni di giudice nel dibattimento per colui che ha svolto funzioni di pubblico ministero o di giudice istruttore nello stesso procedimento (è il caso costante dei pretori) ed anche questo è un risultato positivo.

Così, pure, risultati parzialmente positivi sono stati raggiunti in Commissione per la istruttoria dinanzi al giudice istruttore, e usiamo deliberatamente questa forma che pare volere ripetere il medesimo concetto, perché intendiamo fin d'ora fermamente ribadire che, se il disegno di legge nel processo pretende di distinguere nella fase predibattimentale una forma di istruttoria (quella dinanzi al giudice istruttore), dalle indagini preliminari, noi riteniamo che in concreto sia stata costruita un'unica istruttoria, ancora una volta distinta nelle tre fasi che si ripetono, dalla polizia giudiziaria, al pubblico ministero, al giudice istruttore, e che riproducono sostanzialmente la triste fisionomia dell'attuale processo.

Ripetiamo, tuttavia, che dinanzi al giudice istruttore per la parte cambiata ancora una volta il merito non va al Governo, ma alla Commissione.

Anzi, il Governo, in confronto al testo preparato dalla Commissione nella IV legislatura era tornato indietro, togliendo dal testo del disegno di legge n. 380 la facoltà per il pubblico ministero e per i difensori dell'imputato di assistere all'interrogatorio dell'imputato, mentre la Commissione, accogliendo le aspettative democratiche e costituzionali tanto sentite dai cittadini, dagli operatori del diritto e da tanta parte della magistratura e le precise e reiterate proposte del gruppo comunista, ha riconosciuto a tutte le parti, di essere presenti a tutti gli atti istruttori tranne che alle ispezioni corporali, perciò anche agli interrogatori dell'imputato e dei testimoni, nei cui confronti più resistenti erano le riserve dei sostenitori del processo inquisitorio.

Il fatto è certamente di rilievo e va sottolineato come il risultato più positivo, perché apre un varco democratico e costituzionale nell'istruttoria, che è sempre stata ed è oggi ancora la trincea più munita nella quale si rifugiano le forze dell'autoritarismo e della conservazione.

Così va pure sottolineata la dichiarazione di principio nella quale si riafferma che al

giudice istruttore si attribuisce la funzione di compiere atti di istruzione « al solo fine di accertare se sia possibile prosciogliere lo imputato, ovvero se sia necessario il dibattimento ».

La formula, anche se priva, in realtà, di rilevanti effetti pratici, è importante perché il suo fine, per coerenza, si connette al profilo del processo accusatorio, all'immediatezza della prova da raccogliere al dibattimento, ma in concreto, per la sua genericità, essa ci riporta al compimento di tutti gli atti istruttori necessari al fine che si propone, a una ampia indagine sulle prove e sulle tesi dell'accusa e della difesa e, di conseguenza, si rinnoveranno quegli aspetti dell'attuale indagine istruttoria che svuotano e domani svuoteranno il dibattimento di ogni immediatezza.

A questo punto c'è anche chi propone, non ritenendosi utile una indagine istruttoria, allo scopo di riservare al dibattimento l'immediatezza della prova e di salvare la celerità del processo, di ridurre la fase predibattimentale alle sole indagini del pubblico ministero il quale, valutate le prove dell'accusa, rinvia direttamente al dibattimento ove si compie l'indagine completa per l'accertamento della verità.

È questo, in sintesi, lo schema del processo elaborato dalla commissione Carneluti, ma noi riteniamo che non sia accettabile per molteplici ragioni che vanno dalla natura del pubblico ministero, organo dell'esecutivo, alle indagini condotte senza garanzia per la difesa e in evidenti condizioni di inferiorità, e perché infine non esiste, essendo il pubblico ministero per sua funzione la parte dell'accusa, alcuna garanzia per il cittadino di un obiettivo esame circa l'esistenza o meno delle condizioni per la celebrazione del giudizio, che è per tutti, e soprattutto per gli innocenti, già immeritata forma di umiliazione e, a volte, può anche diventare una forma nuova di persecuzione.

Il che consiglia di conservare l'indagine del giudice istruttore, ma per ovviare ai gravi inconvenienti già denunciati, la costituzione della prova prima del dibattimento ed il protrarsi del processo, è necessario che la istruttoria veramente sia adottata al solo fine di accertare se sia possibile prosciogliere lo imputato ovvero se sia necessario il dibattimento e, perché questo avvenga, bisogna che anche l'istruttoria assuma la sostanza di una garanzia di libertà che assicuri al cittadino l'obiettiva valutazione di quanto esiste contro e di quanto esiste in suo favore.

Va perciò esclusa qualsiasi forma di verbalizzazione che, invece, dinanzi al giudice istruttore nel disegno di legge è consentita, dando così all'indagine istruttoria la più ampia forma di una ricerca sui fatti della causa, in modo tale che già si precostituisce prima del processo, come accade ora, la prova scritta.

È chiaro che, nonostante formule e parole, la posizione del dibattimento viene gravemente compromessa, il diretto interrogatorio perde gran parte del peso e del significato per il quale è stato predisposto.

Ecco il connubio del vecchio e del nuovo, la sintesi impossibile, il tentativo manifesto di svuotare le idee nuove con pratiche passate, ed ecco il peso negativo, più o meno consapevole, della tradizione inquisitoria.

E che di questo trattasi in concreto lo si deduce chiaramente dal potere riconosciuto al pubblico ministero di richiedere al giudice istruttore un giudizio immediato qualora non siano ritenute necessarie altre indagini istruttorie (quelle proprie del giudice istruttore) il che significa, ed altro non può significare, che tramite le cosiddette indagini preliminari della polizia giudiziaria e dello stesso pubblico ministero questi ha condotto una istruttoria vera e propria.

L'aspetto decisivo della nostra critica si incentra sulla molteplicità dell'istruttoria che riproduce l'anima del processo inquisitorio.

Ancora una volta ci troviamo, nel disegno di legge in discussione, di fronte a tre istruttorie (indagini di polizia, indagini del pubblico ministero, istruttoria vera e propria) come nel codice vigente con il permanere inoltre di un ampio processo di polizia e con un processo inquisitorio che, arretrando dalla fase del dibattimento del giudice istruttore, ora si trincerava presso il pubblico ministero e presso la polizia giudiziaria.

Fallirà, inoltre, con il sistema che ancora si è adottato delle tre istruttorie, un altro dei punti principali del rinnovamento: la celerità nello svolgimento del processo, la cui lunghissima durata è anche causa della crisi della giustizia e della sfiducia che ne è una componente non secondaria, tanto che la durata del processo già prevista in anni dal disegno di legge del Governo ora non ha più limiti il che concorre pericolosamente a lasciare che le cose vadano come prima.

A queste tutt'altro che felici prospettive c'è un rimedio ed il gruppo comunista l'ha proposto e lo propone con precisi emendamenti, ed è il rispetto pieno del processo accusatorio, l'immediatezza vera delle prove

al dibattimento, il coordinamento dell'istruttoria con questo fine essenziale e principale, garanzia di verità, di giustizia e di libertà; di conseguenza la vera unificazione della istruttoria presso il giudice istruttore, senza verbalizzazione al solo fine di accertare se è stata raggiunta la prova dell'innocenza dell'imputato o se è necessario il dibattimento; la concentrazione delle così dette indagini preliminari del pubblico ministero presso il giudice istruttore, il quale qui può accertare gli elementi necessari alla propria iniziativa ed alla configurazione del reato; la concentrazione presso il giudice istruttore delle stesse indagini cosiddette preliminari della polizia giudiziaria, tranne quelle veramente urgenti e necessarie perché la prova non si disperda e per ragioni obiettive comprovate e motivate a pena di nullità. Si avrà, così, una unica indagine istruttoria, ben più rapida delle ripetute indagini previste dal disegno di legge delega, in pieno rispetto delle esigenze del dibattimento dove le prove potranno essere raccolte con la caratteristica della immediatezza non compromessa dai verbali precedenti.

In ogni caso, se non si vorranno creare gravi situazioni incostituzionali, sarà pur sempre necessario estendere le garanzie della difesa ora previste dinanzi al giudice istruttore, anche dinanzi al pubblico ministero e alla polizia giudiziaria permettendo ai difensori di assistere e di partecipare a tutti gli atti istruttori anche se nominalmente vengono detti preliminari.

Si perderebbe altrimenti l'occasione più propizia non solo per costruire una vera riforma dello Stato in questo settore ma anche per prendere un contatto vivo e reale con le giuste aspettative del paese.

#### V. — LA GARANZIA DELLA LIBERTÀ PERSONALE

Dagli orientamenti politici generali in ordine al concetto di libertà ed al rispetto della personalità umana deriva inevitabilmente il complesso dei principi per il procedimento penale in generale, e per le norme sulla libertà personale in particolare.

Sino a quando, infatti, con la rivoluzione francese del 1789 non furono affermati i diritti di libertà e le garanzie giuridiche per la loro limitazione, quasi tutto si presenta arbitrario, sia nel diritto sostanziale dove la pena non presenta il carattere della fissazione preconstituita, sia nel diritto processuale dove l'imputato non è assistito da alcun sistema

di garanzie, tanto che si poteva rimanere in carcere senza conoscere l'accusa, così come si poteva essere condannati anche alla pena capitale senza processo, oltre che senza sentenza e senza motivazione alcuna in sentenza.

I problemi relativi alla libertà dell'imputato assumono un aspetto moderno, ispirato al principio di garanzia, con il codice di procedura penale del 1865 modellato sulla legislazione francese. Basta ricordare — in tema di custodia preventiva — l'istituto della legittimazione dell'arresto, attraverso la garanzia della camera di consiglio.

Tale concetto di garanzia venne accentuato nel codice di procedura penale del 1913, caratterizzato dal principio della presunzione di innocenza e della scarcerazione automatica in forza del quale l'imputato detenuto — se non rinvitato a giudizio, doveva essere scarcerato decorso un certo termine.

Con il fascismo ed il suo codice, viene abbandonato il principio della presunzione di innocenza, e l'individuo viene considerato non soggetto di diritto, ma un oggetto di norme; viene abolito il principio della scarcerazione automatica, per cui non vi è limite temporale alla istruttoria, e quindi si viene privati della libertà personale a tempo indeterminato, a libito soprattutto delle procure, espressione e *longa manus* del potere esecutivo. Fra l'altro vengono anche abolite le norme sulla assistenza del difensore ad alcuni essenziali atti istruttori.

E con la Carta costituzionale che vengono fissati i principi di libertà e di garanzie, cui devono ispirarsi la vita dello Stato e la legislazione. E quindi dobbiamo partire dai principi della Costituzione e trasferirli nel nuovo codice di procedura penale, se vogliamo superare la crisi della giustizia, che ben possiamo dire è crisi del diritto, se la vediamo in rapporto al processo penale.

Ed è a questo punto che vogliamo fare riferimento al vero concetto di libertà, che non sarà pieno se l'individuo non sarà liberato dai condizionamenti che investono la libertà personale e la sfera di libertà politiche, economiche e sociali. Appare, infatti, evidente che fin quando non sarà modificato l'ordinamento professionale, in modo da assicurare una difesa adeguata e gratuita, anche al meno abbiente; fin quando vi saranno istituti, come la cauzione; fin quando non sarà modificato il sistema in modo che vengano garantite le libertà costituzionali sociali ed economiche; fin quando non vi sarà una modifica seria del codice penale, in modo da attenuare in misura notevole i reati contro il patrimonio, da

eliminare i reati di opinione, per colpire invece penalmente le speculazioni edilizie, le manovre societarie, la fuga di capitali all'estero, la mancata ritardata o decurtata corresponsione del salario, la limitazione delle libertà nei luoghi di lavoro, qualunque sistema di garanzie porterà ad una sperequazione di trattamento tra le varie classi sociali, a svantaggio delle classi più povere.

Da parte nostra, attraverso gli emendamenti presentati, alcuni in parte accolti dalla Commissione, attraverso la discussione e le controproposte, tenteremo di creare un sistema che dia il massimo di garanzie possibili.

Prendiamo quindi in esame il tema della libertà personale in riferimento alla custodia preventiva.

La limitazione della libertà personale può trarre origine dall'arresto in flagranza o dalla cattura su mandato o per ordine dell'autorità giudiziaria. L'una e l'altra possono portare alla custodia preventiva, il cui istituto, così come nel codice attuale, ha necessità di modifiche radicali perché possa rispondere al dettato della Costituzione repubblicana, che richiede espressamente alcune condizioni, perché si possa scalfire il principio della presunzione di non colpevolezza.

È all'articolo 13 della Costituzione repubblicana che deve ispirarsi il nuovo codice di procedura penale in ordine alla libertà personale che è considerata inviolabile, per cui nessuna costrizione o limitazione fisica può essere compiuta senza l'intervento dell'autorità giudiziaria.

Il potere di coercizione dello Stato trova quindi un limite personale nel diritto soggettivo perfetto della libertà inviolabile, che potrà essere limitato solo se sussistano due condizioni: cioè, un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria, e l'adozione di esso nei soli casi previsti dalla legge.

Perché la legge possa costituzionalmente determinare i limiti alla libertà personale è necessario che rispetti l'articolo 27 della Costituzione per cui l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. È questo un principio di civiltà per cui l'imputato non va considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Di qui la necessità di modificare il sistema del codice vigente in ordine alla custodia preventiva che, in linea di principio, dovrebbe sempre essere esclusa perché il giorno del giudizio deve essere il giorno di inizio dell'espiazione della pena.

Oggi, a causa del sistema, avviene il contrario: molte volte, infatti, il giorno del giu-

dizio è il giorno della liberazione per l'imputato e ciò non può essere accettato.

La condizione prima, quindi, perché si possa far luogo alla custodia preventiva è che sussistano elementi di prova tali da far ritenere quasi certa la condanna dell'imputato. Indizi sia pure sufficienti non devono assolutamente essere determinanti, perché proprio tale formula ha dato luogo agli inconvenienti lamentati di carcerazione preventiva ingiusta.

A nostro parere, non devono poter essere bastevoli nemmeno quegli indizi o elementi di prova che possano far ritenere opportuno il rinvio a giudizio dell'imputato.

Per il mandato di cattura gli elementi devono essere ben più gravi.

La cattura su mandato non si spiega e la reazione ad essa è negativa ed istintiva, oltre che giuridica. Se, infatti, il processo deve tendere a stabilire se l'imputato possa essere rinviato a giudizio e se poi debba essere condannato o assolto; e se la custodia preventiva sostanzialmente equivale alla carcerazione per espiazione di pena (tanto che nel nostro ordinamento è previsto il computo obbligatorio nella successiva espiazione), appare strano che l'ordinamento giuridico possa prevedere ancora una norma per cui, per poter decidere se il cittadino sia o meno meritevole di pena, lo assoggetti anticipatamente proprio a quella pena che dovrebbe invece essere consequenziale all'accertamento di responsabilità.

D'altra parte, nessuno dei criteri informatori delle vecchie leggi può essere ritenuto accettabile, a cominciare da quello secondo cui si sarebbe trattato di una forma di citazione a giudizio: così — secondo il principio contenuto nel codice del 1865 — era necessario far tradurre in ceppi dinanzi all'istruttore la persona imputata di determinati reati onde procedere all'interrogatorio; e l'articolo 181 del codice del 1865 stabiliva che la carcerazione preventiva era giustificata non solo dalla necessità di procedere all'interrogatorio dell'imputato, ma anche da altre esigenze istruttorie.

Oggi si sostengono principi diversi e diverse sono le motivazioni addotte a sostegno della carcerazione preventiva: ma anche essi non reggono ad una valutazione critica.

Si sostiene la necessità della carcerazione preventiva per impedire l'inquinamento delle prove e la fuga dell'imputato: principio questo sostenuto autorevolmente anche da un emendamento socialista in sede di Commissione. È facile replicare che se l'inquina-

mento delle prove non sarà possibile per mano dell'imputato, ben lo potrà essere da parte di amici e parenti: e lo scopo che si vorrebbe perseguire sarebbe in ogni caso frustrato. Ma occorre, innanzi tutto, considerare che la cattura può anche impedire all'imputato un valido esercizio dei suoi diritti difensivi, il che sarebbe doppiamente grave perché contro i principi costituzionali ed anche contro l'accertamento della verità, che è proprio lo scopo del processo.

Altri ancora sostengono che lo scopo sarebbe quello di assicurare la persona dell'imputato al processo. Ciò non può essere accolto nemmeno come giustificazione teorica nel codice attuale, sol che si ponga mente ai due istituti della contumacia (per cui il processo può svolgersi anche senza la presenza dell'imputato), ed al fatto che l'imputato detenuto può rifiutarsi di partecipare al processo.

Altri ancora — fanno riferimento alla gravità dell'accusa che, invece, non dovrebbe mai essere ritenuto elemento sufficiente per giustificare la carcerazione preventiva; a parte la considerazione che, in tal caso, si farebbe riferimento ad esigenze astratte del processo.

Alla stregua delle brevi considerazioni svolte, appare per noi evidente la opportunità di eliminare dalla previsione legislativa il mandato di cattura obbligatorio, ed in questo senso concordiamo con il progetto della Commissione e per questo aspetto continueremo a sostenerlo.

È proprio questo istituto che ha causato le carcerazioni preventive più ingiuste e che è ingiusto esso stesso non solo per l'innocente, ma anche per il colpevole. L'ingiustizia per l'innocente è evidente e per il colpevole basta osservare che troverà più conveniente il clima del carcere giudiziario, anziché quello più rigido delle case di custodia. Proprio a causa di questo istituto le carceri, ancora oggi, hanno più ospiti in attesa di giudizio che in espiazione di pena. E, pensando alla percentuale di assoluzioni, appaiono evidenti le deleterie conseguenze del mandato di cattura obbligatorio, soprattutto in considerazione dei principi iniqui posti a base dello stesso istituto. Per un furto doppiamente aggravato di poche centinaia di lire, di un pollo, di una fascina di legno nel bosco, basta che concorra un precedente specifico per furto, la cattura è obbligatoria quando non solo possono esservi e vi sono attenuanti diverse (lenità del danno, il risarcimento del medesimo, ecc.) ma anche quando il furto è determinato da stato di bisogno, oppure furto non

vi è perché si è agito per errore o per consenso dell'avente diritto.

Ed aberrante appare l'altro principio secondo cui, nella determinazione della gravità del reato, si debba tenere conto delle aggravanti, ma non delle attenuanti. A nostro avviso, quindi, dovrebbe essere esclusa nel nuovo ordinamento la previsione del mandato di cattura obbligatorio ed ammettere, invece, il mandato di cattura facoltativo, nella sussistenza di alcune condizioni più precise.

Infatti, anche a fronte dell'articolo 13 della Costituzione solo un mandato di cattura facoltativo può trovare ingresso nel nostro ordinamento processuale: se — stante il disposto dell'articolo 13 citato — gli ordini ed i mandati di cattura devono contenere la sommaria enunciazione dei motivi che ne determinano la emissione, non si spiega il mandato di cattura obbligatorio: quale motivazione può adottarsi per un provvedimento che il giudice è obbligato ad emettere?

È vero che alcuni giuristi sostengono essere ripugnante alla coscienza etica e giuridica la facoltatività della cattura, ma noi riteniamo ripugnante proprio l'opposto principio. E crediamo di averlo dimostrato non solo con il richiamo all'articolo 27 della Costituzione (che sarebbe violato dalla equiparazione dell'imputato al condannato) ma anche con la considerazione che mai può giustificarsi la cattura obbligatoria per un cittadino se la personalità dello stesso e le modalità del reato commesso non richiederebbero alcun provvedimento cautelare.

In sintesi la Costituzione, attraverso l'articolo 13 ha, non soltanto, definito diritto inviolabile, come quello della difesa, del domicilio, della libertà e della segretezza della corrispondenza, la libertà personale del cittadino, ma ha anche dettato fondamentali norme processuali di attuazione, riservando al legislatore, soltanto una più dettagliata normativa, sotto il profilo dei casi e dei modi.

La nozione di libertà personale, ai sensi dell'articolo 13, riguarda la detenzione, la ispezione o la perquisizione personale, il fermo, l'arresto, la misura di sicurezza e ogni altra forma di restrizione della libertà personale, la durata della carcerazione preventiva ed il divieto di violenza fisica o morale sull'arrestato.

Quattro sono i cardini della disciplina della libertà personale, secondo il disposto costituzionale:

1. — La restrizione della libertà personale non è ammessa se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria (mandato o ordine di

cattura o di arresto), e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

II. — Solo, in casi eccezionali di necessità ed urgenza, possono essere adottati, da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, provvedimenti restrittivi della libertà personale. Non basta dunque la sola necessità o la sola urgenza, ma debbono ricorrere le due predette circostanze. Inoltre, i casi di necessità ed urgenza debbono essere tassativamente indicati dalla legge.

I provvedimenti restrittivi della libertà personale hanno il carattere della temporaneità, e devono essere di breve durata, che è rigidamente prevista dalla legge.

Essi devono essere comunicati all'autorità giudiziaria entro 48 ore dall'inizio della misura restrittiva della libertà personale, e debbono essere convalidati, entro le 48 ore successive, sotto pena di decadenza.

La convalida assurge, dunque, ad una funzione rilevante, in quanto in essa si concreta il controllo e la conferma, da parte della autorità giudiziaria circa la legalità del provvedimento, e si realizza, attraverso la stessa, l'accertamento dell'esistenza dei casi di necessità e di urgenza, voluti dalla legge, come presupposti del provvedimento coercitivo.

Non si può non rilevare che l'articolo 238 del codice di procedura penale, nel suo aggiornamento novellistico, si scosta dallo spirito e dalla lettera della Costituzione, introducendo, attraverso la proroga fino a sette giorni, una deroga a quei termini previsti dalla Costituzione, come durata massima del provvedimento restrittivo della libertà personale in coincidenza con altri ordinamenti che prevedono la stessa durata, onde limitare la situazione abnorme di limitazione di libertà e garantire che l'arrestato sia tradotto al più presto, davanti al giudice.

Si osserva inoltre, che le 48 ore, previste dall'articolo 13 della Costituzione per la convalida, corrispondono alla esigenza non solo di dar tempo al giudice per consentire l'esame delle condizioni giustificative del provvedimento, ma conseguono anche l'effetto di un virtuale prolungamento del precedente termine di 48 ore, previsto per la misura coercitiva di polizia.

III. — Determinazione della durata della carcerazione preventiva.

Da ciò discende la rilevanza costituzionale e generale dell'istituto della scarcerazione per decorrenza di termini.

IV. — Divieto di violenza fisica e morale sull'arrestato.

Il precetto costituzionale, oltre a condannare ogni tipo di tortura, anche nelle forme più raffinate, pone la esigenza di una nuova struttura del processo che renda, anche di fatto, impossibile ogni manifestazione equivalente alla violenza fisica e morale, e che quindi offra, anche in sede di indagini preliminari, immediate garanzie all'imputato.

Dalla dottrina, più avanzata, si esprime, oggi, più che mai, la esigenza di un capovolgimento legislativo dell'impostazione del problema della libertà personale, e quindi della disciplina dei provvedimenti che la limitano. Deve ispirare, in materia, la considerazione fondamentale di Francesco Carrara, secondo cui, « Quando ad un uomo al quale ieri la legge diceva: " tu non potrai essere scarcerato se non a titolo di pena dopo una condanna definitiva", si è detto: " tu dovrai subito andare in prigione, ma io ti concedo il diritto di chiedere di essere scarcerato, se così piacerà ai superiori", dimmi tu se può essere sincero il vanto di aver migliorato la condizione di quell'uomo, in quanto al prezioso diritto della libertà individuale ». Ed indubbiamente non sono mutate le cose da allora, se è vero che oggi è facoltativo, persino il provvedimento della libertà provvisoria.

Occorre che il legislatore, ispirandosi al dettato costituzionale, tenga presente che vige il principio che un provvedimento restrittivo della libertà, nei confronti di una persona, che non è stata condannata, è una detenzione arbitraria.

Del resto la nostra legislazione, oltre a soffrire della smisurata discrezionalità del giudice nella emanazione di misure restrittive della libertà personale, e nella possibilità di revocarle, conosce anche norme, che pongono praticamente nelle mani del pubblico ministero la possibilità di influire largamente sulla libertà dell'imputato (articoli 280, terzo comma, 281 del codice di procedura penale).

Si pensi alla riconosciuta facoltà del procuratore della Repubblica che può, invece di provvedere alla domanda di libertà provvisoria, nei modi stabiliti dall'articolo 280, sottrarre all'arrestato la possibilità di conoscere anche i motivi del provvedimento negato, e sottrarsi alla dovuta motivazione di diniego, con il rinvio a giudizio dell'imputato detenuto e con la conseguente impossibilità per il collegio di provvedere in merito.

Si ritiene, infatti, che il relativo provvedimento adottato dal collegio debba essere annullato, per incompetenza funzionale e che sulla domanda di libertà provvisoria debba

provvedere il pubblico ministero, concedendo il beneficio, ovvero, trasmettendo gli atti al giudice istruttore, con la richiesta di rigetto. Cioè si arriva alla conclusione che si può, persino, far retrocedere un provvedimento, che è indubbiamente connesso all'intero processo, facoltà che non è consentita per la prova processuale, e che invece è ammessa per contestare il diritto alla libertà nei confronti dell'imputato detenuto.

Ne consegue l'esigenza che il cittadino sappia per quali fatti può essere limitata la propria libertà personale.

Non a caso l'articolo 13 della Costituzione prescrive che nei soli casi e modi previsti dalla legge può essere ammessa la restrizione della libertà personale.

È questo uno dei punti cruciali che la riforma deve affrontare. Non basta infatti eliminare la obbligatorietà del mandato di cattura — una certezza rigoristica alla rovescia — occorre anche rendere chiaro in quali casi, in ogni ipotesi, non potrà essere preventivamente arrestato o comunque divenire oggetto di limitazione della libertà personale.

Noi riteniamo, quindi, che non basti il riferimento al concetto di pericolosità quanto mai vago e non certo desumibile da pregresse condanne.

Il nuovo codice di procedura penale dovrebbe, pertanto, affermare il principio che il mandato di cattura non può essere emesso in nessun caso per un reato politico, né per reati la cui pena edittale massima non superi i 15 anni.

Pensiamo che un codice di procedura che garantisca la libertà di opinione di stampa, di partecipazione alle scelte politiche del Paese non può porre sullo stesso piano il reato politico e il reato comune.

Già il grande Carrara aveva affermato il carattere fittizio del delitto politico, che egli si rifiutò di trattare perché estraneo al diritto criminale.

« I principi assoluti del giure penale esistono essi nel tema del reato politico ? »

« Evvi egli possibilità di rintracciare siffatti ordini ? Evvi egli utilità nel trovarli ? »

« Io sono venuto a dubitarne seriamente ».

Per questo egli riteneva non utile tessere una fragile tela politica perennemente disfatta dalle alterne vicende.

Quale che sia la opinione e anche chi realisticamente valuti la storica arbitrarietà del reato politico non può disconoscere che esso esige un diverso trattamento e che si debba escludere la possibilità di emanare mandato di cattura.

Diversamente per la parte che può e vuole colpire l'avversario politico sarà sempre possibile affermarne la pericolosità, talché se non si esclude tale facoltà si rischia nella pratica di attuare un sistema più sfavorevole all'indiziato di reato politico che non a quello di reato comune.

## VI. — IL VINCOLO DEL SEGRETO DI STATO NEL VIGENTE PROCESSO PENALE

### *Necessità della riforma dell'articolo 352 del codice di procedura penale.*

Una delle questioni sulle quali gli sviluppi della nostra vita politica hanno richiamata l'attenzione, nel senso di postulare una disciplina coerente ai vigenti principi democratici, è quella sulla testimonianza vietata dal cosiddetto segreto di Stato (articolo 352 del codice di procedura penale). Il dibattito, come è noto, è stato ripreso in tutte le sedi a margine del comportamento adottato dall'autorità giudiziaria in sede di valutazione di responsabilità penali emerse durante l'affare SIFAR.

Poiché non è possibile occuparsi del profilo processuale della questione ignorandone le premesse di diritto sostanziale, ricorderemo brevemente anzitutto che è perentorio dovere del legislatore, e poi dell'interprete, occuparsi dell'interesse al segreto di Stato in stretta correlazione ad altro interesse rilevante costituito dalla conoscenza della verità e dalla tutela delle libertà personali. Il problema della salvaguardia dal segreto è quindi sempre un problema essenzialmente di limiti. Infatti, così come la pubblicistica anglo-sassone ha posto in rilievo, la ricerca della verità deve poter procedere per vie e testimonianze collaterali a quelle che appaiono indispensabili escludere, fuggendo però sempre con decisione il sospetto che il segreto possa servire a riparare il Governo da critiche o a impedire che siano evidenziati aspetti di inefficienza. In secondo luogo, è quasi unanimemente accolto il principio che non sia il criterio formale (requisito dalla legalità) a definire il segreto di Stato, ma che questo si qualifichi invece in base ad un criterio misto obiettivo-subiettivo che giudichi attuale la possibilità di un danno consistente allo Stato. Ne deriva come diretta conseguenza che non va esclusa una sede di sindacato su quanto è assunto come coperto dal segreto da parte di chi avrebbe il dovere di testimoniare.

Se ricerchiamo sistemi di impronta autoritaria apparentati col nostro, possiamo ritrovarne forse un esemplare nella legge francese per la quale financo i prefetti possono procedere alla confisca preventiva degli oggetti in cui è incorporata la prova coperta da segreto militare. Ma, fatto salvo questo pesante intervento, appartiene pur sempre al tribunale di apprezzare il carattere confidenziale o segreto su cui i funzionari ripongono il rifiuto di deporre.

Il sistema adottato nel codice di procedura penale ancora vigente — con la massima latitudine assegnata al concetto del segreto di Stato, con il rifiuto che può essere opposto da qualunque funzionario e non dal solo responsabile politico di quel ramo dell'amministrazione, con il blocco che la dichiarazione produce su ogni sviluppo dell'iniziativa indagatrice del giudice — è chiaramente intonato ad una concezione autoritaria, e non democratica, dell'attività dello Stato ed apre la via a quello che è stato definito « il contrabbando della ragion politica », cioè alla macchinazione di disegni che premono per fare uscire il corso della vicenda democratica dal libero gioco delle forze legittimamente operanti. E perciò che, nel clima dal quale è recentemente scaturita l'obiettiva esigenza di un controllo parlamentare su questa parte della attività dello Stato, si insiste nel proporre una radicale revisione della disciplina in vigore, mediante la seguente formulazione: una riforma democratica del codice di procedura penale non può ignorare la necessità della riforma dell'articolo 352 del codice di procedura penale.

Un recente processo, celebratosi davanti il tribunale di Roma, è troppo noto ed ha scoperto le risorse autoritarie di cui si è avvalso l'esecutivo per tentare di seppellire la verità sulle vicende del 1964 attraverso gli *omissis*, perché sia necessario illustrare la struttura dell'articolo 352 del codice di procedura penale.

Il problema interessa l'autonomia della magistratura dall'esecutivo, chiama in causa, attraverso l'articolo 82 della Costituzione, gli stessi poteri di inchiesta del Parlamento, la cui commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri, con le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, per cui democratizzare l'articolo 352 del codice di procedura penale significa tutelare, ad un tempo, le prerogative del Parlamento, dell'ordine giudiziario, e soprattutto le libertà del cittadino.

La questione del segreto di Stato, comprendente il segreto militare, quello diplomatico, quello di gabinetto e quello amministrativo, si pone in modo radicalmente diverso a seconda del tipo di ordinamento.

Negli ordinamenti di tipo assolutista, il segreto di Stato (*le secret du roi*) si fonda sul potere discrezionale dell'autorità di vietare le informazioni di notizie. Di conseguenza il segreto di Stato è radicato su un criterio puramente soggettivo e potestativo dell'autorità, senza alcuna garanzia. In regime parlamentare il segreto di Stato non può non tener conto che il diritto alla informazione, definito « chiave della democrazia », è un elemento fondamentale per la funzione dei controlli del Parlamento e di partecipazione alla vita pubblica del cittadino.

Per questo, dagli studiosi di orientamento democratico, si afferma, sia pure in modo vario, la esigenza che si debba tener conto del diritto all'informazione e che l'eccezione a tale diritto, espressa dal segreto di Stato, debba essere controllata, sotto il profilo della sussistenza dell'interesse pubblico.

In questo senso vi è una lunga tradizione ed una interpretazione costante della pubblicistica democratica inglese e francese.

Il giornale *Times*, fin dall'aprile del 1878, spiegava il fondamento del segreto, fondandolo sull'interesse pubblico (*as the interest of the country requires*).

Altri studiosi come il Séché (*L'intérêt public et le secret en régime démocratique*) affermano ugualmente che è il pubblico interesse che può prevalere solo in limitate, determinate e controllabili circostanze. Ma è proprio l'interesse pubblico, che può giustificare il segreto di Stato, che porta a concludere che quando l'interesse della verità giudiziaria lo esiga (esempio attentato all'ordinamento costituzionale) non è eccezionale il segreto di Stato. Qui, infatti, l'interesse pubblico non può essere quello di mantenere il segreto, anzi esso, in tal caso, comanda di far conoscere tutti gli elementi di prova necessari.

Questa esigenza politico-costituzionale, fondata proprio sull'interesse pubblico, *fa venir meno la possibilità di configurare il segreto di Stato* e fa rivivere il dovere opposto di rendere pubblico il complesso dei fatti.

Non denunciare o occultare i fatti è un reato per chiunque, anche per i più elevati organi dello Stato. Questa nostra posizione trova una conferma nella recente sentenza del giudice istruttore del tribunale di Roma, dottor Moffa che ha così concluso il provve-



dimento di archiviazione degli stralci della relazione Beolchini, per la pratica impossibilità di acquisire elementi di prova coperte da segreto da parte di organi dello Stato (la questione degli *omissis*).

Si dice infatti nella sentenza:

« È infatti ben chiaro che non può sussistere il segreto per nascondere la immoralità e il reato. Quando non sussista l'attualità dell'interesse al segreto, è ovvio che il vincolo ceda di fronte a necessità politiche di un ordinamento basato sul sindacato dell'opinione pubblica e sulla responsabilità dei ministri ».

Il vincolo cede per motivi di ordine particolare:

a) al diritto della difesa quando i fatti, ai quali si riferisce il segreto, compendiano, in sé stessi le prove a discarico dell'imputato. È ovvio allora che il vincolo ceda di fronte alla necessità della difesa;

b) al reato, quando i fatti, ai quali è applicato il segreto, sono delittuosi. È ovvio che il vincolo ceda, giacché non si verterebbe più in tema di segreto, concernente la sicurezza o altro legittimo interesse politico, comunque si pretendesse di qualificarlo.

#### *Definizione dell'oggetto del segreto di Stato.*

Oltre all'aspetto dell'interesse pubblico, in regime democratico, il segreto di Stato deve essere circoscritto rigorosamente alla materia.

A tal proposito occorre rilevare che il decreto 11 luglio 1941, n. 1161, non può essere applicabile, e deve ritenersi incostituzionale. In primo luogo perché il detto decreto ha carattere eccezionale, in quanto legato al periodo bellico, come la sostanza e la data del decreto denunciano. Basti riflettere ad esempio che al n. 11 dell'allegato al decreto, si prevede, come oggetto di segreto: — pensieri ed attività di Governo — direttive ed orientamento ed attività del regio governo nelle trattative internazionali.

Se fosse vigente il decreto del 1941, in tema di segreto militare, sarebbe inibito ad un Parlamento democratico anche la discussione sulle direttive e gli orientamenti del Governo negli affari internazionali. Del resto il carattere del predetto decreto riproduce il potere illimitato, tipico di un regime assolutista, di estendere il segreto anche a notizie non espressamente indicate nello stesso provvedimento. Coerentemente la dottrina più ac-

creditata (vedi Séché), indica tassativamente l'oggetto del segreto militare nel materiale e nelle infrastrutture militari, nelle operazioni militari e nella condotta delle operazioni. Analogamente, anche il codice penale del 1889, all'articolo 107, indicava l'oggetto della materia del segreto militare nei disegni, piani militari, e nelle informazioni riguardanti il materiale, le fortificazioni e le operazioni militari.

In sintesi, le ragioni di pubblico interesse, il diritto alla difesa, la superiore necessità di reprimere un attentato contro lo Stato, e la eventuale estraneità della materia a quella del segreto di Stato escludono che si possa configurare il segreto militare.

Del resto, il problema del segreto di Stato assume oggi, nel dibattito pubblico degli scienziati di ogni paese e, particolarmente, in questo momento, degli inglesi, un'importanza sempre più grande, in quanto si afferma ormai apertamente che, di fronte all'allucinante sviluppo della scienza, l'abuso del segreto di Stato da parte dei governanti può risolversi in un olocausto dell'umanità o di tanta parte di essa, per cui il problema del controllo del segreto di Stato da parte degli organi rappresentativi della volontà popolare diviene essenziale ai fini anche della stessa sopravvivenza umana.

Indubbiamente, anche dall'angolo visuale più specifico, ma non meno politicamente rilevante, sotto il quale si riguarda in questa sede la questione, assume importanza decisiva la introduzione, nel nuovo codice di procedura penale, di norme che realizzino il controllo e la limitazione del segreto di Stato e del segreto di ufficio.

La innegabile importanza del problema ha indotto i nostri contraddittori ad invocare la esigenza di un rinvio ad una legge speciale, o a limitarsi a rilevare la inadeguatezza della nostra proposta.

Abbiamo proposto, con un nostro emendamento, che il nuovo codice di procedura penale preveda che il vincolo di segreto di Stato ceda in ogni caso di fronte alle necessità della difesa e della accusa, e nelle ipotesi in cui i fatti per i quali si invoca possano rivestire carattere delittuoso, e particolarmente in quello di attentato alla libertà dei cittadini e degli ordinamenti democratici.

Nel predetto emendamento abbiamo chiesto anche che sia, in ogni caso, determinato l'oggetto del segreto di Stato.

Sappiamo che si sono ventilate, da qualche parte, proposte interessanti in tal senso.

Siamo, naturalmente, disposti a prendere in considerazione tutte le soluzioni suscettibili di migliorare le nostre proposte nel senso indicato.

## VII. — LA PROVA INDIZIARIA

Ha colpito indubbiamente nel segno la critica di una importante corrente dottrinarie, la quale ha rilevato il silenzio del testo governativo e del progetto della Commissione di riforma del codice di procedura penale, sulla questione del processo indiziario. Infatti, chiunque voglia davvero demolire il processo inquisitorio non può rinunciare a fare i conti con la questione cruciale della prova, e specialmente della prova giudiziaria.

Su tale questione non vorremo, ne potremo dar fondo a tutti gli aspetti di un dibattito secolare, ricchissimo, che interessa la questione della prova diretta ed indiziaria.

Indubbiamente, con maggiore aderenza alla coscienza popolare, gli antichi classici osservavano ed i moderni assertori del sistema accusatorio ribadiscono che, come cento conigli non fanno un cavallo, gli indizi, in quanto non possono mai contenere, per definizione, elementi autosufficienti di verità, non possono, sommandosi, costituire la prova.

Il codice di procedura penale all'articolo 479 parla solo di prova. Tuttavia, dottrina e giurisprudenza hanno costruito la teoria della prova indiziaria, per cui vi sono cittadini che possono essere condannati sulla base di prove piene, e cittadini che sono giudicati e condannati sulla base di elementi, che prove non sono, ma che costituiscono il rattoppo di circostanze probatorie ed insufficienti. Naturalmente, tanto più barbarico è il fondo della teoria della prova indiziaria, tanto più doviziose sono le costruzioni dottrinarie e più sottili le argomentazioni che si erigono per puntellare questo relitto dell'era inquisitoria del processo penale.

Ma la coscienza popolare rifiuta di ammettere un metodo di indagine che affida, non ad elementi oggettivi il fondamento della prova, ma al cemento delle astrazioni logiche la funzione di colmare i vuoti della indagine processuale.

Si obietta che, ove non si condannasse anche attraverso la prova indiziaria, molti reati sfuggirebbero alla punizione, ripetendo con ciò un argomento che un tempo valeva anche per la tortura, ed oggi si utilizza per

coonestare abnormi espedienti nel corso dell'indagine di polizia giudiziaria.

Si riconosce apertamente da parte della giurisprudenza che gli indizi sono elementi incerti di prova, tuttavia se ne ammette generalmente l'efficacia probatoria, purché siano gravi, concordanti, logicamente connessi tra loro in modo che se ne possa dedurre una ragionevole rappresentazione degli stessi fatti e della parte che vi abbia avuto l'imputato.

Il ricorso alla logicità dell'azione è tuttavia un criterio pericoloso perché non sempre la condotta umana è ispirata dalla ragione, anche nei casi in cui l'imputato sia esente da vizi mentali o da anomalie psichiche.

Per approdare alla validità della prova per indizi si fonda il discorso su due presupposti e, normalmente, per la constatazione che essa può essere assunta a fondamento della pronuncia della condanna, in quanto la legge processuale penale non stabilisce di regola limiti di prova per l'accertamento del reato, e stante il principio dominante del libero convincimento del giudice. L'impostazione del ragionamento deve invece essere capovolta.

Infatti il ricorso ai due predetti principi fondamentali, la libertà di prova e il libero convincimento, è effettuato a sproposito, in quanto, proprio perché questi due principi presiedono al processo penale per garantire la piena e documentata acquisizione della prova e non per giustificare l'acquisizione di incerti elementi di essa, risulta inammissibile la prova per indizi. Si richiede comunque che la prova indiziaria scaturisca da fatti certi e dotati di significato univoco e tutti convergenti in unica direzione tali da fornire quella stessa certezza giudiziale del reato che è consentito desumere nei singoli casi dalla prova diretta.

Questa equazione fra la prova indiretta e la prova diretta è tuttavia impossibile, in quanto la natura dei due procedimenti di prova: quella indiziaria e quella per prova diretta è intrinsecamente diversa. Del resto, nella prassi giurisprudenziale, si colgono due tendenze che sono insieme l'espressione di una inevitabile ammissione della incertezza della prova indiziaria e del disagio a riconoscere la validità. Infatti, mentre una corrente della giurisprudenza, come si è visto, chiede alla prova indiziaria ciò che non può dare, cioè la stessa certezza giudiziale della prova diretta, un altro orientamento della giurisprudenza si accontenta che gli indizi convergenti debbano indurre con la massima probabilità ad una opinione affermativa le-

galmente giustificata. Dunque, dei due orientamenti, l'uno non volendo rinunciare alla certezza della prova finisce per consigliare in pratica la rinuncia della prova per indizi, l'altro viceversa, accontentandosi della semplice, anche se si dice massima probabilità, abdica al fine del processo, che è la certezza.

Si ritiene, inoltre, fondamentale un altro requisito per la prova indiziaria, quello della continuità degli indizi, per cui quando gli indizi concorrano insieme a danno dell'imputato essi potrebbero assurgere nel loro complesso a valore di prova sufficiente per la condanna solo nel caso in cui possano logicamente connettersi l'uno all'altro, in una serie interrotta, che poi si riallacci senza soluzione al fatto da accertare, per cui, in caso diverso, i singoli indizi discontinui, possono costituire base per sicure conclusioni. Ne consegue la esigenza di una valutazione globale di tutti gli indizi nel loro insieme. Tuttavia i limiti con i quali si accoglie la critica agli indizi costituisce un altro elemento pericoloso nella valutazione della prova cosiddetta indiretta, in quanto la stessa giurisprudenza afferma che non giova la prova dei singoli indizi considerati isolatamente uno dall'altro, quando non si pervenga alla svalutazione totale di ciascuno di essi, per cui anche una svalutazione parziale degli stessi indizi non sarebbe sufficiente a porre in crisi il processo indiziario.

Per questo proponiamo che non sia ammissibile il procedimento indiziario nel nuovo processo e che, e subordinatamente, comunque, si introduca legislativamente che, limitatamente ai casi nei quali si possa offrire la stessa certezza della prova diretta, sia ammissibile la prova indiziaria, e che in ogni caso debba valere non il criterio della probabilità, ma della certezza.

Colpisce la singolare obiezione, che la eliminazione o la disciplina legislativa della prova indiziaria, contraddirebbero il principio del libero convincimento del giudice, dimenticando che il processo indiziario è il prodotto e l'avanzo dell'epoca delle prove legali e del processo inquisitorio, un surrogato di prova partorito dalla legge dei sospetti, e che il libero convincimento non significa arbitrio del giudice, per ovviare al quale esiste il precetto costituzionale della motivazione come controllo reale della prova, ma anche come garanzia che ogni cittadino non solo deve presumersi innocente, ma anche che può essere condannato soltanto sulla base di una prova intrinsecamente eguale, e cioè diretta ed oggettiva.

#### VIII. — LA PARTECIPAZIONE POPOLARE ALL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

Uno dei punti caratterizzanti, senza dubbio uno dei principali, in una riforma del processo penale, è l'attuazione o meno della diretta partecipazione del popolo alla giustizia.

Dalla introduzione o dalla carenza di questo principio e dal modo concreto, con cui possa essere attuato, si ricava il giudizio su un determinato tipo di processo e, più in generale, sul tipo stesso dello Stato. Non c'è infatti democrazia, se il popolo non partecipa insieme al governo della cosa pubblica e alla amministrazione della giustizia.

I diritti di tutti i cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale (articolo 49 della Costituzione) ed all'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (articolo 3 della Costituzione), hanno il loro equivalente, nella sfera, non solo giurisdizionale, ma in quella più lata della vita giudiziaria, nell'articolo 102, che prevede la partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

Il predetto disposto costituzionale non può essere considerato come un elemento decorativo, di cui si può anche ignorare l'attuazione; esso costituisce il pilastro della democrazia nell'esercizio della vita giudiziaria. Se non si attua, non è soltanto la funzione giurisdizionale, ma è la stessa democrazia, nel suo complesso, che risulta zoppa. Un ruolo insostituibile spetta dunque al giudice popolare nell'amministrazione della giustizia, insieme al giudice togato, per la realizzazione di una giustizia che sia non solo amministrata in nome, ma « fatta » direttamente dal popolo. Solo a questa condizione sarà colmato il distacco che oggi esiste fra i contenuti della funzione giudiziaria e la coscienza popolare. Chiamando così, come prescrive la Costituzione, il popolo ad essere protagonista dell'esercizio di una funzione, che è prerogativa inalienabile della sua sovranità, si potrà superare lo iato esistente, e porre alcune valide premesse per la soluzione della crisi della giustizia.

L'obiezione che si solleva, secondo la quale, il giudice popolare non sarebbe idoneo ad amministrare giustizia, viene di lontano, ed è stata sconfitta dalla stessa esperienza storica. Altre volte, nei secoli passati, e anche più recentemente, si pretese di parlare

a nome del popolo e di esserne il procuratore per mandato divino, di un rappresentato mai consultato, ma il moto stesso della civiltà ha rovesciato le posizioni, talché oggi, risulta dallo stesso diritto comparato, che il processo per giuria popolare è accolto nella maggior parte del genere umano (USA, URSS, Inghilterra, Cina Popolare, Francia, Cecoslovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, India, Giappone, ecc.). Il nostro Paese resta fra i pochi a non aver reintrodotta, dopo la caduta del fascismo, il processo per giuria popolare, il quale è, del resto, inseparabile dal procedimento accusatorio, come ricordava il Mittermayer. Per questo, la nostra Costituzione ha previsto, che non solo la giustizia deve essere amministrata in nome del popolo, ma che deve essere direttamente esercitata dallo stesso.

Se dovesse permanere l'attuale situazione di deformata e mutilata attuazione della Costituzione, assisteremmo, proprio in sede di una riforma che ha tra i suoi principi quello di attuare la Costituzione, il tentativo di riprodurre all'insegna della Costituzione una soluzione opposta a quella tassativamente prevista dalla stessa, con il risultato pratico di inserire, mantenendo l'attuale struttura del processo, investiture autoritarie, rifiutate dall'epoca moderna, che ricusa gli oracoli e le concezioni di caste privilegiate, anche se fondate su pubblico concorso.

Chi crede nel ruolo primario della giustizia nella vita dello Stato, e che pur tuttavia stentano ancora ad accettare di condividere con la rappresentanza popolare la funzione giurisdizionale, non può non prendere atto di una realtà, che questa posizione favorisce chi vuole mantenere il giudice su una posizione subalterna e periferica. Il ruolo del giudice togato sarà tanto più elevato, e la sua autorità sarà tanto più agevolmente riconosciuta, quanto più il giudice togato si troverà ad operare insieme ai rappresentanti popolari con i quali, e attraverso i quali, il giudicato ritroverà le sue radici nella volontà della comunità nazionale. Lo stesso argomento, che si oppone alla richiesta di acquisire alla magistratura il ruolo riservato dalla Costituzione, rivela la sua fragilità, solo se si ha la coerenza di opporgli la risposta che la stessa Costituzione offre: una magistratura composta, inscindibilmente, da giudici togati e da giudici popolari. È noto, infatti, l'argomento opposto, secondo il quale non è possibile conferire maggiori poteri al magistrato, in quanto egli non è responsabile di fronte al popolo come il Parlamento e come gli al-

tri poteri dello Stato. Indubbiamente la obiezione contiene, allo stato attuale delle cose, una profonda verità, ma è anche il frutto di una evidente doppiezza. Non si può infatti dimenticare, che la parte che solleva una simile obiezione, cerca di guadagnare due volte: una volta, sulle proprie inadempienze passate e, una seconda volta, sulle future inadempienze. Infatti, prima ha opposto resistenza alla introduzione della giustizia, e poi oggi, facendosi forte di tale situazione, rimprovera alla magistratura tale condizione, che l'ha privata del contatto e della responsabilità con e verso il popolo, per rifiutare alla magistratura un ordinamento che la collochi al livello dei poteri previsti dalla Costituzione.

Anche, e soprattutto noi, ci facciamo carico del problema della responsabilità, al quale non può sfuggire alcun potere dello Stato, partendo anche dalla esperienza quotidiana, che offre motivi, seri e molteplici, di critica al funzionamento della vita giudiziaria, fino al punto di impigliarla in una crisi, sulla cui gravità nessuno dubita.

Ed è proprio, anche partendo dalla necessità di una riforma della macchina giudiziaria che renda la giustizia partecipe dei problemi della società, che affermiamo e proponiamo che la chiave della questione della responsabilità della magistratura è offerta dalla Costituzione stessa, attraverso la diretta partecipazione popolare alla vita giudiziaria, sia attraverso l'organica collaborazione fra il giudice popolare e il giudice togato, sia attraverso l'intervento integrativo nell'esercizio dell'azione penale, attraverso l'azione penale popolare.

I Costituenti dichiararono il loro aperto favore verso il processo per giuria popolare. L'onorevole Mastino nel presentare l'emendamento, che fu accolto nella formulazione definitiva del vigente articolo 102, dichiarò testualmente: « Con la formulazione da me proposta, affermo innanzi tutto, in modo positivo che il popolo deve partecipare all'amministrazione della giustizia, diversamente da quanto è detto, nell'emendamento dell'onorevole Targetti, in cui ciò è affermato, solo come possibilità.

« Dico poi, che tale partecipazione del popolo deve avvenire in forma diretta. Perché non parlo di giuria? Non perché voglia rinunciare ad alcuna delle conquiste, o ad alcuno dei vantaggi che la decisione del popolo, può rappresentare, ma in quanto voglio evitare tutti i possibili inconvenienti manifestati. Io penso, cioè, che in sede di legisla-

zione penale, e di procedura penale, possa trovarsi una soluzione diversa da quella tradizionale, che ci consenta di eliminare quegli inconvenienti.

« Tutto questo potrà essere esaminato in sede tecnica, perché solo allora il problema potrà essere esaminato, sia con maggiore e più profonda valutazione, sia, non solo in sé, avulso da tutti gli altri, ma inserito nella valutazione giuridica generale ».

Anche il gruppo socialista dichiarò che « la giuria popolare è la miglior forma in cui si manifesta la partecipazione del popolo alla giustizia ». Il complesso dei lavori dimostra che i Costituenti riconobbero, che l'obbligo della motivazione può rispettarsi anche nel procedimento per giuria popolare. Si osservò, infatti, che il magistrato dovrebbe ricondurre le risultanze del verdetto ai presupposti del diritto. Con l'emendamento, da noi proposto, si tende appunto a realizzare gli obiettivi indicati dai Costituenti, quello della introduzione del processo per giuria popolare, e la necessità di armonizzare la deliberazione del verdetto con la necessità di motivare la sentenza, attraverso una nuova struttura, che realizzi la collaborazione del magistrato togato con il giurato in sede di elaborazione della stesura della motivazione che dovrà ricondurre il verdetto ai presupposti giuridici e alla esigenza di una succinta esplicazione logico-giuridica dello stesso.

È previsto che il processo per giuria popolare sia adottato nei processi politici e nei reati più gravi secondo una proposta delle sinistre alla Costituente, sostenute anche attraverso un emendamento che reca la firma di Palmiro Togliatti.

Nel corpo dell'emendamento proposto si prevede la composizione del collegio dei giurati, la estrazione ed una larga previsione del diritto di ricusazione connaturato al tipo di processo.

Tendiamo con ciò ad affermare l'esigenza di introdurre in termini moderni il processo per giuria popolare. Nel corso del dibattito in Commissione sono state avanzate generiche critiche alla struttura dell'emendamento. Non restiamo rigidamente vincolati ad un particolare modello di processo per giuria popolare, e coglieremo l'occasione che il dibattito in Aula ci offrirà, per accettare ogni altro emendamento, o emendamento all'emendamento, che obbediscano al fine suddetto.

Anche con l'emendamento, che attribuisce al cittadino la facoltà di esercizio dell'azione penale si risponde ad una duplice esigenza, quella di inserire il popolo nell'esercizio della

azione penale ed introdurre una forma di controllo operativo in tutti i casi in cui sia carente l'ufficio del pubblico ministero.

La soluzione che proponiamo riflette la aspirazione del movimento democratico che, fin dai primi anni del secolo, prospettando l'obiettivo di riforma dell'istituto del pubblico ministero, avanzò l'indicazione di introdurre l'azione popolare. Nell'ultimo convegno, organizzato dai Gruppi di azione per la giustizia, a Roma, sul tema del pubblico ministero fu nuovamente delineata questa soluzione, con una esauriente risposta a quanti, nel tentativo di conservare l'attuale ordinamento, cercano ancora di opporre una pretesa incostituzionalità dell'azione popolare. In realtà, l'articolo 112 della Costituzione, non offre alcun appiglio, in quanto non prevede l'esclusiva titolarità dell'azione penale da parte del pubblico ministero. L'articolo 112 afferma, infatti, che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, ma non afferma che debba essere il solo a poterla esercitare. Anzi, l'affermazione dell'obbligo pone il problema del controllo dell'obbligo, problema che oggi resta scoperto e che, nemmeno, il progetto della Commissione cerca di risolvere. L'istituto della archiviazione risponde solo parzialmente al dovere tassativo affermato dall'articolo 112, e cioè al caso in cui il pubblico ministero abbia iniziato l'azione penale e successivamente ritenga di dovervi rinunciare per manifesta infondatezza. Ma nel caso in cui il pubblico ministero non abbia iniziata l'azione penale, quale rimedio offre il progetto di riforma? Nessuno. E a questa obiezione si cerca di sfuggire, con sommario rifiuto della proposta e, comunque, non proponendo nemmeno una soluzione diversa, che possa colmare la carenza di ogni controllo democratico. In realtà, si tocca qui, uno dei punti più politici della riforma. Il pubblico ministero, come è noto, è oggi sottoposto alla vigilanza del ministro di grazia e giustizia, il che rende ancora più delicata ed urgente la soluzione dell'obbligo di esercizio dell'azione penale attraverso il controllo dello stesso. Lo Stato deve essere garantito che, in caso di difetto di esercizio dell'azione penale — chiunque possa essere colui, nei cui confronti si è negletto tale obbligo — si possa, e si debba procedere attraverso un intervento integrativo, che renda inutile l'inerzia del pubblico ministero.

È evidente che non può essere valida la risposta che il pubblico ministero, che non adempisse all'obbligo di esercizio dell'azione penale, sarebbe lui stesso passibile dell'azione

penale. Questa è una ipotesi di scuola, poiché in realtà si propone che l'ufficio del pubblico ministero, che è impersonale, controlli se stesso, e denunci se stesso attraverso un suo rappresentante, una ipotesi tanto più irrealizzabile in quanto, il mancato esercizio della azione penale, ove abbia origine in un intervento politico, poteva sempre beneficiare di un secondo intervento, che garantisca l'impunità a chi abbia bloccato, precedentemente, l'avvio dell'azione penale.

Con il nostro emendamento si prevede la facoltà del cittadino di esercitare l'azione penale per ogni reato perseguibile d'ufficio e si sanciscono, altresì, le garanzie necessarie sia per assicurare la fondata contestazione del reato e la sua persecuzione, sia per prevenire e punire ipotesi di temerario esercizio dell'azione stessa.

#### IX. — RIFORMA DEL PROCEDIMENTO PER CASSAZIONE

È questo un punto da noi giudicato cardine dei lineamenti di un procedimento coerentemente accusatorio e come tale sottratto allo schema autoritario e piramidale dell'ordinamento giudiziario attuale che permea profondamente il codice vigente; e per certi versi rappresenta quindi nel complesso delle nostre proposte emendative uno dei mutamenti più qualificanti, in quanto attenuano al procedimento avanti quel supremo organo giudicante che nella sua attuale composizione e struttura rappresenta la più tenace remora ad un moderno e democratico sistema giudiziario. Punto per altro, questo, nel quale si concretizza per il legislatore, a nostro avviso, più significativamente l'attuazione della Costituzione in tema di ordinamento giurisdizionale, proprio perché investe il procedimento avanti quell'organo supremo cui compete il controllo per « violazione di legge » previsto dall'articolo 111 della Costituzione chiamato ad esplicare la sola ed altissima funzione giudicante di legittimità, garante dell'*habeas corpus*.

Per questo il gruppo comunista ha presentato emendamenti che vanno nella direzione di una radicale revisione di questo procedimento, i quali miravano e mirano in via principale:

all'eliminazione del procedimento a sezioni unite;

subordinatamente ad ottenere:

la revisione del procedimento penale a sezioni unite al fine di stabilire la tassatività dei casi da prendere in esame;

il rispetto del principio della precostituzione del giudice per legge, attraverso la elettività da parte dell'intero corpo dei magistrati, dei giudici delle sezioni unite e la periodica rinnovazione degli stessi. Più ancora, nel merito del procedimento, l'opposizione comunista ha proposto come criterio direttivo:

la previsione tassativa dei casi nei quali è ammesso l'annullamento senza rinvio da parte del giudice di cassazione, con eliminazione di valutazioni discrezionali da parte dello stesso;

l'obbligatorietà del dibattimento nei procedimenti per rimessione ad altro giudice;

la previsione dell'obbligo delle conclusioni della difesa nel procedimento per cassazione.

Il dibattito in Commissione su problemi di questa incidenza e portata, ignorati volutamente dal disegno di legge Gonella, sui quali tanta pubblicistica democratica si è impegnata, hanno registrato una reale diserzione delle forze di maggioranza che, con una opportunistica linea difensiva, si sono sottratte ad un confronto su questo qualificante terreno di rinnovamento e di adeguamento costituzionale.

Troppo scopertamente comodo deve essere considerato l'argomento, fin troppo abusato per la verità nella discussione dell'attuale testo del disegno di legge delega, che i nostri emendamenti venivano ad incidere su materia apprezzabile, ma oggetto di diversa *sedes materiae* e cioè della riforma dell'ordinamento giudiziario. Il che non solo non risponde a verità, per essere il procedimento per cassazione parte non scindibile del processo penale più in generale, ma perché un codice di rito, per rispondere ai fini che si assegna ed al carattere accusatorio al quale vuole improntarsi, deve ancorarsi e saldarsi a corrispondenti e congeniali organi giudicanti.

Ritorna qui il discorso del rapporto non eludibile tra giudice e procedure, momento essenziale di un'opera di riforma che non voglia contraddire se stessa e violare così anche il carattere accusatorio del rito. Questa può dirsi la *vexata quaestio* del dibattito che ha contrapposto e contrappone l'opposizione comunista alle forze del centro sinistra sul tema più generale della necessaria e pregiudiziale relazione da stabilire tra riforma dell'ordinamento giudiziario e dei codici di rito, per quella necessaria complementarietà che presuppone un'opera di reale riforma del nostro sistema giudiziario. Partendo da questa nota posizione sulla pregiudizialità della

riforma dell'ordinamento giudiziario sulle riforme delle procedure ed in ogni caso dalla nostra propensione allo svolgimento di una opera parallela che non crei discrasie profonde, abbiamo sostenuto, coerentemente, la necessità di non lasciare vuoti di larghissima portata nel nuovo codice di procedura penale in rapporto a taluni organi giudicanti ed al loro rito e tra questi in particolar modo lo istituto della cassazione per i riflessi che determina nel procedimento relativo. Di contro, il Governo e la sua maggioranza hanno rifiutato di cimentarsi su questo terreno rinviandolo ad una incerta quanto generica riforma dell'ordinamento giudiziario. Lo stesso contrasto di fondo, come si vede, si è riprodotto per quanto attiene alle funzioni ed alla struttura del pubblico ministero, nel nuovo processo, e del pretore o giudice di pace.

L'unica concessione, a riguardo, fatta dalla maggioranza, rispetto ai criteri direttivi da noi proposti, è stata il solo accoglimento, indolore, dell'ultimo comma del nostro emendamento sulla previsione delle conclusioni della difesa nel procedimento per cassazione, a tutela del principio del contraddittorio e della garanzia dell'esercizio della difesa stessa. Aspetto apprezzabile, ma certo di dettaglio, che non può mutare il nostro severo giudizio negativo sul rifiuto sostanziale di tutto il corpo dei nostri emendamenti sulla revisione del procedimento per cassazione e sulla composizione delle sezioni unite.

Queste sono le ragioni per le quali intendiamo riproporre all'Assemblea in tutta la loro interezza i nostri criteri riformatori su questo aspetto determinante del nuovo processo penale.

Principi e posizioni queste sostenute, come è noto, da un qualificato, autorevole ed esteso movimento dell'opinione pubblica democratica, dagli operatori del diritto e dalla stessa Associazione nazionale magistrati nell'importante e non dimenticato convegno di Gardone. Sarà anche il caso di ricordare che, parzialmente, lo stesso onorevole Gonella giudicò, a suo tempo, necessario, con una sua proposta di legge, introdurre una modifica nel procedimento a sezioni unite.

Vogliamo qui brevemente riassumere le nostre posizioni espresse in Commissione e che verranno più estesamente illustrate in Aula.

Il nostro emendamento preminente vuole eliminare radicalmente l'istituto del procedimento a sezioni unite. Posizione volta a riportare il procedimento nell'alveo scrupoloso delle norme di garanzia costituzionale, dacché

la specialità del procedimento a sezioni penali riunite è caratterizzato dall'arbitraria composizione del collegio, dalla facoltatività dell'instaurazione del processo e dalla insindacabilità della scelta stessa di questo speciale rito. Procedimento che appare palesemente in contrasto con il nostro sistema di garanzie costituzionali e che ne rappresenta pertanto una vera e propria incompatibile deroga, come è stato da più parti scritto.

Infatti, vale solo la pena di ricordare, come l'articolo 34 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, dispone che le sezioni penali riunite siano convocate dal primo presidente o da un presidente di sezione da lui delegato. In questo sistema, quel che più conta mettere politicamente in rilievo, è che la composizione del collegio viene decisa dal potere esclusivo del primo presidente della Corte suprema. Qui, come da più giuristi è stato rilevato, si realizza, al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, per conflitti di competenza e di giurisdizione, l'esercizio di un effettivo potere illimitato e insindacabile del primo presidente della Corte.

Questo viene a disporre di un potere di iniziativa propria o su sollecitazione del procuratore generale, allorché valuti un ricorso di particolare rilevanza. Al di là di questa motivazione, la decisione non implica alcun'altra giustificazione ed è priva di qualsiasi sindacato. Pericolosa discrezionalità attraverso la quale passa lo strapotere della cassazione su tutto il corpo giudicante e varco attraverso il quale tendono ad affermarsi le spinte conservatrici e retrive di questo massimo organo giudicante, che l'esperienza ha dimostrato, per la sua composizione, essere espressione di casta e portatore di chiari interessi di classe.

Al di sopra di riferimenti pratici, non si può sfuggire alla constatazione di come il procedimento a sezioni unite sia suscettivo di soluzioni arbitrarie rispetto alla funzione assegnata alla cassazione dalla Costituzione di esclusivo controllo per « violazione della legge », e come stimoli la tentazione più volte manifestatasi di sostituirsi al legislatore nell'interpretazione della legge.

Del pari non si può non cogliere in questo procedimento, nella composizione del collegio, una violazione del principio in virtù del quale nessuno può per legge essere distolto dal suo giudice naturale preconstituito. Tanto più se si considera che il procedimento di regola affronterà, come ha affrontato, questioni di rilevante incidenza civile e sociale.

Ne consegue che è assurdo stralciare dalla riforma del codice di procedura penale il procedimento vigente davanti la Suprema corte, quanto meno nei suoi punti più discussi e del pari non investire lo stesso istituto che regola il rito.

La nostra proposta di soppressione, pertanto, del rito a sezioni unite, non solo è pertinente e investe il merito della riforma, ma incide su un punto nevralgico del futuro codice della libertà dei cittadini. In questo spirito, abbiamo voluto, subordinatamente, favorire convergenze su un'altra ipotesi di riforma di questo rito, attraverso una modificazione del procedimento stesso ove la maggioranza, convinta della necessità della sua permanenza, avesse voluto accedere ad una sua trasformazione in senso democratico come da certa pubblicistica e da certi autori è stato pure richiesto.

A questo fine un ulteriore nostro emendamento ha prospettato, come principio innovatore (sostenuto anche da recenti orientamenti dell'Associazione nazionale magistrati in tema di riforma di ordinamento giudiziario), la revisione del rito a sezioni unite che miri a fissare la tassatività dei casi da sottoporre a questo speciale rito e, conformemente al rispetto del principio della soggezione del cittadino al giudice preconstituito per legge, la determinazione dei componenti delle sezioni unite, mediante:

- 1) la elezione da parte dell'intero corpo dei magistrati;
- 2) la periodica rinnovazione degli stessi componenti la sezione.

Questa seconda soluzione, pur lasciando permanente questo rito speciale, offriva ed offre una composizione preconstituita per legge e normativamente strutturata, ponendo fine all'attuale stato di insindacabilità e di discrezionalità.

Ipotesi questa che consente, altresì, di fornire, come soluzione di particolare rilievo democratico, la garanzia di alternanze e di ricambi periodici, mediante il criterio dell'elettività del corpo giudicante, al fine di rompere la cristallizzazione del pensiero e degli orientamenti giurisprudenziali che tutti sanno quanto siano pregiudizievoli, corporativi e avulsi, o sovente contrapposti, all'indirizzo politico dettato dalla Costituzione ed alla dinamica civile e sociale del Paese. Da ultimo, la nostra proposta ha affrontato ed affronta il principio della introduzione della previsione tassativa dei casi nei quali è ammesso lo annullamento senza rinvio da parte del giu-

dice di cassazione. Si vuole, in questo caso, conformemente all'indirizzo dianzi spiegato di riforma di questo processo, eliminare, contrariamente alla regola, quella facoltà che sopravvive della possibilità della Corte di ritenere superfluo il rinvio al giudice di merito. Ci sembra questa una norma in bianco, una ulteriore deroga al principio generale delle garanzie e del controllo che finisce anch'essa per attribuire una potestà insindacabile al supremo collegio, pregiudizievole per il cittadino, ove si consideri, che il procedimento di annullamento in tal caso diviene definitivo.

Anche questa estesa latitudine di poteri, ci è sembrato necessario di regolarla, mediante una previsione tassativa dei casi in cui sia possibile procedere all'annullamento senza rinvio, disancorandola dalla mera motivazione della superfluità.

Infine si è voluto fissare il criterio, non ovvio nell'attuale sistemistica, dell'obbligatorietà del dibattimento nei procedimenti per rimessione ad altro giudice, in simmetria con le soluzioni avanzate per il rinnovamento del giudizio in appello.

#### X. — ESERCIZIO DELL'AZIONE CIVILE E DETERMINAZIONE DEL DANNO

Già nella passata legislatura, più puntualmente nella nuova discussione del disegno di delega, i commissari comunisti, confortati dai più recenti dibattiti e dalla più aggiornata pubblicistica giuridica, hanno riproposto, in coerenza con un procedimento accusatorio, il tema della posizione della parte lesa è l'esercizio della parte civile, quali naturali interlocutori in questo rito, al fine di giungere ad una diversa e più idonea loro collocazione, quale suggeriscono teorici e pratici e, soprattutto, la deludente e amara esperienza dell'esercizio dei diritti della parte civile e del soddisfacimento dei suoi interessi nell'attuale processo penale.

Partendo dalla considerazione del modo come la parte lesa e la parte civile debbano e possano essere interamente partecipi di un procedimento accusatorio, ove si escluda un regime di netta separazione ed autonomia tra l'accertamento civile e l'accertamento penale, inattuabile per la riconosciuta prevalenza del giudicato penale e più in generale per l'unità del giudicato, abbiamo, con i nostri emendamenti ai punti 8), 9), 10) e 12), voluto far riconoscere pienezza di diritti e un maggior peso di poteri alla parte civile.



Il disegno di legge delega, al riguardo, riproponeva la mera ammissibilità dell'azione civile nel processo penale, non discostandosi sostanzialmente dall'attuale sistema che ha vanificato le pur limitate facoltà spettanti al titolare dell'esercizio dell'azione civile, con le conseguenze a tutti note.

Gli emendamenti comunisti, al contrario, miravano come mirano ad introdurre alcuni criteri sostanziali volti a dare concretezza all'esercizio dell'azione della parte civile ed ad introdurre nell'ordine: a) inserimento generale della parte lesa e della parte costituitasi parte civile nel procedimento penale ad ogni effetto nell'esercizio dell'azione civile; b) la chiamata obbligatoria del responsabile civile; c) la statuizione dell'obbligo della nomina del difensore per la parte offesa che intenda costituirsi parte civile; d) la facoltà per la parte civile della presentazione di memorie illustrative, documenti e mezzi di prova sulla domanda risarcitoria; e) la previsione della costituzione di parte civile anche in appello; f) l'ammissione della impugnativa della parte civile, non solo per gli interessi civili, ma anche sull'accertamento del reato.

Questa impostazione era ed è ispirata alla esigenza di favorire, al di là di astratti ed inefficaci principi, una giustizia sostanziale armonizzando « l'officialità dell'azione penale » con il « potere dispositivo » della parte civile, realizzando così, quanto meno, un momento di parziale unificazione delle due procedure, attraverso una reale partecipazione della parte civile, con vantaggi reali per la parte lesa e per la sicurezza dei cittadini.

Alla Commissione spettava pertanto il compito o di rimanere ancorata ad una scelta conservatrice, mantenendo l'attuale sistema al di là delle mere parole introdotte nel testo governativo, o di compiere una scelta riformatrice quale da noi indicata, al fine di rendere possibile una contestuale e rapida decisione sulla pretesa civile.

La discussione ha rivelato, al di là degli schieramenti politici, una vasta sensibilità ai problemi da noi sollevati che investono il destino delle centinaia di migliaia di famiglie di lavoratori colpite dagli infortuni sul lavoro, dagli « omicidi bianchi », che si moltiplicano con rapidità impressionante, come dimostrano le statistiche dell'INAIL, e le innumerevoli vittime dei sinistri stradali. Due fonti del contenzioso penale, da tutti avvertite come problemi del nostro tempo di proporzioni allarmanti che costituiscono oggi la fascia fondamentale, che assorbe la quasi totalità dei reati, che legittimano l'esercizio della

azione civile e che impongono oggi al legislatore di assicurare una reale tutela della pretesa risarcitoria, in sintonia con i provvedimenti che si annunciano nel campo dell'assicurazione obbligatoria e della tutela dei diritti dei lavoratori.

La maggioranza della Commissione, malgrado autorevoli consensi, è voluta rimanere legata al vecchio assunto e, tutt'al più, accontentarsi di assicurazioni verbali.

Non riteniamo assolutamente convincente la risposta che, pure nella relazione di maggioranza, ripropone il collega Valiante per cui il rigetto degli emendamenti comunisti significa « conservare integra la fisionomia del processo penale e non snaturarne la funzione essenziale », ma che di fatto è un rifugiarsi nel feticismo di formule astratte per sfuggire alla patologica realtà processuale, rappresentata oggi dall'*iter* per il conseguimento della pretesa risarcitoria: tre gradi di giurisdizioni penali, tre civili, per non meno di sei anni, a tutto vantaggio delle compagnie di assicurazione che lucrano sulla lentezza dei giudizi, realizzando grosse operazioni speculative, rispetto all'irrisorio tasso d'interesse legale, e che realizzano così vantaggiose transazioni a danno delle parti lese, grazie alla inefficienza del nostro sistema di tutela giurisdizionale. Il che realizza, come è stato detto, situazioni di « denegata giustizia ».

Non si comprende, allora, come possa sostenersi che con le soluzioni innovative da noi proposte possa « essere ulteriormente attardato il giudizio penale » quando è così attardato oggi il rendere giustizia sostanziale alle vedove o agli orfani di un infortunio sul lavoro o di un sinistro stradale! E come possa essere, questa più piena partecipazione da noi propugnata della parte civile al processo penale, alla luce delle statistiche e della realtà processuale, « non in linea con gli interessi generali e preminenti, garantiti dalla giurisdizione penale ».

In particolare, quanto al dibattuto e maturo problema della determinazione e della liquidazione del danno, i nostri emendamenti miravano, come mirano, a determinare in ogni caso l'obbligo del giudice penale di pronunciarsi sulla richiesta della parte civile e la conseguente liquidazione del danno sulla base di sufficienti elementi acquisiti, con la introduzione, in ogni caso, della obbligatorietà di una provvisoria in relazione al danno accertato mediante la clausola esecutiva; unica garanzia per le parti lese, di fronte alla disapplicazione permanente degli articoli 299, 468

e 489 del codice di procedura penale, da tutti denunciata.

Dobbiamo dire, al riguardo, che se l'accoglimento parziale del nostro emendamento da parte della maggioranza, della introduzione dell'« obbligo » al punto 9), costituisce un passo avanti ed un risultato apprezzabile, tuttavia bisogna guardarsi dal pericolo di un comando meramente esortativo, essendo rimasta la dizione « se gli elementi acquisiti ne diano la possibilità ».

Negativamente va considerato il rigetto dell'emendamento volto ad introdurre il vincolo per il giudice penale, in caso di impossibilità di liquidazione totale del danno in ogni caso accertato, ad assegnare alla parte civile con provvedimento costitutivo titolo esecutivo una congrua somma in rapporto al danno prodotto, con rinvio al giudice civile per la liquidazione totale del danno.

Con l'aver rimesso l'istituto della provvisoria alle « possibilità di concederla » da parte del giudice, nella sostanza si finisce per ribadire una discrezionalità che vanifica e ci riporta alla costante disapplicazione delle norme già esistenti.

In definitiva, riteniamo che l'aver sancito l'obbligo lasciando sussistere la riserva « se gli elementi acquisiti ne diano la possibilità », possa svalutare la norma sia per la liquidazione totale del danno che per la determinazione della provvisoria. Si è, oggi, generalmente convinti che si debba limitare, introducendo sanzioni precise, quella discrezionalità del giudice sulla condanna al *quantum debeat*, se si vuole realmente risolvere questo annoso problema.

A questi fini generali rispondono gli emendamenti proposti, sia mediante la chiamata obbligatoria del responsabile civile, come conseguenza necessaria della nuova posizione che intendiamo assegnare alla parte civile, sia con la possibilità di costituzione di parte civile anche in appello per affermare nei fatti « i più ampi poteri della parte civile » di cui parla il disegno di legge delega governativo, sia per farlo corrispondere al nuovo ed integrale rifacimento del giudizio di appello, criterio direttivo accolto positivamente dalla Commissione sulla base di altro nostro emendamento.

La nomina obbligatoria del difensore della parte lesa che intende costituirsi parte civile ci sembra rispondere a quel criterio direttivo dell'ampliamento dei diritti della difesa come attuazione piena del precetto costituzionale.

Infine, intendiamo riproporre all'Assemblea, nel quadro di un processo che la stessa maggioranza è incline a considerare tale da concedere « più ampi poteri alla parte civile » il superamento della grave limitazione dell'articolo 195 del codice di procedura penale, che priva la parte civile del potere di impugnativa della sentenza sull'accertamento del reato.

Non può non considerarsi incoerente, quantomeno dopo l'ammissione dell'esercizio dell'azione della parte civile nel procedimento penale, il sacrificarne profondamente i suoi interessi, privandola della titolarità di una autonoma facoltà di impugnazione della sentenza di proscioglimento.

Si viene, così, a far permanere un sistema assurdo in virtù del quale la parte civile può interloquire sulla responsabilità, offrire mezzi di prova, chiedere la condanna, ma non può impugnare la decisione che ha disatteso le sue ragioni, malgrado sappia che il proscioglimento sul fatto diverrà preclusivo delle sue ragioni.

Tanto più che la pratica ci insegna come, in tale minorata posizione, la parte civile cerchi di eccitare la facoltà di impugnazione del pubblico ministero con una incoerente sostituzione processuale. Espediente imposto nella pratica, che il legislatore non può perpetuare in un corretto sistema accusatorio.

Infatti il pubblico ministero resta libero di apprezzare l'opportunità della impugnativa, sottraendosi ad ogni sindacato.

Per altro, l'apprezzamento avviene solo sotto il profilo dell'interesse pubblico o ai fini della corretta applicazione della legge.

Una escogitazione nobile sul piano teorico, come è stato rilevato, ma di scarsa applicazione pratica.

Per queste considerazioni, abbiamo voluto e vogliamo proporre il superamento di questa grave limitazione alla tutela dei diritti della parte civile il cui potere di impugnativa non può limitarsi ai soli interessi, ma deve investire il fatto in caso di proscioglimento e cioè incidere sull'accertamento penale.

La soluzione da noi proposta in Commissione introduceva un temperamento prevedendo la proposizione formale dell'impugnativa al pubblico ministero che su di essa si sarebbe dovuto pronunciare con ordinanza motivata ai fini della sua proponibilità.

Anche questa soluzione è stata sommariamente reietta.

In tale situazione riteniamo di dover insistere su tutta la nostra impostazione, convinti della necessità di andare ad un supe-

ramento generale di una collocazione « zoppa » della parte civile, quale sin qui si è avuta, rimuovendo, una volta sancita l'ammissibilità e l'esercizio dell'azione della parte civile nell'azione penale, questa figura di « ospite tollerata », che vede compresi i suoi poteri in un sistema accusatorio che non può non essere che un processo di parti con pienezza di poteri e di facoltà.

Questo non significa complicare il processo penale ma, semmai, contribuire a farlo divenire strumento idoneo di giustizia sostanziale, consentendo al danneggiato di tutelare i suoi reali interessi, tutela che oggi più che mai ha un fondamento pubblicistico.

### CONCLUSIONE

Il gruppo comunista riproporrà all'Assemblea il complesso degli emendamenti, non accolti, che riproducono una piattaforma più ampia, che investono tutti gli istituti fondamentali del processo penale.

Nella presente relazione abbiamo voluto concentrare l'attenzione sugli aspetti decisivi, politicamente rilevanti, e quindi qualificanti una riforma del codice di procedura penale: poteri della polizia giudiziaria, del pubblico ministero, diritti della difesa e caratteri d'istruttoria, libertà personale, prova indiziaria e prova reale, il procedimento per cassazione, disciplina del segreto di Stato e alcuni profili di riforma del ruolo della parte civile nel processo penale, la partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia, e l'esercizio dell'azione popolare.

In definitiva, è su questi punti che si concentrerà il confronto delle posizioni e, dalla risposta che si darà, deriveranno conseguenze decisive sul tipo di riforma e, in sostanza sui rapporti fra Stato e cittadino, e sul tipo di Stato che si intende delineare.

Non da oggi riconosciamo il ruolo che la battaglia per la rinnovazione del diritto processuale ha avuto sul pensiero moderno, sulla rinnovazione dello studio e della comprensione della storia, come ricordava Gramsci, in una pagina insuperabile di *Passato e Pre-*

*sente*, e quale sia stato il riflesso delle battaglie per il rinnovamento del diritto processuale sulla rivendicazione della indipendenza della magistratura, e quindi sulla riorganizzazione generale della struttura dell'apparato statale.

Infatti, il codice di procedura penale, insieme alla legge di pubblica sicurezza, a quella comunale e provinciale — a queste occorre aggiungere le leggi regionali — fa parte di quella « Costituzione reale » che è racchiusa in questi documenti legislativi, nei quali si riflettono il rapporto effettivo delle forze sociali, ed il momento politico incidente su queste leggi.

In questo senso, la battaglia per il rinnovamento del diritto processuale è una verifica per tutte le forze politiche e per l'intero Parlamento.

Non è, quindi, il problema dei tempi o degli aspetti tecnici, che pur esistono, l'aspetto centrale della questione, ma quello delle effettive soluzioni che si intendono dare alle strutture portanti del processo penale.

Certo non ignoriamo la linea seguita dal Governo anche recentemente, che non è isolabile, sotto pena di cadere su posizioni astratte o di copertura, dalle risposte che esso ha dato e continua a dare, né dai giudizi e dalle voci di milioni di cittadini, di operai e di studenti, dalle condanne di Avola e di Battipaglia.

Ma, proprio per questo, la battaglia che il gruppo comunista intraprende per la riforma del codice di procedura penale, costituisce uno dei punti più alti della riforma dello Stato e, quindi, un momento di sintesi politica delle lotte del mondo del lavoro, dei suoi problemi quotidiani di libertà e di verità, del diritto di battersi per uno Stato nuovo e per nuove conquiste sociali.

È su questo piano che ci disponiamo a discutere per la riforma del processo penale, tenendo presente alcuni risultati unitari, e guardando ai problemi decisivi che qui abbiamo delineato e che sono interdipendenti con gli sviluppi e le sorti di una società nuova.

GUIDI, *Relatore di minoranza.*