

III. — SEDUTA DEL 29 GENNAIO 1969

INDICE

Articolo 2.

Alinea - (Costituzione - Convenzioni internazionali - Adeguamento) *Esame - Approvazione.*

Punto 1) - (Processo penale - Semplificazione) *Esame - Approvazione.*

Punto 2) - (Sistema accusatorio) *Esame - Approvazione.*

Punto 3) - (Accusa - Difesa - Parità) *Esame - Approvazione.*

PRESIDENTE	195, 197, 199, 200, 205, 216, 217, 218, 219 220, 221, 228, 237, 238, 242, 244, 246
ALESSI	214, 215, 219, 230, 233, 240, 244, 245, 246
BRIZIOLI	242
DELL'ANDRO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i>	207, 208, 219, 221, 246
FORTUNA, <i>Relatore</i>	216, 221, 222, 232, 238, 245
GAVA, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	195, 197, 198, 199, 200, 212 216, 238, 239, 241, 242
GUIDI	196, 197, 199, 208, 209, 226, 239
MANCO	199, 209, 210, 220, 233, 239, 245, 246
MILIA	228
MUSOTTO	232
PAPA	213, 217, 219, 234
PENNACCHINI	211, 212, 235, 239
RIZ	214, 219, 232, 237, 239, 241
SABADINI	200, 205, 216, 244
VALIANTE, <i>Relatore</i>	204, 205, 214, 218, 219, 220, 221 223, 228, 237, 240, 242, 246
VASSALLI	206, 207, 210, 217, 218, 219, 220

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,45.

PRESIDENTE. Mi è grato, a nome di tutta la Commissione porgere il saluto al Ministro Gava che per la prima volta è tra noi, ed assicurarlo che, in un momento nel quale i problemi della giustizia sono veramente all'ordine del giorno della pubblica opinione, noi confidiamo che, grazie ad una concreta intesa di lavoro, si pervenga alla soluzione dei maggiori problemi.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Ringrazio il Presidente per il saluto che mi ha rivolto e desidero esprimere il mio rammarico per non aver potuto, causa le circostanze, prender contatto con la Commissione giustizia della Camera prima di oggi.

Siamo tutti quanti impegnati in un'opera che diventa sempre più pressante, non soltanto in ordine alla sistemazione funzionale dell'ordinamento giudiziario, ma anche in ordine alle riforme di diritto sostanziale e procedurale ormai mature anche nella coscienza del paese. Confido nella collaborazione intelligente, attenta, attiva e critica — anzi, soprattutto quando è critica — dell'intera Commissione. Da parte mia, la Commissione avrà la piena collaborazione per il miglior esito dei suoi lavori.

Qualche collega, privatamente, mi ha accennato all'opportunità che io tenessi una esposizione di carattere generale in merito agli intendimenti del Governo circa i problemi della giustizia. Non ho alcuna difficoltà a farlo. Richiamo però l'attenzione della Commissione sul fatto che, proprio oggi, nel pomeriggio rispondo al Senato alle mozioni ed interpellanze che sono state presentate su questo stesso argomento dai vari gruppi: socialista, comunista, missino e democristiano. Mi sembra, pertanto, opportuno che una mia esposizione sugli orientamenti del Governo a questa Commissione abbia luogo successivamente alla risposta che darò al Senato, anche perché, in base alla esposizione

che farò davanti all'altro ramo del Parlamento, gli onorevoli deputati abbiano già una base di partenza per i loro suggerimenti e le loro critiche, indicando eventuali lacune, che ci porteranno ad una discussione davvero proficua.

Se mi è consentito, desidererei segnalare alla Commissione la necessità di esaminare entro breve tempo, oltre al disegno di legge relativo alla delega al Governo per la riforma del codice di procedura, anche alcuni altri provvedimenti che rivestono grande importanza come ad esempio: la riforma della procedura nelle controversie individuali di lavoro, i diritti di difesa dell'imputato e dell'indiziato e quello, di modestissima portata, ma di una certa importanza funzionale, relativo alle disposizioni sulla copia degli atti giudiziari. Circa 350-400 persone (dattilografi) rischiano di non essere pagati per la mancanza di una legge che proroghi i termini delle norme ora scadute.

Inoltre, il Senato approverà in questa settimana il disegno di legge che integra l'articolo 389 del codice di procedura penale tendente a risolvere il problema delle istruttorie che oggi, a seguito della sentenza n. 117/1968 della Corte costituzionale, sono ferme.

Su questi due ultimi disegni di legge, chiedo alla Commissione di pronunciarsi con la massima sollecitudine.

GUIDI. Signor Ministro, anche noi ci associamo al saluto del nostro Presidente e gradirei rivolgerle una preghiera.

Ritengo opportuno che vi sia una successione nelle esposizioni che il Ministro farà al Senato ed alla Camera. Il fatto stesso che il gruppo comunista ha già sollecitato un dibattito in Commissione (1) dimostra il nostro intendimento di dare alla discussione un contenuto concreto e pratico, legato ai problemi reali che sono sul tappeto.

Saremmo grati al signor Ministro se, nel corso della prossima settimana, egli potesse farci la sua esposizione perché, in tal modo costituirà un chiarimento preliminare e servirà a mettere ordine nelle nostre idee consentendoci di proceder più speditamente nei lavori.

Quanto ai disegni di legge che ha ricordato, indubbiamente quello relativo alla copia degli atti giudiziari è di minore importanza.

Ella, signor Ministro, ha ricordato anche una interessante proposta di legge da noi ritenuta estremamente importante: quella del diritto di difesa dell'indiziato. Le faccio presente che il nostro gruppo ha inteso sottolineare il proprio interesse per una effettiva riforma della materia rinviando all'Assemblea questo provvedimento. Ci auguriamo

(1) Si riferisce alla richiesta del gruppo comunista, fatta con lettera in una precedente seduta.

che questa attesa sia proficua e che la norma possa essere generalizzata in modo da introdurre nel nostro ordinamento un principio di carattere generale. In questa maniera potrà risolversi un grave problema.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Dichiaro di essere a disposizione della Commissione a partire dalla prossima settimana.

Desidererei, però, far presente la necessità, al fine di evitare di ripetere le stesse cose che avrò modo di dire oggi al Senato, che mi venissero poste delle domande precise in modo da consentirmi — almeno lo spero — di rispondere in maniera altrettanto precisa.

PRESIDENTE. Poiché il Ministro ha dichiarato di essere disponibile per la prossima settimana, fisserei a martedì pomeriggio la data della riunione, sempre che da parte vostra siano preventivamente indicati i temi sui quali attendete una risposta dal ministro.

GUIDI. Penso che i temi possano essere quelli indicati nella nostra lettera, ove abbiamo posto il problema dei tempi e delle priorità. Nella nostra lettera abbiamo fatto un riferimento preciso alla riforma dell'ordinamento giudiziario di cui poco si parla ma che è pregiudiziale ad altre riforme.

Quando affrontiamo il problema della riforma del codice di procedura penale, ci accorgiamo che « viene avanti » la posizione del pubblico ministero e quella degli altri organi della giustizia. Altre posizioni ed altre questioni si delineano, invece, quando si affronta il problema della riforma del « rito » e ci si pone subito il quesito: che tipo di giudice sarà il cardine di queste riforme ?

Il collega Pennacchini si è dedicato all'interessante tema dell'istituzione del giudice familiare, che rappresenta una delle questioni più dibattute. Non vi è dubbio che un discorso sull'ordinamento giudiziario rappresenta il punto di partenza per ogni altro problema che interessa il mondo della giustizia. È questa una valutazione che va posta in grande evidenza anche perché della riforma dell'ordinamento giudiziario si parlò a lungo nel corso della passata legislatura; fu istituita presso il Ministero una commissione che lavorò 4-5 anni e vi fu anche l'impegno del Governo di presentare un apposito disegno di legge che ancora attendiamo.

A conclusione dei lavori di quella commissione il professor Sabatini presentò una relazione che, ancor oggi, rappresenta una base di discussione ed a nostro giudizio il Governo aveva tutti gli elementi per fare una sua scelta.

Queste mie parole sulla riforma dell'ordinamento giudiziario sono essenziali in quanto è dall'ordinamento giudiziario che bisogna muovere i passi se si vuol comprendere il senso della riforma del codice di procedura penale. Comunque, come dicevo, per noi il problema è quello del tipo di giudice che intendiamo acquisire al nostro sistema giudiziario. Ogni riforma del codice di rito rischia, prima o poi, di essere vanificata se non si « incide » subito sul nostro sistema giudiziario. Questa è una delle prime questioni sulla quale sollecitiamo una risposta del Governo.

Le altre questioni principali, signor Ministro, riguardano il tema della cassazione e del suo nuovo assetto; con alcuni nostri emendamenti, al disegno di legge che delega al Governo a riformare il codice di procedura penale, siamo orientati ad operare almeno sul piano processuale in questa direzione. La stessa riforma del procedimento davanti alla cassazione a sezioni unite, sarà tanto più efficace quanto più celermente vi si arriverà.

Altro nodo da sciogliere è quello del pubblico ministero. Ella signor Ministro, avrà potuto rilevare dai lavori già svolti da questa Commissione nella scorsa legislatura per la riforma del rito processuale penale l'esigenza, da noi avvertita, che il pubblico ministero sia esclusivamente il titolare dell'azione penale e che non cumuli più la funzione di giudice istruttore.

Una terza questione riguarda il giudice di base. Il problema venne affrontato anche con il Ministro Reale e furono fatti accenni al giudice del lavoro e ad altri argomenti.

Queste sono solo alcune delle questioni che postulano una prioritaria riforma dell'ordinamento giudiziario e, credo, abbiano sufficientemente chiarito la problematica che poniamo, del resto richiamata anche nella nostra lettera.

Il discorso è più facile a proposito del codice di procedura penale perché in questo campo i lavori sono già avviati e ad alcune soluzioni siamo già arrivati.

Un discorso a parte merita la riforma del codice penale per il quale non può essere operata una riforma parziale. Anche in altre legislature tale problema si è posto con grande forza. In questa sede debbo non dichiararmi entusiasta dell'antica proposta del guardasigilli Gonella che aveva, però, il pregio di porre il problema indipendentemente dai contenuti di una riforma generale.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Se ella si riferisce al progetto che attualmente pende dinanzi al Senato le osservo che non è

una pura e semplice riproduzione di quello precedente perché vi sono state apportate delle innovazioni notevoli.

GUIDI. Ad ogni modo non è la riforma generale del codice ! Questo è il vero problema.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Ho capito la problematica che ella, onorevole Guidi, ha esposto e mi propongo di risponderle nella prossima seduta.

Pregherei il Presidente di non pretermettere la discussione sul disegno di legge relativo alla riforma della procedura concernente le controversie individuali del lavoro, che è importantissimo e fondamentale, e sono pronto a partecipare alle sedute in qualunque giorno la Commissione lo desideri.

PRESIDENTE. Se la Commissione è d'accordo può rimanere stabilito che esamineremo questo argomento giovedì pomeriggio alle ore 16.

MANCO. Signor Presidente, la ringrazio per averci dato oggi la possibilità di porgere il nostro augurio al Ministro guardasigilli. Anche se nel corso del dibattito in Assemblea sullo stato di previsione della spesa del Ministero di grazia e giustizia qualche collega del movimento sociale ha espresso — glielo diciamo con molta lealtà, onorevole Ministro — dei giudizi critici circa l'assenza del Ministro durante quella discussione così importante, siamo oggi felici di aver il Ministro tra noi, perché in questa sede, che è la più adatta e la più conforme ai nostri doveri, la presenza del guardasigilli offre tutte le garanzie per un dibattito impegnativo.

Per quanto riguarda la data e l'ordine dei nostri lavori, che investono un po' tutti i settori della giustizia in un momento veramente particolare, non mi sentirei di proporre alla Presidenza della Commissione, e soprattutto al Ministro, un ordine o una graduatoria di argomenti, stabilendo delle priorità. Non sono quindi d'accordo con il deputato Guidi; evidentemente ognuno di noi ha delle opinioni personali circa le priorità degli argomenti. Vorrei, invece, che il Governo assumesse la sua responsabilità per quanto concerne l'ordine delle priorità, lasciando ai singoli commissari la libertà di discutere intorno alla precedenza da dare o meno ad alcuni argomenti.

Noi, onorevole Ministro, non abbiamo ancora compreso, e speriamo di comprenderlo adesso, quale sia per il Governo — che evidentemente ha la maggiore responsabilità nella conduzione dell'amministrazione della giustizia — questo ordine di precedenze, quali i temi

da mettere a fuoco, da risolvere, in una situazione che, come ella perfettamente sa, onorevole ministro, è caotica, è disordinata, è di fermento. Prima che ognuno di noi assuma una responsabilità in ordine al merito di questi argomenti, vorremmo che il Governo, indipendentemente dagli argomenti che potranno essere sollecitati dal deputato Guidi, da me o da altri colleghi, ci precisasse quelli che, a suo avviso, sono i problemi principali perché la giustizia possa andare avanti.

Mi augurerei pertanto, signor Presidente, che, fermo restando il diritto che ognuno di noi ha di interloquire, censurare, intervenire con propri motivi e propri giudizi, il Governo assumesse questa sua responsabilità — che è tutta sua e non di altri — di offrire ai parlamentari una graduatoria, una specie di gerarchia di argomenti da discutere e risolvere.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. D'accordo !

PRESIDENTE. Questi sono, naturalmente, rapporti tra parlamentari e Governo; sarà poi la Presidenza della Commissione che stabilirà, per così dire, le regole del gioco.

Eravamo rimasti d'accordo che entro questa mattina dovevano esser presentati tutti gli emendamenti che, invece, stanno ancora arrivando a poco a poco; vorrei chiedere se ve ne siano degli altri.

SABADINI. Signor Presidente, per il momento non ne abbiamo altri, ma può essere che, in seguito, si presenti la necessità di presentarne ancora.

PRESIDENTE. Va bene, riprendiamo allora i nostri lavori con l'esame dell'articolo 2 di cui do lettura:

ARTICOLO 2.

Il codice di procedura penale deve essere adeguato ai principi della Costituzione e informato ai seguenti principi e criteri direttivi:

- 1) massima semplificazione nello svolgimento del processo con l'eliminazione di ogni atto o attività non essenziale;
- 2) attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio, accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile;
- 3) partecipazione della difesa sulla base della parità con la accusa in ogni stato e grado del procedimento;
- 4) adozione del metodo orale come regola generale;
- 5) previsione della non incidenza dei vizi meramente formali degli atti sulla validità del processo, salvo i casi di nullità di ordine generale;

6) adozione di mezzi meccanici opportuni per la documentazione degli atti processuali;

7) abolizione del proscioglimento per insufficienza di prove, nella fase istruttoria;

8) ammissibilità dell'esercizio, nel processo penale, con più ampi poteri, dell'azione civile per la riparazione e per il risarcimento del danno cagionato dal reato;

9) pronuncia del giudice penale sull'azione civile in caso di condanna, e conseguente liquidazione del danno, se gli elementi acquisiti ne diano la possibilità;

10) quando la possibilità di cui al numero precedente non sussista, attribuzione al giudice penale del potere di assegnare alla parte civile, con provvedimento costituente titolo esecutivo, una congrua somma in conto della liquidazione riservata al giudice civile;

11) ammissibilità della concessione della provvisoria esecuzione dei provvedimenti di cui ai punti 9 e 10);

12) vincolo del giudice civile adito per la riparazione e per il risarcimento del danno al giudizio pronunciato in sede penale, limitatamente all'accertamento della sussistenza del reato e della affermazione o della esclusione che l'imputato lo abbia commesso;

13) revisione della distribuzione della competenza, tenendo conto, ai fini della competenza per materia, oltre che del criterio quantitativo della pena applicabile, anche del criterio qualitativo del reato; competenza della corte di assise per i delitti che offendono un interesse politico del cittadino;

14) revisione della disciplina dell'istituto della connessione con eliminazione di ogni ipotesi di connessione facoltativa; separazione del procedimento pronto per il dibattimento qualora gli altri procedimenti connessi non siano rilevanti per la sua definizione;

15) garanzia di contraddittorio nei procedimenti di rimesione per motivi di ordine pubblico o per legittimo sospetto;

16) attribuzione alla polizia giudiziaria del potere di prendere notizia dei reati o di compiere soltanto gli atti necessari ed urgenti per assicurare le prove; di arrestare colui che è colto nella flagranza di un grave reato; di fermare, anche fuori dei casi di flagranza, colui che è gravemente indiziato di un grave reato, quando vi sia fondato sospetto di fuga;

17) obbligo della polizia giudiziaria di riferire immediatamente al pubblico ministero le notizie del reato, e di porre a sua disposizione le persone arrestate o fermate, subito e comunque entro i termini fissati dall'articolo 13 della Costituzione;

18) diretta disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria;

19) previsione di un giudizio immediato ove non ricorra la necessità di alcuna indagine istruttoria;

20) facoltà dell'imputato di chiedere la interruzione dell'istruzione per procedere al giudizio, compatibilmente con le esigenze dell'istruzione in corso e con gli interessi di eventuali coimputati;

21) attribuzione al giudice istruttore dell'istruzione;

22) obbligo del pubblico ministero, qualora non ritenga di chiedere l'archiviazione degli atti per manifesta infondatezza della denuncia, querela o istanza o fuori dei casi di giudizio immediato, di richiedere sollecitamente l'istruttoria, notificando l'imputazione alla persona sospetta di aver commesso il reato ed alla persona offesa dal reato medesimo;

23) facoltà del diretto interessato di esaminare, in qualunque tempo, il registro delle denunce, custodito presso l'ufficio del procuratore della Repubblica o del pretore;

24) potere del pubblico ministero di compiere indagini preliminari, limitatamente alla esigenza della formulazione della imputazione, avvalendosi ove occorre della polizia giudiziaria;

25) potere del giudice istruttore di compiere gli accertamenti generici e tutti gli atti non rinviabili al dibattimento, nonché quelli necessari per stabilire se si debba prosciogliere l'imputato o, invece, se si debba rinviarlo a giudizio;

26) potere del giudice istruttore di disporre provvedimenti motivati di coercizione processuale, sia personali che reali;

27) facoltà del giudice istruttore di servirsi della polizia giudiziaria per il compimento di specifiche indagini;

28) previsione di diverse misure di coercizione personale fino alla custodia in carcere.

Possibilità di disporre le misure di coercizione personale a carico di colui che ha commesso un delitto che determini particolare allarme sociale o per la gravità di esso, o per la pericolosità dell'imputato, nonché per inderogabili esigenze istruttorie e limitatamente alla durata di esse, quando ricorrano sufficienti elementi di colpevolezza.

Impugnabilità, anche nel merito, del provvedimento del giudice istruttore o del pubblico ministero;

29) potere del giudice del dibattimento di disporre misure di coercizione personale, quando ricorrono le stesse ragioni di cui al numero precedente;

30) determinazione della durata massima della custodia in carcere dell'imputato che, dall'inizio della custodia fino alla conclusione del giudizio di prima istanza, in nessun caso potrà superare i tre anni;

31) facoltà del pubblico ministero e dei difensori dell'imputato e della parte civile di presentare memorie e di indicare elementi di prova; facoltà degli stessi di intervenire negli esperimenti giudiziari, nelle perizie, nelle perquisizioni domiciliari, nelle ricognizioni e negli atti istruttori non ripetibili, salvo i casi di assoluta urgenza;

32) facoltà del pubblico ministero e dei difensori delle parti di prendere visione dei verbali delle operazioni alle quali hanno diritto di intervenire e di assistere e, inoltre, salvo che il giudice istruttore non lo vieti per esigenze istruttorie e per un limitato tempo, dei verbali delle ispezioni, delle perquisizioni personali, dei sequestri e delle deposizioni testimoniali;

33) deposito, nella cancelleria del giudice istruttore, degli atti del processo al termine dell'istruttoria;

34) attribuzione al giudice istruttore del potere di ordinare l'archiviazione, quando il pubblico ministero ne faccia richiesta, per manifesta infondatezza della denuncia, querela o istanza;

35) impugnabilità della sentenza istruttoria di proscioglimento e statuizione che la stessa non fa stato nel giudizio civile;

36) previsione del rinvio a giudizio mediante ordinanza, quando il giudice istruttore non ritenga di pronunciare sentenza di proscioglimento per qualsiasi causa;

37) previsione della durata massima dell'istruttoria, che non dovrà essere fissata per un periodo superiore ad un anno. In caso di impossibilità obiettiva di rispettare il termine, il giudice istruttore dovrà chiedere al tribunale in camera di consiglio la proroga per un determinato termine non superiore a sei mesi;

38) previsione che qualora siano superati i termini di cui al numero precedente ne consegua l'automatica scarcerazione dell'imputato;

39) immediatezza e concentrazione del dibattimento;

40) esame diretto dell'imputato, dei testimoni, dei periti, da parte del pubblico ministero e dei difensori con le garanzie idonee ad assicurare la lealtà dell'esame e la genuinità delle risposte sotto la direzione o la vigilanza del presidente del collegio o del pretore che decide immediatamente sulle eccezioni; il presidente o il pretore può integrare l'esame con le domande che ritiene necessarie;

41) rigorosa limitazione della lettura nel dibattimento degli atti istruttori compiuti con le garanzie previste nel n. 31) e degli atti contenenti dichiarazioni solo nei casi di irripetibilità dell'atto, oppure sull'accordo delle parti;

42) scadenza del termine della impugnazione dopo l'avviso del deposito del provvedimento e ammissibilità della impugnazione indipendentemente dalla qualificazione ad essa data dalle parti;

43) ammissibilità dell'impugnazione anche della parte civile per la motivazione delle sentenze nei procedimenti per diffamazione o ingiuria per i quali sia stata esercitata la facoltà di prova;

44) effettivo giudizio sulla personalità dell'imputato con possibilità di disporre e acquisire in ogni stato e grado del giudizio elementi che consentano una compiuta conoscenza del soggetto;

45) ammissibilità di nuovi motivi dell'impugnazione;

46) ammissibilità della assunzione, nel procedimento di appello, di nuove prove e della rinnovazione parziale o totale del dibattimento;

47) ampliamento dei casi di ammissibilità della revisione per una più efficace tutela dell'innocenza, garantendo il contraddittorio nel relativo procedimento;

48) giurisdizionalizzazione del procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza; effettivo giudizio sulla pericolosità; garanzia del contraddittorio e impugnabilità dei provvedimenti;

49) adeguamento al mutato valore della moneta dei limiti di valore previsti dal vigente codice;

50) coordinamento organico di tutte le norme del codice di procedura penale con i criteri e i principi sopra enunciati.

Ha la parola il relatore Valiante.

VALIANTE, *Relatore*. Vorrei rinnovare una proposta da me avanzata nel corso della precedente seduta, quella di esaminare i principi e i criteri direttivi secondo un ordine logico e cronologico insieme, così come abbiamo fatto nella scorsa legislatura.

I colleghi sanno che il Governo ha riprodotto, nel disegno di legge oggi in esame, il testo approvato dalla nostra Commissione nella passata legislatura, quasi integralmente, o comunque nello stesso ordine di successione dei principi che fu adottato dalla Commissione. Noi siamo sensibili a questa considerazione e grati per il riguardo usatoci.

Tuttavia, la passata Commissione accolse nel testo finale questo ordine soltanto perché era quello contenuto nel testo del disegno di legge. In effetti, nella discussione aveva seguito un diverso ordine, corrispondente all'incirca al normale svolgimento del processo, e analogo a quello osservato dal codice vigente.

È evidente, per chi osserva il disegno di legge — ed era così anche per il disegno di legge precedente — che ci sono alcuni principi e criteri direttivi sulla delega disposti in un ordine che è poco logico. Ad esempio, mentre si parla di istruttoria si torna indietro alle indagini preliminari; quando si parla dei compiti del pubblico ministero si tratta anche delle misure di coercizione personale.

Peraltro la Commissione, già nella scorsa legislatura, ha strutturalmente modificato il disegno di legge.

Ciò ha anche portato qualche grosso inconveniente: ad esempio, al n. 38) dell'articolo 2 è scritto: « previsione che qualora siano superati i termini di cui al numero precedente ne consegua l'automatica scarcerazione dell'imputato ». Ebbene, questo punto doveva seguire non « il numero precedente », che riguarda la durata massima dell'istruttoria, ma l'altro numero che si riferisce alla durata massima della custodia preventiva.

I principi e i criteri della delega, così come risultano dal disegno di legge, non sono convenientemente ordinati. Sicché è faticoso leggerli e metterli in relazione e, inoltre si corre il pericolo di falsare o comunque di non rendere evidente appieno il significato dei nostri lavori.

Vorrei, pertanto, chiedere alla Presidenza ed alla Commissione di consentire che non si segua l'ordine con cui i singoli punti sono inseriti all'articolo 2, bensì un ordine logico che potremmo concordare.

PRESIDENTE. Onorevole Valiante, è in grado sin da ora di suggerire quest'ordine ?

VALIANTE, *Relatore*. Sissignore.

SABADINI. Mi sembrerebbe opportuno fare un coordinamento secondo il senso logico dei diversi emendamenti presentati. Infatti, molti degli emendamenti che abbiamo presentato possono essere inseriti in modo parallelo ai criteri di cui al testo governativo, mentre altri si riferiscono a delle materie completamente nuove, come per esempio ai problemi del pretore, a quelli della corte di cassazione e così via, che non trovano riscontro con i punti indicati nel progetto di legge-delega.

VALIANTE, *Relatore*. Ai sensi del Regolamento siamo tenuti a seguire l'impostazione del disegno di legge. Vuol dire che inseriremo gli emendamenti al momento opportuno: eventualmente saranno gli stessi presentatori a suggerire il punto più esatto della loro collocazione.

PRESIDENTE. Do lettura dell'alinea dell'articolo 2:

« Il codice di procedura penale deve essere adeguato ai principi della Costituzione e informato ai seguenti principi e criteri direttivi ».

Il deputato Vassalli propone il seguente emendamento:

Sostituire l'alinea con le seguenti parole:

« Il codice di procedura penale deve essere adeguato ai principi della Costituzione e alle norme delle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale. Esso deve essere inoltre informato ai seguenti principi e criteri direttivi ».

Il deputato Papa ha presentato il seguente emendamento:

Dopo le parole: « Il codice di procedura penale » *aggiungere le altre:* « ispirato al rispetto della libertà del cittadino, ai principi della Costituzione ed informato ».

Il deputato Guidi ed altri hanno presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'alinea con le seguenti parole:

« Il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione e deve essere informato ai seguenti principi e criteri direttivi ».

VASSALLI. Illustrerò molto rapidamente il mio emendamento che, per i colleghi che già facevano parte della Commissione giustizia nella precedente legislatura, non ha alcun carattere di novità in quanto questa formula, assieme ad emendamenti dei deputati Valiante da un lato e Martuscelli e Pennacchini dall'altro, venne già proposta in sede di esame del precedente disegno di legge. In quella sede, tutti questi emendamenti, che erano di contenuto analogo anche se formulati in modo diverso, furono ritenuti inutili o superflui e respinti dalla Commissione che approvò il testo riproposto oggi dal Governo che, prima del richiamo ai principi e caratteri direttivi, impone il solo obbligo dell'adeguamento del codice nuovo alla Costituzione.

Fu detto, a giustificazione di questa asserita superfluità, che le norme delle convenzioni internazionali in materia di rispetto dei diritti della persona umana, regola fondamentale del processo penale, devono ritenersi già recepite nel nostro ordinamento o per effetto degli stessi principi della Costituzione (e segnatamente dell'art. 10) o per effetto della ratifica con cui viene data attuazione alle convenzioni.

Mi sia consentito rilevare che queste conclusioni non possono essere accolte perché non sono del tutto fondate dal punto di vista giuridico e sono improduttive — e perfino pericolose — dal punto di vista pratico. Dal punto di vista giuridico, è noto che non tutte le norme delle convenzioni internazionali hanno quel carattere che suole chiamarsi di *self-executing*. Alcune si prestano ad essere immediatamente esecutive nel nostro ordinamento perché si possono inserire senza modifiche del codice, altre non hanno questo carattere. Queste ultime devono essere trasformate in specifiche norme di legge che vanno appositamente inserite perché l'ordinamento possa adeguarsi alla convenzione, sia pure sottoscritta e ratificata; cioè qualche volta ci sono norme di un tipo, qualche volta di un altro.

Anche la dottrina processuale italiana, con importanti studi (in special modo quello del professor Amodio), ha fatto tutta un'analisi con particolare riferimento a quella che è la più importante di queste convenzioni, quella di Roma del 1950, del Consiglio d'Europa sui diritti fondamentali della persona, rilevando che, mentre alcune norme si inseriscono automaticamente, altre assolutamente non si conciliano con

le disposizioni vigenti, che continuano ad essere applicate e danno vita ad un contrasto interno nel quale, poi, prevale sempre, come vedremo, per l'abitudine del magistrato, la norma del codice e non quella della convenzione.

Il richiamo al solo fatto della ratifica di una convenzione internazionale perché questa diventi norma interna non ha pieno fondamento giuridico. Inoltre, tanto meno questo accade quando si tratta di codici di procedura e, in particolare, di codici di procedura penale come questo nostro che implica una regolamentazione precisa e particolareggiata. Le norme vigenti devono necessariamente subire una modifica di struttura per adeguarle a quelli che sono i principi delle convenzioni internazionali sottoscritte. Ad esempio, la famosa questione dei diritti dell'uomo, per cui se c'è una prova a carico deve essere ammessa una prova a discarico e se c'è una prova a discarico deve essere ammessa una prova a carico, non trova alcun riscontro nella normativa del nostro codice vigente. Ho fatto questo esempio perché esso è particolarmente controverso, ma ce ne sono moltissimi altri in materia di libertà personale.

Il richiamo all'articolo 10 della Costituzione mi sembra anche esso del tutto insufficiente. L'articolo 10 è estremamente generico e non ha la forza di far diventare legge norme che non esistono. Quindi non ha una potenza tale da creare di per se stesso una norma di procedura. Non parliamo, poi, dal punto di vista pratico. Basta conoscere i nostri giudici che, forse legittimamente, anche per poter svolgere nel modo più semplice il loro compito, sono assolutamente contrari a considerare tutto quello che non è nel codice.

Ogni volta che noi, quali avvocati, citiamo le convenzioni internazionali ci guardano male; ci sono dei giudici, ripeto, che invitano a fare riferimento soltanto al codice, ed a nessun altro testo ...

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*.
La colpa è anche nostra.

VASSALLI. Tuttavia, onorevole Dell'Andro, giudici come questi ci sono. Ritengo pertanto opportuno che, nel momento in cui si elaborano le norme del nuovo codice di procedura penale, si faccia riferimento alle convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate.

Mi permetto, ancora, di aggiungere che questo è uno dei temi che, una volta proposti, devono essere accolti; una Commissione parlamentare, una volta che tale tema è stato posto, non può non riceverlo,

come è stato fatto nella scorsa legislatura. Chiedo scusa al Presidente e agli onorevoli colleghi se ho sostenuto con molta foga questo mio emendamento.

GUIDI. Le considerazioni di diritto avanzate dal deputato Vassalli mi sembrano ineccepibili; nella passata legislatura si fece riferimento all'articolo 10 della Costituzione e ad un presunto inserimento automatico dei trattati internazionali. Avemmo l'occasione di rilevare che questa poteva essere una teoria suggestiva, sostenuta da alcuni internazionalisti, tra i quali il Monaco, il quale ritiene che i trattati internazionali siano recepiti immediatamente dal nostro ordinamento. Tale teoria, in realtà, non trova conferma né come orientamento né nei lavori parlamentari, che anzi la escludono. Ci si avvale sempre di uno strumento interno e, quindi, non c'è un'automatica ricezione delle norme di carattere internazionale.

Riteniamo che il rilievo del deputato Vassalli sia esatto e concordiamo con la sua ipotesi; siamo anche d'accordo circa una certa sordità, cui l'onorevole Vassalli ha accennato, da parte di alcuni magistrati. Aggiungiamo che tale sordità non è soltanto propria dei magistrati, ma anche della dottrina. Molti internazionalisti hanno dato un contributo notevole in questa materia; alcuni criticano anche il fatto che noi parlamentari ignoriamo i nuovi orizzonti che vengono aperti dalla elaborazione dei trattati internazionali, elaborazione che fornisce dei precisi contributi che, poi, sono ignorati sia dal punto di vista dottrinario che da quello dei lavori parlamentari.

Desidero fare ancora un rilievo che mi sembra assai importante: intendo dire che, forse, il solo riferimento ai principi e criteri direttivi nell'alinea di questo articolo 2 alle norme di carattere internazionale, non può bastare per il legislatore delegato. Ritengo che, nel corso dei nostri lavori per la formulazione dei principi e criteri direttivi, dovremmo enucleare, bene individuandoli, quelli che vogliamo trasfondere nel testo del disegno di legge. In caso contrario, il legislatore delegato finirà con il considerare questi principi come un semplice riferimento di carattere generale cui potrebbe anche non attenersi. Il legislatore delegato deve essere e sentirsi vincolato; la nostra fatica, quindi, è quella di specificare meglio ed esattamente quanto intendiamo sia recepito, perché non ritengo sufficiente un semplice rinvio a tutti i trattati internazionali.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Nell'emendamento del deputato Vassalli, si fa riferimento ai trattati internazionali sottoscritti e ratificati.

GUIDI. Personalmente ritengo che, in materia di trattati internazionali, ci dovremmo comportare come ci comportiamo di fronte all'esigenza di indicare i principi ed i criteri direttivi. Questo dobbiamo farlo se vogliamo rendere più proficuo il suggerimento del collega Vassalli, e se intendiamo che determinati temi contenuti nelle convenzioni internazionali — mi riferisco alla convenzione di Roma del 1950 — siano recepiti nella legge-delega. Ecco perché penso che, nel corso dei lavori, sarà indispensabile precisare, in modo vincolante per il legislatore, i criteri direttivi che vanno inseriti nel testo della legge-delega.

MANCO. Se non erro abbiamo cominciato la discussione sull'alinea dell'articolo 2 e, quindi, non siamo ancora entrati nel merito dei criteri direttivi.

L'articolo 2 inizia dicendo: « Il codice di procedura penale deve essere adeguato ai principi della Costituzione »; io ho presentato un emendamento soppressivo di questa frase. Mi chiedo infatti, e lo chiedo agli onorevoli colleghi, quale sia il concreto significato di queste parole: o hanno un peso giuridico notevole, nel senso che il legislatore delegato dovrà ritenersi impegnato ad informare le norme della procedura penale alle norme della Costituzione (e questo mi sembra un discorso non valido, anche perché appare assurdo e fuori luogo che a 21 anni di distanza dal varo della Costituzione si debba sancire un tale principio), oppure queste parole sono dirette a noi, quali legislatori delegati? Ma, allora, mi sembrerebbero superflue, per la serietà stessa dell'attività legislativa del Parlamento, perché mi rifiuto di pensare che il Parlamento debba sempre essere portato ad operare in forza esclusiva nelle norme costituzionali, avendo in noi stessi completamente assorbito i principi morali e sociali che furono alla base della Costituzione. Ed allora mi domando se tale frase non voglia dire qualcosa di più. In questo caso bisognerebbe dirlo esplicitamente; sarei favorevole a che in questo alinea dell'articolo 2 si precisasse che il nuovo codice di procedura penale riordina principi o interpretazioni delle norme costituzionali in seguito ad alcune sentenze della Corte costituzionale. Se si intende in tal modo, quella frase può essere giustificabile e plausibile.

Sappiamo che il nuovo codice dovrà informarsi ai principi sanciti dalla Costituzione: questo è evidente, ma se vogliamo compiere dei passi ancora più avanzati diciamolo. Questo è un potere di esclusiva competenza del Parlamento, e non del giudice costituzionale. Pertanto, se il giudice costituzionale sentenzia in base alla realtà sociale che

cambia, sbaglia; se il Parlamento legifera in relazione alla realtà sociale che muta fa opera meritoria, fa il proprio dovere.

Quanto a quella parte dell'emendamento Vassalli che si riferisce all'adeguamento delle norme processuali alle convenzioni internazionali, vorrei sottolineare che il collega Vassalli ha motivato la presentazione del suo emendamento sotto un duplice profilo: politico-sociale e strettamente giuridico.

Non ho ben compreso se occorra « adeguarsi » o « uniformarsi » ai principi del diritto internazionale. Ritengo comunque che l'emendamento Vassalli dovrebbe riferirsi all'« adeguamento » ai principi delle convenzioni internazionali.

VASSALLI. Ho seguito il termine adoperato dalla Costituzione: comunque se ne può trovare un altro.

MANCO. Il collega Vassalli si è giustamente preoccupato di una certa incapacità o non volontà da parte dei magistrati a dare attuazione alle norme di diritto internazionale nel campo del diritto processuale penale: dobbiamo cercare di risolvere questo problema — che è anche morale — soprattutto dal punto di vista giuridico. Supponiamo, ad esempio, che un principio contenuto in una qualche convenzione internazionale si trovi non dico in contrasto, ma in parziale dissenso od in parziale rottura con una norma del codice di procedura penale. Che cosa accadrebbe? È fuor di luogo che la norma giuridica interna, nei confronti del cittadino italiano che invochi l'applicazione della garanzia formale per ragioni di diritto sostanziale, debba avere un carattere di assoluta prevalenza nei confronti della normativa di carattere internazionale. Quando recepiamo le convenzioni internazionali, dando con ciò ad esse riconoscimento giuridico di carattere interno e vogliamo uniformare la nostra procedura alla normativa che scaturisce da una regolamentazione di carattere internazionale, dobbiamo considerare che è fuori discussione l'insorgere di un contrasto tra l'applicazione di una norma interna e quella della norma internazionale.

A me pare che non sia facile armonizzare le diverse normative facendo recepire nel nostro codice di rito la norma convenzionale esterna. Il collega Vassalli ha sostenuto che avrebbe potuto portare migliaia di esempi. Ciò avvalora le mie perplessità su questa parte del suo emendamento, che mi trova contrario proprio per le difficoltà di una armonizzazione tra le due norme.

Peraltro desidererei che il relatore mi desse dei chiarimenti sulla prima parte dell'articolo 2 là dove ci si riferisce all'adeguamento ai principi della Costituzione, perché mi sembra che sia indicato in ter-

mini superficiali e semplicistici, soprattutto per quanto attiene all'eventuale disarmonia che, in riferimento all'emendamento Vassalli, potrebbe insorgere tra norme contenute in convenzioni internazionali e disposizioni interne del nostro codice.

PENNACCHINI. Desidero, innanzi tutto, ringraziare il collega Vassalli per avere ricondotta l'attenzione della Commissione su di una questione che fu oggetto di discussione nella precedente legislatura per dire che la sua iniziativa mi trova del tutto consenziente. Sono vari i motivi che animano questa mia posizione: innanzi tutto ci troviamo di fronte ad una legge-delega che, pur essendo piuttosto ampia nella indicazione dei vari punti che si identificano nei principi e nei criteri direttivi ai quali il legislatore delegato dovrà uniformarsi, per sua stessa natura non potrà mai essere una delega completa. Anche ammesso che invece di cinquanta il Parlamento indichi cento criteri al legislatore delegato, rimarrà sempre una certa fascia scoperta, lasciata alla libera decisione del Governo, delegato a tradurre in norme concrete il nuovo codice di procedura penale.

A questo riguardo avrei voluto intervenire nella discussione svolta nelle precedenti sedute ma impegni vari mi hanno impedito di essere presente. In quella sede sarebbe stato mio intendimento sottolineare che la commissione di cui all'articolo 1, già approvato, non dovrebbe avere un carattere puramente consultivo con la conseguenza di approvare, all'ultimo momento, quanto già predisposto dai funzionari del Ministero, ma dovrebbe partecipare vivamente ed attivamente alla formulazione delle singole norme delegate, proprio al fine di garantire la maggior aderenza possibile del codice *in fieri* non solo alle direttive poste dalla legge-delega ma soprattutto e particolarmente all'interpretazione che ad esse ha inteso dare lo stesso Parlamento e ridurre, finché possibile — in questa materia che contiene un'esasperata politicità — ogni abdicazione, che in realtà la delega comporta, ad una delle principali ed essenziali funzioni del Parlamento.

Da queste considerazioni deriva la necessità di formulare in modo il più possibile preciso e principi e criteri direttivi, cui il legislatore delegato dovrà attenersi nella formazione di questo delicatissimo codice di rito.

Venendo al merito, in tema di adeguamento ai principi della Costituzione il deputato Manco sostiene con una certa fondatezza (ma questa è una motivazione addirittura lapalissiana) che indubbiamente le nuove norme processuali dovranno rispettare i principi della Costituzione. Al riguardo non è tanto in discussione l'eventuale contrasto

di una norma di rito con la Costituzione quanto il problema dell'eventuale omissione dell'adeguamento a questi principi di alcune norme.

Ecco perché, a mio giudizio, non ritengo affatto inutile questo riferimento sia pure generico alla Costituzione e ribadire, *ad abundantiam*, la necessità di adeguarsi a questi principi. Esiste anche (e in ciò si copre un'altra sfera di dubbio e di incertezza per quanto riguarda il legislatore futuro) l'adeguamento alle convenzioni internazionali. Qual è l'eccezione che si potrebbe sollevare a riguardo? Che il momento in cui il codice vede la luce rappresenta un momento statico ai fini dell'evoluzione delle norme internazionali, nel senso che anche successivamente a questo momento potranno essere approvate o ratificate altre convenzioni o altre norme di carattere internazionale, mentre il codice rimarrà fermo. Cioè, sembrerebbe che la successiva evoluzione e il successivo perfezionamento delle norme processuali potrebbero trovarsi inceppati dal fatto che il codice, in quel momento, ha rispecchiato strettamente il grado di maturità evolutiva in riferimento ad una determinata data. Però, con questa previsione si finisce con il dubitare della sensibilità del legislatore futuro. Nulla vieta che successivamente, in presenza di nuove convenzioni che rendano superati determinati principi consacrati dal codice che ha visto la luce in un determinato momento, si provveda con apposita legge per riportare il diritto interno a criteri di uniformità e di adeguatezza dettati da principi internazionali.

Ecco perché ritengo che l'emendamento del collega Vassalli possa essere approvato proprio in questo spirito.

Desidero ringraziare il Ministro per la sensibilità dimostrata non solo con la sua presenza odierna ...

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Era doveroso.

PENNACCHINI. ... ma anche in precedenza. Desidero rivolgere al Ministro il saluto ed il ringraziamento del gruppo della democrazia cristiana. Abbiamo sempre avvertito la sua ferma intenzione di affrontare alla radice questi problemi, così vitali per la società odierna. La mia aspirazione è proprio quella di assicurare la nascita di questo nuovo codice di procedura penale, così atteso, che rappresenta una delle cause — certo, non la minore — della crisi della giustizia che, per me, non è soltanto una crisi di ordine funzionale o materiale, ma una crisi di ordine soprattutto morale. Occorre, davvero, varare una legge in armonia con una società che si va evolvendo di giorno in giorno, e ristrutturare norme e istituti che sono ancora strettamente ancorati ad una superata concezione della realtà odierna. Il mio desiderio è che tutto

il Parlamento, nella sua interezza (e in ciò vedo davvero la possibilità di registrare una comunità di intenti da parte di tutti i colleghi della Commissione), senta la necessità di vivere la vita di questo nuovo codice, di partecipare direttamente, con tutte le proprie funzioni e prerogative, alla nascita di esso, cercando di ridurre, finché è possibile, qualunque fascia di discrezionalità del legislatore delegato. È veramente la sensibilità parlamentare che deve prevalere nell'emanazione di queste norme. Per questi motivi annunzio il mio voto favorevole sull'emendamento Vassalli e su qualunque emendamento che possa porre il legislatore delegato in condizioni di recepire più interamente e intensamente la volontà del Parlamento.

PAPA. Do atto al deputato Pennacchini per il suo intervento che, in parte, mi facilita nell'esprimere la posizione del gruppo liberale.

Siamo favorevoli all'emendamento Vassalli, in quanto riteniamo di precisare che questa delega è necessario che comprenda ogni direttiva ed ogni indicazione, le più chiare, contenute e precise possibili, affinché il legislatore abbia tutte le direttive indispensabili da parte del Parlamento che, certamente, non può né deve abdicare ai propri poteri.

Questo ci induce a fare una sola considerazione di carattere pratico per quanto riguarda la proposta del deputato Vassalli. Il confermare, l'accentuare, il sottolineare la conformità del codice di procedura penale alle convenzioni internazionali ed ai principi ispiratori dei diritti dell'uomo non è certamente pleonastico o superfluo, ma serve ad indicare i motivi ideali che sostanziano il nuovo codice.

Mi sia consentito, a questo punto, illustrare anche il mio emendamento premettendo che proprio questo convincimento ci ha guidati nel sottolineare l'importanza che va data al rispetto della libertà del cittadino.

Approfitto di questo breve mio intervento per rivolgere anche da parte del gruppo liberale il saluto al Ministro Gava, che ci ha voluto onorare della sua presenza.

Ritengo che, al di sopra del pragmatismo tecnicistico della legge, sia nostro dovere ispirarci ai motivi ideali che debbono illuminare la via da seguire. È naturale che, nel momento in cui elaboriamo nuovi istituti, che ci guideranno per molti anni, il criterio basilare della nostra ispirazione deve essere quello della libertà, dell'adeguamento alla Costituzione e della conformità ai principi internazionali nel pieno rispetto della tutela dei diritti della persona umana.

ALESSI. Desidero brevemente esprimere la mia adesione a quanto affermato dal collega Pennacchini. Tale adesione mi sembra ovvia, poiché gli accordi internazionali, sottoscritti e ratificati dal Parlamento, ci impegnano politicamente e legislativamente. Tale sottolineatura va più che altro indirizzata all'attenzione che da parte nostra sarà posta nella elaborazione dei singoli istituti, e mi pare che abbia soprattutto uno specifico riguardo a quell'ulteriore dinamismo del diritto cui accennava il deputato Pennacchini. Si tratta di un adeguamento di massima e di prospettiva, per impegnare il nostro legislatore ad attuare gli accordi che, specialmente in questo campo, incidono proprio al livello della condizione umana. Non mi sembrano necessarie altre dichiarazioni nel confermare il mio voto favorevole all'emendamento Vassalli.

RIZ. Esprimo la mia adesione all'emendamento Vassalli, anche se per me sarebbe stato preferibile che al posto di « adeguamento », si parlasse di « attuazione » dei principi della Costituzione.

VALIANTE, *Relatore*. Esaminerò per primo l'emendamento proposto dal collega Papa, che è così formulato:

Dopo le parole: « Il codice di procedura penale » *aggiungere le altre:* « ispirato al rispetto della libertà del cittadino, ai principi della Costituzione ed informato ».

Lo ritengo del tutto superfluo. Se dobbiamo specificare il richiamo alla libertà del cittadino nella legge di delega per il nuovo codice di procedura penale, allora dovremmo anche sottolineare tanti altri punti che, peraltro, sono già contenuti nel testo costituzionale. È evidente che l'adeguamento (o eventualmente l'attuazione) ai principi della Costituzione comporta necessariamente la tutela della libertà del cittadino.

L'emendamento Vassalli vuole:

Sostituire l'alinea con le seguenti parole:

« Il codice di procedura penale deve essere adeguato ai principi della Costituzione e alle norme delle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale. Esso deve essere inoltre informato ai seguenti principi e criteri direttivi ».

Nella passata legislatura il problema delle Convenzioni internazionali venne impostato in maniera analoga: infatti, non si ritenne superfluo l'emendamento quasi che le norme delle convenzioni interna-

zionali dovessero considerarsi tutte automaticamente esecutive, e perciò già applicabili nel processo penale.

Alcuni magistrati più sensibili stanno già applicando alcune norme. Per esempio, dopo l'approvazione della convenzione europea dei diritti dell'uomo, hanno cominciato a inviare l'avviso di procedimento che è prescritto nella convenzione citata. I risultati non sono sempre stati positivi, perché qualcuno che si è visto inopinatamente arrivare un avviso di procedimento penale si è spaventato, ed è corso dal pretore a chiedere che significato avesse questo ... fatto rivoluzionario.

La Commissione, tuttavia, nella passata legislatura espresse l'opinione che, trattandosi di principi già inseriti nell'ordinamento, il legislatore delegato non potesse non tenerli presenti nel momento in cui formulava il testo del nuovo codice. In applicazione di questo concetto ritenemmo superflua l'esplicita menzione delle convenzioni internazionali.

Fatta questa precisazione e dal momento che l'emendamento Vassalli non è in contrasto con quell'orientamento, ma anzi si trova sulla stessa linea, dichiaro di accettarlo.

Passo all'esame dell'emendamento Guidi:

Sostituire l'alinea con le seguenti parole:

« Il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione e deve essere informato ai seguenti principi e criteri direttivi ».

Praticamente propone di sostituire la parola « adeguato » con l'altra « attuato ». Osservo che il termine proposto non si applicherebbe correttamente anche alle convenzioni internazionali ratificate, che intendiamo richiamare nel testo, secondo la proposta Vassalli. Mi pare, peraltro, che il termine: « adeguato » esprima ugualmente l'intenzione del Parlamento di vedere realizzati i principi costituzionali. In effetti, il nuovo codice non può non essere l'attuazione dei principi della Costituzione. L'essenziale, tuttavia, è che si sia tutti convinti che qui non si tratta di dare una coloritura più o meno costituzionale al codice attuale, bensì di formulare un nuovo codice che attui i principi della Costituzione.

Concludo, dichiarando di accettare l'emendamento Vassalli e di non accettare gli altri emendamenti.

ALESSI. Vorrei dare un chiarimento. Il termine « attuazione », giuridicamente inteso, è correlativo soltanto ad una norma, ad un precepto specifico. Non si può « attuare » un principio, bensì « adeguarsi » ad esso.

FORTUNA, *Relatore*. Sono d'accordo con le osservazioni del collega Valiante anche per quanto riguarda l'emendamento Papa. In merito alla questione dei termini: « adeguato » e « attuato » di cui all'emendamento Guidi ritengo che sia più proprio parlare di « attuazione ». Questa espressione mi pare più perentoria ed esplicita. Concordo per l'accoglimento dell'emendamento Vassalli.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Per quanto riguarda l'emendamento del deputato Papa, anche il Governo è contrario. Il principio del rispetto della libertà del cittadino è già contenuto nella Costituzione ed è un presupposto fondamentale del nostro ordinamento.

In merito all'emendamento del deputato Vassalli, il Governo si dichiara pienamente d'accordo e ritiene che la nuova formula proposta sia completamente sufficiente ad esprimere l'orientamento che si intende seguire in materia di riforma del codice di procedura penale.

Circa l'alternativa che si è posta di fronte all'uso delle parole « attuare » o « adeguare » il Governo dichiara di condividere l'interpretazione data dal deputato Alessi. Le norme si « attuano » è vero, ma non credo che l'espressione « adeguamento » sia restrittiva anzi, a mio avviso, essa abbraccia un campo più vasto. Il « principio » è appunto, l'indicazione dello spirito informatore di un orientamento che va al di là della singola norma, per cui mi sembra che la parola « adeguamento », sia preferibile alla parola « attuazione ».

PRESIDENTE. I deputati Guidi e Sabadini, insistono sul loro emendamento ?

SABADINI. Non è certo per amore di polemica o per amore di una disputa astratta che ritengo di dover aggiungere qualcosa a quanto è stato già detto a sostegno dell'emendamento presentato. In questa sede ci si è soffermati a lungo sulla terminologia mentre io credo che la nostra attenzione vada posta essenzialmente sul contenuto. La differenza fra « adeguamento » e « attuazione » non è trascurabile. Non a caso ha suscitato diverse perplessità e sollecitato diverse interpretazioni. « Adeguamento », in fin dei conti, significa accostamento ad un principio, ma tale accostamento può essere effettuato in modi molto diversi.

Ella, signor Ministro, si è riferito alla interpretazione data dal deputato Alessi: si « attuano » le norme e non i principi. Mi permetta però, con doveroso riguardo, di rilevare che ella stessa si è contraddetto quando ha parlato di « attuazione » da parte del legislatore de-

legato dei principi che sono compresi nelle norme della legge delegata. Ella cioè, affermando che i « principi » di cui alle norme di delegazione vanno attuati dal legislatore delegato, ha riconosciuto che non si attuano solo le norme ma anche i principi. Il concetto « attuazione » è più impegnativo per il legislatore delegato, che deve sentirsi profondamente legato a questa norma e a questo principio di carattere generale.

Riteniamo quindi, opportuno mantenere l'emendamento che ci pare sia condiviso anche da altri colleghi.

PAPA. Dopo le dichiarazioni del relatore e del Ministro, annuncio di ritirare il mio emendamento perché non vorrei che un voto contrario potesse assumere il significato di un rigetto proprio del principio della Costituzione che statuisce il rispetto della libertà del cittadino.

PRESIDENTE. L'emendamento Tuccari, Guidi, Sabadini, è così formulato:

Sostituire l'alea con le seguenti parole:

« Il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione e deve essere informato ai seguenti principi e criteri direttivi ».

Pongo in votazione la prima parte con l'intesa che se approvato assorbirà la corrispondente parte dell'emendamento Vassalli:

« Il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione ».

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Vassalli che a seguito dell'assorbimento della sua prima parte nell'emendamento testè approvato risulta così formulato:

All'alea dell'articolo 2, dopo la parola: « Costituzione » aggiungere le altre: « e adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale. Esso deve essere inoltre informato ai seguenti principi e criteri direttivi ».

VASSALLI. Ho mantenuto il termine « adeguarsi » perché a me appariva il migliore, anche se può sembrare che a seguito della votazione effettuata vi sia un contrasto fra l'espressione « attuare » e l'espressione « adeguare ». Però, non vorrei che sembrasse una menomazione

delle convenzioni internazionali rispetto alla Costituzione. Preferirei, semmai, usare un terzo vocabolo, che in questo momento non trovo. Comunque mi rimetto al relatore ed al Governo.

VALIANTE, *Relatore*. Potremmo risolvere il problema trasformando il principio dell'adeguamento alle convenzioni internazionali in un criterio a sé stante da includere nella delega.

VASSALLI. Non concordo con questa soluzione. Nel mio emendamento, a ragion veduta, ho formulato due e distinte proposizioni separate da un punto fermo anche per ragioni di più corretta terminologia e di più corretta comprensione. Il primo periodo comprende il riferimento alla Costituzione e alle convenzioni internazionali. Nel secondo periodo, del tutto staccato, si dice: « Esso deve essere inoltre informato ai seguenti principi e criteri direttivi » cioè a quanto è compreso nella delega vera e propria.

PRESIDENTE. Ella dunque, se ho ben compreso, propone di trovare un altro termine al posto di « adeguarsi ».

VASSALLI. Ho osservato che il termine « adeguarsi » dopo la votazione effettuata viene quasi ad assumere un sapore di contrapposizione rispetto all'« attuarsi », riferito alle norme internazionali. Si potrebbe, quindi, usare il termine « conformarsi ».

VALIANTE, *Relatore*. Con tutto il rispetto che è bene avere per le convenzioni internazionali, desidero far notare che non possiamo metterle sullo stesso piano della Costituzione. Quindi, il fatto di farne un numero a parte e non metterle nello stesso periodo ...

VASSALLI. Ma non come uno dei vari numeri della delega, perché è cosa diversa. Per quanto riguarda la Costituzione e le convenzioni internazionali, ci troviamo di fronte a qualcosa di già esistente, tanto che, anche in riferimento alla Costituzione, abbiamo discusso perfino sulla superfluità di questo richiamo. È una ragione di opportunità mettere subito nell'alinea accanto al richiamo alla Costituzione anche quello relativo alle convenzioni internazionali, mentre tutti i vari criteri elencati dal n. 1) in poi rappresentano la delega vera e propria: è il *novum* che logicamente non può prescindere dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali.

VALIANTE, *Relatore*. Insomma, è un problema di metodo, non di valore.

VASSALLI. Esatto, e a mio avviso il termine « conformarsi » potrebbe andare bene.

PRESIDENTE. Allora il testo potrebbe essere il seguente: « Il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione e conformarsi alle norme delle convenzioni internazionali sottoscritte... ».

VASSALLI. Qui bisognerebbe mettere un punto e, poi, iniziare un altro periodo: « Esso dovrà inoltre ... ».

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Chiedo scusa, ma questo nuovo codice di procedura penale deve attuare solo i principi? E le norme no? A mio avviso bisognerebbe parlare di principi e di norme.

ALESSI. Non concordo con l'osservazione del Sottosegretario. Infatti non comprendo il significato dell'espressione « attuare le norme della Costituzione ». Forse che il legislatore potrebbe fare un codice difforme dalla Costituzione, cioè una legge incostituzionale? Evidentemente una norma costituzionale, non può trovare la sua attuazione solo perché noi non la richiamiamo in questa delega! Qui mettiamo in discussione la Costituzione nella sua attuabilità.

PAPA. Si potrebbe dire che il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione, « conformarsi » alle convenzioni internazionali ed informarsi ai seguenti principi e criteri direttivi.

RIZ. Io penso che si possa e si debba ritornare alla formulazione originaria del collega Vassalli. Il codice di procedura penale deve da un lato « attuare » i principi della Costituzione dell'altro « adeguarsi » alle norme e alle convenzioni internazionali, « informandosi » infine anche ai principi e criteri direttivi che stabiliremo.

Una volta che abbiamo fissato che i principi della Costituzione vanno « attuati », termine per il quale ho votato e che ritengo esatto, credo che non si possano mettere sullo stesso piano anche le norme delle convenzioni internazionali. Queste ultime non vengono da noi attuate, ma ad esse ci « adeguiamo ». Credo che questa diversità di parole sia non solo utile ma necessaria. Per la non « attuazione » delle

norme della Costituzione vi è la Corte costituzionale che sentenza sulla costituzionalità; per le convenzioni internazionali non è la stessa cosa, ad esse abbiamo soltanto l'obbligo di « adeguarci ».

Ritengo pertanto che la formulazione originariamente proposta dal deputato Vassalli sia più chiara.

Per il resto credo che si potrebbe andare avanti così come era stato proposto: « informandosi ai principi e criteri direttivi che seguono ».

PRESIDENTE. Riassumendo, vi è una proposta del deputato Vassalli che, per evitare l'equivoco che potrebbe sorgere fra il valore attribuito ai termini « adeguarsi » e « attuarsi », propone di sostituirli con il verbo « conformarsi ».

VASSALLI. Veramente, avevo già chiarito di essere indifferente circa l'uso dei vari termini; il deputato Papa aveva proposto il termine « conformarsi » ed a me è sembrato esatto ma l'osservazione ed il richiamo fatti dal deputato Riz mi sembrano altrettanto esatti. Se si vuole, si può anche lasciare il termine « adeguarsi ».

PRESIDENTE. Per chiarezza, do lettura della seconda parte di questo alinea sostituendo la parola « sottoscritte » con l'altra « ratificate » che è più precisa:

« e adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia relative ai diritti della persona e al processo penale. Esso deve essere inoltre informato ai seguenti principi e criteri direttivi ».

VALIANTE, *Relatore*. Laddove si parla di convenzioni internazionali, non si potrebbe aggiungere « e quelle generalmente riconosciute » ?

PRESIDENTE. Sono quelle ratificate che hanno valore per il nostro ordinamento !

Pongo in votazione la seconda parte dell'alinea dell'articolo 2 nel testo di cui ho dato lettura.

(È approvata).

Passiamo ora al punto 1) dell'articolo 2. Ne do lettura:

« massima semplificazione nello svolgimento del processo con l'eliminazione di ogni atto o attività non essenziale ».

MANCO. Non ho presentato emendamenti sul punto 1), perché non ne ho avuto il tempo; vorrei però proporre, se la Commissione

è d'accordo, la soppressione della seconda parte. Qui è detto: « massima semplificazione nello svolgimento del processo ». A questo punto sopprimerei il resto. Infatti, che significato ha il dire: « con l'eliminazione di ogni atto o attività non essenziale » ? Come se nel codice, anche nel codice attuale, vi fossero atti o attività non essenziali !

Quando si dice che il nuovo processo sarà informato alla massima semplicità, è più che sufficiente, perché è evidente che deve essere tolto ogni atto o attività non essenziale. Pertanto le ultime parole sono superflue. È nostro dovere realizzare un nuovo codice di procedura penale che sia il più semplice possibile.

VALIANTE, *Relatore*. Insisto sul testo del disegno di legge, che mi pare molto preciso ed efficace. Si tratta di stabilire nel nuovo codice, per ogni atto, se esso sia indispensabile o meno all'economia del processo.

FORTUNA, *Relatore*. Sono d'accordo con quanto ha dichiarato il collega Valiante.

VALIANTE, *Relatore*. È necessario, tuttavia, mettere una virgola dopo la parola « processo ».

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*:
A nome del Governo dichiaro di essere d'accordo con i relatori.

PRESIDENTE. Do nuovamente lettura del punto 1):

« massima semplificazione nello svolgimento del processo, con l'eliminazione di ogni atto o attività non essenziale ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Passiamo al punto 2). Ne do lettura:

« attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio, accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile ».

I deputati Fortuna, Vassalli e Musotto hanno presentato il seguente emendamento:

Al punto 2) sopprimere le parole:

« accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile ».

Il relatore Valiante propone:

Sostituire il punto 2) con il seguente:

« prevalente caratterizzazione accusatoria del processo ».

Il deputato Papa ha presentato un emendamento identico a quello dei deputati Fortuna ed altri:

Al punto 2) sopprimere le parole:

« accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile ».

I deputati Tuccari, Guidi e Sabadini propongono:

Sostituire il punto 2) con il seguente:

« attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio ».

Il relatore Fortuna ha facoltà di illustrare il suo emendamento.

FORTUNA, *Relatore*. A mio avviso questo è il tema essenziale di tutta la delega, perché dobbiamo decidere il tipo di riforma che intendiamo realizzare. Quindi è utile essere estremamente chiari in modo da affrontare, poi, in modo preciso tutto il resto dell'articolo 2 che costituisce il contenuto della delega.

Siamo di fronte ad un problema che non è meramente tecnico, bensì politico, in relazione alla svolta che intendiamo far compiere al sistema processuale italiano. Non si tratta di un problema nuovo perché, già nella scorsa legislatura, su questo tema dell'accentuazione, della prevalenza o dell'attuazione del sistema accusatorio, abbiamo discusso a lungo.

A mio avviso è importante ritornare al testo della Commissione approvato nella scorsa legislatura. Praticamente, con la soppressione da me proposta delle parole « accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile », inciso aggiunto dal Governo in questo testo del disegno di legge, si torna alla formulazione votata dalla Commissione nella passata legislatura, cioè alla chiara affermazione dell'attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio nel nuovo processo penale.

Le parole aggiunte dal Governo al testo precedente, a mio avviso, lasciano una indeterminatezza assoluta a coloro che porranno mano alla stesura effettiva del codice di procedura penale e, quindi, creano anche dei grossi problemi circa la costituzionalità di questa dizione ambigua, affidando cioè al legislatore delegato una amplissima discrezionalità. Praticamente si scarica l'obbligo della scelta politica all'esecutivo, mentre questo è un nostro specifico dovere.

Giunti a questo punto, è bene essere molto chiari. Per la nostra parte politica, per il nostro gruppo socialista, la svolta in questa riforma è data proprio dalla sicurezza che il nuovo processo è imperniato sul sistema accusatorio. Questo è un elemento che ci pare estremamente importante e l'abbiamo detto anche nella scorsa legislatura, allorché formulai un richiamo esplicito su questo tema nella mia relazione, che non è stata una elaborazione mia personale, ma il prodotto di una discussione di gruppo.

Ritengo che questo sia un punto che va risolto.

Ci saranno, poi, da discutere le nuove indicazioni fornite dal collega Valiante, ma su tali indicazioni mi permetterò di intervenire dopo che egli avrà illustrato il suo emendamento.

Desidero dire che, mantenendo la formulazione proposta dal Governo a questo punto 2), potrebbero sorgere dei problemi molto gravi e difficili, perché noi, nella nuova strutturazione dell'istruttoria, abbiamo dato vita a un istituto che non può ritenersi legato ad un concetto astratto del sistema accusatorio. Questo è un problema che sollevai nel corso della passata legislatura, e che desidero ricordare adesso per maggiore chiarezza. È importante, in questa sede, non tanto far prevalere un certo concetto, quanto dar vita a qualcosa di valido. Questo è un problema che propongo alla meditazione e alla discussione dei colleghi, perché ritengo sia un punto che va approfondito.

Desidero ancora aggiungere che negli emendamenti, che noi come gruppo socialista abbiamo presentato, abbiamo tenuto presente questa contraddizione fra l'attuale formulazione del punto 2) e gli istituti successivamente regolati che potrebbe risultare insanabile. Con questi emendamenti, pur non discostandoci dall'elaborazione profonda effettuata da questa Commissione nel corso della passata legislatura, abbiamo inteso attuare il sistema accusatorio. Mi riferisco ai poteri attribuiti al giudice istruttore, poteri limitati alla sola constatazione della impossibilità immediata del proscioglimento dell'imputato, e quindi hanno solo gli effetti del rinvio a giudizio, una volta constatata questa impossibilità. Questo è l'elemento caratterizzante del sistema accusatorio.

VALIANTE, *Relatore*. Vorrei, innanzi tutto, pregare i colleghi di non considerare, per ora, il problema del sistema accusatorio, come è stato posto dal collega Fortuna, cioè in termini politici, anche perché mi pare che si tratti di un problema superato. Fu alla fine del secolo XVIII e all'inizio del XIX, che i giuristi identificarono il sistema accusatorio con il processo dello Stato liberale ed il sistema inquisitorio con il processo dello Stato autoritario. L'evoluzione del diritto e, soprat-

tutto, le ulteriori conquiste della dottrina, hanno fatto in un certo senso cadere questa identificazione troppo semplicistica.

Si tratta, perciò, non di una questione politica, ma di una questione tecnica e di coerenza. Anche in base al testo del punto 2) approvato nella scorsa legislatura, bisogna fare riferimento all'ulteriore articolazione dei principi e dei criteri direttivi. Si tratta, quindi, di un problema di logica e non, ripeto, di un problema politico.

Dal punto di vista politico possiamo affermare che vogliamo un codice che metta in rilievo soprattutto i diritti della persona, di fronte a un codice, come quello passato, che mette in rilievo soprattutto i diritti dello Stato. Credo che anche in dottrina questo sia lo spirito che differenzia il processo libertario dal processo autoritario.

Che cosa è il sistema accusatorio? Malgrado gli sforzi che i vari autori hanno fatto, si è dovuto concludere che ogni processo ha una sua caratterizzazione particolare, perché il processo si riferisce alla concezione che in quel momento storico si ha dei rapporti tra cittadino e Stato. Esiste un processo di tipo accusatorio? Se vogliamo fare un esempio storico, dobbiamo riferirci al processo inglese ed al processo americano. Vediamo, però, che tra questi processi e quello che ora noi — come era già risultato in base alle decisioni prese nella scorsa legislatura — intendiamo attuare, esiste una notevole differenza, anche dal punto di vista strettamente tecnico.

Secondo me, assumeremmo una posizione falsa se ci riferissimo *tout court* ad un certo tipo di processo. Dobbiamo insistere sulla necessità di dare al processo una caratterizzazione personalistica e libertaria. È necessario fare in modo che il processo rispetti la persona e favorisca il suo sviluppo, e tutto ciò consideri in maniera prevalente rispetto agli stessi interessi statuali.

Gli studi sulla riforma del processo penale finora effettuati sono assai manchevoli al riguardo, anche per il fatto che hanno considerato aspetti particolari, senza invece affrontare il tema complessivo di una riforma. A questo proposito, è da sottolineare la rilevanza dell'opera svolta dalla Commissione giustizia nella passata legislatura, quando si è trovata ad impostare una riforma così vasta ed importante, a strutturare un nuovo codice, senza disporre di convenienti apporti scientifici.

Nel corso di questi studi è stato delineato, prima dal Carnelutti, e poi dal Cordero, un certo tipo di processo accusatorio. Carnelutti ha proposto in particolare una inchiesta preliminare al posto dell'istruttoria, escludendo del tutto il giudice istruttore.

Tanto nello schema del Carnelutti quanto in quello del Cordero, il giudice istruttore è ignorato, salvo che per alcuni atti che, non essendo

ripetibili in dibattimento, dovrebbero essere compiuti, nel corso della inchiesta preliminare, con la garanzia dell'assistenza della difesa e addirittura nel contraddittorio delle parti. Lo schema Carnelutti e lo schema Cordero guardano all'inchiesta preliminare come ad un pre-processo.

Gli atti relativi, secondo l'impostazione Carnelutti e Cordero, non costituiscono atti del processo; il pubblico ministero, al termine della inchiesta preliminare, dovrebbe sottoporre al giudice soltanto le prove idonee a dimostrare le responsabilità dell'imputato e, quindi, soltanto quelle utili alla sua tesi accusatoria, senza soffermarsi su fatti eventualmente favorevoli all'imputato.

Se accettassimo questa impostazione, in pratica, con una posizione esclusivamente, drasticamente accusatoria, dovremmo eliminare il giudice istruttore, salvo che per l'assunzione di talune prove; e, mettendo tutto il processo in mano al pubblico ministero, conseguentemente lo affidaremo alla polizia giudiziaria: cosa che, invece, abbiamo sempre dichiarato unanimemente di volere evitare.

Pertanto confermo la opportunità di non ripetere testualmente il principio del numero 2), così come approvato nella scorsa legislatura. Esso, peraltro, è il risultato, come gli onorevoli colleghi ricorderanno, di una votazione tormentata.

Che cosa abbiamo inteso dire quando abbiamo accolto la impostazione accusatoria del processo? Abbiamo inteso, innanzitutto, affermare il principio della parità delle parti; abbiamo voluto mettere il difensore sullo stesso piano del pubblico ministero. In tal modo riteniamo di aver proposto il vero processo accusatorio; mentre nel sistema attuale il pubblico ministero presenzia a tutti gli atti, e il difensore soltanto ad alcuni di essi; nel nuovo processo il difensore parteciperà all'attività processuale, a parità di condizioni, sin dall'inizio dell'istruttoria, sino al punto da presenziare anche all'interrogatorio dell'imputato. In questo modo abbiamo acquisito il cuore del processo accusatorio, abbiamo sottolineato la preminenza dei diritti della persona umana. Inoltre, abbiamo inteso affermare la necessità che il processo non vada avanti e indietro tra pubblico ministero e giudice istruttore, sottolineando la inopportunità perfino della requisitoria finale del pubblico ministero, e riservando solo al giudice istruttore di valutare se sia possibile prosciogliere l'imputato o se sia invece necessario il suo rinvio al dibattimento. A noi pare, ripeto, che tutto questo sia veramente l'essenza del processo accusatorio.

Mi rendo, comunque, conto della preoccupazione che può derivare dal termine « accentuazione » che, peraltro, era già contenuto nell'originario disegno di legge della scorsa legislatura. A tal fine mi sono fatto

carico di eliminare questo termine che mi sembrava potesse metterci in posizione di difetto, in quanto l'accentuazione di un vigente sistema accusatorio sarebbe pochissima cosa, mentre d'altra parte sarebbe un termine troppo vago. Ho suggerito quindi la formula: « preminente caratterizzazione accusatoria del processo » proprio per sottolineare che non vogliamo un processo accusatorio, direi, puro e semplice — che in fondo non sappiamo neanche cosa sia con precisione — ma per riaffermare che vogliamo un processo nuovo che veramente sia il massimo accusatorio possibile.

Premesso tutto questo, vorrei proporre alla Commissione di considerare la opportunità di accantonare questo punto e di discuterlo alla fine, quando avremo esaminato e approvato alcuni degli istituti più caratterizzanti del nuovo processo, sicché esso sia la conclusione di quello che avremo responsabilmente fatto e non una indicazione preliminare, il che potrebbe anche portarci ad una soluzione ambigua, come quella che fu realizzata nella scorsa legislatura.

GUIDI. Prendo la parola, innanzitutto, per confermare la opportunità di riprodurre il testo del punto 2) che fu approvato nella passata legislatura. Anch'io ritengo che la scelta che dovremo fare sia politica, logicamente nel senso corretto che va dato a questo termine: la scelta attorno ai problemi della giustizia può non coincidere ovviamente con gli schieramenti politici ma, indubbiamente, è possibile attorno a determinate soluzioni la convergenza anche di gruppi e di parti politiche assai diverse. Qui non stiamo per fare una scelta intorno ai due grandi sistemi che hanno sempre costituito il tema del dibattito sull'ordinamento processuale. Vorrei anche dire che nella formulazione dobbiamo guardarci dalle scoperte ambiguità del testo governativo e — mi sia consentito di aggiungere — anche da certe dizioni in pratica equivalenti, che assomigliano assai al testo governativo.

Non mi pare che valga la pena di parlare molto del testo governativo, perché in esso è evidente la strumentalità per arrivare ad una delega che consenta un certo tipo di riforma. Però non mi convincono neanche le argomentazioni del relatore Valiante. È verissimo, è indubbio, che esistono varie forme di attuazione del processo accusatorio, ma questo non è una scoperta dei tempi moderni. Non è vero che questo tipo di processo sia stato presentato come un modello fisso e rigido, non contraddicibile dalla realtà. La verità è che il processo accusatorio, con l'acquisizione del pensiero moderno, ha praticamente confermato quella che è da sempre la realtà legislativa, per cui certi modelli si realizzano attraverso modificazioni e l'accettazione di esigenze concrete. E la

realtà offre modelli diversi del processo accusatorio, persino nella stessa legislazione americana vigente.

Credo che quando si parla di processo accusatorio, si intenda, in primo luogo, affermare la esigenza che il centro dell'accertamento della verità stia nel dibattimento: da qui discendono molti elementi caratterizzanti. In proposito, pertinente a me sembra il rilievo che faceva il relatore Fortuna: la necessità di alleggerire il ruolo del giudice istruttore, sotto pena di reintrodurre le caratteristiche più spiccate del sistema inquisitorio, che è appunto il processo segreto e scritto. Occorre snellire, ridurre, la funzione del giudice istruttore, così come è stato profilato nella precedente legislatura: ciò al fine di evitare alcuni inconvenienti caratteristici del sistema inquisitorio.

Dunque: non esiste un unico modello del processo accusatorio, ma esistono — sappiamo — degli elementi caratterizzanti, tra cui, ad esempio, la preminenza di un tipo di dibattimento e l'affidamento della ricerca della verità prevalentemente nel dibattimento. Sappiamo anche che vi sono altre caratteristiche fondamentali connesse; noi abbiamo posto la nostra attenzione sul ruolo del pubblico ministero, che nel processo accusatorio è indubbiamente il titolare dell'accusa, il titolare dell'azione penale. Però questo ruolo del pubblico ministero, di titolare dell'accusa, va precisato. Ma di questo parleremo successivamente.

Quello che non può essere consentito — e ritorno a quanto sostenuto dal relatore Valiante — è di introdurre un principio direttivo in maniera tale che potrebbe indurre il legislatore delegato ad attenuarlo. A questo proposito non vanno dimenticate le osservazioni fatte dal deputato Pennacchini che ha osservato come attraverso una legge delega è sempre difficile la compiutezza della indicazione per tutti gli istituti e che sarà sempre possibile al legislatore delegato trovare soluzioni che neutralizzeranno taluni nostri criteri. Introdurre una formulazione quale « prevalente caratterizzazione accusatoria del processo » significa porre il problema di ciò che non è prevalente e non vi è dubbio che questa formulazione sia, in pratica, un equivalente di quello che è il principio direttivo dettato dal Governo.

I nostri sforzi, quindi, tenderanno proprio a questo: ad introdurre nel disegno di legge gli elementi caratterizzanti del processo accusatorio, in modo da sfuggire ad ogni ambiguità. Il relatore Valiante ha sostenuto la opportunità di una preventiva precisazione di questi elementi caratterizzanti. E allora noi ne indicheremo alcuni. Il relatore Fortuna ha già accennato ad un elemento di estrema importanza, quello del giudice istruttore; noi indicheremo la figura del pubblico ministero. Non c'è dubbio che questo è un altro istituto caratterizzante che dovremo risolvere. Ricordo, in proposito, che lo stesso Sottosegretario Misasi nella

passata legislatura sottolineò il fatto che la posizione del pubblico ministero non era sufficientemente caratterizzata.

In conclusione, siamo del parere che debba essere mantenuto il nostro emendamento, al quale diamo una notevole importanza, perché ricorrendo ad una formulazione più vaga significherebbe, in definitiva, impoverire certi contenuti e dare al legislatore una direttiva meno rigorosa. Preghiamo, quindi, gli onorevoli colleghi di accogliere il nostro emendamento.

PRESIDENTE. Il relatore Valiante ha proposto di sospendere la discussione su questo punto, e di riprenderla dopo avere approvato alcuni specifici istituti.

VALIANTE, *Relatore*. Non vorrei essere frainteso. Anche nella scorsa legislatura sostenni l'opportunità di non badare tanto alla forma, quanto alla sostanza. Bisogna evitare il pericolo, già corso concretamente nella passata legislatura, di fare un'affermazione di principio circa il sistema accusatorio senza che sia seguita da adeguate caratterizzazioni.

Prego, pertanto, la Commissione di volere considerare la opportunità di approvare prima i singoli principi direttivi in ordine alla strutturazione del processo penale: in tal modo saremo successivamente in grado di formulare meglio questo punto 2). Ciò, sia ben chiaro, senza alcun pregiudizio: la mia proposta di rinvio trae origine soltanto dalla volontà di badare soprattutto alla sostanza.

MILIA. A me sembra che la proposta Valiante sia, in un certo senso, non ortodossamente logica. Egli propone di stabilire prima gli istituti sui quali dovrà incardinarsi il codice di procedura penale e, poi, dire se si tratterà di un sistema accusatorio, di un sistema inquisitorio, o di un sistema misto.

A me sembra che seguendo questa strada si cammini a ritroso.

Ora, noi possiamo essere favorevoli o contrari al principio accusatorio, ma questo è un altro problema: bisogna prima stabilire a quale principio siamo favorevoli. Una volta che la Commissione abbia approvato il principio intorno al quale dovrà crearsi il nuovo codice di procedura penale, è chiaro che anche coloro i quali, in ipotesi, avessero votato contro quel principio, dovranno fare in modo che le norme che si formuleranno siano le meno imperfette — o le più perfette — possibile, ma sempre, però, in ordine a quel principio già stabilito.

Il relatore Fortuna, illustrando il suo emendamento, ha detto, tra le altre argomentazioni, che se lasciassimo la frase « accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile » daremmo al legislatore delegato un potere discrezionale che in effetti non sembra utile affidargli.

Ritengo che su questo punto non vi dovrebbe essere discussione; meno potere discrezionale si dà al legislatore delegato, più il codice di procedura penale risulterà vicino ai principi sanciti dal Parlamento. L'esecutivo dovrebbe essere vincolato a determinati principi, sui quali il potere discrezionale non dovrebbe avere alcun gioco; al caso potrà interpretare in modo non eccessivamente ortodosso o rigoroso il pensiero del legislatore, ma legislativamente non gli può essere dato un potere discrezionale, perché nel momento stesso in cui gli dessimo tale potere verremmo a porre nel nulla quel principio, già votato.

Ma la mia preoccupazione va oltre: non vorrei che questo ipotetico potere discrezionale, dato al legislatore delegato si trasferisse, nel codice, in un potere discrezionale dato al giudice. Su questo punto io desidero fare una dichiarazione esplicita: la libertà del cittadino ed il rispetto della legge in Italia saranno tanto più garantiti quanto minore sarà il potere discrezionale dato al giudice. Ogni volta che con una legge abbiamo dato un potere discrezionale al giudice, nello stesso momento in cui affermavamo un principio costituzionale, questo principio è stato quasi sempre violato, a danno del cittadino, a danno della difesa della sua libertà. Faccio un solo esempio: abbiamo stabilito che l'interrogatorio dell'imputato dev'essere depositato entro tre giorni, « salvo che » il giudice non ritenga di doverlo depositare dopo; ebbene, con quel « salvo che » abbiamo distrutto il principio che avevamo stabilito, perché — ed io parlo come avvocato che esercita la sua attività in sede penale — nell'ottanta o novanta per cento dei casi il deposito degli interrogatori, in Sardegna per esempio, avviene dopo quattro o cinque mesi.

La mia preoccupazione, dunque, va al di là di quella del relatore Fortuna. Temo che, ripeto, il potere discrezionale eventualmente dato al legislatore delegato possa trasferirsi da questi al giudice. Dobbiamo « legare » (uso questo termine, anche se non è corretto o ortodosso) il giudice alla volontà della legge, senza che egli possa, attraverso un potere discrezionale, divenire egli stesso legislatore, perché nel campo dei principi che tutelano la libertà dei cittadini ed i diritti della difesa il potere discrezionale non può essere consentito al giudice.

Faccio questa affermazione parlando, in particolare, di questo punto 2) dell'articolo 2; ma è un'affermazione di principio che mantengo per tutta la discussione dei vari punti attraverso i quali si deve attuare la legge. Non è concepibile dire che « qualora sia possibile, si attua il sistema accusatorio », o che « qualora il giudice lo ritenga opportuno, si arresta il cittadino ». Sono principi, in materia di libertà e di diritti della difesa, che devono essere sanciti vigorosamente, incisivamente, senza possibilità di tolleranze o di evasioni. Per raggiungere

questo scopo, per escludere il potere discrezionale del giudice, occorre, innanzi tutto, non conferire alcuna discrezionalità al legislatore delegato, cioè al Governo.

Desidero che questa affermazione rimanga agli atti, perché si tratta di un principio sul quale abbiamo già discusso nel corso della precedente legislatura, un principio per il quale mi sono battuto e in Commissione, e in Assemblea per altri gravi avvenimenti che si sono verificati nelle aule giudiziarie e fuori di esse. Colgo dunque questa occasione per riconfermare questo principio, che desidererei si tenesse sempre presente, per tutta la discussione dei punti basilari della delega.

ALESSI. Non ritenevo che l'impostazione del relatore Valiante, che mi sembrava estremamente chiara ed esplicita, avrebbe potuto indurre in errore o, soprattutto, condurre ad equivoche interpretazioni.

Il relatore, già con la presentazione di un emendamento al punto 2) proposto dal Governo, aveva chiaramente manifestato il proprio pensiero — al quale aderisco senz'altro — circa la non congruità della espressione contenuta nel disegno di legge, e così vibratamente sottolineata dal collega Milia.

La frase « sempre quando sia possibile » era, evidentemente, una espressione di buona intenzione; però è famoso il detto che « di buone intenzioni sono lastricate le scale dell'inferno ». Ma questa intenzione, trasferita addirittura in un potere discrezionale per la scelta del metodo, determinerebbe certamente non solo una minore garanzia, ma l'inesistenza di una garanzia.

Anche io, quindi, per quanto riguarda il punto 2), sarei per un'altra formulazione; certo non sarei per una votazione, così, *sic et simpliciter*, del punto 2) nel testo governativo, perché mi sembra non solo in contrasto con le formulazioni che seguono, ma forse anche preclusivo.

Lo stabilire se la votazione di questo punto 2) sia o meno preclusiva porterebbe la nostra discussione su un piano teorico ed arbitrario: lo sottolineava il relatore Valiante, ne conveniva lo stesso deputato Guidi. Infatti, quando diciamo « attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio » ci riferiamo ad un principio generale, ma così generale da non avere un contenuto concreto, specifico. Se è vero che una delle caratterizzazioni principali del processo accusatorio è l'eliminazione di una autorità istruttoria, mi domando che cosa stiano a significare le garanzie che sono previste nella istruzione: vuol dire che c'è una istruzione; si parla addirittura dell'abolizione della formula di proscioglimento per l'insufficienza di prove nella fase istruttoria, il che implica un'attività giurisdizionale, decisoria, nel periodo istruttorio

Il che vuol dire che, come diceva il deputato Guidi, ci sono diversi tipi di processo accusatorio.

Ma non dobbiamo illuderci: il pubblico ministero si presenterà sempre al dibattimento con mezzi diversi rispetto a quelli della difesa, perché il pubblico ministero ha a disposizione la polizia giudiziaria, ha a disposizione mezzi tecnici sui quali non può contare un modesto difensore privo di mezzi economici, senza un qualsiasi strumento che lo possa mettere in parità di condizione con il pubblico ministero, diventato soltanto un accusatore, che ha ben altro materiale da offrire al giudice. Quindi, se per processo accusatorio intendiamo la osservanza di alcuni principi che sono nel cuore di tutti, e cioè la demolizione della caratterizzazione autoritaria del processo, la parificazione della difesa con l'accusa, la concreta attuazione di certe presunzioni che sono già codificate nella nostra Costituzione, che nella pratica vengono smentite, se intendiamo dire che vogliamo l'oralità del contraddittorio, ma non intendiamo sopprimere del tutto la fase istruttoria, per esempio quegli accertamenti peritali non ulteriormente ripetibili, allora sarebbe ovvia l'adozione del sistema proposto dal relatore Valiante.

Siamo tutti d'accordo sul principio generale di instaurare il processo accusatorio, ma ho il timore che si possa correre il rischio di pervenire, nostro malgrado, ad una diminuzione dei diritti della difesa. Dobbiamo porre estrema attenzione per evitare che all'atto pratico i nostri intendimenti siano resi vani. Vi è il dubbio, già manifestato dal deputato Milia, che si possa, attraverso la statuizione di particolari aspetti del nuovo processo, dei diritti e dei doveri delle parti, delle facoltà della pubblica autorità, finire con lo smontare il processo accusatorio.

Ma noi dovremmo formulare ora il principio direttivo per informarci al processo accusatorio. Però, mi pare evidente, che questo non possa essere che il risultato di quelle che saranno le nostre successive decisioni. Sarà la nostra stessa responsabilità che ci indurrà a trovare la formulazione adatta per non smentire il principio generale. Quindi dovremmo, ora, trovare una formulazione che ci consenta di dire soltanto quale tipo di processo accusatorio vogliamo — un processo di garanzie e non di oppressione — e votare questa formulazione; ma temo sia difficile trovarla. Ritengo che non si possa dire ora che vogliamo o non vogliamo un certo tipo di processo, quando solo successivamente se ne rivelerà l'esatto contenuto.

A questo punto mi pare necessario che ognuno di noi abbia la possibilità di esaminare tutti gli emendamenti che condizionano l'assenso o meno ad un certo tipo di formulazione. Non soltanto, quindi,

sostengo la proposta di sospensiva avanzata del relatore Valiante ma, al contempo, presento la richiesta di conoscere tutti gli emendamenti, che siano stampati ed il loro testo distribuito.

RIZ. Senza volere entrare in merito alla formulazione « attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio », io penso che la ubicazione non sia felice.

FORTUNA, *Relatore*. Ma l'onorevole Valiante ne fa un problema di tempo, non di spazio.

RIZ. A me però non piace l'ubicazione. Non convengo con l'onorevole Valiante per quanto riguarda il tempo dalla votazione — perché, a mio parere, potremmo anche votare subito — ma vorrei che, una volta votata la formulazione proposta, essa fosse inserita all'inizio dello articolo 2 o al termine dello stesso e non nel punto in cui si trova nel disegno di legge del Governo. Evidentemente, nel caso decidessimo di metterlo alla fine, dovremmo dire: « Attuazione, quindi, dei caratteri propri del sistema accusatorio ». A mio parere, la questione della ubicazione ha particolare importanza, poiché essa investe il problema di scelta del sistema. Pertanto la mia proposta sarebbe questa: votazione immediata del punto 2), inserendolo al punto 1) dell'articolo 2, ovvero alla fine dell'articolo 2 (al n. 50). Per quanto riguarda la sostanza riterrò valido il testo della Commissione e sono quindi per la soppressione delle parole: « accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile » inserite nel disegno di legge governativo.

MUSOTTO. Mi pare che le osservazioni del relatore e del collega Alessi ci consentano di pervenire ad un risultato sicuramente positivo. Giustamente e molto felicemente il relatore Valiante ha posto in risalto che nessuno ha mai potuto ben definire quale sia il processo di tipo accusatorio con caratteri ben delineati e precisi. La dottrina, infatti, ci dice che storicamente esso si è realizzato in vari tipi. Partendo da questa constatazione noi possiamo pervenire alla approvazione del principio del processo accusatorio specificando poi il contenuto del processo stesso.

Sono, quindi, d'accordo che si possa votare questo principio affinché ci sia da guida, salvo, poi, dare una maggiore concretezza al principio stesso. Non dobbiamo, infatti, dimenticare che il tipo di istruttoria che intendiamo strutturare deve collocarsi nel sistema accusatorio.

MANCO. Mi pare che la Commissione, sia pure presa da preoccupazioni legittime, stia confondendo alcune idee che debbono stare alla base del nostro lavoro. Sono d'accordo con il relatore Fortuna per quanto concerne l'abolizione dell'inciso: « accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile » ma sarei anche per una maggiore chiarezza della frase: « attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio ». Basterebbe forse dire, che il nuovo processo penale è di tipo accusatorio.

Ma, ripeto, il punto non è questo. A me sembra che la Commissione non abbia centrato il motivo di questa nostra preoccupazione; né io accetto, me lo consentirà il relatore Valiante, la lunga disquisizione del collegamento politico e giuridico del processo penale. Il concetto del collegamento tra il processo accusatorio e lo stato libertario o il concetto del collegamento tra i processi inquisitori e lo stato dittatoriale ed autoritario è una cosa molto diversa.

ALESSI. Il relatore Valiante ha affermato che questo parallelo era tutt'altro che valido.

MANCO. Chiedo scusa, allora debbo aver afferrato male il concetto. Comunque, non dimentichiamo che anche il codice fascista del 1930 rappresenta una evoluzione, in senso accusatorio, rispetto al codice del 1913 che pure era stato varato in un clima libertario.

Fatta questa premessa, mi pare che l'esame del punto 2) debba essere per ora accantonato, perché ritengo preminente comprendere bene cosa è e cosa sarà il pubblico ministero e quali saranno le sue funzioni. Non credo che si possa discutere sulla caratterizzazione generale dell'intero processo se ancora non abbiamo le idee chiare sugli istituti fondamentali, come la figura e la funzione del pubblico ministero. Secondo il disposto dal codice del 1930, si diceva che il pubblico ministero rappresenta lo Stato, la società, ma che tale rappresentanza non era sufficiente e si discuteva, anche allora, sull'esatta natura del rapporto.

Se vogliamo possiamo correre tutti i rischi e sarei anche disposto a correre quello di ristrutturare alcune funzioni del pubblico ministero senza risolvere il problema di fondo, che è quello di affidare al giudice del dibattimento il pieno accertamento della verità e l'attribuzione alla difesa di diritti esattamente uguali a quelli dell'accusa. Potremmo anche correre il rischio di legare, se così posso esprimermi, il pubblico ministero alla parte civile, mettendolo in una situazione privatistica.

Possiamo fare tutto, discutere di tutto, ma dobbiamo prima di tutto dire chiaramente che cosa vogliamo fare del pubblico ministero, che cosa dovrà rappresentare. Non si può andare avanti se non abbiamo chiaro un concetto politico della figura del pubblico ministero. Ciò

significa che non è neppure valido quanto dice il relatore Valiante che in ogni caso sono prevalenti i diritti della persona: sono parole, queste, niente altro che parole; belle e nobili fin che si vuole, ma pur sempre mere parole. Esse hanno, né più né meno, lo stesso valore di altre parole che sostenessero esattamente il contrario.

Il fatto è, e lo ripeto, che dobbiamo accantonare questo punto 2) e riprenderlo quando avremo deciso l'esatta configurazione del pubblico ministero: la sua natura, i suoi compiti, i suoi limiti. È chiaro che su questo punto non tutti la pensano nello stesso modo. Alcuni, ed io per primo, ritengono che il pubblico ministero dovrebbe essere emanazione dell'esecutivo e non più inquadrato nell'ambito giudiziario: dovrebbe cioè trattarsi di un funzionario, non di un magistrato.

Come vedete la configurazione del pubblico ministero è la questione fondamentale, di cui si dovrebbe parlare prima ancora di discutere dei caratteri del processo, in quanto dal modo con cui sarà risolto il punto centrale — pubblico ministero — dipenderà se il nuovo processo potrà definirsi accusatorio o meno.

A questo proposito, vi è chi ritiene che un'accentuazione del carattere accusatorio nella funzione del pubblico ministero, significherebbe una limitazione della libertà, mentre invece — e lo dimostrano ampiamente l'esempio inglese e americano — è interesse primario della difesa quello di trovarsi di fronte ad un'accusa ben agguerrita, in quanto solo in quel caso essa può porsi su uno stesso piano e disporre di tutti gli strumenti necessari.

La mia proposta è, quindi, di sospensiva dell'argomento che stiamo trattando, non perché non sia d'accordo sul carattere accusatorio del processo — principio su cui tutti, Governo compreso, ci siamo ripetutamente detti consenzienti — ma perché ritengo che sia indispensabile esaminare innanzi tutto la sostanza dei vari istituti: vedremo dopo quale sarà la formula migliore per qualificare accusatorio il nuovo processo.

PAPA. Fino a questo momento la nostra Commissione ha fatto indubbiamente un ottimo lavoro: abbiamo compiuto una scelta di carattere concettuale approvando il principio che il nuovo processo sia semplificato al massimo. Ora, però, siamo giunti al punto nodale: è indispensabile scegliere il disegno, lo schema preciso che intendiamo attuare. Inoltre è evidente che questa scelta non può essere rinviata e che va fatta nel corso di questa seduta. Dobbiamo scegliere, ora, quale tipo di processo vogliamo costruire: è nostro dovere decidere se vogliamo un processo accusatorio, se intendiamo ripristinare quello inquisitorio o non piuttosto dare vita ad un sistema misto.

Dobbiamo, e lo ripeto, decidere adesso il tipo di processo che vogliamo. A quanto pare siamo tutti concordi per optare in favore del tipo accusatorio, però teniamo presente che, in ogni caso, vi sono due precisi limiti: uno di carattere costituzionale, posto dall'articolo 112 della Costituzione, ed uno imposto dalla tradizione giuridica del nostro Paese. Qualora dovesse prevalere la tesi di non fissare subito questo principio di carattere generale, non faremmo altro che creare confusione e disordine, perché lasceremmo il legislatore delegato incaricato della redazione dei singoli articoli del nuovo codice processuale penale nell'incerto, privo come sarebbe di un riferimento concreto.

Si dice, poi, che i caratteri del processo accusatorio non sono stati ancora delineati. Ma questo lo faremo noi, attraverso quelle che saranno le nostre scelte successive.

In questo modo si ovierebbe anche alla preoccupazione del relatore, il quale giustamente ha detto che se ci limitassimo a dare incarico al legislatore delegato di dar vita ad un processo accusatorio, questi non potrebbe operare sul piano pratico data la assoluta genericità della formula. Ma, appunto per questo, ci aspetta ancora un lungo lavoro, per fissare i punti-cardine fondamentali, su cui il legislatore delegato dovrà elaborare i singoli articoli del codice e dai quali non potrà prescindere.

Ciò premesso, è ovvio che sono favorevole all'emendamento soppressivo delle parole « accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile » proposto dai deputati Fortuna e Vassalli, in quanto in questo inciso è indicato un compito che non può essere affidato al legislatore delegato, ma che dobbiamo espletare noi, direttamente: è nostro obbligo stabilire il principio del processo accusatorio e fissare i punti fondamentali attraverso cui deve attuarsi.

PENNACCHINI. Mi pare che la disputa, così dotta ed approfondita, che s'è accesa su questo punto in realtà non contenga una tanto accentuata disparità di opinioni; anzi, sono spinto a vedere nei vari interventi dei colleghi molti elementi in comune.

Ci sono determinati punti sui quali siamo, mi pare, tutti d'accordo: innanzi tutto una netta delimitazione dei compiti del legislatore delegato che dovrà formulare tutti gli articoli del codice di procedura penale.

Sotto questo profilo, non c'è dubbio che qualunque soluzione che si presti ad un allargamento dei poteri del Governo in questa materia appare in contrasto con lo spirito informatore della riforma. È chiaro che se noi parliamo di « accentuare », di « regola generale », se diciamo « per quanto è possibile » ampliamo i limiti di questa delega, e non

consentiamo di individuare con esattezza quello che sarà il preciso obbligo del legislatore delegato.

A noi interessa sancire in maniera molto chiara quali sono i princìpi, le novità alle quali vogliamo dare vita nel corso di questa riforma. Su questi princìpi, su queste novità non ci sono disparità di vedute; siamo tutti d'accordo nella difesa della persona umana (ed a questo proposito la limitazione soltanto alla fase istruttoria dell'abolizione del proscioglimento per insufficienza di prove mi pare sia un problema da rivedere); siamo d'accordo sulla parità dell'imputato rispetto al pubblico ministero, soprattutto per evitare quella ingiusta soggezione, che oggi esiste, del primo al secondo; siamo d'accordo su una più realistica impostazione del processo.

Tutto questo lo vogliamo vedere condensato nella formula « attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio ». Ebbene, se queste parole significano effettivamente quello che abbiamo stabilito di attuare, e su cui siamo tutti d'accordo, non ho alcuna difficoltà a votare così com'è la formula del punto 2), anche se — sono d'accordo in questo con il deputato Manco — dire « attuazione dei caratteri » mi lascia leggermente perplesso dal punto di vista lessicale.

Però vedo che tutto il resto, tutto il contenuto che vogliamo dare a questa formula è già compreso nei vari punti, a cominciare dal punto 3). È stato giustamente rilevato che volersi abbarbicare soltanto ad una particolare dizione, come quella di « sistema accusatorio », è un qualcosa di molto vago, di molto impreciso. Non comprendo perché si debba votare un feticcio — forse per timore di potercene eventualmente discostare — quando quello che più ci preme è proprio l'attuazione di quei determinati princìpi sui quali siamo perfettamente d'accordo. Se approviamo semplicemente un punto cosiffatto (lo ha detto il deputato Guidi, lo ha confermato il deputato Manco) ci troveremo, poi, di fronte a determinate connessioni che verranno in discussione a mano a mano che esamineremo i vari punti, relativi alla struttura, alla funzione, alla competenza del pubblico ministero. È chiaro che, quando statuiremo in materia, dovremo essere completamente liberi per quanto riguarda queste nuove attribuzioni che vogliamo dare al pubblico ministero in relazione all'adeguamento del nuovo codice alle esigenze che tutti abbiamo avvertito.

Ecco perché, senza alcun pregiudizio circa quello che sarà il tempo e lo spazio in cui collocheremo questo punto 2), a me interesserebbe che veramente si mettesse in luce la comunanza di idee sui princìpi che informeranno il nuovo codice. Potrebbe anche darsi che a un certo punto, dopo aver detto, tutti d'accordo, quello che vogliamo attuare,

fosse pienamente superfluo inserire nel testo le parole: « attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio », in quanto avremmo già detto tutto quello che intendiamo per gli istituti caratterizzanti la struttura del nuovo codice.

Solo per questo motivo sono perfettamente d'accordo con il collega Valiante circa la necessità non di soprassedere, nel senso di dilazionare, ma di definire in altro modo questo particolare punto, salvo poi vedere, successivamente, se convenga o meno inserire nel testo della delega la dizione esatta, come da tante parti viene proposto.

Per quanto riguarda il significato che è stato dato ai caratteri propri del sistema accusatorio, desidero ribadire nel modo più preciso che la mia parte politica è fermamente convinta dell'opportunità di mantenersi legata a questo sistema accusatorio, nei limiti e secondo i principi che sono stati qui da tutti espressi.

Da parte mia, insisto sulla necessità di approfondire il tema e di considerare la opportunità di esaminare se converrà o meno adoperare questa precisa dizione nel momento in cui avremo registrato la comune volontà per quanto riguarda la nuova struttura sostanziale da dare al processo penale.

RIZ. Signor Presidente, per superare questa situazione propongo il seguente emendamento:

Spostare il punto 2) dell'articolo 2 all'alinea dell'articolo stesso dopo il primo periodo, con il seguente testo:

« attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio, tenendo anche conto dei principi e criteri che seguono. ».

Non ritengo che sotto l'aspetto regolamentare della nostra procedura possa ostare a questo mio emendamento il fatto che abbiamo già votato integralmente l'alinea dell'articolo 2). In altre parole sostituisce l'inciso: « Esso deve essere inoltre informato ai seguenti principi e criteri ».

VALIANTE, *Relatore*. Non ho nulla da obiettare.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni ritengo che, possa restare stabilito che, essendo noi in sede referente, per la migliore intelligenza e perfezione del testo, ci è consentito innovare con successive votazioni anche ai punti già approvati ma ciò sempre prima della votazione finale su tutto il testo del disegno di legge.

(Così rimane stabilito).

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Forse alla fine di questo intervento farò una proposta che mi sembra riassumere le posizioni di tutti.

La Commissione, senza distinzioni, è orientata verso un sistema accusatorio; per altro, il contenuto di esso non è definito. Se volessimo fermarci alla statuizione secondo la quale vanno attuati i caratteri propri del sistema accusatorio, dovremmo riferirci a precise posizioni che in dottrina sono state già elencate, vorrei dire, in maniera anche tassativa. Ma nessuno di noi desidera fermarsi a queste precise e tassative posizioni. Lo stesso deputato Guidi, mi sembra, ha preannunciato la presentazione di una serie di emendamenti...

PRESIDENTE. Li ha già presentati.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Egli ha dunque già presentato una serie di emendamenti ai vari punti dell'articolo 2, emendamenti dei quali ancora non conosciamo il contenuto ma che, certamente, serviranno a definire i caratteri del processo accusatorio, così come noi lo intendiamo.

D'altra parte, si chiede di votare l'accettazione del principio del processo accusatorio sul quale mi sembra che tutta la Commissione sia d'accordo. L'aspetto saliente di questa situazione è quello di non creare equivoci, o meglio, direi, di non precludere la proposizione di altri criteri, peculiari al nostro ordinamento italiano, che sono nella scia, nell'alveo del processo accusatorio ma che, tuttavia, possono rappresentare esigenze proprie del nostro Paese, per le sue tradizioni ed anche per il grado di maturazione che nel nostro popolo vi è, in relazione a questi sistemi nuovi che si vanno attuando: primo fra i quali, quello di non porre, non dico in via di principio, ma sostanzialmente le condizioni della difesa, specialmente di gente povera, in stato di inferiorità di fronte ad una accusa agguerrita. Pertanto, per uscire fuori da questa situazione, proporrei che si votasse il punto 2) dell'articolo 2 emendato nel senso di consentire di calare il sistema del processo accusatorio nella realtà e nelle esigenze dell'ordinamento nostro. L'emendamento potrebbe essere il seguente:

Sostituire il punto 2) con il seguente:

« attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio secondo i criteri che seguono ».

In tal modo si lascia aperta la via per la definizione degli ulteriori criteri sui quali discuteremo a suo tempo.

FORTUNA, *Relatore*. Questo emendamento potrebbe anche diventare il punto 1) dell'articolo 2.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Il mio emendamento è quasi uguale a quello presentato dal deputato Riz; soltanto non sono d'accordo sulla collocazione nell'alinea perché la definizione dei criteri deve seguire immediatamente l'affermazione del principio del processo accusatorio.

MANCO. Proporrei questa formula:

Sostituire l'emendamento del Governo con il seguente:

« il nuovo processo penale sarà di tipo accusatorio secondo i criteri che seguono ».

RIZ. Mi sembra, onorevole Ministro, che l'emendamento da lei presentato sia molto simile al mio, dal quale vengono eliminate soltanto due parole e cioè: « anche » e « principi ». La soppressione della parola « anche » suscita alcune perplessità. Infatti, se facciamo una affermazione di principio per limitare poi la questione soltanto a quanto diremo in seguito, mi sembra una soluzione non valida. Il testo del mio emendamento sembra più vincolante come richiamo al sistema accusatorio.

PENNACCHINI. Concordo con l'impostazione data dall'onorevole Ministro ma richiamo l'attenzione della Commissione sulla opportunità di trovare una migliore formulazione.

GUIDI. Ritengo che l'osservazione fatta dal collega Riz abbia un significato sul quale noi tutti dobbiamo riflettere. La portata dell'emendamento proposto dall'onorevole Ministro, che è un abile tentativo per arrivare ad una conciliazione delle varie posizioni, differisce notevolmente da quello che è stato il senso di tutta la discussione.

Molti colleghi hanno affermato che, prima di tutto, dobbiamo fare una scelta; pertanto è evidente che la formulazione proposta dal deputato Riz ci consente, da una parte, di realizzare un collegamento fra criteri e principi che approveremo e, dall'altra, di effettuare una scelta precisa. Infatti, la parola « anche » ci consente di realizzare un collegamento con altri principi, mentre la soppressione di questo « anche » significa presentare un emendamento di puro rinvio ai principi ed al sistema con la conseguenza probabilmente, di mettere insieme anche norme che possono porsi come una eccezione a questo principio, e dare al legislatore delegato una direttiva non precisa.

Ecco perché ritengo che la formulazione del collega Riz sia più precisa, in quanto, ripeto, ci consente una scelta di metodi e di criteri

e ci collega ai principi ed ai criteri direttivi dei quali indubbiamente dobbiamo tener conto.

Per questo, ci dichiariamo favorevoli all'emendamento proposto dal collega Riz.

ALESSI. Ritengo che l'insistenza dei colleghi per l'aggiunta della parola « anche » non solo costituisca un caso di contraddizione concettuale, ma anche un'imperfezione di carattere lessicale. Se fossimo d'accordo sulla inclusione del principio, a mio parere, basilare e cioè della partecipazione della difesa sulla base della parità con l'accusa in ogni stato e grado del procedimento, la parola « anche » che cosa potrebbe significare? Che questo principio sarebbe in contraddizione con il sistema accusatorio? No, perché è una realizzazione del processo accusatorio. Questo per quanto concerne la contraddizione; ma rimane il problema principale.

Quando affermiamo, *sic et simpliciter*, il rinvio ai caratteri propri del processo accusatorio senza alcuna aggiunta, diamo per dimostrato ciò che ancora è da dimostrare, cioè che sappiamo con precisione di circostanze che cosa sia il processo accusatorio. Avremmo, così, già risolta la questione assai controversa circa i caratteri propri del pubblico ministero.

Se in dottrina, se nell'esperienza pratica, abbiamo più volte sottolineato che il rinvio a un tipico processo accusatorio non è possibile perché esistono varie specie di tale processo, è chiaro che, se anche volessimo allargare il contenuto di esso (naturalmente la nostra discussione è aperta a tutti gli emendamenti possibili) non potremmo che rimetterci al contenuto del processo accusatorio che noi dovremmo identificare. Pertanto, formulare una definizione così generica del processo accusatorio, quando ancora non sappiamo, e non solo noi, ma neppure la dottrina e l'esperienza, a quale tipo vogliamo riferirci, mi pare che tutto questo ci induca a considerare sempre più opportunamente lo emendamento presentato dall'onorevole Ministro.

VALIANTE, *Relatore*. Con l'adesione anche del collega Fortuna, desidero presentare un emendamento che, a mio avviso, risponde alle esigenze indicate sia dal Governo e sia dalla Commissione, che si è pronunciata unanimemente in favore del sistema accusatorio nel processo.

Prendendo atto di questa convergenza di vedute, propongo che l'indicazione del sistema accusatorio trovi collocazione nell'alinea dell'ar-

articolo 2, subito dopo il riferimento alle norme costituzionali ed ai trattati internazionali. L'emendamento è il seguente:

Dopo il primo periodo dell'alinea dell'articolo 2 aggiungere le seguenti parole:

« deve essere inoltre strutturato in senso accusatorio, secondo i princìpi e i criteri che seguono ».

In questo modo, la caratterizzazione in senso accusatorio risulterà molto più marcata. Contemporaneamente daremo anche al legislatore delegato la possibilità di realizzare in pratica quanto da noi indicato, senza porlo più di fronte alla posizione ambigua della scorsa legislatura.

RIZ. Insisto sul mio emendamento: il criterio di massima, ispiratore del sistema da adottare, deve rimanere chiaramente indicato. Tutti i 49 o 50 punti dell'articolo 2 che seguono non sono altro che una esemplificazione che, però, può anche non essere completa, per cui è bene che il legislatore delegato abbia un punto fermo che lo vincoli in maniera certa. Ritengo, pertanto, che la parola « anche » sia della massima importanza; se non piace si potrebbe dire « attenendosi particolarmente », ma in ogni caso è necessaria una chiara indicazione del sistema da attuare e cioè del sistema accusatorio.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi sembra che nella posizione del deputato Riz vi sia una contraddizione in quanto, prima, afferma che il processo di tipo accusatorio deve essere accettato nei suoi elementi fondamentali (che sono indicati dalla dottrina e, in parte, anche dalle applicazioni che se ne sono fatte all'estero) e, poi, prevede che questi princìpi fondamentali possano essere modificati da criteri peculiari, richiesti dalle esigenze proprie della nostra comunità nazionale e delle nostre tradizioni giuridiche.

Noi sappiamo che il processo accusatorio ha delle esigenze rigide ma, trattandosi di esigenze rigide, si dovrebbe accettare nel nostro sistema il principio del processo accusatorio puro e semplice nelle sue enunciazioni scheletriche: ma credo che nessuno di noi intenda arrivare a questo. Se, invece, lo accettiamo come principio da adattare alle peculiari situazioni del nostro paese, ecco, allora, che quell'« anche » è assolutamente improprio. Ritengo, quindi, che la formulazione migliore sia quella che indichi che si accetta il principio del processo accusatorio, secondo i criteri e i princìpi che seguono.

RIZ. Mantengo il mio emendamento, in quanto non lo ritengo contraddittorio.

BRIZIOLI. Sono favorevole all'emendamento proposto dal relatore Valiante, in quanto sufficiente per accogliere l'unanime voto di dar vita ad un processo accusatorio. Ritengo, inoltre, che esso dovrebbe essere collocato al primo alinea dell'articolo 2, perché costituisce un criterio generale cui devono uniformarsi tutti gli altri successivi. Infine, forse, proporrei la seguente modifica:

Nell'emendamento Valiante sostituire le parole: « deve essere inoltre strutturato » con le altre: « deve essere attuato secondo i caratteri del processo accusatorio ».

PRESIDENTE. Il metodo con cui stiamo lavorando mi sembra assurdo, perché a quanto pare si pretende che il Parlamento sia composto di gente che queste cose conosce meglio dei giuristi. Vogliamo pretendere noi di precisare cosa è il processo accusatorio se neppure gli esperti, la dottrina più eccelsa, sono riusciti a farlo? Nostro compito, a mio avviso, è solo quello di dare un contenuto ai singoli articoli, e basta.

VALIANTE, *Relatore*. Devo chiedere di modificare l'emendamento che il collega Fortuna ed io abbiamo presentato, per evidenti ragioni di coordinamento. Infatti, noi chiediamo che il processo — non il codice, cui si riferisce l'alinea del numero 2) — sia strutturato in senso accusatorio.

Pertanto, il nostro emendamento dovrebbe costituire un nuovo periodo, da collocarsi dopo quello contenuto nell'alinea e riferentesi all'attuazione dei principi della Costituzione e all'adeguamento alle norme internazionali. Esso viene così precisato:

« Esso inoltre deve attuare nel processo i caratteri del sistema accusatorio, secondo i principi ed i criteri che seguono ».

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Desidero precisare che, se fosse accolta la formula proposta ora dal relatore, non avrei alcuna difficoltà circa la sua collocazione. Chiedo, quindi, che venga posto in votazione l'attuale punto 2) nella seguente formulazione:

« esso inoltre deve attuare nel processo penale i criteri del sistema accusatorio, secondo i principi ed i criteri che seguono: ».

PRESIDENTE. Passiamo ora alla votazione.

Ricordo che il deputato Papa ha già annunciato di non insistere sul suo emendamento:

Al punto 2) sopprimere le parole:

« accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile ».

I deputati Fortuna, Vassalli e Musotto analogamente non insistono sul loro emendamento che è identico a quello del deputato Papa:

Al punto 2) sopprimere le parole:

« accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile ».

Analogamente il Governo non insiste sul proprio emendamento che è del seguente tenore:

Sostituire il punto 2) con il seguente:

« attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio secondo i criteri che seguono ».

Risulta quindi precluso l'emendamento Manco:

Sostituire l'emendamento del Governo con il seguente:

« il nuovo processo penale sarà di tipo accusatorio secondo i criteri che seguono ».

Il relatore Valiante ha rinunciato al proprio originario emendamento che era così formulato:

Dopo il primo periodo dell'alea dell'articolo 2 aggiungere le seguenti parole:

« deve essere inoltre strutturato in senso accusatorio, secondo i principi ed i criteri che seguono ».

Conseguentemente resta precluso l'emendamento del deputato Brizioli:

Nell'emendamento Valiante sostituire le parole: « deve essere inoltre strutturato » con le altre: « deve essere attuato secondo i criteri del processo accusatorio ».

Rimangono quindi tre emendamenti e cioè quello a firma dei due relatori Valiante e Fortuna che è così formulato:

Dopo il primo periodo dell'alea dell'articolo 2) aggiungere le seguenti parole:

« esso inoltre deve attuare nel processo i caratteri del sistema accusatorio, secondo i principi ed i criteri che seguono ».

Su questo emendamento il Governo si è dichiarato d'accordo. Segue, poi, l'emendamento del deputato Riz:

Spostare il punto 2) dell'articolo 2 all'alea dell'articolo stesso con il seguente testo:

« attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio, tenendo anche conto dei principi e criteri che seguono ».

Da ultimo abbiamo l'emendamento Tuccari, Guidi, Sabadini:

Sostituire il punto 2) con il seguente:

« attuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio ».

Porrò per primo in votazione l'emendamento Valiante-Fortuna con l'intesa che, se approvato, gli altri due emendamenti si considereranno assorbiti.

SABADINI. Il nostro emendamento è quello che meno si concilia con le premesse dell'articolo 2, molto meno dell'emendamento Valiante, per cui va posto per primo in votazione.

ALESSI. L'emendamenti Tuccari, Guidi e Sabadini è solo soppressivo di alcune parole dell'attuale punto 2), cioè dell'inciso « per quanto è possibile », per cui potrà essere posto in votazione solo se gli altri due emendamenti non saranno accolti.

PRESIDENTE. Do lettura dell'emendamento Valiante-Fortuna:

Dopo il primo periodo dell'alinea 2 aggiungere le seguenti parole:

« esso inoltre deve attuare nel processo i caratteri del sistema accusatorio, secondo i principi ed i criteri che seguono ».

Il gruppo comunista ed il gruppo del movimento sociale hanno annunciato la loro astensione dal voto.

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Gli altri emendamenti, di conseguenza, risultano assorbiti. Pertanto l'alinea dell'articolo 2, risulta così formulato:

« Il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione e adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale. Esso inoltre deve attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio secondo i principi ed i criteri che seguono ».

Lo pongo in votazione nel suo complesso.

(È approvato).

Passiamo al punto 3). Ne do lettura:

« partecipazione della difesa sulla base della parità con l'accusa in ogni stato e grado del procedimento ».

Annuncio che su questo punto, sinora, non sono stati presentati emendamenti.

MANCO. Nell'interesse della parità della posizione delle parti non adopererei la formula del disegno di legge perché, implicitamente, pone l'accusa in una certa posizione di preminenza. Propongo il seguente emendamento:

Sostituire il punto 3) con il seguente:

« la difesa e l'accusa sono sullo stesso piano di parità in ogni stato e grado del procedimento ».

FORTUNA, *Relatore*. Sono d'accordo con il principio espresso dal deputato Manco, perché qui, volenti o nolenti, continuiamo a trascinarci dietro un codice che per noi è ormai sparito. Stiamo facendo un codice nuovo, il cui principio fondamentale è quello della parità della accusa con la difesa. Questo è bene chiarirlo, perché la formula governativa della partecipazione della difesa su base di parità è una specie di emendamento a ciò che esiste: noi intendiamo formulare un nuovo principio, e cioè che la difesa e l'accusa sono sempre su un piano di parità.

ALESSI. Onorevole Fortuna, ma se ella toglie il termine « partecipazione » si crea una grossa omissione. Infatti, cosa importerebbe a me, difensore, di essere considerato alla pari con l'accusatore, se non mi si consente di partecipare alle operazioni giudiziarie? Occorre, invece, parlare di partecipazione attiva, anche della difesa, su base di parità.

Il giudice istruttore interroga l'imputato: noi vogliamo che — sia pure con le regole che saranno dettate — il difensore sia presente. Se parliamo semplicemente di parità, intendiamo dire che se manca l'uno manca l'altra, e non indichiamo il diritto di partecipazione della difesa. Ecco perché la parola « partecipazione » è essenziale.

MANCO. Il collega Alessi ha ragione. Potremmo allora dire:

Sostituire il proprio emendamento con il seguente:

« la partecipazione della difesa e dell'accusa avvengono su base di parità assoluta ».

Questo dev'essere il concetto: noi vogliamo partire dal principio di due partecipazioni perfettamente uguali.

ALESSI. Signor Presidente, mi permetta di suggerire questa formula:

Sostituire il punto 3) con il seguente:

« partecipazione della difesa e dell'accusa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento ».

VALIANTE, *Relatore*. Sono d'accordo.

MANCO. Annuncio di ritirare il mio emendamento e di controfirmare l'emendamento Alessi.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. A nome del Governo dichiaro di essere favorevole all'emendamento Alessi.

PRESIDENTE. Do lettura dell'emendamento Alessi:

Sostituire il punto 3) con il seguente:

« partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento ».

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Pertanto il punto 3) rimane così formulato:

« partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento ».

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 13,15.