

125.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 8 MAGGIO 1969

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ZACCAGNINI

INDICE				PAG.
	PAG.	Proposte di legge:		
Congedo	7721	(Annunzio)		7721
Disegno di legge (Deferimento a Commissione)	7736	(Deferimento a Commissione)		7736
Disegno di legge (Seguito della discussione):		Proposte di legge (Svolgimento):		
Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma del codice di procedura penale (380)	7724	PRESIDENTE		7723
PRESIDENTE	7724	NICCOLAI GIUSEPPE		7723
BENEDETTI	7748	DELL'ANDRO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>		7723
BRIZIOLI	7756	Interrogazioni e interpellanze (Annunzio)		7792
CARRARA SUTOUR	7784	Commemorazione dell'ex deputato Alberto Giovannini:		
FORTUNA, <i>Relatore per la maggioranza</i>	7735	PRESIDENTE	7721,	7723
MORGANA	7730	ANDREOTTI		7722
MUSOTTO	7724	BIGNARDI		7721
PELLEGRINO	7746	BUCALOSSI		7723
PENNACCHINI	7742	DELL'ANDRO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i>		7723
REALE ORONZO	7740	MUSOTTO		7723
RICCIO	7763	RAUCCI		7722
VALIANTE, <i>Relatore per la maggioranza</i>	7735	Corte dei conti (Trasmissione di relazione)		7721
ZAPPA	7737	Ordine del giorno della seduta di domani		7792

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,30.

BIGNARDI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta pomeridiana di ieri.

(È approvato).

Congedo.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il deputato Boffardi Ines.

(È concesso).

Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

MAMMI: « Istituzione in comune autonomo della frazione di Ardea (provincia di Roma) » (1413);

PROTTI: « Provvidenze in favore dell'Istituto romano per i ciechi di guerra » (1414);

AZIMONTI ed altri: « Interpretazione autentica del primo comma dell'articolo 1 della legge 2 aprile 1968, n. 468, relativa all'immissione degli insegnanti abilitati nei ruoli delle scuole secondarie di secondo grado » (1415);

STORTI e SCALIA: « Estensione delle norme previste per gli operai dipendenti dalle amministrazioni della difesa, degli affari esteri, dei lavori pubblici, del tesoro, servizi di Zecca, dell'agricoltura e foreste, corpo forestale, adibiti con carattere permanente a mansioni di natura non salariale, agli operai dipendenti dalle altre amministrazioni dello Stato, adibiti alle stesse mansioni » (1416).

Saranno stampate e distribuite. Le prime tre, avendo i proponenti rinunciato allo svolgimento, saranno trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede; dell'ultima, che importa onere finanziario, sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

Trasmissione dalla Corte dei conti.

PRESIDENTE. La Corte dei conti, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha trasmesso la determinazione e la relativa relazione della Corte stessa sulla gestione finanziaria del Club alpino italiano, per gli esercizi 1966 e 1967 (doc. XV, n. 62/1966-1967).

Il documento sarà stampato e distribuito.

Commemorazione dell'ex deputato Alberto Giovannini.

BIGNARDI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BIGNARDI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, con la scomparsa di Alberto Giovannini viene meno uno degli ultimi notabili liberali della generazione che raccolse le memorie e l'eredità risorgimentale, contrappo-
nendosi al fascismo nella grande crisi storica del nostro paese tra le due guerre. Giovannini fu partecipe, testimone e storico di quella crisi: la sua lunga vita (esordi giovanissimo, è morto a 87 anni) gli consentì varie esperienze, grande conoscenza di uomini e fatti, gli riservò incarichi di primo piano e responsabilità di Parlamento e di Governo. Politico, giornalista, professore, voglio anzitutto ricordare l'uomo Giovannini, la sua passione per gli studi, la costante partecipazione ai problemi del suo tempo, l'entusiasmo e l'equilibrio di cui nutrì il pensiero e l'azione. Veniva da giovanili propensioni mazziniane e cattaneane (Mazzini e Cattaneo patrioti e liberisti; duplice insegnamento cui fu sempre fedele) ed era stato intrinseco della generazione liberale bolognese a cavallo tra i due secoli, dei Dallolio, dei Rava, dei Tanari, dei Malvezzi, dei Nadalini, cioè dei continuatori ideali di Marco Minghetti. Di questa generazione tracciò un generoso ricordo in uno dei suoi innumerevoli articoli: *I grandi sindaci liberali di Bologna*, articolo in cui si univano l'affettuosa devozione del ricordo e la precisione dello storico. Agli esordi di Giovannini c'è una lunga formazione polemica: sulle colonne di una rivista da lui fondata e diretta, *La libertà economica*, una rivista che partecipò alla battaglia liberista ed al dibattito di problemi del periodo forse più fecondo di riviste problematiche che il nostro paese abbia conosciuto, il periodo della pubblicistica crociana, prezzoliniana e salveminiana. Molti degli scritti editi su *La libertà economica* ripubblicò in un grosso volume zanichelliano nel 1936: *Fatti e principi del mondo economico*. Giovannini fu il primo segretario politico del partito liberale italiano, costituito nel 1922 al congresso di Bologna, e dettò quel proemio programmatico che doveva essere

pressoché interamente trasfuso nel programma ufficiale del nuovo partito. Eletto deputato nel 1924 (XXVII legislatura), fece parte dell'opposizione liberale in aula. Stralcio da una pagina di ricordi (è nel volume che Giovannini pubblicò nel 1958 sulla storia del partito liberale): « I liberali, meno il gruppo di Amendola, rimasero alla Camera a compiere il proprio dovere in una dura battaglia che ebbe momenti non facili come il voto contro la pena di morte, dato per appello nominale, e dopo l'attentato di Bologna, dove ci salvammo da ingiurie e da percosse perché l'onorevole Scotti, che aveva promesso di votare a favore, votò invece contro e richiamò su di lui tutta la furia dei fascisti scalmanati. Vi furono discorsi contro lo scioglimento delle amministrazioni locali, discorsi di politica generale, interrogazioni su fatti particolari e infine la storica dichiarazione di Giolitti che concluse una battaglia fatta di presenze, di voti contrari, di atteggiamenti decisi, che il paese molto apprezzò ». Su questo periodo testimonianze di prim'ordine sono raccolte nell'ultimo volume di Giovannini: *Il rifiuto dell'Aventino* (1966).

Giovannini arriva al 25 luglio con un ricco bagaglio di esperienza politica, cui si era aggiunta la lunga, felice esperienza dell'insegnamento (allievo di Tullio Martello, aveva preso assai presto la libera docenza in economia politica, insegnando successivamente nelle università di Ferrara, Trieste e Bologna). Assumendo allora la direzione del *Resto del Carlino*, il suo esordio fu un esemplare *heri dicebamus*: « Questo giornale ritorna alle sue antiche tradizioni liberali ». La direzione del *Resto del Carlino* nel periodo badogliano costò a Giovannini una condanna a 30 anni dal tribunale fascista. Riparò nelle Marche, dove fu ferito nel corso di un bombardamento e dove cadde il figlio Luigi, amico indimenticabile e fresca speranza degli studi economico-politici.

Dopo la liberazione diresse *La patria* di Firenze, fu membro della Consulta e, eletto deputato nel 1948, ministro con De Gasperi dal 1948 al 1950: uscì dal Governo quando il PLI decise di passare all'opposizione costituzionale perché contrario alla riforma agraria, alle regioni e alla legge elettorale amministrativa. Inizia così l'ultimo periodo della vita di Alberto Giovannini: la vigorosa vecchiezza, nutrita di memorie, di studi, di appassionate ricerche storiche. Nessun giorno fu per Giovannini senza scrivere qualche pagina, senza letture e riflessioni, senza ricevere giovani amici cui concedere il consiglio

prezioso di una esperienza incomparabilmente ricca. Percosso da sventure e dolori, conservò una virile fermezza d'animo, trovando negli studi il conforto suggerito dagli antichi filosofi e nella fede cristiana il sostegno e la speranza che non gli fecero difetto sino alla fine.

Particolarmente ai giovani restò sempre legato, da quell'autentico maestro che era, e i giovani lo corrisposero di stima e affetto. Ricordo di essergli stato vicino in una lontana campagna elettorale: mai Giovannini si presentava a parlare in un teatro di città o in una piazza di paese senza che qualche antico scolaro si avvicinasse a ricordargli corsi ed esami passati. La grata memoria dei vecchi studenti corrispondeva a una massima che spesso gli udii ripetere: che la vita riserva dolori e delusioni mentre la scuola dà sicuro conforto e dolci ricordi.

Ebbe una oratoria facile e persuasiva, pur amando trattare in ogni suo discorso ardui temi di politica economica: ma quanto più arduo era il tema, tanto più la sua parola lo spiegava, lo illuminava e convinceva. Misurato ed elegante nell'espressione, toccava naturalmente gli affetti e senza artificio lasciava gli ascoltatori. Liberale intero e schietto, fu legato al partito che l'aveva visto tra i primi animatori, fedele agli ideali che lo ispirarono tutta la vita.

ANDREOTTI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ANDREOTTI. A nome del gruppo della democrazia cristiana, mi associo alle parole di commemorazione dell'onorevole Alberto Giovannini, ricordandone la felice esperienza di ministro e in particolare ricordando quello che, con testimonianza assai autorevole, racchiusa nel libro *Il rifiuto dell'Aventino*, egli ha lasciato per la conoscenza di uno dei periodi moralmente ricchi ma politicamente assai controversi della vita politica italiana.

RAUCCI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RAUCCI. A nome del gruppo parlamentare comunista, mi associo alle parole di commemorazione per la scomparsa dell'onorevole Alberto Giovannini.

MUSOTTO. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MUSOTTO. A nome del gruppo parlamentare del partito socialista italiano, mi associo alle espressioni di cordoglio per la scomparsa dell'onorevole Alberto Giovannini.

BUCALOSSI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BUCALOSSI. A nome del gruppo del partito repubblicano invio un reverente omaggio alla memoria dell'onorevole Alberto Giovannini, figura di studioso e di parlamentare, che è stato così nobilmente rievocato dal collega Bignardi.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il Governo si associa alla commemorazione dell'onorevole Alberto Giovannini, ricordando di lui l'attività di maestro, di uomo di governo, di deputato, studioso e scrittore.

PRESIDENTE. La Presidenza, facendosi interprete dei sentimenti unanimi della Camera, si associa alla commossa rievocazione dell'onorevole Giovannini, parlamentare illustre, che ha onorato il nostro Parlamento, grande e libera coscienza, esemplare nel suo impegno politico ed umano.

Svolgimento di proposte di legge.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di alcune proposte di legge.

La prima è quella d'iniziativa dei deputati Michelini, Romeo, Almirante, Abelli, Alfano, Caradonna, d'Aquino, Delfino, De Marzio, di Nardo Ferdinando, Franchi, Guarra, Manco, Marino, Menicacci, Nicosia, Niccolai Giuseppe, Pazzaglia, Roberti, Santagati, Servello, Sponziello, Tripodi Antonino e Turchi:

« Estensione dei benefici di guerra ai militari ed ai militarizzati che appartennero alle forze armate della Repubblica sociale italiana » (155).

NICCOLAI GIUSEPPE. Chiedo di svolgerla io, congiuntamente alle due successive proposte di legge, di cui pure sono cofirmatario.

PRESIDENTE. La seconda proposta di legge è quella di iniziativa dei deputati Michelini, Almirante, Abelli, Alfano, Caradonna, d'Aquino, Delfino, De Marzio, di Nardo Ferdinando, Franchi, Guarra, Manco, Marino, Menicacci, Nicosia, Niccolai Giuseppe, Pazzaglia, Roberti, Romeo, Santagati, Servello, Sponziello, Tripodi Antonino e Turchi:

« Estensione delle norme della legge 27 giugno 1961, n. 550, agli appartenenti alla disciolta milizia volontaria sicurezza nazionale e sue specialità » (156).

La terza proposta di legge è quella di iniziativa dei deputati Almirante, Roberti e Turchi:

« Ripristino di decorazioni al valore militare per i combattenti della guerra di Spagna » (159).

L'onorevole Giuseppe Niccolai ha facoltà di svolgere le tre proposte di legge.

NICCOLAI GIUSEPPE. Tutte e tre le proposte di legge si propongono finalità uguali ed umane e non richiedono molte parole. Si tratta di sancire un atto di pacificazione, di giustizia e di equità verso persone che oggi, militando negli schieramenti politici più disparati, hanno l'umano diritto che venga loro riconosciuto un servizio prestato, certamente con purezza di intenti, alla patria, al proprio paese. Con ciò, non ho altro da aggiungere. Mi auguro che la Camera voglia accogliere queste richieste con gli stessi sentimenti e con lo stesso stato d'animo con cui oggi io le presento.

PRESIDENTE. Il Governo ha dichiarazioni da fare?

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il Governo, con le consuete riserve, nulla oppone alla presa in considerazione delle tre proposte di legge.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Michelini ed altri n. 155.

(È approvata).

Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Michelini ed altri n. 156.

(È approvata).

Pongo in votazione la presa in considerazione della proposta di legge Almirante ed altri n. 159.

(È approvata).

La Camera accorda altresì la presa in considerazione alle seguenti proposte di legge, per le quali i presentatori si rimettono alle relazioni scritte e il Governo, con le consuete riserve, non si oppone:

MONTANTI, COMPAGNA, BIASINI e GUNNELLA: « Istituzione di un fondo di solidarietà nazionale contro le avversità atmosferiche » (446);

LEVI ARIAN GIORGINA, SACCHI, SANNA, RAICICH, SCIONTI, LIBERTINI, AMODEI, CANESTRI, BRONZUTO, GIANNANTONI, GIUDICEANDREA, GRANATA, LOPERFIDO, MATTALIA, NATTA, NATOLI, PASCARIELLO, TEDESCHI, DAMICO, D'ANGELO, AMASIO, ARZILLI, TOGNONI, SKERK, LEONARDI, CIANCA, VALORI e ALLERA: « Istituzione di sezioni serali di scuole medie e secondarie statali e norme sui rapporti di lavoro per i lavoratori studenti » (943);

BERAGNOLI, TODROS, AMENDOLA PIETRO, Busetto, VETRANO, CIANCA, GIANNINI, FERRETTI, CICERONE, FIUMANÒ, TAGLIAFERRI, NAPOLITANO LUIGI, NATOLI, TERRAROLI e RE GIUSEPPINA: « Norme in favore dei lavoratori alloggiati in abitazioni improprie » (1152).

La Camera accorda altresì l'urgenza alla proposta di legge n. 1152.

Seguito della discussione del disegno di legge: Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma del codice di procedura penale (380).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma del codice di procedura penale.

È iscritto a parlare l'onorevole Musotto. Ne ha facoltà.

MUSOTTO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge di delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale sodisfa indubbiamente un'esigenza da tutti avvertita. Con il capovolgimento di un determinato sistema e con l'affermarsi di una nuova coscienza politica si era verificata una situazione di vivo disagio che rifletteva un dualismo tra il mondo politico nuovo che andava emergendo e un ordi-

namento giuridico che si ispirava a vecchie e superate concezioni.

Fu presto avvertita pertanto l'esigenza di adeguare gli istituti al nuovo clima politico che il popolo italiano aveva espresso: e questo problema di adeguamento si poneva in termini particolarmente evidenti per il processo penale, che è parte essenziale di quel complesso di istituti che in una società organizzata suole chiamarsi ordinamento giuridico il quale, se entra in crisi, caratterizza e riflette la crisi dell'intero Stato.

La situazione di disagio portò a tentativi di riforma, ma parziali, in quanto si tendeva a modificare un determinato istituto, una determinata situazione processuale, adeguandoli ai nuovi valori politici. Ma questa riforma parziale non poteva sodisfare, non poteva superare il grave disagio di fondo. Di qui sorse l'esigenza di procedere a una riforma generale dell'intero ordinamento giuridico processuale. I lavori furono iniziati durante la scorsa legislatura (si giunse alla formulazione di un progetto) e sono stati ripresi in questa legislatura. La Commissione giustizia si è impegnata in un lavoro ampio e profondo, in una elaborazione complessa e travagliata, alla quale hanno partecipato tutti i gruppi sotto l'illuminata guida dell'onorevole Bucalossi. Tutti hanno portato un contributo, perché in fondo muovevamo da questo presupposto fondamentale, cioè ritenevamo che fosse assolutamente urgente formulare un nuovo processo penale che rispecchiasse pienamente e fedelmente i nuovi valori politici, il nuovo sistema politico.

Il punto di partenza, naturalmente, doveva essere quello dell'esigenza di riportare il processo penale nell'ambito dei principi espressi dalla Costituzione, perché la nuova coscienza politica aveva trovato la sua consacrazione soprattutto nella Costituzione. Il primo problema che si poneva, comunque, era questo: come procedere alla formulazione di un nuovo codice di procedura penale?

Gli interrogativi che si prospettarono all'inizio furono i seguenti: doveva procedere direttamente il Parlamento alla redazione del nuovo codice di procedura penale? Bisognava fare ricorso alla legge-delega? Si poteva fare ricorso alle disposizioni dell'articolo 85 del regolamento della Camera?

Dopo un dibattito particolarmente vivace ed approfondito, si è ritenuto di fare ricorso alla legge-delega, soprattutto per ragioni tecniche. Si disse infatti che il Parlamento, per la sua particolare costituzione, non è in grado di procedere alla redazione tecnica degli arti-

coli anche se potrà elaborare i principi politici, i criteri fondamentali che devono servire da quadro nella formulazione del codice. Più precisamente si ritenne che l'unica via da seguire fosse quella di delegare il Governo a formulare il codice di procedura penale, con l'ausilio di una commissione di tecnici, entro lo schema dell'articolo 76. Non si ritenne neppure di adottare la soluzione dell'articolo 85, perché quasi le stesse difficoltà esistenti per il Parlamento si prospettavano anche per la Commissione giustizia, la quale non era parimenti in grado di provvedere ad una redazione tecnica degli articoli del nuovo codice.

La legge-delega naturalmente rappresenta una soluzione esclusivamente tecnica. Non vi sono alla base della sua scelta motivi politici. Né si intendeva esautorare, depauperare il Parlamento, o portare un attentato al suo prestigio sottraendogli una materia così importante come quella del codice di procedura penale. Ed in fondo gli stessi avversari della soluzione della delega avvertirono la fondatezza delle esigenze di natura tecnica e diedero atto che queste avevano una base concreta.

Se così è, se le osservazioni di natura tecnica hanno un fondamento, è del tutto inutile aprire un discorso politico in proposito. Il dibattito politico potrebbe trovare giustificazione qualora nella scelta noi avessimo seguito, appunto, criteri di natura politica. Ma così non è; ed allora è inutile riproporre di nuovo in aula il problema, continuare ancora ad osservare che il ricorso alla delega legislativa costituisce un attentato alle prerogative del Parlamento e rappresenta una soluzione particolarmente grave, preoccupante ed allarmante, come è stato detto ieri.

Il problema appare quindi perfettamente superato. Non avevamo altre scelte da fare, non vi era altra possibilità all'infuori di quella di seguire il meccanismo dell'articolo 76 della Costituzione, senza dire poi che operando nell'ambito dell'articolo 76 non viene del tutto sottratta al Parlamento la redazione del codice di procedura penale, poiché esso stabilisce che la delega al Governo può essere concessa dal Parlamento, ma con « determinazione di principi e criteri direttivi », per « oggetti definiti » e per tempo determinato; è il Parlamento che pone i principi fondamentali, i criteri-guida e quindi i presupposti entro i quali debba essere formulato il codice di procedura penale e non riteniamo che ciò possa considerarsi come una menomazione della prerogativa fondamentale del Parlamento, che è quella di formulare le leggi. In fon-

do, all'organo delegato spetta solo la redazione delle norme entro uno schema perfettamente determinato e principi prestabiliti.

Quindi poco, pochissimo resta all'organo delegato quando l'organo delegante ha esattamente posto i termini entro i quali deve svolgersi la redazione del codice di procedura penale.

La strada che abbiamo seguito, quindi, ripeto ancora, è stata scelta per ragioni di tecnica legislativa e non implica in alcun modo una menomazione (altrimenti non avremmo accettato di percorrerla) delle prerogative fondamentali del Parlamento.

Una volta posto il problema in questi termini — operare, cioè, entro lo schema dello articolo 76 — occorre precisare, specificare i criteri guida, i principi fondamentali che dovevano servire per la redazione del codice. In fondo, il punto di riferimento era facilmente individuabile: l'esigenza che noi avevamo avvertita era quella di eliminare una frattura, un dualismo, un contrasto tra ordinamento giuridico processuale e coscienza politica consacrata nella Costituzione. Il punto di riferimento, di guida, doveva essere dunque la Costituzione: bisognava adeguare il nuovo codice di procedura penale al sistema politico che era stato consacrato nella Costituzione, ai valori politici che la Costituzione esprimeva.

Difatti, la Commissione pone proprio questo come criterio fondamentale del dispositivo di delega, e soprattutto avendo riguardo allo spirito oltre che alla lettera della Carta costituzionale.

È vero, vi sono nella Costituzione medesima delle disposizioni che mostrano un certo collegamento con i principi che debbono trovare attuazione nel campo del diritto processuale penale: l'articolo 13, prima di tutti, che sancisce il principio della inviolabilità della libertà individuale; l'articolo 24, che stabilisce appunto l'inviolabilità del diritto di difesa; ancora, gli articoli 27, 111 e 112. Sono degli articoli che contengono dei riferimenti specifici che debbono seguire di guida, sicuramente, a chi dovrà procedere alla redazione del nuovo codice, come già sono serviti a noi per formulare i criteri fondamentali che debbono costituire i presupposti per la successiva elaborazione degli articoli. Comincia in fondo a delinearsi quella che era l'esigenza fondamentale di questa adeguazione: vi sono questi principi, queste esigenze del sistema di libertà: la proclamazione dell'articolo 13, la proclamazione dell'articolo 24 che hanno un sicuro e diretto riferimento con il codice

di procedura penale; vi è un articolo 112 il quale stabilisce che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, che acquista una particolare importanza, un particolare valore nella costruzione, nella organizzazione di un sistema processualistico.

Quindi la prima esigenza fondamentale, il primo criterio a cui devono ispirarsi i redattori del codice è di procedere all'attuazione — come viene detto all'articolo 2 della legge di delega — dei principi costituzionali. Deve essere, il codice, espressione di questi principi: in fondo il codice di procedura penale deve rispecchiare esattamente i valori del sistema politico che è consacrato nella Costituzione. E questa è la prima esigenza.

Si è voluto poi pervenire alla enunciazione di un altro criterio, cioè si è detto: il codice di procedura penale deve essere adeguato alle norme di diritto internazionale; e si è voluta anche affermare in modo esplicito l'esigenza che il codice di procedura penale attui i criteri del sistema accusatorio. Abbiamo quindi una ulteriore specificazione, un ulteriore principio che deve servire di guida nella formulazione del codice.

Ora, in fondo questa enunciazione del processo accusatorio accanto alla enunciazione dei principi della Costituzione potrebbe apparire — come dire? — non perfettamente necessaria, perché, in sostanza, quando noi parliamo di una Costituzione la quale afferma i valori di libertà della personalità umana e riconosce la esigenza del contraddittorio, l'esigenza cioè della difesa in ogni stato e grado del procedimento, richiamiamo determinati principi politici che debbono necessariamente portarci ad un processo accusatorio. In altri termini, non era assolutamente indispensabile questa specifica indicazione perché l'attuazione dei principi politici contenuti nella Carta costituzionale doveva necessariamente portare al tipo di processo accusatorio. Naturalmente la indicazione specifica può dar luogo ad equivoci. Il nostro problema centrale non era quello di ricercare un determinato tipo di processo, accusatorio o di altro tipo. La nostra esigenza era invece quella di attuare nel campo del diritto processuale penale e del diritto penale i principi della Costituzione. Ora, avviene che queste specifiche indicazioni che fanno riferimento al processo accusatorio possono dar luogo ad equivoci, a dibattiti che non sempre possono considerarsi pertinenti con il problema dell'organizzazione del processo. Ripeto, il problema centrale non è quello di creare un determinato tipo

di processo, che noi specifichiamo come accusatorio, ma di creare un tipo di processo che sia perfettamente aderente ai principi della Costituzione. Potrebbe, ad esempio, verificarsi un contrasto tra i principi formulati nella Costituzione e le caratteristiche specifiche del processo accusatorio. In questo caso, naturalmente, dovrebbero essere seguiti i principi stabiliti dalla Costituzione e non quelli che postula l'adozione di questo tipo di processo. In altri termini, dovrebbe valere il principio che il processo accusatorio trova applicazione in quanto non sia in contrasto con i principi della Costituzione. Dunque il problema fondamentale, il problema decisivo era quello di adottare un tipo di processo che riflettesse appieno quelli che sono i principi stabiliti dalla Carta costituzionale.

Ci troviamo ora di fronte ad una situazione tutta particolare. Per esempio, l'articolo 112 della Costituzione sancisce l'obbligo per il pubblico ministero di esercitare l'azione penale, attribuendogli quindi una particolare funzione. Ora, questa funzione particolare del pubblico ministero potrebbe anche non trovare riscontro in un tipo di processo accusatorio puro. In questi casi, naturalmente, non si deve seguire quanto postula il tipo di processo accusatorio puro ma si deve seguire quanto è stabilito dalla Costituzione. Quindi, per valutare se il nuovo codice di procedura penale sia valido o no bisogna accertare se esso sia adeguato, se esprime o rispecchia quello che è il sistema politico, i valori politici espressi dalla Costituzione. Soltanto in base a questo criterio di valutazione si potrà stabilire se il nostro processo risponda alle esigenze e alla coscienza politica del popolo italiano, coscienza politica che in fondo è stata consacrata dal dettato costituzionale.

Alcune norme della Costituzione — soprattutto lo spirito della Costituzione, che è l'elemento più importante, perché non è tanto importante l'esigenza di adeguare il codice di procedura penale alle norme della Costituzione quanto quella di adeguarlo allo spirito della Costituzione — sanciscono dei fondamentali principi: mi riferisco, per esempio, all'articolo 13, che stabilisce che la libertà personale è inviolabile, o all'articolo 27, in cui è detto che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Questi principi fondamentali potrebbero apparire in contrasto con l'esigenza della difesa sociale.

È stata una intuizione profonda dei due relatori per la maggioranza quella di avere individuato la necessità che questo contrasto tra il principio della difesa sociale e quello che sancisce la libertà individuale non si traduca in un conflitto reale; essi hanno compreso che il principio della difesa sociale non può costituire una remora per la realizzazione di un sistema penalistico ispirato a principi di libertà. Questo è un merito fondamentale che bisogna attribuire particolarmente ai due relatori. Devo confessare che nella mia coscienza qualche volta era emerso il dubbio che il fatto che ci si spingesse verso affermazioni di libertà individuale potesse in qualche modo inficiare l'altra esigenza fondamentale, quella della difesa sociale. Storicamente era stato sempre così. Nel progetto del 1913, ad esempio, l'esigenza della difesa sociale aveva costituito una remora, un freno all'attuazione dei principi di libertà che indubbiamente vigevano in quel determinato momento. Cioè a dire, i redattori di quel progetto non se l'erano sentita di portare avanti sino alle estreme conseguenze l'esigenza di tutelare e di garantire diritti individuali, proprio perché si erano preoccupati di inficiare, di indebolire il principio della difesa sociale.

I relatori hanno pienamente superato questa preoccupazione perché, innanzitutto, essi si sono resi conto del fatto che, poiché questi principi sono stabiliti dalla Costituzione, è necessario conseguentemente adeguare ad essi il processo penale.

Ma soprattutto (e a loro merito va ascritto anche questo) essi hanno avvertito che, in definitiva, nel campo del processo penale non sorge alcun conflitto fra difesa sociale e libertà individuale. Il principio della difesa sociale non è lo scopo del processo penale; il principio della difesa sociale opera nel campo del diritto penale propriamente detto, non in quello del processo penale. Essi hanno quindi avvertito che scopo del processo penale è quello di procedere all'attuazione, alla applicazione della legge. Il processo penale deve apprestare gli strumenti, le forme, le modalità per l'attuazione del diritto sostanziale cioè per l'irrogazione della sanzione prevista dal diritto sostanziale. Ora, perché questa attuazione deve avvenire necessariamente attraverso un sistema di persecuzione anziché attraverso un sistema che garantisca opportunamente il diritto di libertà individuale? Questa soprattutto è stata la intuizione dei relatori per la maggioranza, intuizione

che è pienamente giustificata, perché, è vero, non esiste conflitto fra difesa sociale e diritti di libertà; infatti non è necessario per riaffermare l'esigenza della difesa sociale trascurare e mortificare l'esigenza di libertà individuale: può benissimo procedersi all'attuazione del diritto penale sostanziale attraverso la predisposizione di opportune garanzie che tutelino la libertà individuale. L'importante è che naturalmente non venga meno, non venga inficiato quello che è lo scopo fondamentale del processo penale; l'attuazione delle norme del diritto sostanziale, cioè la irrogazione della sanzione penale; questa e soltanto questa è la funzione essenziale del processo penale: quella di accertare l'esistenza dei presupposti richiesti dalle norme del codice penale per l'irrogazione di una sanzione.

Pertanto non è assolutamente giustificata la preoccupazione di cui sopra. Si può benissimo procedere alla redazione di un codice in cui vengano consacrati e rispettati tutti i diritti di libertà individuale, in cui si garantisca in tutti i modi il diritto della difesa in tutti gli stadi e gradi del procedimento, senza con ciò pensare che si possa indebolire o inficiare l'esigenza fondamentale della difesa sociale. Occorre naturalmente evitare le esagerazioni perché si finirebbe col frustrare lo scopo precipuo del processo penale.

Anche questo aspetto è stato opportunamente approfondito dai colleghi del nostro gruppo in seno alla Commissione, con la collaborazione di tutti i componenti la Commissione stessa. Ciò bisogna dirlo, perché in questo lavoro di ricerca e di individuazione dei principi fondamentali su cui si fonda la Costituzione, che devono quindi costituire i presupposti del processo penale, tutti i componenti della Commissione hanno portato il loro contributo. Tutti ci siamo battuti per individuare questi principi, per interpretare più esattamente questi principi, per metterli in risalto e poi trasferirli nel campo del processo penale.

Siamo così pervenuti all'affermazione di un principio fondamentale: che tutto il processo penale deve essere organizzato, strutturato sulla scorta di questi valori politici in tutte le sue fasi ed in tutti i suoi momenti. Il primo aspetto fondamentale del processo penale è naturalmente quello della decisione; ma non può esservi decisione se non vi sia un'attività che la preceda, cioè quella del promovimento dell'azione penale, il cui esercizio è dalla Costituzione attribuito al pub-

blico ministero, il quale ha appunto l'obbligo di esercitare l'azione penale. Oltre a questi due primi punti, assolutamente certi e sicuri (promovimento dell'azione penale e giudizio), va considerato anche il soggetto nei confronti del quale l'azione penale viene esercitata. Si può quindi dire che i tre momenti essenziali del processo penale sono la difesa, la decisione e il promovimento dell'azione penale. A mio avviso, infatti, l'esecuzione non fa propriamente parte del processo penale, intesa l'esecuzione come realizzazione di ciò che è stato deciso nel processo stesso.

Questi tre aspetti essenziali del processo penale devono necessariamente far capo a tre organi diversi, a tre soggetti distinti tra di loro, in quanto è evidente che se essi venissero cumulati in un unico soggetto verrebbero meno le esigenze di garanzia formulate nella Costituzione. D'altra parte, per introdurre questa distinzione non è affatto necessario riferirsi al processo accusatorio, essendo sufficiente far riferimento alla Costituzione, la quale contiene appunto tutte le esigenze di garanzia che possono desiderarsi.

Stabilita questa tripartizione, è un errore gravissimo voler considerare il processo penale un « processo di parti », come da qualcuno è stato fatto, recependo una delle suggestioni esercitate dal diritto civile nel campo del diritto penale. Non si può in alcun modo riportare il processo penale allo schema del processo civile; la stessa suggestione, in fondo, aveva operato nel campo del diritto penale sostanziale, sempre perché si volevano applicare al campo del diritto penale gli schemi del diritto civile.

Il diritto civile aveva subito una profonda elaborazione scientifica e dottrinarica, e quegli stessi schemi si volevano utilizzare per organizzare anche il nostro diritto penale. I penalisti si sono sempre ribellati a questa riduzione del sistema penalistico agli schemi del diritto privato; meno esplicita è stata la ribellione dei processualisti, ma è necessario rendersi conto che non era possibile trasferire al processo penale schemi ad esso estranei. È una suggestione, questa, di cui dobbiamo liberarci, perché il processo penale non può organizzarsi come un « processo di parti ». Ed a questo proposito dobbiamo rifarci all'esplicita disposizione dell'articolo 112 della Costituzione, il quale stabilisce che « il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale ». In questo modo si inquadra in uno schema particolare la figura del pubblico ministero; e si tratta di un'esplicita di-

sposizione della Carta costituzionale, in base alla quale noi non potremo mai ridurre il processo penale ad un « processo di parti ».

Il processo penale è un processo di soggetti processuali. Anche se comunemente si dice che il processo penale è un rapporto giuridico, si tratta di un'affermazione assolutamente infondata: perché il processo penale non è un rapporto giuridico, ma è essenzialmente attività, attività di soggetti diretta ad un determinato scopo. È vero che questi soggetti si trovano in determinati rapporti regolati dal diritto, ma non per questo si deve arrivare alla conclusione che il processo penale costituisca un rapporto giuridico.

Il processo penale è, ripeto, essenzialmente attività, ed anche se si istituiscono rapporti tra i soggetti, non si dà luogo ad un rapporto giuridico. Si tratta di attività tutte particolari, che vengono attribuite a soggetti diversi. Se chi raccoglie le prove, se chi difende, se chi giudica è una stessa persona, viene meno naturalmente la garanzia che la Carta costituzionale proclama come esigenza fondamentale agli articoli 13, 24 e 27. Ecco quindi l'esigenza fondamentale di considerare il processo penale come un'attività diretta ad un particolare scopo. In questa attività intervengono determinati soggetti, ciascuno con particolari qualifiche.

Sorgeva un problema fondamentale: il momento centrale del processo penale è costituito e rappresentato sicuramente dalla decisione; ma non può aversi una decisione se non vi è un'attività che la precede. La decisione trova come punto di riferimento, dapprima, il promovimento dell'azione penale; ma vi è anche l'esigenza fondamentale — che si pone in termini realistici — di raccogliere il materiale sui fatti della causa. Non si può pervenire alla decisione se non vi è questa opera di raccolta; così come non si può pervenire al giudizio se non vi è promovimento dell'azione penale. Sono situazioni intimamente connesse. Il problema che nasceva era come considerare e a chi attribuire questa facoltà di raccogliere il materiale, gli elementi di prova che debbono servire per il giudizio. Potevano adottarsi soluzioni diverse. I relatori hanno posto in rilievo che anche qui doveva valere l'esigenza della garanzia della libertà del cittadino, dovevano valere i principi proclamati nella Costituzione. E si è detto che questa funzione di raccolta doveva essere attribuita ad un giudice, poiché non poteva essere attribuita al soggetto preposto a promuovere l'azione penale, a ri-

schio di compromettere l'esigenza di tutela e garanzia della libertà individuale.

Si è creata così una particolare figura: un giudice destinato alla raccolta del materiale probatorio che dovrà servire unicamente per la futura decisione. Un compito esattamente delimitato. Non è un giudice istruttore propriamente detto, non è la riedizione del giudice istruttore dell'istruzione formale prevista dal codice vigente: è una figura diversa. Non potevamo fare ricorso al pubblico ministero, dovevamo necessariamente avvalerci di un simile giudice, poiché l'esigenza di raccogliere elementi sui fatti della causa prima di procedere al giudizio è assolutamente ineliminabile. Ne deriva quindi, sempre riferendosi esclusivamente ai valori di libertà proclamati dalla nostra Carta fondamentale, la necessità di far ricorso ad un giudice. È stato questo il principio che ci ha guidato nei nostri lavori, e tutti i componenti della Commissione hanno collaborato a specificare e a determinare questa esigenza. Non abbiamo trovato altra soluzione; non vi erano altre possibilità, se volevamo attenerci alla Costituzione movendo dal presupposto assolutamente realistico, ineliminabile e insuperabile, che non è pensabile di procedere al giudizio senza una fase di organizzazione e di raccolta degli elementi di fatto. Non vi era altra possibilità che il far ricorso al giudice.

Ma ciò non significa assolutamente che abbiamo unificato la fase istruttoria nell'istruzione formale. Non è esatto. Non esiste più, nel progetto di riforma, un'istruzione formale. L'istruzione formale è completamente superata. V'è una nuova figura, v'è un giudice che ha una particolare mansione esattamente stabilita, esattamente determinata: la raccolta di elementi di prova, non la raccolta delle prove. È una situazione del tutto particolare. La funzione che il giudice è chiamato ad esplicare non può mai riportarsi allo schema dell'istruzione formale. Anche in questo, dunque, ci siamo attenuti ad un'esigenza fondamentale prevista dalla Costituzione: abbiamo realizzato il principio dell'articolo 24, secondo cui il diritto di difesa è inviolabile e deve essere realizzato in ogni stato e grado del procedimento penale. Appena si inizia il procedimento penale — e cioè con il promovimento dell'azione penale da parte del pubblico ministero che successivamente ne investe il giudice — v'è luogo all'intervento della difesa. Trova così piena e completa attuazione il principio del diritto di difesa.

Questo giudice, dunque, viene inesattamente indicato come giudice istruttore, mentre

è un particolare organo la cui funzione precipua è quella di raccogliere il materiale sui fatti della causa in vista di consentire al giudice preposto alla decisione di esplicitare la sua valutazione e pronunzia. Questo è l'aspetto fondamentale.

Contro la figura del pubblico ministero si appuntano le accuse delle relazioni di minoranza. Ma, anche in questo caso, dobbiamo far notare che ci siamo attenuti scrupolosamente ai principi costituzionali. La Costituzione stabilisce che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale. Di conseguenza, noi abbiamo collocato la funzione del pubblico ministero unicamente nell'ambito della detta disposizione: cioè nell'esercizio dell'azione penale. È inesatta ed infondata l'accusa, che ci è stata rivolta, secondo cui avremmo voluto attribuire al pubblico ministero anche altre funzioni. Noi abbiamo lasciato a quell'organo la facoltà di procedere ad accertamenti preliminari al fine di rendergli possibile di esercitare l'azione penale. Ma tutta l'attività del pubblico ministero converge sul principio sancito dalla Carta costituzionale, essendo limitata la sua attività alla promozione, all'esercizio dell'azione penale; anche se, naturalmente, a tale fine precipuo egli ha bisogno di procedere ad accertamenti e indagini. Or dunque: niente giudice istruttore, e un pubblico ministero con poteri assolutamente limitati, da noi desunti dalla Costituzione stessa.

Esiste un altro problema gravissimo e fondamentale, che è in fondo una delle accuse contenute nelle relazioni di minoranza: l'aver riconosciuto legittimità ad un'attività particolare della polizia giudiziaria. Ma altro non potevamo fare, se volevamo muovere da presupposti realistici. Come è pensabile che il pubblico ministero possa promuovere una azione penale senza una fase investigativa? Si tratta di un momento assolutamente ineliminabile e necessario. Non è concepibile che, conosciuto il fatto, non si ricerchino e raccolgano immediatamente le prove necessarie. Pertanto, non restava che disciplinare e contenere entro determinate esigenze questo potere.

Va rilevato che, in fondo, se avessimo seguito pedissequamente lo schema del processo accusatorio, ci saremmo trovati in una situazione particolare. Infatti, nei paesi in cui vige il processo accusatorio puro, la polizia giudiziaria ha un potere vastissimo, formidabile. Non è dunque vero che, applicando lo

schema dell'accusatorio, saremmo pervenuti all'esclusione della polizia giudiziaria; anzi, avremmo dovuto conferirle più ampi poteri. Applicando i principi della Carta costituzionale, siamo pervenuti a limitare, rispetto allo stato di cose attuale, l'attività della polizia giudiziaria, che per altro non si trova in contrasto con alcuna norma costituzionale. Nella Costituzione vi sono principi di garanzia di libertà: e noi a quei principi ci dovevamo attenere. L'attività della polizia giudiziaria da noi contemplata si restringe all'enunciazione dell'alinéa 20 dell'articolo 2 del progetto: la polizia deve cioè procedere alla raccolta degli elementi di fatto ed alle prime indagini allorché ve ne siano la necessità e l'urgenza. Non potevamo andar più lontano, non è possibile eliminare la polizia giudiziaria, anche se la nostra sistematica ne colloca l'attività fuori dell'ambito processuale propriamente detto, in considerazione della sua peculiare natura.

Nel regolare l'attività della polizia giudiziaria, abbiamo tenuto presenti le esigenze della Carta costituzionale, rispettandone appieno le norme. Quindi non si dica — ciò che è gravissimo motivo di rammarico per noi — che abbiamo costruito un codice di procedura penale retrivo, antidemocratico, di polizia. Non è vero. Non è antidemocratico, perché ci siamo attenuti nella nostra elaborazione ai principi della Carta costituzionale, che sono di elevatissima democrazia. Abbiamo costruito un processo penale che aderisce alla coscienza politica del popolo italiano, poiché nostro intendimento era appunto di superare la situazione di frattura tra processo penale e coscienza politica. Si tratta oggi di far apparire le norme del processo penale come espressione della nuova coscienza politica, dello sviluppo politico che il popolo italiano ha realizzato in quest'ultimo periodo. Non è vero, quindi, che quello da noi proposto sia un processo antidemocratico, retrivo, un processo di polizia: perché l'attività della polizia viene in esso contenuta entro determinati presupposti, è disciplinata e regolata.

Noi moviamo, dunque, da un preciso presupposto: intendiamo attuare la Costituzione. In un primo momento il testo parlava di « adeguare » il nuovo processo alla Costituzione, ma è stata giustamente posta in rilievo l'esigenza di « attuare » la Costituzione. Questo, in fondo, anche i nostri avversari lo hanno chiarito esattamente. E noi tutti abbiamo aderito concordemente a questa esigenza, perché nel processo penale debbono essere at-

tuati i principi contenuti nella Carta costituzionale.

Se è esatto il punto di partenza, non possiamo essere in disaccordo sulle conclusioni. Non è vero che noi abbiamo solo parzialmente realizzato i principi democratici della Carta; noi abbiamo inteso realizzarli pienamente e compiutamente. I nostri avversari hanno più volte indicato, come uno dei principi costituzionali che noi avremmo trascurato, quello dell'azione popolare. Ma la verità è che, se noi li avessimo seguiti su questo terreno, saremmo pervenuti alla formulazione di un principio anticostituzionale: perché la Costituzione stabilisce che il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, il che significa che solo ed unicamente il pubblico ministero è titolare dell'esercizio di essa. Pertanto, decidendo diversamente, avremmo superato lo schema della Costituzione.

Solo questo a noi preme, e per questo noi tutti ci siamo impegnati. Per lealtà, devo riconoscere che anche gli altri settori politici hanno portato un contributo decisivo allorché si è trattato di chiarire i principi sanciti nella Costituzione. Ma alla fine, pervenendo a certe conclusioni, hanno assunto un atteggiamento di critica per nulla fondato e valido.

Orbene, noi rivendichiamo il merito di avere posto le basi fondamentali per l'organizzazione e la strutturazione di un processo penale che sia espressione viva dei valori politici e della coscienza politica del popolo italiano. (*Applausi a sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Morgana. Ne ha facoltà.

MORGANA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, penso di dover aderire volentieri alla disposizione che ci è stata impartita, su accordo dei presidenti dei gruppi, di contenere gli interventi in termini di tempo molto brevi.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Morgana.

MORGANA. È mio dovere, signor Presidente. Non credo però che questo faciliti il mio compito, tutt'altro: avevo infatti preparato un intervento che avrebbe dovuto essere molto puntuale su problemi diversi; ora dovrò invece improvvisare e contenere gli argomenti. La disposizione di contenere gli interventi mi sembra risponda ad un'evidente volontà poli-

tica, nelle discussioni dei disegni di legge, di arrivare ad una riforma procedurale che eviti le lungaggini degli avvocati. Onorevoli colleghi, io sono un modesto avvocato e prendo la parola in questo dibattito perché ho dedicato tutta la mia vita al calore della battaglia processuale quotidiana; ed è un problema, quello della procedura penale che mi sta a cuore — direi — quasi dall'inizio della mia vita.

Il mio giudizio di pratico — non esito a dirlo, onorevoli colleghi — è positivo. Se noi consideriamo i precetti, i criteri direttivi contenuti nell'articolo 2 del disegno di legge delega a sé considerati, non possiamo negare che vi sia in queste formulazioni, nel richiamo ai principi del giudizio accusatorio una volontà democratica, che, collega Musotto, nessuno ha negato. Io non faccio parte della Commissione giustizia, tuttavia, se non sono stato lettore disattento, credo di poter dire che nessuno, di alcuna parte politica, abbia mai negato che nei dettami impartiti al legislatore delegato in questo disegno di legge si contenga un progresso, sulla via della democrazia e della libertà e un adeguamento ai precetti della Costituzione. È vero: non è, quello che si va a varare, un codice retrivo, un codice antidemocratico, un codice di polizia; ed è vero che deve essere data lode a tutta la Commissione giustizia, per il lavoro assiduo, ponderoso e responsabile che è stato portato avanti. Tutti hanno contribuito; basta vedere i volumi, quello pubblicato nella scorsa legislatura e quello pubblicato nella legislatura in corso, per rendersi conto di quale sia stato il contributo di tutti i membri della Commissione alla proposizione di quei punti che sono oggi all'esame della Camera per riceverne l'approvazione.

Ma poiché un codice di procedura penale a sé considerato, considerato come lettera morta, non ha significato alcuno, poiché un codice vive nella società in cui è emanato, nella società in cui vige, nel rapporto degli uomini ai quali si applica, e soprattutto nel rapporto degli uomini che lo applicano; poiché un codice ha un significato in quanto è applicato con un determinato costume; ebbene, allora, onorevoli colleghi, io dico che quel giudizio positivo diventa un giudizio quanto meno perplesso, per la perentoria ragione che un codice di procedura penale staccato dal codice penale, dall'ordinamento giudiziario, staccato, in particolare, da norme atte ad assicurare ai meno abbienti la difesa gratuita; insomma, un codice di procedura penale staccato dalla realtà viva del procedimento è un codice che non ha significato. E a niente vale trovare

che in esso sono stabiliti i principi di libertà, se questo codice, con i suoi principi di libertà, deve tuttavia continuare ad applicare un codice vecchio, un codice retrivo, un codice autoritario, un codice forsennato qual è il codice Rocco, ancora vigente a quasi quaranta anni di distanza dalla sua emanazione, nonostante siano passati venticinque anni dalla caduta del regime fascista.

Del resto lo stesso sforzo unanime che si è fatto in Commissione — lo ripeto — diretto a migliorare le norme, ad introdurre principi netti e chiari, contro formulazioni che ad ambiguità e a mancanza di chiarezza si prestavano, sta a dimostrare, onorevoli colleghi, che quel progetto cade in una società nella quale quei principi, quel costume che si vogliono attuare non sono unanimemente accolti.

E dico fondamentalmente che vi è stata una lotta per stabilire che i caratteri del sistema accusatorio debbono essere applicati senza restrizioni e senza dubbiezze, secondo quella serie di criteri che vengono esaminati in 58 punti, là dove nel progetto governativo era detto che il sistema accusatorio avrebbe dovuto essere non applicato *in toto*, ma che ne avrebbe dovuto essere accentuata l'applicazione « sempre quando sia possibile ».

Quindi è vero, onorevoli colleghi, che un codice di procedura penale, resta sempre e soprattutto un fatto di costume. Vero è che la norma influenza il costume, ma è anche vero che il costume riesce a prevaricare sulla norma e a peggiorarla persino. Così il costume è riuscito a fare, onorevoli colleghi, dello stesso codice del 1930. È stato ricordato qui ieri l'articolo 479 del codice di procedura penale, che elenca le formule di assoluzione. Ebbene, si è detto, che l'articolo 479 del codice di procedura penale, quando stabilisce che il giudice deve applicare la formula interamente liberatoria non soltanto quando emerge la prova che il fatto non sussista o che l'imputato non lo abbia commesso, ma anche quando manchino assolutamente, totalmente le prove, starebbe a significare che anche il codice fascista, anche il codice del 1930 riconosceva una presunzione di innocenza. Bene, onorevoli colleghi, vorrei dire allo onorevole Guarra che ha portato questo argomento, che la cosa è per lo meno discutibile trattandosi di un articolo 479 che contiene anche la formula di assoluzione per insufficienza di prove. Ma non vi è dubbio che, in tema di polizia giudiziaria, il codice di procedura penale ancora vigente fosse nella sua lettera ancor meno retrivo dell'applicazione

che ne hanno dato i giudici. L'articolo 222 del codice di procedura penale stabiliva la facoltà della polizia giudiziaria di procedere allo arresto in flagranza di reato e stabiliva che la polizia giudiziaria avrebbe dovuto limitare il suo intervento alla conservazione del corpo del reato, delle tracce, dello stato delle cose. Tale articolo stabiliva che solo se vi fosse stata ragione di temere che le tracce, lo stato dei luoghi e delle cose si alterassero, la polizia giudiziaria avrebbe potuto intervenire per accertamenti e per sequestri. Stabiliva l'articolo 225 del codice di procedura penale che soltanto in caso di flagranza e in caso di urgenza la polizia giudiziaria potesse procedere a sommario interrogatorio o a sommarie informazioni testimoniali e ad altri atti, come ricognizioni, ispezioni e confronti. Stabiliva l'articolo 227 del codice di procedura penale che questi atti, da compiersi soltanto nei casi stabiliti nei testi di legge che io vi ho citato, dovessero essere trasmessi immediatamente all'autorità giudiziaria.

Ebbene, onorevoli colleghi, coloro che hanno dimestichezza con le cose della giustizia penale sanno come la polizia giudiziaria abbia ignorato queste restrizioni, sanno come la polizia giudiziaria proceda tuttora a vere e proprie istruttorie, ad interrogatori, ad esami testimoniali, ad interrogatori con contestazioni, con pressioni, eccetera. Insomma un'istruttoria completa! Ecco dove si inserisce ancora il costume giudiziario che ha tollerato — e tollera ancora — tutte queste storture e tutti questi abusi. Esso si è formato proprio aderendo alla falsariga di queste istruttorie preventivamente preparate dalla polizia giudiziaria, da cui non sa discostarsi.

Ma noi vediamo, onorevoli colleghi, e vedono tutti coloro che hanno dimestichezza con le cose della giustizia penale, come la polizia giudiziaria intervenga ancora, anche ad istruttoria aperta: i carabinieri, la polizia!

Ma chi vi parla ha avuto occasione di vedere lo stesso maresciallo comandante degli agenti di custodia interrogare un imputato, un evaso nuovamente arrestato, per contestazioni che riguardavano il corpo degli agenti di custodia, e ciò ad istruttoria aperta, senza che venisse fatta alcuna rimostranza da parte del giudice istruttore e del pubblico ministero.

Dunque è vero che è il costume che dà un senso, un sapore alle norme della procedura penale. Le norme della procedura penale a sé stanti, avulse dalla realtà della vita, possono essere buone o meno buone. ma un codice

diventa buono solo se applicato secondo un costume sano, un costume democratico, un costume rispettoso della libertà; diventa un sistema pessimo se è applicato con criteri autoritari, con criteri antidemocratici, con criteri persecutori.

Vi sono dei punti programmatici che devono dar norma ai relatori del codice. Ebbene, onorevoli colleghi, tutte queste cose, tutti questi abusi (potrei parlare di gravi abusi, non di quelli che si concretano solo in un abuso formale in una indagine che non spetta alla polizia giudiziaria; potrei parlare delle torture, potrei parlare delle vessazioni, di tutti quei fatti che sono, del resto, alla ribalta della cronaca, e mi riferisco anche a quei fatti, che vanno sotto il nome di « fatti di Sassari », della mia città, che hanno avuto l'epilogo che tutti sanno davanti al tribunale di Perugia, dove sono stati condannati o prosciolti ufficiali di polizia giudiziaria, che sono ancora in servizio nella polizia giudiziaria e nelle questure della Repubblica), tutti questi abusi hanno potuto darsi perché esiste un costume ad essi congeniale, ma hanno potuto essere posti in essere soprattutto perché non vi era e non vi è per essi, per queste infrazioni della polizia giudiziaria, nel codice una comminatoria di nullità. E non a caso sono andato a cercare quale sia il vizio formale che sta all'origine di questi abusi, poiché vedo che nel progetto, all'articolo 2, punto 4, si proclama la non incidenza dei vizi meramente formali sulla validità del procedimento. Ebbene, io non so se tutta questa materia sarà tutelata da nullità assolute. (*Interruzione del Relatore per la maggioranza Fortuna*). Vi è una formulazione che deve essere interpretata, oltre che da noi, soprattutto dalla commissione che dovrà redigere il codice. E poiché la stessa redazione del codice (e qui passiamo ad un altro aspetto della questione) dipenderà da un costume, da un orientamento mentale, io non so cosa stabilirà e come verrà applicato per i casi come quello da me ricordato. Certo, si dovrebbe trattare di vizi non meramente formali, cioè di vizi assolutamente sostanziali e quindi tali da resecare alla radice la validità di quel procedimento. Però, ad esempio, noi abbiamo visto nella storia giudiziaria del nostro paese cosa sia avvenuto in materia di adozione del rito sommario, e abbiamo assistito al braccio di ferro che si è determinato tra Corte costituzionale e Corte di cassazione finché la Corte costituzionale ha dato un taglio netto e reciso agli abusi dell'autorità giudiziaria in materia di adozione del rito sommario. Secondo l'ar-

articolo 389 del codice di procedura penale, il rito sommario era legittimo soltanto nei casi di flagranza o quando l'imputato fosse detenuto o internato, nel caso di confessione dell'imputato (se non fossero necessarie ulteriori indagini) e nel caso di prova evidente. Ebbene, noi sappiamo come sia stato allargato smisuratamente l'ambito dell'istruttoria sommaria. Io ricordo vecchi procuratori generali che già intorno al 1934-1935 mandavano circolari a quei procuratori del re imperatore che applicavano la legge considerando l'istruttoria formale come normale, ed eccezionale, come deve essere l'istruttoria sommaria, perché l'istruttoria sommaria venisse adottata normalmente. Chi vi parla ha avuto occasione di vedere istruire con rito sommario, per una fase rilevante, un processo di uxoricidio per il quale si sono rese necessarie la riesumazione del cadavere dopo sei mesi dalla morte e indagini di carattere chimico, dopo che il caso era stato archiviato per suicidio. E alle proteste dei difensori venne risposto non già che le norme che impongono l'istruttoria formale non comminano alcuna sanzione di nullità, ma che, secondo l'articolo 389 il pubblico ministero « deve » procedere con il rito sommario in tutti i casi previsti dall'articolo stesso, mentre per tutti gli altri casi « può » solo procedere con tale rito.

Dove si dimostra ancora una volta che è il costume che dà sapore alla legge e che, di fronte ad un costume retrivo, non vi è codice di procedura penale libertario, democratico o accusatorio che tenga e la legge sarà applicata sempre in modo retrivo e antidemocratico.

La crisi della giustizia è fatta di tutte queste cose. Ma la crisi della giustizia, onorevoli colleghi, è fatta soprattutto di aberrazioni nella valutazione delle prove. È questa la vera crisi della giustizia, quella che è stata definita la crisi della motivazione e che si riassume nell'arbitrio della valutazione dei fatti. E l'arbitrio nasce da tutto il sistema.

Ora, che cosa può significare — ripeto — il fatto che si dia vita ad un codice di procedura penale ottimo nelle sue intenzioni quando ad esso non si accompagni una riforma del codice penale e, soprattutto, da una riforma dell'ordinamento giudiziario?

Cercando di giungere rapidamente alla conclusione, dirò che la verità è che in Italia non vi è un giudice penale. In Italia viene svolta solo una funzione amministrativa di sicurezza, e il problema è quindi quello di creare il giudice penale. E il codice di proce-

dura penale non crea il giudice penale. Esso, semmai, dovrà essere creato dall'ordinamento giudiziario. Con questo non voglio dire che non esista un giudice specializzato, anche se in fondo è vero che non esiste, visto che nei concorsi per la magistratura — a parte che sarebbe difficile istituire un esame di equilibrio — sono previsti esami che interessano discipline giuridiche che contribuiscono senza dubbio alla formazione culturale dell'uomo di legge e del magistrato, ma non è previsto, ad esempio, un esame di medicina legale, di psichiatria forense, di psicologia giudiziaria, quindi non vi è alcuna garanzia che coloro che entrano a far parte della magistratura siano provvisti di quelle conoscenze che servono veramente al giudice che voglia giudicare non con criteri astratti, non con astratti tecnicismi, ma da uomo che giudica altri uomini. Voglio dire che non vi è in Italia un giudice strutturato in modo da rispettare quella che è l'essenza dell'atto del giudicare. Perché il giudizio nasce dalla contrapposizione, dall'urto di due parti uguali e contrarie, equidistanti dal vertice, che è costituito dal giudice. È un atto *trium personarum*, che presuppone due parti eguali e contrarie. Ebbene, in Italia noi non avremo un vero e proprio giudice penale finché sarà mantenuta la posizione privilegiata che è adesso attribuita al pubblico ministero. Il giudice non deve avere poteri direttivi nell'acquisizione delle prove, perché altrimenti diventa egli stesso parte, diventa una persona che cerca elementi per il conforto di una tesi. Al giudice che deve essere riservato il sommo dei poteri, che è quello di giudicare alla luce della dialettica delle parti, che devono essere uguali e contrarie.

Il problema, onorevoli colleghi, è tutto qui; questo sistema, il sistema che viene proposto, ci garantisce contro il prepotere, contro il privilegio del pubblico ministero? Questo sistema garantisce che la polizia non troverà modo di inserirsi nel procedimento penale con attività determinanti? Ci garantisce, questo sistema, dall'arbitrio logico? Questo è il problema, ed è un problema che dipende, lo ripeto ancora una volta, non dal codice di procedura penale. Si tratta di una serie di problemi che dipendono dall'ordinamento giudiziario, dal codice penale e da altre norme che si riferiscono alla funzione giudiziaria. Non è che noi, dopo aver definito astrattamente una legge come buona, la rifiutiamo, o intendiamo in qualche modo rifiutarla, per il timore che essa possa venire violata; quello che si deve evitare è che un determinato costume

possa peggiorare questa legge, applicandola con uno spirito diverso da quello che è indubbiamente prevalso in sede di Commissione giustizia. Noi non possiamo illuderci di incidere sul costume, se non modifichiamo l'ordinamento giudiziario, se non modifichiamo il codice penale, che è il padre del malcostume giudiziario oggi vigente. Noi non possiamo illuderci di incidere favorevolmente sul costume, se vi sarà ancora un pubblico ministero che fa parte della stessa famiglia di colui che giudica. Non potremo illuderci che esista un costume adatto ad una giustizia più alta e più democratica fino a quando i magistrati saranno sottoposti a determinate pressioni che non sono palesi, ma che tutti conoscono.

Il presidente di un importante tribunale italiano che ha presieduto un processo che è stato alla ribalta della cronaca, promosso al grado più alto, non riesce ad ottenere la sede alla quale pure ha diritto, perché la sentenza di assoluzione che aveva emanato non fa piacere al ministro della giustizia. Il criterio di valutare l'opera del pubblico ministero in base alle condanne che riesce ad ottenere; quello di ritenere un giudice adatto o meno a far parte di una corte di assise a seconda che sia un giudice duro e severo ovvero benevolo, sono tutti elementi che convalidano le mie affermazioni.

Un'altra piaga della magistratura e della giustizia italiana è l'idolatria delle statistiche: si giudica il lavoro svolto dai magistrati in base a numeri e non tenendo conto delle difficoltà delle indagini, della ponderosità dei lavori, del criterio che si è seguito nell'esplicitamento del lavoro giudiziario.

In pratica, che cosa avverrà? Vi è un'indagine preliminare del pubblico ministero che è anteriore al processo, e che, quindi, non può essere valutata come una intrusione inquisitoria nel processo che invece è squisitamente accusatorio. Si afferma nel disegno di legge (testo della Commissione) che le indagini preliminari compiute dal pubblico ministero debbano essere « limitate esclusivamente alla esigenza della formulazione della imputazione ». Ma si tratta di una pura astrazione poiché il reato è un fatto della vita, è composto di corpo e di anima, di un elemento materiale e di un elemento psicologico. Un omicidio è volontario, è preterintenzionale o è colposo? È premeditato o d'impeto? È scusato da determinate esimenti o è attenuato? Tutto questo ha importanza ai fini dell'accusa, non fosse altro per decidere su quel provvedimento

importante che è la determinazione dello stato in cui deve essere lasciato l'imputato: o libero o in stato di custodia.

Come potete voi pensare che questa indagine preliminare non sarà un'indagine penetrante, un'indagine che porterà ad accertare tutti gli elementi che servono per decidere le questioni alle quali io ho accennato? Precisamente questo avverrà, e in tutti i casi. E tutto ciò, soprattutto, solleticherà — lasciatemelo dire — la tendenza del pubblico ministero a creare i presupposti per una causa da portare avanti vittoriosamente; e lo solleticherà ad entrare, anche oltre lo spirito della legge, *in media res* della causa nel fare gli accertamenti.

E la polizia giudiziaria, sia pure senza verbalizzare, rinuncerà la polizia giudiziaria a interrogare testimoni, a farsi precisare circostanze e ad annotarle nei suoi taccuini? E come saranno utilizzati tutti questi elementi davanti al giudice istruttore? Sarà lecito, davanti al testimone che si presenti con una versione difforme da quella riferita dalla polizia giudiziaria, porlo a confronto con l'agente di polizia giudiziaria, contestargli che all'agente di polizia giudiziaria ha dato il giorno prima una versione diversa? Sarà lecito trarre conclusioni da questa disparità di racconti? Sarà lecito contestargli questa difformità? E allora, sia pure senza verbalizzazioni, non v'è dubbio che l'attività della polizia giudiziaria riesce ad intrudersi nel processo penale. È vero che l'istruttoria deve limitarsi ad accertamenti generici e ad atti non rinnovabili al dibattimento; ma è chiaro che, quando si dice che il giudice istruttore ha il solo fine di accertare se sia possibile prosciogliere l'imputato; quando si dice che il giudice istruttore non deve far altro che vedere se sia possibile prosciogliere l'imputato in istruttoria, in conclusione non si dice altro che questo: che il giudice istruttore non deve fare altro che stabilire se vi siano prove sufficienti per rinviare l'imputato a giudizio.

È vero che al dibattimento (punto 47 dell'articolo 2) sarà vietata la lettura degli atti istruttori. Ma anche qui, in caso di difformità, davvero il pubblico ministero non potrà farci nulla? Se in un confronto col fascicolo, che egli possiede e conosce, troverà contraddizioni, reticenze nuove, disparità, non potrà farci nulla? Vi dirò che non sarebbe nemmeno giusto. Il pubblico ministero, dunque, non potrà leggere l'atto, ma potrà senza dubbio contestare al testimone questa disparità circa le cose che egli aveva detto in istruttoria.

Come voi vedete, corriamo il rischio di enunciare principi destinati a rimanere lettera morta. E, in caso di violazione, sarà una questione di nullità formale sanabile, o sarà una questione di nullità assoluta? Come interpreteranno queste norme i Soloni che saranno incaricati di redigere il codice?

Non è un problema ozioso, onorevoli colleghi; e qui cade proprio acconcio fare un cenno, un cenno solo, al problema della delega. Chi verrà incaricato di redigere il codice? Saranno commissari animati dallo stesso spirito di democrazia, progresso e libertà che ha animato la maggioranza della Commissione della Camera, o saranno uomini di parere diverso? Uomini che valuteranno quelli che vi ho presentato come probabili inconvenienti, o come necessità assolute? Se non ho capito male, in fondo anche il collega Musotto ritiene che certe procedure, certi atteggiamenti della polizia giudiziaria siano indispensabili al processo. Che avverrà dunque? Ecco una ragione — al di là di tutti quegli altri motivi giuridici e costituzionali che sono stati a voi esposti nella relazione di minoranza dell'onorevole Guidi, e ai quali io aderisco — ecco una ragione di più — dicevo — per sostenere che una delega vertente su una novità così esplosiva, come un codice di procedura penale interamente accusatorio, mette in pericolo la garanzia di un'applicazione dei nuovi principi puntuale nello spirito, quale non poteva farsi se non da questa stessa nostra Camera che, attraverso la sua Commissione giustizia, aveva affermato queste esigenze di libertà.

E ancora un altro punto: saranno prevenuti i reati commessi in udienza, la falsa testimonianza? Non penso tanto a quell'incivile forma di pressione e di alterazione della verità che è il giudizio immediato per i reati di falsa testimonianza nel dibattimento: non credo che un istituto di questo genere si vorrà introdurre anche nel nuovo codice di procedura penale (anche se i punti programmatici tacciono su ciò). Ma penso al giudizio conseguente a una contestazione di falsità in udienza. Questa contestazione di falsità dovrà essere o no verificata in raffronto con quanto risulta dal fascicolo istruttorio, da quel fascicolo che non può essere allegato agli atti, né letto?

FORTUNA, *Relatore per la maggioranza*. Non potrà esserlo, evidentemente: il fascicolo non viene allegato e ne è vietata la lettura proprio per questo fatto.

MORGANA. Ma in istruttoria si farà un fascicolo. E un testimone che deponga al di-

battimento in maniera difforme da quanto ha fatto in istruttoria potrà essere perseguito, potrà sentirsi contestare la suddetta divergenza.

VALIANTE, *Relatore per la maggioranza*. Ma la falsa testimonianza non si giudica soltanto in base a quello che è detto in istruttoria.

MORGANA. Si giudica soprattutto in base a una disparità. In genere, i processi per falsa testimonianza vengono proprio instaurati perché vi è questa difformità.

VALIANTE, *Relatore per la maggioranza*. Può essere imputato di falsa testimonianza anche colui che deponga per la prima volta.

MORGANA. Non c'è dubbio, lo so. Ma, in genere, il caso che si presenta è quello della disparità.

FORTUNA, *Relatore per la maggioranza*. Oggi.

MORGANA. Oggi e sempre, perché la falsità della testimonianza emerge di solito dal contrasto tra una deposizione e un'altra. Ebbene, in questo caso il fascicolo istruttorio potrà essere allegato al processo per falsa testimonianza? E allora quel divieto, che era uscito dalla finestra, non rientrerà dalla porta?

FORTUNA, *Relatore per la maggioranza*. Il fascicolo degli atti istruttori non ci sarà!

PRESIDENTE. Onorevole Fortuna, il collega Morgana aveva espresso il buon proposito di essere stringato e rapido. Non lo induca in tentazione.

MORGANA. Voi credete poi di aver assicurato — ed è l'ultimo argomento che porto — l'oralità del processo. Anche del processo vigente si dice che è un processo orale. Ma qualcuno ha potuto dire persino che i tribunali non emettono sentenze, bensì pareri, e che le sentenze sono emesse dalle corti d'appello. In certo qual modo è vero, visto che il costume vuole che tutte le cause siano giudicate due volte dai giudici di merito: una prima volta in primo grado, un'altra volta in appello. Ma non vi è dubbio che il processo, che nasce scritto, che si svolge poi come orale in tribunale, in grado di appello diventa un processo scritto: e scritto male, perché tutti sappiamo come è scritto.

Ebbene, che cosa sarà il processo in grado d'appello secondo le proposte che ci avete presentato? Tutti sappiamo che cosa siano i mezzi meccanici di registrazione. Ebbene, io vi domando: in grado d'appello, si dovrà leggere, si dovrà, cioè, udire ancora una volta tutto il testimoniale? O vi sarà qualcosa come il nostro *Resoconto sommario* da leggere? Non basta. tutte le volte in cui se ne farà istanza, si dovrà rinnovare il dibattimento. Questi sono i precetti che voi avete stabilito.

Si dice che la crisi funzionale si risolva dando al processo una maggiore celerità. Ma allora mi domando: se si dovrà rifare il processo, o quanto meno se si dovrà rileggerlo tutto, non vi rendete conto — ve ne rendete conto certamente — che il giudizio d'appello durerà un tempo uguale a quello del giudizio di primo grado, anzi durerà molto di più se dovrà essere rinnovato il dibattimento?

Un'esigenza di celerità della giustizia indubbiamente si pone. Ma che cosa prevarrà nel costume giudiziario? Prevarrà la tendenza a rifare tutto, la tendenza a trasformare il processo, che è orale ed accusatorio, in un processo scritto? Ecco un altro problema che sorge dalla valutazione dei fatti, così come vengono inquadrati nei punti programmatici: un problema che pone ancora il dito sulla piaga delle difficoltà che sorgono non da un sistema che in sé è buono, ma dal fatto che manca una riforma dell'ordinamento giudiziario.

Soltanto una riforma dell'ordinamento giudiziario che tenga conto di queste esigenze potrà dare un volto nuovo alla nostra procedura. La procedura che voi ci proponete — e che proponete ad uomini i quali non sono idonei ad applicarla — noi la ammiriamo per i suoi scopi altamente democratici e libertari; ma essa, così isolata, non ci soddisfa, non ha senso, finché non è corredata dalle altre riforme cui ho fatto riferimento: soprattutto da quella dell'ordinamento giudiziario e da una corrispondente riforma che applichi gli stessi principi di democrazia e di libertà al codice penale.

Deferimenti a Commissioni.

PRESIDENTE. Sciogliendo la riserva, ritengo che il seguente provvedimento possa essere deferito alla IX Commissione (Lavori pubblici) in sede legislativa, con il parere della IV e della V Commissione:

« Integrazione dello stanziamento di cui alle leggi 25 aprile 1957, n. 309, e 4 febbraio

1967, n. 27, per la costruzione della nuova sede degli uffici giudiziari di Roma » (1368).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

I seguenti altri provvedimenti sono, invece, deferiti alle sottoindicate Commissioni, in sede referente:

alla I Commissione (Affari costituzionali):

CERUTI: « Integrazione transitoria della legge 5 marzo 1961, n. 90, a favore del personale operaio dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena » (586) (con il parere della IV e della V Commissione);

ABELLI ed altri: « Modifiche alle norme sul personale delle conservatorie e dei registri immobiliari » (750) (con il parere della IV, della V e della VI Commissione);

FODERARO: « Riconoscimento del servizio prestato alle dipendenze dell'Ente autotrasporti merci (EAM) dal personale passato alle dipendenze del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile » (1099) (con il parere della V e della X Commissione);

SPONZIELLO: « Diritto dei dipendenti statali al conseguimento e al godimento della pensione e di tutti gli altri assegni e indennità anche per il periodo di aspettazione di giudizio seguito da condanna o provvedimento disciplinare (1108) (con il parere della IV e della V Commissione);

FIOROT ed altri: « Sistemazione del personale della carriera esecutiva di segreteria degli istituti e delle scuole d'istruzione tecnica e professionale in possesso di particolari requisiti » (1284) (con il parere della V e della VIII Commissione);

PUCCI: « Norme di perequazione per insegnanti elementari di ruolo ex combattenti incaricati di una direzione didattica » (1356) (con il parere della VIII Commissione);

FOSCHI ed altri: « Modifica dell'articolo 1 della legge 12 dicembre 1966, n. 1078, concernente i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, eletti a cariche presso enti autonomi territoriali » (1365) (con il parere della II Commissione);

alla II Commissione (Interni):

DE PONTI ed altri: « Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni, delle province e delle regioni » (1251) (con il parere della I, della VI e della XIII Commissione);

alla VI Commissione (Finanze e tesoro):

BOLDRINI ed altri: « Erezione di un monumento ad Alfonsine a ricordo della battaglia del Senio » (846) *(con il parere della V Commissione);*

DE LORENZO FERRUCCIO ed altri: « Tassazione dei redditi derivanti dall'opera professionale prestata dai medici generici e specialisti a favore degli enti mutualistici » (1057) *(con il parere della V e della XIII Commissione);*

CURTI e ORIGLIA: « Modificazioni alla legge 28 novembre 1965, n. 1329, concernente provvedimenti per l'acquisto di nuove macchine utensili » (1331) *(con il parere della V e della XII Commissione);*

MORO DINO ed altri: « Riconoscimento giuridico della professione di procuratore di dogana e istituzione dell'albo professionale » (1362) *(con il parere della IV e della XIII Commissione);*

alla VII Commissione (Difesa):

SERVADEI: « Riduzione a 15 mesi della ferma di leva per i militari della marina; istituzione della ferma civile » (1369) *(con il parere della I Commissione);*

alla VIII Commissione (Istruzione):

NICOSIA e MENICACCI: « Tutela fisica ed economica del personale femminile di ruolo, insegnante e dirigente della scuola primaria » (207) *(con il parere della I, della V e della XIII Commissione);*

SCIONTI ed altri: « Provvidenze a favore degli istituti professionali statali, degli istituti d'arte e dei diplomati delle professioni sanitarie ausiliarie » (1156) *(con il parere della I e della V Commissione);*

BOVA ed altri: « Norme integrative della legge 28 luglio 1961, n. 831, concernente provvidenze a favore del personale direttivo ed insegnante delle scuole elementari, secondarie e artistiche » (1297) *(con il parere della I Commissione);*

alla XII Commissione (Industria e commercio):

BARCA ed altri: « Costituzione di un fondo presso il Ministero del tesoro per il pagamento dei danni causati da persone assicurate presso imprese che si trovino in stato di liquidazione coatta con dichiarazione di insolvenza » (652) *(con il parere della IV, della V e della VI Commissione);*

alla XIII Commissione (Lavoro):

LAFORGIA ed altri: « Interpretazione autentica degli articoli 205 e seguenti del titolo secondo del decreto presidenziale 30 giugno 1965, n. 1124, concernente l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni derivanti da lavori aventi carattere oggettivamente agricolo » (1280) *(con il parere della XI Commissione);*

alla XIV Commissione (Sanità):

Senatore PERRINO: « Autorizzazione al Ministero della sanità a concedere, fino ad un massimo del cinque per cento del fondo ospedaliero istituito con l'articolo 33 della legge 12 febbraio 1968, n. 132, contributi in favore degli Enti ospedalieri per attrezzature e funzionamento di scuole per la qualificazione professionale e corsi per l'addestramento del personale sanitario ausiliario e tecnico » *(approvato dalla XI Commissione permanente del Senato) (1348) (con il parere della V Commissione).*

La II Commissione (Interni), ha deliberato di chiedere che le seguenti proposte di legge, ad essa assegnate in sede referente, le siano deferite in sede legislativa:

DI GIANNANTONIO e SIMONACCI: « Soppressione dell'articolo 72 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 » (512);

DI GIANNANTONIO: « Determinazione dei compensi per diritti d'autore per le manifestazioni musicali organizzate nei pubblici esercizi e negli alberghi » (515).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Zappa. Ne ha facoltà.

ZAPPA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, quattro nostri colleghi della Commissione giustizia, gli onorevoli Dante, Crapsi, Cannizzo e Galdo, ci hanno lasciato per sempre nella passata legislatura mentre alcuni fra i più attivi e diligenti non sono tornati fra noi dopo le ultime elezioni. Ricordare gli uni e gli altri in quest'aula non è un omaggio, ma è un dovere proprio mentre qui si inizia la discussione sulla riforma più importante del dopoguerra. Alla riforma del codice di procedura penale

essi hanno dato un apporto appassionato di pensiero, di preparazione con un lavoro ed un impegno che certamente può ritenersi non del tutto estraneo alla loro assenza.

Che impegno ci sia stato nella precedente legislatura ed all'inizio di questa è documentato. La Presidenza della Camera nella passata legislatura e nell'attuale ha accolto la richiesta della presidenza della Commissione giustizia con una innovazione regolamentare che testimonia da sola l'importanza del lavoro in corso, consentendo, cioè, il resoconto stenografico, nonostante la sede referente, del dibattito avvenuto in Commissione. Così fedelmente si è potuto condensare in atti scritti il valoroso apporto dei relatori, quello dei colleghi di ogni parte e quello dei rappresentanti del Governo che si sono succeduti.

Non sottolineerei però questo fatto, se si riducesse ad un affare interno, di utilità riservata ed occasionale; lo sottolineo, invece, perché i 3 mila volumi stampati a cura del Segretariato generale della Camera nella passata legislatura, con quelli predisposti nell'attuale, hanno raggiunto tutti gli uffici giudiziari del paese, le università, i consigli dell'ordine degli avvocati, gli studiosi e gli operatori, appassionati o meno, del diritto, consentendo così un giudizio obiettivo, diretto e preciso sul nostro lavoro. La vitalità di una democrazia parlamentare la si misura dal rapporto costante che intercorre tra paese e potere legislativo: al di là o al di qua di questo rapporto vi può essere tutto, ma non democrazia.

Ebbene, il Parlamento ha inteso, in questo modo, sottoporre il proprio lavoro alla valutazione critica del paese, consentendo che tale critica fosse consapevole, responsabile e quindi inevitabilmente costruttiva.

I lavori della Commissione, soprattutto in sede referente, sono obiettivamente di difficile divulgazione. Se non fosse stato adottato il sistema eccezionale che si è potuto adottare, noi avremmo avuto in riassunto — fedele, per la diligenza del segretario della Commissione giustizia, ma sempre un riassunto — le due relazioni, e cinquanta enunciazioni staccate, importanti, maturate e qualche volta maccerate, ma senza le motivazioni, senza la dimostrazione, per noi e per gli altri, del processo di approfondimento e di perfezionamento, rivelatore delle scelte effettuate ed anche delle non poche difficoltà incontrate.

Forse le quasi duemila pagine, tra primo e secondo volume, della discussione sulla riforma hanno contribuito a riqualificare il

nostro operato ed anche a giustificare qualche assenza da quest'aula. Ma certamente hanno consentito al paese di pronunciarsi con suggerimenti, istanze e sollecitazioni tutte importanti, che si sono estese non solo al ristretto, seppure non esiguo, numero dei cultori e degli operatori del diritto, ma, attraverso la stampa, all'opinione pubblica, ai cittadini in genere e, quanto a certi istituti — come quello della durata della custodia preventiva, della sollecita definizione della istruttoria, dell'effettiva presenza della difesa in ogni stato e grado del procedimento — anche ai destinatari delle norme coercitive. Con le necessarie distinzioni, non credo sia da sottovalutare il fatto che dalle carceri italiane, insieme con un migliore trattamento, si sia elevata la richiesta di una urgente riforma dei codici: è un sintomo della esasperazione, vicina al punto di rottura, che in diverso modo certamente si manifesta in molti settori dell'amministrazione della giustizia.

Il giudizio esterno su questo lavoro, nonostante una dose di scetticismo sull'esito finale — che è un po' di natura congenita anche se non del tutto infondato — è sostanzialmente positivo. I favorevoli, in linea di principio, sono in netta maggioranza sui contrari; e ciò vale anche in linea di massima per le singole scelte, per i singoli istituti fissati nei criteri e nei principi della delega.

Vale la pena di esaminare qualche situazione anche alla luce delle osservazioni fatte, alcune delle quali per l'autorità della provenienza o per l'intrinseco contenuto meritano particolare e diligente attenzione. Ma bisogna avvertire che in qualche caso la critica è andata al di là del dovuto, come quando, con riferimento al punto 4 dell'articolo 2 relativo alle sanabilità e alle insanabilità dei vizi e alle nullità processuali, ha richiesto a noi, e non al legislatore delegato, come avrebbe dovuto, una specificazione analitica delle nullità insanabili. Probabilmente in questo caso qualche autore, consapevole del tormento interpretativo dell'articolo 185 del codice di procedura penale attuale, ha inconsapevolmente trascurato il dettato dell'articolo 76 della Costituzione, che ci autorizza in sede di delega a determinare solo i principi e i criteri direttivi, e non anche le norme della legge stessa. Oppure, più probabilmente, consapevole di tale limite, ha volontariamente anticipato a questa sede per ragioni di prudenza l'obiezione ottenendo in fondo l'effetto voluto, e cioè che se ne facesse promemoria impegnativo e solenne negli atti dell'Assemblea per il legislatore delegato.

E vengo all'obiezione più importante, alla richiesta cioè di una rinuncia al principio dell'abolizione dell'assoluzione per l'insufficienza delle prove, in altre parole alla richiesta del mantenimento di questa formula di assoluzione.

Il disegno di legge del Governo ha fatto un passo indietro rispetto al disegno di legge esaminato nella passata legislatura e condiviso, su questo punto, dalla Commissione giustizia della passata legislatura. Ma l'attuale Commissione giustizia ha rifatto il passo avanti, consolidandolo con un'innovazione già implicitamente manifestata anche nel precedente esame, con la previsione cioè dell'abolizione anche delle formule finali di assoluzione. Anticipo subito che, a mio parere, accogliere la richiesta di mantenere l'assoluzione per insufficienza di prove vuol dire amputare la riforma attuale e squalificarne il fine. Gli argomenti certamente non mancano ai sostenitori del mantenimento della formula, ma gli argomenti comuni sono tutti controvertibili e si riducono ad uno solo: è ineliminabile il dubbio, che è proprio alla base della natura umana. Da qui la difesa della formula, vuoi perché è una valvola di sicurezza, vuoi perché non si può non tener conto della mentalità e dell'ambiente in cui viviamo, vuoi perché diversamente, nell'incertezza, il giudice può pervenire alla condanna, si dice, raggiungendo l'effetto opposto a quello voluto dai sostenitori dell'abolizione.

Desidero subito chiarire e dichiarare che gli abolizionisti, tra i quali mi annovero, respingono queste affermazioni perché ritengono che la legge debba contenere in sé anche i germi destinati alla formazione e alla trasformazione di una società; perché non è assolutamente esatto che siamo pervasi da un lassismo innocentista, costi quel che costi; perché l'abolizione di un comodo rifugio responsabilizza maggiormente e obbliga a tendere ancor più diligentemente verso la ricerca della verità, che è il fine primo ed ultimo del processo penale; perché, infine, eliminerà una categoria di « assolto di seconda serie » per dichiarata impotenza delle strutture giudiziarie.

Nessuno di noi vuole il verdetto immotivato, ed è chiaro quindi che il giudice nella motivazione elencherà le ragioni della sua decisione, che saranno tali o non tali, che saranno sufficienti o non sufficienti per consentirgli di superare o di non superare la barriera costituzionale della presunzione d'innocenza che accompagna il cittadino imputato fino alla decisione definitiva. È per essere al

pari con noi stessi che — l'abbiamo solennemente proclamato nell'alea dell'articolo 2 della delega — non possiamo a questo proposito non tener presente anche l'articolo 6, n. 2, della convenzione europea dei diritti dell'uomo, che abbiamo sottoscritto insieme con altri quindici paesi, ove si afferma che ogni individuo accusato di un reato è presunto innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente stabilita.

Devo dire che ciò è già riportato nella relazione in francese e io ho avuto soltanto il merito di tradurlo brevemente in italiano.

Ma c'è di più: al punto 30 è fissato il potere del giudice istruttore di compiere soltanto gli accertamenti generici e gli atti non rinviabili al dibattimento nonché quelli indispensabili chiesti dall'imputato per stabilire se si debba proscioglierlo o se invece si debba rinviarlo a giudizio. È una istruttoria, direi, particolare, limitata, concentrata, diretta a un fine preciso. Così nelle intenzioni almeno del progetto originario e della Commissione giustizia.

Lo stesso fine è sostanzialmente attribuito al giudice istruttore al punto 29: « Compimento di atti di istruzione al solo fine di accertare se sia possibile prosciogliere ovvero se sia necessario il dibattimento ».

Ma il punto centrale del nuovo processo è il dibattimento; questo è il cuore del nuovo processo. Il vero confronto delle prove avviene qui, in uno scontro dialettico, immediato e concentrato che trova nel testo al punto 45, opportunamente migliorato, al punto 47, al punto 46 una caratterizzazione in senso accusatorio, così come vuole l'alea dell'articolo 2, secondo il quale il processo deve attuare i caratteri del sistema accusatorio.

Non è poi detto che il nostro processo debba rifarsi *in toto* al modello accusatorio classico. Vincolati dal dettato costituzionale della motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali, ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione, e quindi al libero convincimento del giudice, che è implicito nella motivazione che ad esso è attribuita, abbiamo costruito il tipo di processo accusatorio, secondo noi, adatto al nostro paese, dove non è precluso, anzi è stabilito che il giudice nella motivazione della sentenza esprima tutte le ragioni per un giudizio di colpevolezza o per un giudizio di innocenza. Gli è precluso soltanto il non decidere, gli è precluso soltanto il dubbio: deve poter decidere per il « sì » o per il « no ».

Il processo che abbiamo previsto, e naturalmente che io immagino sarà attuato (il collega che ha parlato prima è stato pieno di

questa duplice anima della speranza e del timore) con i presupposti di sollecitudine di garanzie di confronto fra accusa e difesa, deve consentire maggior fiducia nel fine ultimo di pervenire all'accertamento della verità. La presenza in questo tipo di processo dell'istituto dell'assoluzione per la insufficienza delle prove assurge, o assurgerebbe, ad una preventiva dichiarazione di sfiducia nella riforma e anche verso i destinatari della riforma stessa.

Non esamino i punti sui quali sono d'accordo. Prospetterò fra breve due perplessità che spero siano dissolte soprattutto in sede di replica da parte dei relatori e del Governo. Sottolineo soltanto un punto con l'intendimento di sollecitare anch'io fin d'ora il legislatore delegato.

Punto 9: determinazione della competenza (l'ex guardasigilli, che è attualmente ministro delle finanze, forse mi saprà comprendere più di ogni altro): il criterio indicato è estremamente valido. Ai fini della revisione della competenza, basti pensare, onorevole ministro delle finanze, alla legge 7 gennaio 1929, n. 4, secondo la quale il tribunale (3 giudici, pubblico ministero e un cancelliere) è competente a giudicare di tutti i reati finanziari.

REALE ORONZO. Ella sa che noi abbiamo presentato un disegno di legge, fra l'altro e a posteriori reso necessario da una sentenza della Corte costituzionale, per depenalizzare alcune delle attività che erano state deferite all'intendente di finanza, per ricondurle nell'ambito dell'illecito amministrativo secondo quella linea che abbiamo seguito. È un disegno di legge che dovrà essere prossimamente discusso. Quindi, non è che abolisce, ma diminuisce la competenza. Questa questione della competenza del giudice collegiale è una di quelle che ci portiamo dalla tradizione, per cui pare che le controversie di imposta siano le più gravi possibili.

ZAPPA. Ne prendo atto. È indiscutibilmente un contributo importante alla soluzione del problema, ma certamente non risolve il problema, come il ministro stesso ha riconosciuto. Infatti, nel 1929 (anno al quale risale questa legge), la maggior parte dei pretori erano giudici onorari, e lo Stato si premunì contro quei reati, che forse più gli stanno a cuore, deferendone la cognizione ai tribunali. Così oggi — scusi il riferimento — per un pacchetto di sigarette, o per un accendino, o per una contravvenzione o una violazione finanziaria si va davanti al tribunale impe-

gnando tre giudici in primo grado e cinque giudici in secondo grado. Piccoli casi che sono la stragrande maggioranza. Se si realizza, anche per la qualità e per la funzione, una diversa competenza con una giusta attribuzione al giudice qualificato, si finisce col realizzare celerità e risparmio: e di questo indiscutibilmente abbiamo bisogno. Lascio agli atti il ricordo della mia proposta di legge della terza legislatura: 9 ottobre 1958, n. 259.

Ecco la prima perplessità. La polizia giudiziaria (punto 20) può arrestare o fermare ai sensi dell'articolo 13 della Costituzione. Il pubblico ministero (punto 25) ha a disposizione 40 giorni per prendere le sue decisioni. La convalida del fermo o dell'arresto a chi è demandata? Al pubblico ministero, al pretore, al giudice istruttore, al tribunale? È chiaro che io pongo il problema. Parlando dai banchi della maggioranza parlo di perplessità; e questa perplessità potrà essere risolta o attraverso un chiarimento fornito dai relatori o dal Governo, oppure addirittura attraverso un emendamento.

Seconda perplessità: al punto 39 si stabilisce che la durata massima della custodia in carcere — dall'inizio della custodia fino alla conclusione del giudizio di primo grado — non possa superare i 24 mesi. Due anni trascorsi nell'attesa, non sempre delusa, di vedersi assolto, sono molti.

VALIANTE, *Relatore per la maggioranza*. Erano tre secondo il progetto della passata legislatura.

ZAPPA. E non importa se ci sarà un risarcimento come opportunamente è previsto, perché la privazione della libertà personale è un bene difficilmente riparabile. E non mi si dica, onorevole collega ed amico Valiante, che nella passata legislatura stabilimmo la durata massima a tre anni. Fu un infortunio, destinato ad essere riparato in aula, e il portabandiera di tale riparazione fu proprio lei.

Due anni, dicevo, sono tanti e indubbiamente il problema si pone in sé e per sé ma io pongo la questione anche sotto un altro profilo, e spero di non sbagliare. Quanto dura l'istruttoria a carico di un detenuto? Farò il conteggio del periodo massimo, non del minimo. Il punto 40 prevede 9 mesi, 6 che appartengono di diritto al giudice istruttore e 3 di proroga che egli può chiedere al tribunale. A questi 9 mesi si devono aggiungere (salvo il problema della convalida del fermo o dell'arresto in flagranza) i 40 giorni corrispondenti al termine massimo entro cui il pubblico ministero deve prendere una deci-

sione (archiviazione o richiesta di istruttoria). Aggiungiamo ancora le 48 ore (2 giorni) previste dall'articolo 13 della Costituzione quale termine massimo per il fermo di polizia giudiziaria. Complessivamente, quindi, abbiamo 10 mesi e 12 giorni.

Ed ecco il problema. Siamo d'accordo che una cosa è la custodia preventiva fino alla conclusione del giudizio di primo grado ed un'altra è il termine dell'istruttoria con l'ordinanza di rinvio a giudizio (il problema non si pone per la sentenza di proscioglimento, la quale rende inevitabile la scarcerazione immediata del detenuto); ma il problema è che nei 24 mesi, che comprendono i 10 mesi più 12 giorni, vi è evidentemente il tempo per la celebrazione del giudizio di primo grado ma anche per un rinvio del giudizio medesimo, con altre misure di coercizione stabilite dal giudice del dibattimento. Io capisco che il termine della custodia preventiva deve essere maggiore di quello necessario alla istruttoria normale, ma, stando alla normalità dei casi, tenendo conto che inevitabilmente l'istruttoria dovrà concludersi in questo periodo massimo di 10 mesi e 12 giorni, non mi pare conforme allo spirito di questa riforma che l'imputato debba attendere altri 14 mesi per il processo, pur prevedendo il tempo del dibattimento ed anche un supplemento di istruttoria; a mio avviso non c'è proporzione. In sostanza, al termine dell'istruttoria del giudice istruttore, vi è una disponibilità di altri 14 mesi, che è a mio avviso sproporzionata per il rinvio a giudizio, la celebrazione del processo ed anche per un eventuale ritorno in istruttoria per un supplemento determinato dal giudice del dibattimento. Pongo anche questo problema, che del resto emerge dalle relazioni, per un'eventuale comune rivalutazione.

Ho imparato in questi anni che il potere legislativo è chiamato ad operare su due piani: sul piano delle grandi e sul piano delle piccole riforme (si diceva, in sede di Commissione giustizia, riforme con la *r* maiuscola, e riforme con la *r* minuscola). Tutto questo è comprensibile, ed è necessario perché la vita continua e non può aspettare. C'è però una questione di metodo che non posso non sottolineare. Impostata una grande riforma — e questa è una grande riforma, nel campo giudiziario la più grande riforma del dopoguerra — non si può nel frattempo, senza il rischio di svuotarla, di snaturarla, e di limitare in noi stessi la fiducia, non si può, negli interventi legislativi limitati alle riforme con la *r* minuscola, anche se si tratta di pro-

blemi urgenti, percorrere un'altra strada, la vecchia strada. Credo che le grandi riforme debbano trovare il loro punto naturale di riferimento nel dettato costituzionale; credo altresì che le piccole riparazioni, almeno quando è possibile (e qualche volta ce lo suggerisce la Corte costituzionale), debbano innestarsi nel tessuto della grande riforma, quali anticipazioni di una linea che si è deciso fermamente di voler perseguire.

Ricordo che nella passata legislatura abbiamo riformato (caso Gallo) l'istituto della revisione del processo penale. Oggi la delega ripropone ed allarga il principio, però quella riforma con la *r* minuscola già anticipava un pensiero, una linea, una logica, che oggi si propone di meglio ancora strutturare, ma non di capovolgere.

Il riferimento al disegno di legge sui diritti della difesa, dove si finirebbe col consolidare la cosiddetta istruttoria presso la polizia giudiziaria, che oggi con la delega rifiutiamo, e il riferimento al disegno di legge sulla istruttoria sommaria, che consolida tale istruttoria, mentre con la delega la rifiutiamo, è abbastanza chiaro. Questo mio riferimento contiene un auspicio di una rivalutazione comune, e per quanto mi riguarda anche un personale impegno.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa riforma provocherà adeguamenti ed altre riforme: ordinamento giudiziario (giudice elettivo, giudice monocratico? Bisogna decidersi); ordinamento penitenziario; ruolo del personale esecutivo; revisione delle circoscrizioni e degli organici; potenziamento degli uffici del giudice istruttore.

Vi sono circa 3 anni di tempo prima che il nuovo codice entri in funzione: sono 3 anni da non perdere nella illusione che una buona legge possa risolvere la drammatica situazione nella quale ci troviamo. Organizzazione e uomini sono l'altra componente (« costume » si diceva un momento fa) che consente di far funzionare seriamente, senza il rifugio delle amnistie o delle prescrizioni, la macchina della giustizia.

Contrariamente a molti, forse anche a lei, onorevole sottosegretario, io ho sempre creduto nella funzione preventiva del processo e della pena. Ho portato con me un decreto di citazione a giudizio per un processo che si celebrerà fra tre giorni. Il fatto risale al dicembre 1961: le faccio considerare un testimone non sospetto. Se vuole, le passo il documento. Si tratta di omicidio colposo. La parte lesa, naturalmente, è deceduta! Sarà ancora vivo l'imputato?

Concludo ripetendo la mia fiducia nella riforma del processo che abbiamo preparato, la quale costituisce un avvio serio ad un risanamento necessario. (*Applausi a sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pennacchini. Ne ha facoltà.

PENNACCHINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è compito senza dubbio assai arduo esprimere in un intervento, per forza di cose limitato e ristretto, argomentazioni suscettibili di sensibile efficacia. E non può neppure essere opportuno tracciare un quadro panoramico di insieme che altri colleghi meglio di me, in primissimo luogo i relatori, vi hanno esposto con quelle doti di profondità e di competenza il cui riconoscimento non certo scaturisce da affermazioni formali. Credo piuttosto che a questo punto, senza troppo scendere in dettagli tecnici o aspetti particolari della riforma, convenga concentrare l'attenzione sulle grandi direttrici che hanno ispirato il comune lavoro e sull'indagine, che ora doverosamente deve essere compiuta, se le soluzioni prospettate siano effettivamente rispondenti ai fini prefissati. Noi, che più direttamente abbiamo cooperato alla riforma che vi proponiamo; noi, che abbiamo sentito fino all'estremo limite la responsabilità delle scelte di fondo; che attraverso lo studio della storia e delle esperienze passate non abbiamo forse tratto ancora sufficienti motivi di tranquillità e di soddisfazione per la nuova legge che stiamo per dare alla società, sappiamo che un conforto può derivarci in questo intimo tormento: quello di esporvi chiaramente i motivi ispiratori della riforma, in modo che ogni componente di questa Assemblea, anche se non esperto in questo delicato settore, ci sorregga con giudizio certamente sereno, assolutamente obiettivo, ispirato soltanto dalla volontà di decidere per il maggior bene della nostra società.

Certo, quando ci si trova di fronte a problemi di mole e di impegno così rilevanti, è inevitabile la diversità, la pluralità degli orientamenti e degli indirizzi; e la ricerca dell'*optimum* è resa ancora più ardua proprio dallo zelo con il quale ognuno di noi intende portare il proprio contributo di dottrina, di coltura, di esperienza, o soltanto — qualità invero non meno efficaci — di buonsenso, di equità, di conoscenza della realtà odierna. Ognuno di noi farà convergere verso l'*optimum* una propria via, influenzata da impostazioni dottrinarie, da tendenze politiche, da

esperienze vissute, da convinzioni in campo etico. Ma è proprio inesistente in questo divario una linea logica universalmente valida, che si possa alla fine percorrere insieme, su principi oggettivi di interesse generale?

L'esperienza del dibattito in Commissione mi porta a sperare che anche qui, attraverso atti di buona volontà e ricerca responsabile del meglio, possa trovar corpo un terreno comune, si possa parlare lo stesso linguaggio, dato che siamo protesi verso il medesimo risultato. Voglio subito indicare come punto di incontro tra noi il comune intento di veder raggiunta una delle più nobili mete, uno dei più suggestivi traguardi: quello di attuare finalmente una reale, concreta, efficace tutela della personalità umana. L'universalità di tale principio e la notorietà del suo processo evolutivo attraverso i secoli, forse dai primordi della vita umana associata, mi rendono certo del generale consenso su tale indirizzo. Quello che occorre qui ribadire è che questo deve costituire l'idea-guida della riforma del codice di procedura penale. A me pare che non debba avere molta importanza accertare se l'intenzione è quella di rifare interamente un nuovo codice o riformarne solo parzialmente gli istituti superati, mantenendo in vita quelli positivi collaudati da una lunga esperienza. Quella che invece è irrinunciabile nell'uno e nell'altro caso è l'assoluta integrità dei diritti della persona umana, che nessuno, nemmeno lo Stato, può mortificare, attenuare o porre in stato di inferiorità rispetto a qualunque altra esigenza o posizione.

Ora, affermare che la tutela della personalità umana contemplata dal codice attuale è ampiamente lacunosa e carente può sembrare perfino ovvio e superfluo. La legislazione che ancora oggi regola il rito penale, come del resto tutte le legislazioni, è frutto dei tempi in cui vide la luce. Ad essi è stata ispirata e da essi condizionata. È l'evoluzione di questi tempi, la trasformazione della mentalità dominante, per cui diventa anelito della collettività ciò che prima era soltanto intuizione di pochi, a rendere superato ed inconciliabile con le moderne concezioni ideologiche quanto prima si adeguava alle strutture del momento. Di qui la necessità non tanto di un aggiornamento, ma di una radicale innovazione, in armonia con le rivoluzioni operatesi nel processo evolutivo, perché — conveniamone — sotto il profilo concettuale, filosofico, politico, il nostro mondo e quello che lo ha preceduto appartengono ormai a due ere diverse. Una guerra di proporzioni tali da non avere riscontri precedenti, un risveglio generalizzato

dei diritti inalienabili e delle energie che li assicurano, una coscienza che attinge alle più genuine fonti della libertà e del diritto la propria forza di espansione hanno ormai scavato verso il passato un solco insuperabile, che non consente più collegamenti o influenze.

E se ci è giunto qualche autorevole richiamo sulla opportunità di non lasciarsi per questo irretire nelle maglie di una furia iconoclastica che distrugga tutto quanto è esistito prima di noi solo perché appartiene al passato, noi vogliamo serenamente rispondere che non certo è questo l'impulso che ci muove, ma soltanto il doveroso e fermo proposito di adeguarci rigidamente all'idea-guida, da cui ogni decisione discende.

Alla luce di questa idea abbiamo vagliato se ragioni di persistente validità consiglino di conservare posizioni o istituti, purché tutto risponda al criterio di assicurare efficace tutela alla persona, all'uomo come individuo e come membro di una società. Solo partendo da questo presupposto sarà possibile dar vita ad un tutto armonico destinato a rimanere nel tempo e che sarà assunto ad indice del grado di civiltà raggiunto dalle nostre generazioni.

Mi sono soffermato a lungo su queste premesse perché esse illuminano di luce propria tutto il lavoro compiuto. Molti si son chiesti da quali istituti siamo partiti per giungere a simili risultati. È chiaro che abbiamo seguito il procedimento inverso. Siamo partiti da idee, da punti fermi, quelli conquistati dall'odierna società e recepiti nella Costituzione, e ad essi abbiamo adeguato gli istituti processuali.

In campo dottrinario e anche in quello politico si è criticata la scelta, ritenuta non integrale, non rigida, non pura. Il fatto che in tema di istruzione, finalmente unificata, ci sia stata una pronunciata scelta verso il sistema accusatorio, che tuttavia non ha trovato assoluta e rigida applicazione, ha fatto sorgere accuse di qualche incoerenza da parte della dottrina e di incompleto coraggio da parte delle opposizioni.

No, signori, noi non partiamo da schemi rigidi del passato da considerare idoli o feticci immodificabili per le nostre forze. Noi partiamo da idee-guida, ripeto, conquistate a prezzo di tanti sacrifici e di dolorose esperienze: di fronte ad esse vogliamo misurare la sopravvivenza, nel rispetto dell'uomo e nella ricerca della verità, di istituti e conquiste del passato, e se opportuno li vogliamo conservare, ma se necessario intendiamo rinnovare radicalmente e completamente ogni posi-

zione superata e respinta dalla coscienza civile di oggi.

Non è quindi il caso di parlare di scelta per un sistema accusatorio che mantiene in vita sostanzialmente aspetti di quello inquisitorio. Non è il caso di riferirsi ad istituti rigidi che si devono interamente accettare o interamente respingere. È il caso, invece, di prendere atto di una coscienza e di una volontà nuova, moderna, viva, libera, socialmente progredita, che appartiene ad un'era anch'essa idonea, come quelle che l'hanno preceduta, a creare nuovi istituti, nuovi concetti giuridici, nuove posizioni processuali, in armonia con la realtà in cui oggi si vive.

Per questo abbiamo voluto che la delega fosse precisa, circostanziata, analitica, indicando chiaramente alcune fondamentali scelte, non solo giuridiche, ma anche politiche, come la celerità del processo, il sistema accusatorio, la parità della difesa con l'accusa in ogni stadio e grado del procedimento, il metodo orale, la garanzia del contraddittorio, l'esclusiva importanza dibattimentale delle prove.

Ma, in armonia con i principi ispiratori, voglio soffermarmi particolarmente su due aspetti della riforma. Il primo riguarda la materia della libertà personale. Ogni cautela, in tale campo, non può ormai considerarsi eccessiva, quando siano rispettate le esigenze di difesa e di salvaguardia della libertà. Ci si può, infatti, trovare di fronte al caso di un cittadino sospettato di un delitto, ma che potrebbe in pratica essere l'individuo più innocente del mondo. Ebbene, oggi quest'uomo può essere impunemente distrutto, sia moralmente sia materialmente, da un altro uomo che l'autorità di magistrato non rende assolutamente immune dalle umane limitazioni. Quest'uomo, la sua vita, il suo avvenire dipendono dall'uso (non posso credere all'eventualità di un abuso) che un altro uomo fa di un potere discrezionale assoluto. È un uomo inerme di fronte ad un altro uomo che su di lui può tutto.

Non mi si tacci di esagerazione se presento in veste tragica la posizione dell'innocente custodito in prigione. Si pensi alla situazione di un cittadino proba, onesto, riconosciuto tale solo tardivamente dalla magistratura, dopo un tormentato periodo di disperazione e di angoscia trascorso in carcere. Che sarà di lui, non soltanto durante la cosiddetta custodia, ma anche dopo? Come farà a togliersi di dosso la qualifica di ex carcerato, davanti ad un'opinione pubblica che non sa o non vuole sapere dei successivi proscioglimenti? In qua-

le modo potrà dissipare la diffidenza dei conoscenti, dei vicini di casa, dei colleghi, del mondo che lo circonda, tutti portati... generosamente a pensare o a mormorare che « se l'hanno messo in galera, qualche motivo ci sarà pur stato »? Come potranno i suoi figli, nei rapporti con gli amici, con i compagni di scuola evitare di essere « i figli del carcerato »? Siamo purtroppo in un paese dove, per la mentalità dominante, già ogni rapporto con l'ambiente della giustizia ha in sé qualcosa di disonorevole: figuriamoci allora le conseguenze di aver varcato una certa porta!

Ne uscirà comunque un uomo diverso, al quale qualsiasi riconoscimento postumo non potrà mai restituire il prestigio perduto, attenuare il male ingiustamente patito.

Per contro esistono, è vero, vincoli di cautela che non si possono disconoscere, e non sono certo io a proporre in ogni caso l'abolizione della custodia nella fase istruttoria. Pensiamo ai casi dei socialmente pericolosi o di quanti apparentemente dimostrano di volersi sottrarre con la fuga alla doverosa punizione. Per questo abbiamo conservato questo istituto, ma lo abbiamo applicato solo ai delitti più gravi circondandolo di accorgimenti e cautele, specie con riguardo all'incertezza della fase istruttoria, dato che tutti possiamo sbagliare e il magistrato come uomo non sfugge a questa legge comune. Un eventuale errore non potrà più essere frutto dell'impulso o della determinazione di un singolo giudizio, ma dovrà essere consolidato da una pluralità di giudizi. Non avremo ancora una garanzia assoluta di ortodossia sostanziale, del resto umanamente irraggiungibile, ma potremo contare almeno sulla maggiore obiettività che discende da un provvedimento preso a responsabilità congiunta e sindacabile anche per ragioni di merito.

Il secondo aspetto è collegato con questo e riguarda la riparazione degli errori giudiziari. Già nella passata legislatura io mi feci promotore dell'estensione dell'istituto riparatorio, perché profondamente convinto che una reale tutela della personalità umana non può assolutamente prescindere dal risarcimento del danno. Mi sembrava che fosse doveroso, avanti a chi senza colpa era stato sottoposto ad uno spietato trauma psichico e fisico, specie se costretto innocente in carcere, elargirgli subito quel *minimum* in segno di solidarietà, risparmiandogli l'*iter* della domanda e delle successive umilianti ed estenuanti attese.

Anche nell'attuale legislatura la Commissione, su proposta del relatore per la mag-

gioranza onorevole Valiante, ha voluto reinserire questo principio, inopinatamente soppresso nel disegno di legge ministeriale. A questa determinazione ha condotto il convincimento che in un paese libero il rispetto dei diritti, e in particolare della libertà individuale, deve essere reale ed assoluto. Già un notevole passo avanti era stato fatto con la legge 23 maggio 1960, n. 504, che ha introdotto l'equa riparazione in caso di errori giudiziari accertati attraverso il processo di revisione. Ma non ci si poteva, ovviamente, ritenere paghi.

Se la tutela della propria personalità, se il diritto alla libertà sono per il cittadino sacri ed inviolabili, non può lo Stato mortificarli, sia pure per esigenze superiori, sia pure per errore certo involontario, limitandosi poi a chiedere scusa (se così si può dire) al danneggiato ingiustamente. Quando si invade d'autorità la sfera giuridica altrui (e qui ci troviamo di fronte al più essenziale dei diritti), si ha il preciso dovere di circoscrivere al massimo il danno arrecato, e non si può già disinteressarsene, abusando di quel potere che ha consentito l'atto di forza.

Perciò il diritto alla riparazione non può rimanere confinato al caso della revisione, ma deve essere esteso a tutti i casi di errori giudiziari che abbiano leso i diritti personali del cittadino. In questo indirizzo, di grande conforto è stato l'aperto invito del presidente della Corte costituzionale, il quale nell'illustrare una recente sentenza, con la quale è stata dichiarata la legittimità di quanto finora attuato in materia di riparazione dell'errore giudiziario, ha indicato nel Parlamento l'unico organo cui compete l'onere, il compito, la responsabilità di completare il cammino intrapreso. Sembrava quasi voler dire, quella sentenza: « Vorrei tanto poter fare di più, ma non è compito mio ». Infatti, il compito è nostro, e noi abbiamo raccolto il nobile invito.

Ho cercato di illustrare, nei limiti a me consentiti, quello che a mio giudizio è stato il vero motivo ispiratore della presente legge. Trattandosi infatti di delegazione legislativa, deve risultar ben chiara la volontà del delegante. Se da un lato quasi tutti convengono sull'opportunità di tale sistema della legislazione delegata, in vista di consentire una più rapida e sostanziale riforma, occorre tuttavia in questa sede ricordare che il Parlamento non ha inteso spogliarsi della propria prerogativa di legiferare in questa materia. Infatti i principi ed i criteri direttivi sono esposti ampiamente ed analiticamente, e, an-

che per quanto non compreso nella legge, emerge assai chiaro il vero e generale motivo ispiratore della riforma, cui ogni istituto dovrà essere adeguato.

È infatti, questa, una materia che forse con più specchiata ed immediata naturalezza di altre presenta aspetti politici di esasperata sensibilità. Per questo vorrei solo per un istante richiamare l'attenzione del Governo sull'effettiva figura e sulle funzioni della Commissione prevista dall'articolo 1. È evidente l'intenzione del legislatore delegante che tale Commissione non sia utilizzata per una generica consultazione conclusiva dell'ultimo minuto, ma sia udita con frequenza e metodicità, sì che non solo possa dare il proprio parere a mano a mano che i lavori proseguono, ma soprattutto possa controllare la corrispondenza del testo ai principi e ai criteri informativi.

La scelta politica di fondo fatta in questa sede non può in alcun modo essere, non dico distorta, ma neppure lievemente attenuata nelle successive applicazioni. Non è certo ipotizzabile che il parere di questa Commissione sia per il legislatore delegato vincolante; ma, d'altro canto, il Parlamento — che nella Commissione è sufficientemente rappresentato — non vede chi altro possa essere garante di una retta e fedele interpretazione delle scelte politiche fatte.

Per questo mi trovo costretto ad insistere perché alla Commissione venga assicurata la più larga partecipazione possibile ai lavori, e affinché il suo parere eserciti la maggiore influenza sul testo delle norme delegate. Ovviamente, ad un'impostazione del genere corrisponde la necessità di una precisazione sul modo in cui i deliberati della Commissione dovranno formarsi per aver efficacia anche nel caso, per altro molto probabile, di mancata unanimità o di contrasti accentuati. C'è poi da preoccuparsi che quanto sarà statuito dal Parlamento durante le more del nuovo codice — due anni, anche ammesso che rimangano tali, sono lunghi — non venga a trovarsi in contrasto o in posizione di incompatibilità con le norme da altri predisposte.

Anche sotto questo profilo so di poter contare sulla sensibilità e sulla profonda disciplina interiore del legislatore delegato. La volontà, la scelta politica non dovranno, ripeto, subire attenuazioni o lacune di sorta. Non potranno essere di soppiatto introdotti istituti o sistemi in contrasto con la nuova coscienza politica, anche se appartengono a positive conquiste del passato, anche se hanno rappresentato, al momento della nostra for-

mazione culturale, pietre miliari della dottrina che ci ha preceduti, anche se hanno ottenuto collaudi positivi in società diverse da quella nostra. Il rigoglioso albero che sta per nascere non potrà contenere rami secchi accanto a quelli fioriti. Qualunque idea, qualunque inclinazione personale devono essere subordinate alla volontà, allo spirito che informa la delega, su cui ho ritenuto doveroso particolarmente insistere.

E pari limpida sensibilità so di poter ravvisare in quanti, dall'alta responsabilità di magistrati, saranno chiamati ad applicare le norme al caso concreto. Già, con profonda soddisfazione, abbiamo assistito alla decisa volontà di tanti magistrati, che hanno rinunciato a parte della fascia discrezionale loro concessa dalla legge per obbedire a criteri emersi dalle necessità odierne della vita e alle scelte politiche più nobili, in armonia con l'evoluzione della società. Ma anche dopo l'entrata in vigore della riforma, nessuna volontà, nessuna scelta legislativa sarà veramente efficace se non affonderà le sue radici sul terreno delle applicazioni concrete, delle quali il giudice resta l'unico protagonista. E il magistrato, come sempre, sarà all'altezza del compito, con la coscienza di dare il suo determinante contributo alla saldezza dello Stato mediante la rigorosa ed equanime tutela del cittadino e della società in cui è inserito.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il compito cui il Parlamento si è accinto in quest'occasione — senza dubbio uno dei più difficili, delicati ed impegnativi — ha trovato vibranti riscontri nella nostra coscienza e responsabilità, ha richiesto notevole dose di decisione e di coraggio. Ad un mondo che, al di là di talune scomposte manifestazioni, da tempo richiedeva un preciso pronunciamento dell'organo legislativo per affrontare con serietà la crisi della giustizia, oggi siamo in grado di dare la prima concreta risposta. Potrà essere una risposta inadeguata, incompleta, perfettibile; ma certamente è una risposta che scaturisce dal vivo della nostra coscienza, una risposta che diamo non senza intimo travaglio e acuto tormento interiore, nell'impossibilità di essere certi che le nostre scelte siano le più adeguate e produttive per il bene della società. Ma questo stesso tormento è la riprova che abbiamo dato tutto di noi stessi nella spasmodica ricerca del meglio.

Dicevo che si tratta di una prima risposta. Ho infatti, come i miei colleghi, l'esalta sensazione di quanto si debba ancora operare per raggiungere soddisfacenti risultati e con-

quistare mete da tempo indicate ed ambite. Il nostro impegno di coscienza è di operare in tal senso con ogni possibile sforzo atto a celermente superare difficoltà obiettive di ordine procedurale o politico: perché tutti siamo ugualmente protesi verso il bene della società. Vorrei assumere questo impegno anche di fronte a vibranti appelli che ci sono giunti da taluni elevati seggi della magistratura in occasione di manifestazioni ufficiali, nel corso delle quali sono stati affacciati interrogativi sulla sensibilità dei deputati, specie di quelli appartenenti agli ordini degli avvocati.

E vorrei infine solo per un istante riaffermare, riecheggiando opinioni di tutti coloro che hanno responsabilità nell'ambito della giustizia, che alla soluzione della crisi si perviene con l'apporto certamente decisivo del Parlamento, ma anche con l'indispensabile collaborazione di quanti operano in questo mondo della giustizia, come veri preziosi protagonisti: avvocati, magistrati, cancellieri, funzionari, tutti ugualmente indispensabili per il miglioramento e l'adeguamento dell'altissima funzione giudiziaria.

Solo così sarà veramente possibile cancellare dalle leggi ogni traccia di vetustà, ogni possibile segno di antisocialità, liberare i nuovi istituti da ogni possibilità di egoismo parziale legato ad un passato non ripetibile, assicurando all'uomo il prezioso dono della legge e della giustizia, che lo salvi dal terrore dell'oggi trasformandosi in speranza radiosa per l'avvenire. (*Applausi al centro — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Pellegrino. Ne ha facoltà.

PELLEGRINO. Io sottrarrò all'economia di questa discussione generale, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, pochi minuti, esattamente quelli assegnatimi. Intervengo perché in questa occasione, cioè in occasione di questa discussione, l'esigenza politica e umana che gli sconvolgenti fatti di protesta avvenuti nelle carceri italiane nelle settimane scorse e ancora perduranti in questi giorni hanno posto abba qui una doverosa necessaria presenza. Del resto, probabilmente non saremmo qui a discutere del rinnovamento del processo penale che vige nello Stato repubblicano, senza l'apporto anche della protesta clamorosa e drammatica che, ieri e oggi, i detenuti italiani hanno sollevato da un capo all'altro del paese. E si tratta invero di quella parte della popolazione italiana che ogni giorno sperimenta

sul vivo delle proprie carni l'arretratezza, la angustia, l'autoritarismo di quelle incostituzionali norme processuali penali che li mantengono, in buona parte, reclusi innocenti. L'affermazione sembra esagerata e inconsistente a prima vista, ma i dati affermano che un buon terzo dei detenuti italiani, in occasione dell'istruttoria o del giudizio, vengono prosciolti lasciandosi dietro mesi, anni di restrizione della propria libertà personale, con un carico di affezioni fisiche e morali e di danni materiali di cui nessuno li ripaga. Del resto, quale può essere la misura del risarcimento dei danni morali patiti dal recluso innocente e dalla sua famiglia?

Questo tema, signor Presidente, ha avuto già in questa prima fase della discussione generale notevole attenzione da parte di tutti gli intervenuti. Il modo in cui esso è stato affrontato dal disegno di legge-delega al nostro esame ha sollevato quanto meno generali perplessità. Infatti il disegno di legge non riforma completamente l'istituto della carcerazione, o custodia che dir si voglia, preventiva. I colleghi sanno che in dottrina si disputa su questi termini: « carcerazione » o « custodia » preventiva. Qualcuno sostiene che l'uno e l'altro termine vanno accolti, sia pur riferiti a funzioni diverse della restrizione: ché è custodia se riferita ad esigenze processuali, è carcerazione, se riferita ad anticipata esecuzione di pena. Posizione concettuale, quest'ultima, inaccettabile — almeno da parte nostra — perché portatrice del principio antidemocratico, illiberale, incostituzionale, secondo cui un cittadino è tenuto ad espiare una pena senza condanna, quindi innocente.

A questo proposito debbo dire che mi ha sorpreso quello che l'onorevole Valiante — valoroso, sagace e fervido relatore per la maggioranza su questo disegno di legge — ha sostenuto nella sua relazione a pagina 43, seconda colonna, cadendo a mio avviso in contraddizione, là dove afferma due cose antitetiche: che cioè per ragioni di difesa sociale « la misura coercitiva può durare fino al giudizio » e « la custodia in carcere, in particolare, diventa un'anticipata espiazione della pena »; mentre poche righe più avanti sostiene che l'aggettivo « preventivo » aggiunto a « carcere », riferito quindi a carcerazione che avviene prima della condanna — dice l'onorevole Valiante, e qui trova il nostro consenso — indicherebbe una sostanziale anticipata espiazione della pena: e allora l'istituto sarebbe in contrasto con l'articolo 27 della Costituzione. Non capisco perché l'onorevole Valiante usi il verbo condizionale « sarebbe » e non

l'indicativo « è », dato che il suo concetto è che una pena espiata anticipatamente alla condanna è ingiusta, immorale e di fatto incostituzionale. Non credo che a proposito di questo istituto della carcerazione preventiva possa avanzarsi un gioco di parole, di forme. È la sostanza che vale, altrimenti non si fa che bizantinismo ipocrita; e l'escogitazione valiantiana, arditata, intelligentemente speculativa, di andare al termine, « nuovo ma efficace », come il collega relatore dice, di « custodia in carcere », non cancella la sostanza di una privazione della libertà del cittadino, che, secondo gli inalienabili principi della Costituzione repubblicana, solo in rare eccezioni può aversi prima di un giudicato di condanna, perché altrimenti versiamo nell'arbitrio, segno di tempi incivili.

Del resto si è pervenuti a questo principio della Costituzione del 1947 dopo un cammino lungo, ma rischiarato dalla luce del pensiero della più che prevalente dottrina giuridica italiana, nobile ed aperta alle esigenze di libertà e di progresso civile del nostro popolo. Da Beccaria che ha affermato: « La carcere è la custodia di un cittadino, purché sia giudicato reo », a Carrara, che ha proclamato: « Siffatta custodia preventiva, considerata meramente rispetto ai bisogni della procedura, non potrebbe essere che brevissima; tanto quanto è necessaria per interrogare il reo e avere dalla sua viva voce gli schiarimenti che la situazione può desiderare. Dopo ciò non vi sarebbe, per questo lato, ragione di ritenerlo. Laonde il suo prolungamento, in faccia alla rigorosa ragione, sarebbe ingiusto, perché pecca di petizione di principi ». E così oltre Carrara, Filangieri, Niccolini, Lucchini, Florian, Massari, Stoppato, Sabatini, eccetera. Solo una nebbia nel periodo fascista — in maniera, del resto, del tutto ovvia e scontata, dato il clima sfrenatamente autoritario e totalitario — poteva avallare una norma del genere.

Dunque noi riaffermiamo la nostra opposizione, e più ancora ci batteremo perché, come già nella competente Commissione, prevalgano i principi affermati nella Costituzione. Attaccando di fronte — secondo il combattivo appello del grande maestro Carrara — e a viso scoperto, combatteremo le esorbitanze tiranniche della legge vigente in Italia sulla custodia preventiva.

Non possiamo, non dobbiamo qui essere da meno di quanti nel paese, in convegni qualificati di studio, nelle piazze o nelle carceri, hanno reclamato con appassionato ardore riforme e rinnovamento per il rito penale ita-

liano. La riforma deve investire radicalmente l'istituto della carcerazione preventiva. Se le vecchie e fatiscenti strutture delle carceri italiane sono state clamorosamente scosse nei giorni scorsi dalla protesta, si può dire, della stragrande maggioranza della popolazione carceraria, ciò si deve anche e soprattutto a questa mancata riforma. Dal San Vittore di Milano all'Ucciardone di Palermo, la richiesta primaria e unanime è stata: riforma. Riforma — hanno gridato i detenuti — perché riforma è giustizia e libertà. Chi sono stati i protagonisti della vivace protesta nelle carceri? Coloro che sono in attesa di giudizio, tutti; coloro che sono stati condannati a lievi pene per minuti reati, tutti; coloro che devono espiare lunghe e decennali pene, in parte. Ciò significa che la protesta è stata generale, se si pensi che oltre la metà dei carcerati in Italia è in attesa di giudizio e, nonostante questo, espia di fatto una pena. Sì, bisogna parlare di espiazione di pena, sia pure preventiva!

Un secolo fa, esattamente nel 1869, c'era nelle carceri italiane la stessa qualità di giudicabili, cioè la stessa situazione di oggi. Dobbiamo dire, onorevole rappresentante del Governo, che da questo punto di vista il secolo è stato fatto trascorrere invano dalle classi finora dominanti in Italia. Ma il secolo ovviamente non è trascorso invano per la coscienza pubblica, che non accetta più questa situazione e si rivolta.

Questo è il significato più vero delle rivendicazioni agitate nelle carceri, che hanno trovato favorevole eco nell'opinione pubblica italiana. Il paese avverte, nella sua sensibilità giuridica ed umana, di non poter accettare che decine di migliaia di cittadini siano reclusi in attesa del giudizio: specie, poi, quando si sa che buona parte di costoro — un terzo dei 30-32 mila detenuti — sono destinati a riacquistare la libertà in seguito a una sentenza assolutoria o di condanna a pena più breve della carcerazione preventiva già sofferta.

Questo dimostra quanto sia iniqua, più che ingiusta, la loro detenzione. Per questo il nostro collega onorevole Guidi, che a nome del gruppo comunista presenta una relazione di minoranza sul disegno di legge, ha potuto scrivere argutamente che « il giorno del giudizio è spesso il giorno della liberazione, per l'imputato ». Per questa liberazione tanti hanno lottato nelle carceri in queste settimane; e gli altri, che scontano pene per i torti commessi, hanno chiesto di vivere la loro

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DELL'8 MAGGIO 1969

vita di privazione della libertà personale da cittadini, sia pure detenuti. Sono tutti coloro che hanno speranza di ritornare, anche presto, nella società. Sono coloro che non si sono voluti assuefare alla forza soverchiante delle consuetudini autoritarie; che non rinunciano al loro diritto di cittadini, che reclamano una pena umana, individualizzata; e vogliono che la Costituzione civile ed avanzata penetri anche in questo settore della nostra società. Chiedono di lavorare e non di oziare; chiedono di studiare, di coltivare liberamente i loro interessi culturali, di non essere soffocati nell'aspirazione più nobile e umana: quella alla cultura. Chiedono di comunicare con i familiari, parenti e amici, di mantenere legami esterni, per sentirsi vivi e partecipi della vita sociale, per non essere domani estranei ad essa e risospinti fatalmente verso il mondo dei reclusi. Perché, in una parola, non sia sempre vera come è adesso la realtà romanzesca di Hans Fallada, che appunto un suo libro ha intitolato: *Chi c'è stato ci torna*.

Ricordava Carnelutti che il problema carcerario è dopo tutto un problema di libertà. « Anche questo può avere sapore di paradossoso » — diceva il grande giurista — « ma il vero è che non a togliere, ma a dare la libertà deve servire la pena. Aprire le porte del carcere serve poco, se rimangono chiuse quelle della società ». E noi siamo pienamente d'accordo.

Rieducare alla libertà, alla socialità: questo deve essere il contenuto della pena, secondo la Costituzione. Per questo sono scoppiate le lotte nelle carceri. Tutto però, purtroppo, induce a ritenere che si è ancora ben lontani dall'aver approntato le condizioni idonee, materiali, morali, penali per far questo. Nel febbraio scorso un'amara denuncia dell'insostenibilità della situazione carceraria italiana è stata fatta da penitenziaristi e direttori delle carceri all'autorità responsabile, il ministro della giustizia, senatore Gava. Così non può durare, hanno scritto. Ed ecco ancora una testimonianza, fra tante, proveniente dall'interno degli istituti di prevenzione e pena (chiamiamoli pur così). È la testimonianza del professor Giobbi, sanitario delle carceri di Milano: « Non si può entrare a vivere per un certo tempo in un carcere — dice il professor Giobbi — senza provare la sensazione di essere capitati in un mondo strano, assurdo, che non può durare ». Anche il professor Giobbi esclama dunque: così non può durare! Questo perché, purtroppo, tanti aspetti della vita carceraria italiana sono ancor quelli che abbiamo conosciuto adolescenti, sui banchi di scuola,

attraverso le commoventi pagine di Pellico, di Settembrini e di altri. Così non può durare, diciamo anche noi; e non solo ora: dal 1960 chiediamo un'inchiesta parlamentare sulle carceri, esiste una nostra apposita proposta. Si farà ora l'indagine conoscitiva; noi siamo sodisfatti, perché corona con successo, dopo tutto, una nostra lunga battaglia parlamentare.

Così non può durare, è stato il grido della rivolta dei detenuti. Così, onorevole rappresentante del Governo, non deve durare. La protesta, dunque, non è stata un vento contestatario che, soffiando sul paese, sia penetrato anche nelle carceri, così, per la moda. Oggi tutti si domandano, nel nostro paese, come ha risposto, come risponde il Governo, che provvedimenti ha preso dopo le proteste. Purtroppo dobbiamo dire che siete intervenuti per reprimere: avete elargito punizioni a iosa. Avete sparso per tutte le isole i detenuti di Torino, di Milano, di altre città; li avete allontanati dalle famiglie, dagli avvocati di difesa. Si preparano denunce e processi; avete provveduto rapidamente a comprare catenelle e manganelli, per farne una larga seminazione nelle carceri. Vi preparate ad altre repressioni. Ma allora non si vuole cambiare, e vi preparate al peggio? A nome del gruppo comunista, onorevole rappresentante del Governo, mi permetto di invitarla a risponderci anche su questo, a conclusione del dibattito. Noi auspichiamo che la notizia della ventata repressiva che per opera vostra si starebbe abbattendo sui carcerati italiani non sia vera. Questa risposta l'attendiamo noi, l'attende l'opinione pubblica italiana, che non può accettare il vostro silenzio dopo le proteste carcerarie, perché teme che voi stiate agendo, ma non nella direzione giusta, non nella direzione necessaria perché libertà e civiltà entrino compiutamente nel mondo penitenziario italiano (e il disegno di legge in esame ne offre l'occasione).

Da questi banchi, signor Presidente, non mancherà un contributo fattivo perché il paese abbia, anche in questo settore, una legislazione moderna, secondo la norma e lo spirito della Costituzione repubblicana. (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Benedetti. Ne ha facoltà.

BENEDETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non è possibile parlare seriamente di riforma del processo penale, se non si colloca il problema nel quadro della realtà po-

litica in cui esso va affrontato e risolto, alla luce delle ragioni storiche che rendono indispensabile la riforma stessa.

Non è quindi la ricerca di una normativa più o meno appropriata e genericamente moderna, al passo, si direbbe, con lo sviluppo tecnologico, che può esaurire oggi le ragioni di una tematica socialmente così importante: è piuttosto la ricognizione dei contenuti di fondo che hanno acquisito concretezza e maturità di scelte politiche nelle lotte popolari per la libertà e l'uguaglianza contro l'oppressione e l'autoritarismo.

È in questi termini che si caratterizza lo scopo essenziale della riforma: nella esigenza cioè di costruire uno strumento che, mentre ha di mira la difesa della società, non solo non dimentica, ma valorizza ed esalta la libertà del cittadino. Il principio fondamentale è che il processo penale deve attuare sì la difesa della società, avendo però come protagonista un cittadino il quale o è innocente o si presume sia tale sino alla definitiva condanna.

Momento di sintesi tra le due esigenze è la ricerca della verità, i cui strumenti processuali non possono mai prescindere quindi dalla necessaria prevalenza del principio di libertà. È ciò che caratterizza del resto la funzione dello Stato democratico: il rapporto tra organizzazione statale e società.

Il problema di questo rapporto, così essenziale nella storia del pensiero politico moderno, è quello infatti della risoluzione del conflitto tra interesse generale e interessi particolari, che la dottrina dello Stato individua come aspetto del più ampio problema della mediazione tra universale e particolare. Ne discende che il terreno di questo conflitto e della sua composizione è maggiormente interessato dal problema della pena e quindi dell'indagine, nella quale il tema del processo si riassume, volta a determinare le modalità per l'accertamento della eventuale responsabilità del cittadino e i criteri per la possibile adozione di misure coercitive della libertà personale in vista e in attesa della probabile applicazione della pena stessa. Tema, questo, la cui importanza è resa drammaticamente attuale dalla recente rivolta dei detenuti contro l'arcaico oppressivo sistema penitenziario italiano.

Ecco perché il tema del processo penale è essenzialmente un tema politico. Politico cioè, non solo quanto ogni altro che attenga alla elaborazione di norme e all'istituzione di nuovi ordinamenti, ma soprattutto rispetto

alla particolare collocazione che esso assume nel rapporto tra Stato e società.

La considerazione di questi concetti risulta molto utile perché adesso è giunto il momento di fare davvero qualcosa di nuovo nei contenuti sostanziali più che negli aspetti formali: e cioè non soltanto una modificazione o trasformazione di norme, ma soprattutto un codice che, alimentandosi di principi nuovi, contribuisca validamente alla formazione di un nuovo pensiero e di un nuovo costume nei cittadini tutti e particolarmente in coloro che saranno chiamati ad applicarne le norme.

E questo non è compito facile. Presuppone e richiede, infatti, impegno notevole e chiarezza estrema di scelte politiche senza sottintesi, senza ripensamenti, senza ritocchi capziosi che consentano in ultima analisi un abile disimpegno dai principi affermati. Il che ci appare tanto più importante quando consideriamo che il movimento di crisi che da molti anni scuote l'organizzazione tutta del mondo della giustizia, recentemente passato alla fase attiva della contestazione, nello sforzo di ricerca e di individuazione di nuovi contenuti ideologici, si è alimentato soprattutto dei vuoti tremendi, delle carenze colpevoli che hanno finito con lo stabilire un solco talora molto profondo tra la Costituzione e il mondo della giustizia e soprattutto tra la Costituzione e il processo penale.

Il problema pertanto è l'attuazione dei principi della Costituzione, che, proprio negli ambienti più chiusi e nelle gerarchie più autoritarie dell'organizzazione giudiziaria, ha trovato in tutti questi anni ragione di ritardo e di ostacolo: non ultimo motivo, questo, del grave acuirsi della crisi.

Ecco perché noi diciamo che un nuovo codice per il processo penale deve essere estremamente chiaro nei principi fondamentali, senza possibilità di ambigue interpretazioni. Non a caso quindi parliamo di autoritarismo, principio che di sé informa tuttora, in violento contrasto con l'organizzazione dello Stato che la Costituzione configura, la vita di settori fondamentali della nostra società, dalla scuola alle fabbriche alle principali strutture giudiziarie. La linea di demarcazione fra processo democratico e no, che è poi la linea di demarcazione fra Stato democratico e no, si individua e si coglie nel rifiuto di ogni forma di autoritarismo. Non si fa un processo nuovo a dimensione d'uomo, come si usa dire, se non si sconfigge, se non si sradica il principio di autorità che ha sempre caratterizzato il nostro processo penale, così come tanta parte essenziale della nostra organizzazione statua-

le. Non si fa un processo nuovo se non si opera con la convinzione che la difesa della società si realizza soltanto nell'attuazione del principio di libertà.

Il testo approvato in Commissione dalla maggioranza risulta pieno di compromessi su questo punto fondamentale, che investe la considerazione dei poteri del pubblico ministero, delle funzioni della polizia giudiziaria, della struttura della Corte di cassazione.

Governo e maggioranza hanno mostrato di voler conservare sostanzialmente inalterata la struttura organica nella quale si incentra autoritariamente la figura del pubblico ministero. Non sarà inutile ricordare che l'autoritarismo ha sensibilmente caratterizzato sin dalle prime vicende dell'unità la formazione dello Stato italiano nella duplice articolazione, amministrativa con il prefetto e giudiziaria con il pubblico ministero; e ciò per l'accettazione dalla maggior parte degli ordinamenti del tempo, e quindi anche dallo stato piemontese-sabaudo — in questo favorito dalle sue strutture fortemente centralizzate — dei principi della legislazione napoleonica, che realizzava la netta subordinazione del pubblico ministero al potere esecutivo, configurandolo come rappresentante di esso presso l'autorità giudiziaria. L'origine dell'istituto caratterizza la portata, che ben possiamo definire storica, della lotta sin da allora combattuta dalle forze più avanzate contro simile condizione di autoritarismo. Quando un grande maestro del secolo scorso parlava della lue del francesismo, la sua censura violenta non sorgeva tanto da esasperazione del concetto di nazionalità, quanto da quella che con linguaggio moderno potremmo chiamare la contestazione del principio di autorità proprio della legislazione napoleonica. È evidente che un codice di procedura penale in tanto potrà essere conforme allo spirito e ai principi tutti della Costituzione, in quanto respinga decisamente ogni possibile contaminazione autoritaria, che nel processo può manifestarsi appunto sia con le interferenze dell'esecutivo nell'opera di ricerca della verità sia con la particolare configurazione piramidale di taluni organi giudiziari.

Diviene così tema necessario di riflessione anche l'incidenza che la configurazione processuale dei poteri di tali organi potrà avere nella riforma dell'ordinamento giudiziario, che non è stata ancora affrontata, ma che dovrà pur esserlo quanto prima, perché senza di essa non può intraprendersi alcuna seria riforma degli ordinamenti processuali. Dal modo in cui gli organi appariranno strutturati

nella realtà del processo sarà possibile infatti trarre materia ed argomento per la loro collocazione, in un verso o nell'altro, nella corrispondente realtà dell'ordinamento giudiziario.

Noi diciamo quindi che, se si vuole bandire dal nuovo processo penale ogni impronta di autoritarismo, occorre in primo luogo che il pubblico ministero, senza mezzi termini, senza equivoci, senza riserve mentali, sia considerato e riconosciuto come organo di semplice iniziativa a richiesta, rovesciandosi decisamente il modello attuale perché sostanzialmente ambiguo e anomalo.

La odierna contraddittoria coesistenza in esso delle due funzioni, inquirente e requirente, è appunto una chiara derivazione dal principio di autorità, che nella vigilanza esercitata dall'esecutivo trova senza dubbio motivo di rafforzamento.

Ne abbiamo avuto un esempio significativo proprio di recente, quando il ministro di giustizia, a seguito della sentenza n. 117/68 della Corte costituzionale, ha emanato istruzioni, iniziative o raccomandazioni orali — così, a dire il vero, le ha definite il ministro, e ciò piuttosto che diminuire la gravità del fatto la rafforza, denotando una interpretazione talmente autoritaria del concetto di vigilanza da poter prescindere anche dal vincolo della circolare — ha emanato, dicevo, istruzioni alle procure della Repubblica di non precipitare, per dirla con le parole del ministro stesso, l'attribuzione di tutti i procedimenti istruttori in corso al giudice istruttore, secondo la tendenza che si era giustamente manifestata, ma di inviare, in altre parole, quelli che avrebbero in ogni caso inviato.

« Ho notizia — ha aggiunto il ministro — che in gran parte le procure della Repubblica hanno seguito questo consiglio »: questo paterno, autoritario consiglio — mi sia consentito di chiosare — ché tale resta anche se il ministro ha voluto precisare « in attesa naturalmente delle decisioni definitive del Parlamento ». Rimane invero l'episodio nella sua gravità, che non risiede solo nel fatto che le procure abbiano seguito o no il cosiddetto consiglio, quanto nel fatto che si sia chiesto a quegli uffici di non agire di loro iniziativa e di non uniformare la loro interpretazione alle chiare scelte di fondo emerse dalla sentenza della Corte costituzionale.

Il disegno di legge-delega si muove appunto sulla linea di conservazione dei tradizionali poteri del pubblico ministero. Esso configura il potere del pubblico ministero di compiere indagini preliminari, sia pur limitate esclu-

sivamente all'esigenza della formulazione dell'imputazione, potere che gli è dato di esercitare avvalendosi, ove occorra, della polizia giudiziaria.

È fin troppo evidente che questa formulazione riproduce sostanzialmente il testo dell'articolo 232 del vigente codice di procedura penale, col solo correttivo, del tutto insufficiente, della previsione che la polizia giudiziaria non possa tuttavia essere delegata a compiere interrogatori del sospettato e confronti.

Si legge nella relazione dell'onorevole Valiante, a proposito dell'esercizio dell'azione penale, una frase significativa: « Il pubblico ministero deve poter fare qualcosa di più », nella quale non è azzardato intravedere un certo rimpianto.

VALIANTE, Relatore per la maggioranza. Precisi meglio.

BENEDETTI. Sto precisando, onorevole Valiante. « Qualcosa di più — ella dice — che il mero esercizio dell'azione penale, qualcosa di più che il recepire la denuncia o la querele passivamente ». Questo è il concetto.

VALIANTE, Relatore per la maggioranza. Esatto, ma continui a leggere.

BENEDETTI. Io ho un limite di tempo e non posso accogliere il suo invito, perché la relazione è in atti.

VALIANTE, Relatore per la maggioranza. Questo di più consiste nella precisazione della natura del reato.

BENEDETTI. È esatto: attraverso quella indagine preliminare della quale mi accingo a parlare. Non è che io abbia omesso volutamente di citarla compiutamente, l'ho fatto soltanto con la doverosa brevità.

In quella frase che ho citato non è azzardato intravedere un certo rimpianto per un organo che, rispetto alla sua tradizionale configurazione, dovrebbe avviarsi al tramonto.

VALIANTE, Relatore per la maggioranza. Ella sa che questo è assolutamente falso.

BENEDETTI. No, questo è assolutamente vero e concretamente ipotizzabile allo stato delle cose.

VALIANTE, Relatore per la maggioranza. Volevo dire che è falso il rimpianto.

BENEDETTI. Del suo rimpianto non posso essere certo. Potrà essere anche il frutto degli orientamenti di una linea politica alla quale ella non ha potuto sottrarsi. Non posso entrare, con un'indagine psicologica, nell'intimità dei suoi sentimenti. Colgo gli aspetti politici essenziali, ad avviso del gruppo a nome del quale parlo.

Si pensa che il pubblico ministero possa sentirsi mortificato o relegato, comunque, ad una sfera di avvilita inattività, solo per essere inquadrato nell'unica funzione a lui connaturale, quella dell'esercizio dell'azione penale. Sembra quasi che il problema sia semplicemente di ridimensionare, sì, lo smisurato potere che egli esercita nel processo, purché esso sia però conservato pressoché intatto nelle sue componenti qualitative fondamentali. E allora, ciò che si fa, lo si fa a malincuore e con cautela.

È, questa, una tendenza politica (le rispondo ancora meglio, onorevole Valiante) nella quale è facile ravvisare lo scopo del Governo di conservare, sia pure nel tentativo di un formale ammodernamento, il potere autoritario dell'organo all'interno del processo e nella fase più delicata di esso; un atteggiamento politico che mostra di recepire, anche, vuoi la sorda ostilità di taluni ambienti di procura, vuoi lo stato d'animo sostanzialmente contrario ad una vera riforma su questo tema, quale si è manifestato piuttosto apertamente anche nelle parole pronunciate dallo stesso procuratore generale della Corte di cassazione nella contestata cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario. Stato d'animo che non è difficile cogliere nei più anziani rappresentanti del pubblico ministero, i quali recepiscono con vero smarrimento le tendenze innovatrici, quasi debbano significare, in una con l'abolizione di una condizione di privilegio, la condanna ad una degradante inattività.

Il problema invece — è bene ricordarlo — non è di quantità, e non si risolve comprimendo poco o molto le funzioni del pubblico ministero. Quando si afferma che egli deve poter fare qualcosa di più dell'attuazione della norma costituzionale che gli demanda l'esercizio dell'azione penale, si mostra di non volere apprezzare la reale portata del principio e di non voler considerare appieno i contenuti dinamici che l'esercizio dell'azione penale, se propriamente interpretato, è capace di sviluppare.

Il potere attribuito al pubblico ministero, e non al giudice istruttore come noi chiediamo, di compiere indagini preliminari, anche se esclusivamente limitate alla esigenza della

formulazione dell'imputazione, altro non configura, in ultima analisi, che il potere di compiere veri e propri atti istruttori.

Già nel codice vigente il distacco tra istruzione preliminare del pubblico ministero ed istruzione vera e propria è stato sempre affidato ad un criterio essenzialmente nominalistico, tanto che la Corte costituzionale con la nota sentenza del 5 luglio dello scorso anno ha affermato che gli atti in cui si traducono le cosiddette indagini preliminari non differiscono sostanzialmente da quelli in cui si concreta la vera e propria istruzione: con la nota conseguenza, cui la Corte è pervenuta, della incostituzionalità della norma là dove non assicura all'imputato le garanzie dei diritti della difesa.

Una simile situazione sembra ora destinata a riproporsi tale e quale. Non appare infatti decisivo il quesito che il relatore onorevole Valiante, avvertendo evidentemente egli stesso la delicatezza estrema del problema, si è posto, e cioè se le indagini preliminari del pubblico ministero siano anteriori al processo oppure ne facciano già parte. La conclusione del relatore è sostanzialmente per la loro anteriorità al processo, per la loro natura di atti preprozessuali, almeno per quel che riguarda gli atti ripetibili: con la conseguenza, cui il relatore stesso perviene, che, cominciando il processo penale con l'esercizio dell'azione penale, soltanto da questo momento scattano le garanzie per l'imputato, che non avrebbero invece alcun diritto di cittadinanza nella fase anteriore definita preprozessuale; preprozessuale, ma affidata alle mani di ferro del pubblico ministero. A questo punto è evidente come il concetto che si esprime con l'esigenza della formulazione dell'imputazione racchiude in sé la nozione di una direttrice di indagini assai più facilmente dilatabile di quanto non appaia suscettibile di limitazione e di contenimento. E si ha un bel dire che dovrà trattarsi soltanto degli atti necessari ed urgenti. Il semplice fatto che nell'esercizio di questo potere il pubblico ministero non sia autorizzato a delegare alla polizia giudiziaria il compimento degli interrogatori del sospettato o dei confronti, significa che può ben compierli egli stesso. Poco importa a questo punto se non ci sarà un fascicolo di atti del pubblico ministero, come il relatore afferma. Il sospettato potrà essere sottoposto ad interrogatorio o a confronto da parte del pubblico ministero senza che divenga operante in questa fase garanzia alcuna dei suoi diritti di difesa. Avrà forse la amara soddisfazione di apprendere che la dottrina

qualifica l'indagine di natura preprozessuale; ma come escludere, in pratica, che si tratti di veri e propri atti istruttori negativamente qualificati dalla assoluta mancanza di ogni garanzia per il sospettato?

È appena il caso di osservare, allora, che, di fronte a un meccanismo che va a incidere in forma negativa sul principio di libertà, diviene superflua ogni osservazione sui limiti di tempo concessi, che del resto, anche a volerne discutere, non appaiono poi così brevi da costituire un serio limite per il compimento delle indagini da parte del pubblico ministero. La quale indagine, pur giustificata ai fini della formulazione dell'imputazione, non può non investire e non pregiudicare anche, in ultima analisi, i momenti successivi: quelli dell'attività processuale propriamente detta. È difficilmente ipotizzabile, invero (e da scartare, in pratica), un pubblico ministero che rinunci al proposito di vedere debitamente ancorata a solidi accertamenti di fatto l'imputazione che egli configura. Diviene così inevitabile che simile preliminare attività si proietti nel futuro del processo, ci sia o non ci sia il fascicolo: che alla fine ci sarà, ne siamo sicuri, parallelo a quello istruttorio, come ci sono — tanto per fare un esempio, onorevole ministro di grazia e giustizia — accanto a quelli personali i cosiddetti fascicoli « periferici », o di comodo, i quali consentono un vero e proprio sistema di sorveglianza autoritaria sui magistrati.

Ad operare in questa direzione, del resto, si sentirà autorizzato, considerandolo anzi suo preciso dovere, lo stesso pubblico ministero, per il solo fatto che un simile potere gli venga — diciamo, più realisticamente, gli resti — conferito.

Né comprendiamo l'osservazione per cui questi atti andrebbero considerati alla stregua di quelli compiuti dalle parti private nella ricerca di elementi a sostegno della propria tesi: la sproporzione tra i due aspetti e i due momenti è enorme. L'autoritarismo del pubblico ministero, forse proprio in ragione della compressione che subirebbe nella fase processuale vera e propria, finirebbe con lo sprigionarsi con maggiore intensità in questa fase, cosiddetta preprozessuale. Il pubblico ministero, in previsione di un futuro rapporto di equilibrio con la difesa, si sentirebbe autorizzato a compiere ogni sforzo, di tipo non accusatorio, bensì inquisitorio, di marca inevitabilmente autoritaria, nella fase così riservata alla sua discrezione. Se tutto deve avvenire per la esigenza della formulazione della imputazione, il pubblico ministero sa che questa

imputazione egli dovrà poi difendere e arricchire fino alla richiesta di condanna; farà tesoro di questo potere nell'arco di tempo concessogli, in una situazione di autoritarismo pieno, del tutto simile a quella che ha caratterizzato fino a un anno fa le indagini preliminari, finché non ne ha fatto giustizia la sentenza 5 luglio 1968 della Corte costituzionale.

Non sarà qui inutile ricordare che, proprio a seguito della estensione delle garanzie e dei diritti della difesa alla istruttoria sommaria, si era registrata una vera e propria tendenza dei pubblici ministeri a retrocedere, ad arroccarsi nella fase delle indagini preliminari, nella quale evidentemente molti di essi mostravano di sentirsi al sicuro dal fastidio dei diritti e delle garanzie riservate alla difesa. Tendenza che, prima ancora della decisione della Corte costituzionale, fu largamente criticata in una protesta nella quale si udì allora anche la voce dell'onorevole Leone, il cui Governo successivamente ebbe il grave torto di presentare un disegno di legge, tuttora in discussione, che riduce a mere enunciazioni formali le garanzie democratiche in favore della difesa.

Ecco perché la radice malefica dell'autoritarismo resta ben salda nel disegno di legge-delega: perché il pubblico ministero, collegato all'esecutivo anche per l'altro importante canale della polizia giudiziaria, che è polizia di sicurezza nello stesso tempo, conserva inalterata la possibilità di spadroneggiare nella fase più delicata del processo; che processo è pur questa fase, in sostanza: semmai piccolo, ma insidioso processo inquisitorio.

Né ci si venga a dire che è opportuno attendere, in quanto il problema potrà essere risolto con una decisiva riforma in sede di ordinamento giudiziario: conosciamo bene un certo tipo di tecnica riformatrice tutta tesa, in ultima analisi, alla conservazione attraverso apparenti riforme. Sappiamo quali forti resistenze conservatrici vi siano proprio su questo tema, così importante e decisivo per una democratica e libera amministrazione della giustizia. Comprendiamo ancor meglio come un pubblico ministero, che si presenti così articolato nella problematica di riforma dell'ordinamento processuale, rappresenti un sicuro invito, un forte stimolo a far permanere se non a rafforzare la sua configurazione strutturale.

Ho già parlato delle istruzioni del ministro della giustizia agli uffici dei pubblici ministeri in merito alla non applicazione della sentenza della Corte costituzionale in attesa

di una legge che di quella sentenza dovrebbe diminuire e in ultima analisi tradire i contenuti. Ebbene, proprio questo disegno di legge affronta il tema dell'istruttoria compiuta dal pubblico ministero non già secondo la direttrice di fondo, che è quella dell'abolizione dell'istruttoria sommaria, bensì secondo una linea di conservazione pretestuosamente giustificata da contingenti esigenze di ordine pratico: una linea di conservazione e persino di rafforzamento del pubblico ministero, suffragata dall'argomentazione che il tema sarà più propriamente affrontato in sede di generale riforma, là dove in questa sede esso si risolve appunto in una conservazione delle tradizionali e autoritarie strutture dell'organo, secondo un chiaro indirizzo politico che da più direttrici, quindi, mira a questa conservazione.

La realtà è che per sradicare dal processo ogni forma di autoritarismo bisogna innanzi tutto risolvere il problema del pubblico ministero alla luce del principio dell'esercizio dell'azione penale e dei contenuti che esso è capace di sprigionare. Soprattutto se, eliminato da un lato il principio della incidenza gerarchica nella funzione dell'accusa — rilevatosi strumento di indebite pressioni, riferibili in ultima analisi alle interferenze del Governo — dall'altro l'azione penale verrà utilmente collegata all'impulso di una azione popolare, che valga ad eliminare o a superare comunque ogni possibile, di solito colpevole, inerzia della pubblica accusa o della polizia giudiziaria. Ed è di questa appunto che bisogna anche parlare, mentre si discute il tema dell'insidia autoritaria nel processo. È completamente inutile pensare a una seria riforma del sistema se non si affronta questo nodo fondamentale e se non lo si risolve nel senso di affidare di norma la piena cognizione del processo al magistrato, sin dalla fase delle sommarie indagini. Un processo in cui la cognizione della fase, per così dire, di « incubazione » sia troppo facilmente demandata agli accertamenti della polizia giudiziaria, senza lo sbarramento di oggettive condizioni di necessità e di urgenza, comprovate e motivate, si qualifica inevitabilmente come processo di polizia, con tutte le implicazioni che questa originaria distorsione comporta, in ragione della particolare impostazione che può scaturirne e che sovente altera il contenuto della prova, determinandone l'inquinamento. Processo di polizia si ha appunto quando il momento iniziale di formazione della prova è sottratto senza assoluta necessità al controllo giurisdizionale e quando si attua la vanificazione della indipendenza funzionale della ma-

gistratura, abilmente manovrandosi le leve della dipendenza dal potere politico.

Quando si legge, nella relazione dell'onorevole Valiante, che il divieto di verbalizzazione non esclude che la polizia giudiziaria possa altrimenti annotare o registrare le dichiarazioni ad essa rese, è inevitabile trarre il convincimento di una soluzione mediatrice che lascia sostanzialmente inalterate le strutture del sistema. Rimane la possibilità di interrogare e quindi di incalzare, di contestare, di suggestionare, di orientare o, comunque, di condizionare le risposte di coloro che siano sottoposti ad interrogatorio. Possibilità che non è seriamente contrastata dal limite della necessità e dell'urgenza nell'assicurazione delle fonti di prova, perché sono evidenti la relatività di questi concetti e l'inevitabile margine di discrezionalità soggettiva nella loro interpretazione.

VALIANTE, *Relatore per la maggioranza*. Non resta però il processo verbale.

BENEDETTI. E vengo anche a questo punto, onorevole Valiante. Non resta il processo verbale, non resta la sua capacità di far prova fino a querela di falso: siamo perfettamente d'accordo; restano però, non si sa bene perché, queste annotazioni e queste registrazioni, e resta comunque la possibilità di annotare o registrare le dichiarazioni ricevute. A qual fine, viene fatto di chiedere?

FORTUNA, *Relatore per la maggioranza*. Guardi il caso Lavorini. Mi dica se qualche annotazione qualcuno non la deve prendere. Mi dica come si attua la difesa sociale. Questa è pura utopia!

BENEDETTI. In questo siete in perfetta contraddizione: non siamo noi nella utopia, ma siete voi nella riserva mentale, che vi induce a presentare un'elaborazione che si ammantava di aspetti di modernismo, ma che vuol conservare sostanzialmente inalterata la struttura poliziesca del processo penale. Potremmo darci un appuntamento alla verifica dei fatti, onorevole Fortuna. Penso che questo sia l'appuntamento migliore che maggioranza e opposizione possano darsi: quello del riscontro alla realtà dei fatti non appena il nuovo processo, così come voi lo configurate, malauguratamente da questo punto di vista, avrà cominciato ad avere pratica applicazione.

VALIANTE, *Relatore per la maggioranza*. Non siamo stati capaci di farci capire da lei.

BENEDETTI. A qual fine dicevo, sono previste queste registrazioni, se non a un fine praticamente seppure indirettamente probatorio, quando non si voglia ipotizzare anche una possibilità di controllo e di documentazione poliziesca parallela all'attività processuale? Con un chiaro rifiuto, comunque, a considerare adeguatamente l'opera di suggestione, di pressione, di coercizione, di violenza che in tanti casi viene compiuta e che troppo candidamente si vuol collocare nel quadro, idilliaco si direbbe, di dichiarazioni rese tra protagonisti di un'amabile conversazione. Laddove, anche senza pensare agli eccessi affiorati o chiaramente emersi nella realtà di processi clamorosi, è pur sempre configurabile nella polizia giudiziaria un atteggiamento che, lungi dall'essere di sereno equilibrio, finisce col divenire sempre di ostile aggressività, seppure ammantata di abile suggestione. Occorre considerare che la polizia giudiziaria opera su un piano di ricerca e di ricognizione che la conduce inevitabilmente al conflitto con lo autore, preteso o reale, della vicenda criminosa. E quasi sempre essa opera in siffatta veste dopo, o subito dopo, aver agito nell'altra che in essa si cumula: quella di polizia di sicurezza. Attività, quest'ultima, in cui la tensione e la carica antipopolare, frutto di più che ventennale chiusura politica a ogni istanza democratica, hanno dato, anche recentemente — ad Avola e a Battipaglia — risultati tragicamente luttuosi. Ma attività che, anche nei casi, per così dire, più distesi, più tranquilli, presuppone una spinta che mal si raffrena, anzi si esalta in quello che dovrebbe essere — e troppo spesso non è — il momento dell'indagine psicologica.

È così che il riferimento ai casi più sereni (nei quali uno scontro diretto tra inquirente e inquisito è configurabile solo nei limiti del prevalente interesse generale che il primo ha all'accertamento del reato) illumina e qualifica quelli nei quali siffatto scontro assume caratteri di drammatica intensità. E non sono certo pochi casi e non sono, comunque, i minori. Basti pensare alle azioni di repressione poliziesca in occasione di agitazioni sindacali o di conflitti di lavoro, di manifestazioni studentesche, di manifestazioni in ogni caso politiche, per tacere di ogni altra configurabile ipotesi.

In tutti questi casi colui che, nello scontro diretto, è stato l'antagonista armato del cittadino sceso in agitazione, che magari lo ha malmenato o fatto malmenare, che ha ucciso o ha concorso all'uccisione di cittadini, può in brevissimo intervallo di tempo trasformarsi

nell'inquirente di polizia giudiziaria che opera per l'accertamento di quel reato alla cui consumazione, ove sussista, ha pure egli, per così dire, partecipato almeno nella veste, non trascurabile certo sotto l'aspetto politico, di interessato alla vicenda; e questo il più delle volte in situazioni nelle quali la costruzione di un'accusa in sede di indagini di polizia giudiziaria costituisce l'*alibi* per la esclusione del reato commesso dalla polizia di sicurezza. Gli avvenimenti di Avola, con la sparatoria contro i braccianti e la successiva denuncia contro di essi, come quelli di Battipaglia, sono tragicamente eloquenti. Noi possiamo avere la misura di che cosa sia, di come si articoli al di fuori di ogni tentativo di obiettività un'indagine di polizia giudiziaria su fatti nei quali sia intervenuta la polizia di sicurezza, leggendo il discorso tenuto in questa Camera dal ministro dell'interno all'indomani dei fatti di Battipaglia; discorso che, per la sua affermazione, fu modellato nei termini delle informazioni trasmesse dal vice capo della polizia. Un discorso insomma che costituisce un vero e proprio resoconto di polizia, a livello di vice capo, si noti, non di un brigadiere qualsiasi. Ebbene, c'è tutta una versione unilaterale che tende a coprire sempre l'azione delle forze di polizia; e alla fine — sembrerebbe quasi un richiamo occasionale — l'accento ai « colpi isolati di arma da fuoco », pallottole errabonde, si direbbe, che uccidono due cittadini e ne feriscono altri. È un richiamo quanto mai significativo, perché rivela un preciso indirizzo politico e la particolare tecnica adottata nell'attuazione di esso. Il tutto non si arresta fuori del processo, ma vi penetra permeandone ogni aspetto. Il quadro permane, ovviamente, nella realtà dei casi meno tragici, ma non per questo meno degni di protezione, quali ad esempio, per tacer d'altri, le ipotesi di oltraggio o di resistenza a pubblico ufficiale. In questi e negli altri casi, insomma, l'ansia di individuare il colpevole, come dice la Corte costituzionale (o il proposito, aggiungiamo, di stabilire un colpevole ad ogni costo), e la febbrile caratterizzazione dell'interrogatorio — per usare sempre le espressioni della Corte — già di per sé elementi negativi, sono ampiamente soverchiati dalla spinta aggressiva che si forma sul terreno dello scontro, sul campo di battaglia; con quanto turbamento per l'indagine, con quale distorsione della prova è inutile ripetere. Si impone così, considerate anche le sue decisive implicazioni in importanti settori dell'attività processuale, una radicale modificazione del concetto di flagran-

za, che deve presupporre una condizione di obiettivo distacco tra organi di polizia giudiziaria e imputato.

È assurdo, infatti, parlare di flagranza quando ufficiali o agenti di polizia giudiziaria siano parte, o si presentino addirittura come parte offesa, nei confronti dell'imputato stesso. Mentre la indicazione del mero criterio di necessità e di urgenza a giustificazione dell'intervento della polizia giudiziaria nelle fonti di prova risulta del tutto inadeguato, realizzando, in ultima analisi, una abile premessa per la riproposizione dei vecchi schemi. Necessità ed urgenza di intervento, specie se intese alla luce di considerazioni soggettive, possono configurarsi in ogni ipotesi di reato. Decisivo risulta, invece, il loro inquadramento in uno schema di obiettività che, in quanto tale, possa o debba essere comprovato e motivato; il tutto alla luce di una risolutiva sanzione di nullità. Sono questi, in sintesi, i dati salienti della matrice autoritaria del processo, spesso abilmente racchiusi nell'involucro del tecnicismo, anzi in esso maggiormente avviluppati quanto più forte appare la spinta politica che le determina. A chi vuol presentare il processo sotto specie di imparziale costruzione tecnicistica, mostrando di meravigliarsi della nostra indagine politica, è facile rispondere che il rapporto tra scelta politica ed elaborazione tecnica è lo stesso che passa tra contenuto e forma. Sicché il richiamo alla imparzialità non ha ragion d'essere o l'ha soltanto nel senso in cui l'usava Salvemini, quando si riferiva allo storico che si proclama imparziale (l'affinità tra indagine storica e indagine processuale non è fuor di luogo). La imparzialità in questo caso — diceva il Salvemini — è una illusione da sciocchi o una viltà da opportunisti o una vanteria per imbroglioni.

È evidente però che l'obiettivo di riforma del processo penale in tanto realizza il suo valore politico in quanto l'esigenza, che esso esprime, di lotta contro l'autoritarismo si collochi anche al di fuori degli schemi processuali per investire il tema stesso del rapporto costituzionale tra il cittadino e lo Stato. In uno Stato autoritario, in uno Stato di polizia, il processo può cambiar nome, può mutare strumenti e metodi, ma resterà sempre fondamentalmente processo di polizia.

Abbiamo discusso giorni or sono il tema del disarmo delle forze di polizia in servizio d'ordine nelle manifestazioni sindacali e politiche, tema essenziale per lo sviluppo democratico del paese e intimamente collegato al problema della riforma del processo penale.

Ne è emerso un atteggiamento del Governo che risolve alla stregua della nozione di ordine pubblico, poliziescamente intesa, ogni problema del rapporto tra i cittadini e le istituzioni, ogni aspetto dell'esercizio della sovranità popolare nell'ordine costituzionale.

Quando il compagno Gullo domandava inutilmente al ministro dell'interno se egli conoscesse il nome dell'agente che ha fatto fuoco a Battipaglia, se avesse disposto i necessari accertamenti perché il problema di una pretesa legittima difesa venisse risolto dal magistrato, coglieva acutamente un aspetto fondamentale che riguarda la tutela dei diritti di ogni cittadino nello Stato, la difesa del cittadino offeso nei suoi diritti, sia nel processo sia al di fuori di esso; che riguarda soprattutto i condizionamenti che il processo subisce quando è soggetto all'ipoteca poliziesca e autoritaria.

L'impegno del gruppo comunista per la riforma del processo penale si muove appunto in una direttrice di libertà che reclama una nuova collocazione democratica del cittadino alla luce dell'ordinamento costituzionale. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Brizioli. Ne ha facoltà.

BRIZIOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la crisi della giustizia in Italia è un fatto unanimemente riconosciuto e sottolineato attraverso convegni e dibattiti che si sono andati sviluppando anche all'interno dell'ordine giudiziario. Da ogni parte si protesta per la lentezza della giustizia, che aumenta il pericolo della dispersione delle prove, pregiudica l'accertamento della verità, toglie ogni efficacia alla funzione preventiva ed intimidatrice della pena, danneggia materialmente e moralmente l'imputato e la parte offesa.

La lentezza della giustizia, l'eccessivo formalismo processuale, le insufficienti garanzie difensive, il carattere sostanzialmente retributivo della pena, un sistema carcerario superato, i frequenti errori giudiziari hanno creato nell'opinione pubblica il convincimento dell'esistenza di un distacco tra la verità processuale e la verità reale e di una giustizia di classe dove sia possibile ai ricchi e ai potenti eludere la legge; e, naturalmente, si è diffusa la sfiducia sulla efficienza del meccanismo giudiziario e dell'amministrazione della giustizia in generale.

La soluzione di questi problemi di fondo dell'amministrazione della giustizia non può essere ulteriormente rinviata se si vuole sal-

vaguardare il consolidamento e lo sviluppo dello Stato democratico, che reclama una riforma generale di tutta la legislazione delle strutture giudiziarie e dell'ordinamento penitenziario.

La più importante e la più urgente di queste riforme riguarda senza dubbio il processo penale. Alla sua realizzazione tende la decisione di affidare al Governo la delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, decisione che la Commissione giustizia in sede referente, dopo ampio e approfondito dibattito, ha recentemente maturato.

Il gruppo comunista si è opposto alla concessione di questa delega, affermando che sarebbe incostituzionale, e sostenendo che il Parlamento può ricorrere alla delega solo per le leggi secondarie e non per quelle più importanti, come certamente sono quelle relative alla riforma dei codici. Ma tale eccezione cade di fronte all'articolo 76 della Carta costituzionale, che prevede appunto la delega con la determinazione dei principi e dei criteri direttivi. D'altro canto, i lavori preparatori autorizzano proprio tale indirizzo.

Infine, l'esatta applicazione dell'articolo 76 della Costituzione si risolve nella più ampia salvaguardia dei diritti e delle prerogative del Parlamento, cui spetta di fissare i punti fondamentali della riforma.

La Commissione di cui mi onoro di fare parte ha dedicato, attraverso un ampio dibattito, la massima attenzione alla fissazione di questi principi cui il Governo deve attenersi. Ogni ulteriore chiarimento tecnico potrà essere fornito dalla Commissione consultiva, formata di parlamentari e di esperti, che il Governo dovrà consultare nel corso della redazione del testo del codice. Il Parlamento potrà sempre intervenire, per correggere ogni deviazione o errata interpretazione dei principi contenuti nella legge di delegazione.

In conclusione, le eccezioni di incostituzionalità sono infondate e sono state sollevate a scopo meramente dilatorio. La scelta della delega al Governo risponde ad obiettive ragioni di rapidità e di urgenza ed a ragioni tecnico-funzionali. Un codice deve costituire un insieme di disposizioni armoniche coordinate; basta l'inesatta collocazione di una norma per mettere in pericolo l'intera costruzione: sembra a noi che questo compito possa essere più efficacemente e rapidamente assolto dal Governo, assistito da una Commissione di parlamentari ed esperti. Questi sono gli unici motivi che hanno consigliato la Commissione giustizia a scegliere la delega

e non certo quello di esautorare il Parlamento, come sostiene il gruppo comunista.

Per quanto riguarda il contenuto della delega, essa fissa i principi informativi di un processo completamente e radicalmente nuovo e non si limita ad una modificazione, più o meno ampia, del processo precedente. Ne consegue che l'affermazione del gruppo comunista — che pure ha notevolmente contribuito in sede di Commissione all'affermazione dei principi contenuti nella delega — circa l'arretratezza del disegno di legge e, in molti punti, la mancata attuazione dei precetti costituzionali in coerenza con i principi, si risolve in una affermazione polemica, priva di qualsiasi aderenza alla realtà ed ai contenuti della delega. E per altro vero che tale affermazione viene sensibilmente attenuata dalla elencazione di una serie di elementi positivi di cui il gruppo comunista — seguendo l'antico gioco delle opposizioni — rivendica, anche se non la paternità, il merito.

« Il codice di procedura penale — prevede l'articolo 2 del testo approvato in Commissione — deve attuare i principi della Costituzione » (nel senso che le nuove norme devono corrispondere fedelmente alla lettera e allo spirito di essa) « e adeguarsi alle norme internazionali delle convenzioni ... e deve attuare... i caratteri del sistema accusatorio ». Occorre tener presente il costante richiamo alla Costituzione, su cui ha giustamente insistito il collega Musotto: la delega è uno specchio fedele dei principi fissati dalla Costituzione. L'adozione del sistema accusatorio ha un significato rilevante, che riguarda non soltanto il definitivo superamento dei criteri della segretezza e della scrittura — propri del sistema inquisitorio — ma soprattutto la qualifica del processo penale come un processo di parti (senza per questo arrivare a confondere il processo penale con quello civile, come vagheggiava il Carnelutti), con tutte le conseguenze relative alla posizione e ai poteri del pubblico ministero, del difensore dell'imputato e della parte civile.

Si è discusso a lungo sull'articolo 2 e sui principi che caratterizzano il processo accusatorio. Tali caratteri risultano in modo inequivocabile dai criteri della semplificazione del processo, della immediatezza, della oralità, della pubblicità e della concentrazione processuale e, in particolare, della partecipazione dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado del procedimento. Parità tra accusa e difesa, estraneità e supremazia del giudice rispetto alle parti, attribuzione a ciascuno dei tre organi di specifiche

funzioni. In sostanza il pubblico ministero promuove l'azione penale, il giudice riceve l'accusa, prende atto della difesa, raccoglie le prove. E al di sopra tanto dell'accusatore quanto dell'accusato, egualmente distante dall'uno e dall'altro, e domina il rapporto processuale. Dal principio della parità tra accusa e difesa discende la facoltà delle parti di presentare memorie, indicare prove, intervenire nelle perquisizioni, nei sequestri, nelle ricognizioni, nelle perizie, ed in tutti gli atti istruttori non ripetibili, e di assistere ad ogni atto istruttorio, compreso l'interrogatorio dell'imputato.

Si è molto discusso in Commissione sull'intervento del difensore all'interrogatorio, e si è arrivati alla conclusione di distinguere tra intervento ed assistenza, optando per quest'ultima. Noi, pur ritenendo che l'interrogatorio dell'imputato, nel particolare tipo di istruttoria delineata dalla Commissione, abbia perduto parte della sua importanza, riteniamo, alla luce dell'applicazione delle norme contenute nella legge delega per il nuovo codice di procedura penale, che sia auspicabile, in prosieguo di tempo, in breve tempo, stabilire l'intervento del difensore all'interrogatorio dell'imputato.

Ma vediamo in sintesi come si svolga il nuovo processo e quali siano i poteri della polizia giudiziaria su cui tanto si discute. Merito della delega su questo punto importante, in cui si scontrano l'esigenza dell'accertamento dei reati e quella del rispetto del diritto del cittadino, è la chiara individuazione e delimitazione dei poteri della polizia giudiziaria. Dall'esame delle opposte tesi è emersa l'opportunità di attribuire taluni poteri alla polizia giudiziaria, peraltro ben delimitati.

Così la polizia giudiziaria ha il compito di prendere notizia dei reati, compiendo però soltanto gli atti necessari ed urgenti per assicurare le fonti di prova. Può arrestare colui che è colto in flagranza, ma si è precisato che ciò può avvenire solo nel caso di un grave delitto. Può procedere al fermo, ma solo nei confronti di chi è gravemente indiziato di un grave delitto; immediatamente dopo, la polizia giudiziaria deve riferire al pubblico ministero le notizie del reato. La Commissione, innovando profondamente rispetto alla prassi attuale, in cui il rapporto della polizia giudiziaria costituisce la base dell'attuale procedimento, e comunque un elemento diretto ad esplicare notevole influenza su tutto il procedimento, ha stabilito il divieto per la polizia giudiziaria di verbalizzare l'esame dei te-

stimoni e dei sospettati autori del reato. Da tutto ciò appare precisata la funzione della polizia giudiziaria, e la sua effettiva dipendenza dall'autorità giudiziaria.

Le critiche contenute nelle relazioni di minoranza su questo punto, non hanno fondamento. La soppressione delle indagini di polizia giudiziaria, nella fase degli atti preliminari del procedimento, non è tecnicamente possibile, né socialmente auspicabile di fronte all'aggravarsi di alcune gravi forme di delinquenza organizzata; e non contrasta con il principio accusatorio, che anzi nei paesi in cui questo sistema processuale ha la massima ed estesa applicazione, la polizia giudiziaria conserva poteri molto più ampi di quelli assai limitati previsti dal disegno di legge in esame.

Il problema vero è di contenere questi poteri, di impedire l'attività autonoma della polizia giudiziaria, di porla sotto l'effettiva sorveglianza e responsabilità della magistratura. Già il Nuvolone osservava (forse dando al problema una interpretazione estensiva che noi non accettiamo), che la soppressione delle indagini di polizia giudiziaria danneggerebbe proprio gli imputati meno abbienti che non avrebbero la possibilità di attivare quel complesso di ricerca e di acquisizione delle prove che è assicurato proprio dalla organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero e dell'esercizio dei poteri connessi.

Secondo noi si tratta di un problema di garanzie. Infatti, a prescindere dal *nomen iuris* che a questa prima fase si vuol dare, il cittadino ha la preoccupazione di essere pienamente garantito fin dalle prime fasi del processo. In proposito il Battaglia osservava: « La fase delle "prime indagini" costituisce nel sistema inquisitorio il momento più importante e delicato del processo penale. Sottrarla non solo all'arbitrio dei questori, ma anche alla attività autonoma della polizia giudiziaria, e porla sotto l'effettiva sorveglianza e responsabilità della magistratura, è dunque una necessità assoluta. È in questo momento — quando, per così dire, il delitto è ancora caldo — che si raccolgono le prove decisive della colpevolezza, o che si incorre nelle negligenze maggiori. Qui si chiariscono i fatti o nascono le fondamenta dell'errore giudiziario. Nasce il processo penale, e nascendo riceve già una fisionomia, una direttiva, un impulso in una direzione determinata, verso la quale continuerà poi a rotolare burocraticamente su ferree rotaie da cui sarà assai difficile staccarsi ».

Noi condividiamo pienamente questo giudizio rispetto al precedente sistema processuale. Questa richiesta di garanzie però è stata pienamente accolta nella delega, sia, come vedremo, attraverso la limitazione dei poteri del pubblico ministero al promovimento dell'azione penale, giusto quanto disposto dall'articolo 112 della Costituzione, sia attraverso l'avviso di inizio del procedimento penale che deve essere notificato a pena di nullità all'imputato quando comincia il procedimento vero e proprio, vale a dire nel momento in cui il pubblico ministero chiede l'istruzione o il giudizio immediato.

Riguardo alla fase istruttoria, tra i vari orientamenti — inchiesta preliminare del pubblico ministero nella veste di parte pubblica (Carnelutti); unificazione dell'istruttoria nel rito formale (De Marsico, Leone); unificazione nell'istruttoria sommaria (Conso-Pisapia); sistema misto (Foschini) — la Commissione, pur con alcune perplessità, ha scelto la unificazione nel rito formale, attribuendo cioè al giudice istruttore il compito di effettuare l'attività istruttoria che precede il dibattimento, la quale però, come vedremo, assume nel nuovo sistema dimensioni assai limitate.

La proposta unificazione muove dal presupposto che il sistema misto, così come funziona oggi, si risolve in una dannosa e defaticatoria ripetizione di atti da parte di organi diversi. Del resto, dopo che le note sentenze della Corte costituzionale, in contrasto con le decisioni della Corte di cassazione, hanno dichiarato che anche nell'istruttoria sommaria devono essere rispettate le garanzie di cui agli articoli 304 *bis*, *ter*, *quater* del codice di procedura penale, la distinzione tra i due tipi di istruttoria attualmente non ha più ragione di esistere.

La Commissione, optando per l'unificazione dell'istruttoria nel rito formale, si è resa conto del fatto che tale scelta può comportare alcuni inconvenienti, soprattutto per quanto riguarda lo snellimento del processo. Nel disegno di legge predisposto dal Governo, su questo punto si prevedeva, come rimedio, un notevole ampliamento delle ipotesi di giudizio direttissimo. Tuttavia la Commissione ha ritenuto di ovviare all'inconveniente con una serie di accorgimenti e in particolare creando un particolare tipo di istruttoria, semplificata al massimo, respingendo con ciò sia l'ipotesi di ampliamento dei casi di giudizio direttissimo, sia l'introduzione dell'istituto della cosiddetta « mannaia istruttoria » proposta dal senatore Leone, che prevede la

facoltà per l'imputato di interrompere l'istruttoria chiedendo il dibattimento immediato.

Tale nuova istruttoria si sintetizza nel fondamentale potere del pubblico ministero di promuovere l'azione penale secondo il principio: tutte le iniziative al pubblico ministero, tutti i poteri di indagine al giudice. Con ciò viene riaffermato anche il principio basilare *ne procedat iudex ex officio*. La Commissione però ha ricondotto la funzione del pubblico ministero alle attività indispensabili per il promovimento dell'azione penale. Il pubblico ministero, quindi, compie le indagini preliminari limitatamente all'esigenza di formulare l'imputazione. Le indagini preliminari che non possono essere delegate alla polizia debbono essere rapide e sommarie e comunque il pubblico ministero deve esaurire ogni sua attività entro 40 giorni. A conclusione delle sue indagini, il pubblico ministero deve scegliere tra le seguenti richieste: archiviazione, giudizio immediato, istruttoria. Dopo di che, egli avrà tutti e solo i diritti spettanti alle altre parti processuali.

Così liberato dal complesso di attività di carattere giurisdizionale concernenti l'istruzione sommaria, ridotto ad un organo semplice, snello, agile, idoneo ad effettuare un immediato e primo intervento attraverso le indagini di polizia giudiziaria e il promovimento dell'azione penale, che ritorna alla sua essenza di richiesta di intervento del giudice, il pubblico ministero assume una funzione chiara, esplicita, senza commistioni ed interferenze; torna ad essere, esclusivamente, l'organo dell'accusa, incaricato di reperire la notizia del reato, vale a dire elementi favorevoli e sfavorevoli all'indiziato; ma soprattutto torna ad essere l'organo di propulsione processuale, quindi parte così come previsto e voluto dalla Costituzione. Tutti gli equivoci della dottrina (si pensi alla concezione manziniana del processo penale come processo a parte unica, e si pensi a tutte le varie interpretazioni che sono state date della funzione della pubblica accusa), produttivi di conseguenze particolarmente gravi nelle ipotesi di difformità di opinioni tra diversi rappresentanti del pubblico ministero, tutta l'inesplicabilità per l'opinione pubblica di un processo che può essere istituito sia dall'organo dell'accusa, sia dall'organo giurisdizionale, si scioglieranno di fronte ad una impostazione così netta e decisa.

Anche le funzioni del giudice istruttore, figura completamente diversa da quella prevista nel codice del 1930, sono chiaramente precisate e delimitate. Infatti, il giudice istrut-

tore può compiere solo atti di istruzione, diretti ad accertare se sia possibile prosciogliere l'imputato ovvero se si debba rinviarlo a giudizio. In sostanza, si è voluta evitare una anticipazione di atti tipicamente propri del dibattimento nel sistema accusatorio. In conseguenza, il giudice istruttore può compiere solo gli accertamenti generici, gli atti non rinviabili al dibattimento, al solo fine di accertare se debba prosciogliere l'imputato o rinviarlo a giudizio. Allo scopo di non influenzare con una analitica motivazione il successivo corso del procedimento, il giudice istruttore rinvia a giudizio con ordinanza, mentre proscioglie con sentenza. La sentenza è impugnabile. In Commissione non è stato sufficientemente chiarito quale debba essere il giudice che decide sull'impugnazione. La questione va approfondita, e comunque penso che in aula debba essere chiarita nel senso che la competenza a decidere possa essere affidata a una sezione speciale del tribunale, che decide in camera di consiglio.

Veniamo al dibattimento. Il sistema accusatorio trova la sua massima espressione nel dibattimento, che viene ad assumere un aspetto nuovo, più vivo e palpitante, attraverso la immediatezza e la concentrazione, con la cosiddetta *cross examination*, vale a dire l'esame diretto degli imputati, dei testimoni e dei periti da parte del pubblico ministero e dei difensori, sotto la direzione e la vigilanza del presidente del collegio o del pretore, che decidono immediatamente sulle eccezioni, con il divieto di lettura nel dibattimento degli atti istruttori, ad eccezione di quelli compilati alla presenza delle parti.

Si è obiettato che l'introduzione della *cross examination*, tipica del processo accusatorio anglosassone, presuppone un costume, un autocontrollo, un senso di equilibrio estranei alla nostra tradizione, al nostro carattere, al nostro costume forense, più inclini alla polemica, alla fantasia, al colpo di scena. Questa obiezione non ci sembra sufficiente, perché lo spirito polemico può essere superato attraverso un più maturo costume professionale che, rifuggendo dallo spettacolo, affini la sua tecnica. D'altronde, il presidente, investito di poteri di direzione e di vigilanza, può porre fine ad ogni deviazione inutile e può per altro integrare l'esame indicando alle parti nuovi temi utili alla ricerca della verità.

Veniamo all'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove e delle formule finali di assoluzione. Già nella quarta legislatura la Commissione aveva lungamente discusso su tale punto e aveva finito per accogliere la pro-

posta contenuta nel disegno di legge Reale, che aboliva tale formula nel procedimento istruttorio. Tutti furono allora d'accordo nel ritenere che il mantenimento dell'istituto del proscioglimento per insufficienza di prove non trovava alcuna giustificazione e generava gravi inconvenienti in sede istruttoria. Rimasero invece perplessità sull'abolizione delle formule finali di assoluzione per insufficienza di prove. La Commissione ha deciso di proporre sia l'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove sia l'abolizione delle formule finali di assoluzione. Già in Commissione, di fronte alle notevoli perplessità sull'abolizione della formula dubitativa e soprattutto delle altre formule finali, mi permisi di osservare che il processo nuovo che intendiamo costruire deve essere strettamente collegato alle garanzie costituzionali per cui l'imputato è da considerarsi innocente finché non sia dichiarato colpevole con sentenza definitiva. Quindi, finché dura il processo la tesi è l'innocenza dell'imputato, la sua colpevolezza è solo una ipotesi che non può avere alcuna influenza immediata.

Il processo è diretto ad acquisire le prove che confermano o escludono questa presunzione. Ove le prove non siano sufficienti a vincere tale presunzione, questa rimane, e pertanto l'imputato deve essere considerato innocente e quindi necessariamente assolto con formula piena. Una diversa soluzione non solo comporta inconvenienti molto gravi per i riflessi negativi di carattere materiale e morale che sempre derivano da assoluzioni con formula dubitativa, ma contrasta con la Costituzione e con i fondamentali diritti dello uomo riconosciuti dalle nazioni più civili.

Tale abolizione è estesa alle formule finali di assoluzione. Di fronte all'obiezione che con tale estensione si verrebbe a comprimere il principio del libero convincimento del giudice, perché il dubbio è nella natura delle cose umane, mi permetto di osservare che nessuno vuole comprimere tale principio. Il giudice è libero di riversare il dubbio nella motivazione che naturalmente con l'abolizione delle formule finali di assoluzione deve essere la più completa e coerente possibile. Ciò consente di eliminare le implicazioni negative che si ricollegano a tale tipo di formula. Nè l'estensione comporta effetti negativi sull'azione civile. Infatti, l'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno non può essere proposta, proseguita o riproposta, quando in seguito a giudizio sia stata dichiarata l'insufficienza della prova che il fatto sussista o che l'imputato lo abbia

commesso (articolo 25 del codice di procedura penale).

Il disegno di legge basa la nuova regolamentazione in tema di misure di coercizione personale e di libertà dell'imputato sull'articolo 13 della Costituzione che stabilisce: « La libertà personale è inviolabile » e sull'articolo 27: « L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva ». Tale indirizzo è in netto ed insanabile contrasto con le concezioni autoritarie di qualsiasi tipo che sacrificano l'individuo agli interessi dello Stato, e riafferma la concezione democratica, libertaria ed umanitaria di uno Stato al servizio della persona umana.

In tale spirito i provvedimenti di coercizione personale sono stati ricondotti e strettamente collegati alle esigenze istruttorie, solo eccezionalmente alle esigenze di difesa sociale. Queste esigenze sono ovviamente contingenti. La coercizione dell'imputato è pertanto rapportata alle esigenze processuali. Quindi, non più mandato di cattura obbligatorio o facoltativo, ma solo misure coercitive, scelte tra le varie possibili. La misura di coercizione deve essere disposta con provvedimento motivato, impugnabile in contraddittorio tra le parti. Trattandosi di misura coercitiva per esigenze istruttorie, il provvedimento dovrà indicare la durata presuntiva della misura. Naturalmente, compiuti gli atti e scaduto o non prorogato il termine previsto, il provvedimento perde efficacia ed è revocato. Trascorsi sei mesi dall'adozione del provvedimento di coercizione, ove il giudice non richieda una proroga per non più di tre mesi, detto provvedimento perderà ogni efficacia a seguito della scarcerazione automatica, espressamente prevista.

Per quanto concerne i poteri della difesa, da più parti si insiste, giustamente, sulla revisione della disciplina dell'intervento dei difensori nel processo penale, ricordandone la effettiva funzione di collaboratori della giustizia e di portatori dell'interesse dell'imputato alla libertà, e sottolineando la necessità di assicurare più ampie garanzie all'imputato. Anche su questo punto si sono fatti notevoli progressi. Innanzitutto, il principio fondamentale della partecipazione dell'accusa e della difesa all'attività processuale su basi di parità; il divieto per la polizia di compiere determinati atti, come quello di verbalizzare le deposizioni dei testimoni e dei sospettati nella fase preliminare del procedimento; la facoltà dell'imputato e del difensore di esaminare i registri delle denunce presso la procura della Repubblica o la pretura; la garan-

zia del contraddittorio anche nel procedimento di remissione ed in quello conseguente alla impugnazione delle sentenze istruttorie di proscioglimento.

Il diritto di assistere agli atti più importanti dell'istruttoria, compreso l'interrogatorio, costituisce un altro punto saliente di questo indirizzo. La prassi giudiziaria sconsiglia la previsione di eccezioni, sia pure in casi di urgenza, all'intervento e alla presenza del difensore, nei casi previsti dal punto 33 della delega. Infine, va sottolineata la soluzione adottata per assicurare una garanzia fondamentale per la difesa dell'imputato, vale a dire l'avviso di procedimento.

Infatti, il pubblico ministero ha l'obbligo di notificare, contemporaneamente alla richiesta di giudizio immediato o di istruzione, all'imputato noto ed alla persona offesa dal reato, l'avviso di procedimento con l'indicazione del capo di imputazione. Già il senatore Leone aveva affermato che tale esigenza è fondamentale ed affonda le sue radici in una visione democratica della giustizia nel processo penale. Penso che a nessuno sfugga il grave danno subito dall'imputato e dalla giustizia, in generale, di fronte ad un tardivo intervento del difensore.

Spesso accade che l'imputato, pur disponendo di valide prove a sua discolta, essendo all'oscuro dell'attività svolta dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, venga informato dell'esistenza di un procedimento a suo carico solo molto tempo dopo l'inizio del procedimento stesso, quando questo ha assunto un determinato indirizzo a lui sfavorevole, difficile da modificare.

Altra disposizione importante a favore della difesa è quella secondo cui la contestazione dell'imputazione va fatta *ab initio* e deve essere quanto più possibile dettagliata e precisa. Tale esigenza è particolarmente avvertita nei reati colposi, ove è invalsa la prassi di contestazioni assolutamente generiche.

Per quanto concerne gli interessi della parte civile, nel contrasto tuttora vivo, e di cui si è avuta un'eco anche nel recente quarto convegno di studi in onore di Enrico De Nicola, tenutosi a Lecce, tra coloro che sostengono la separazione e coloro che vogliono l'unificazione del giudizio civile e del giudizio penale, la Commissione, di fronte alla esasperante lentezza dei giudizi civili, ha ritenuto di riconfermare il principio della unificazione dei procedimenti, nel senso che il giudice penale, nell'affermare la responsabilità penale dell'imputato, deve decidere, sem-

pre che ciò sia possibile allo stato degli atti, anche sulla liquidazione del danno subito dalla parte civile. La Commissione non ha invece ritenuto di accogliere il principio della obbligatorietà della liquidazione del danno — in senso contrario sono invece le conclusioni emerse dal richiamato convegno tenutosi a Lecce — per non snaturare la funzione essenziale del processo penale che viene svolto nell'interesse della collettività e non può essere subordinato alle esigenze privatistiche per quanto legittime. Il giudizio penale, già così lento, non può essere ulteriormente attardato in casi in cui l'accertamento del danno richiede l'assunzione di elementi particolari che richiedono un notevole periodo di tempo. In ogni caso si è sottolineata l'esigenza di evitare le lungaggini proprie dei giudizi civili di danno, specie negli incidenti stradali, riaffermando il principio che il giudice penale ove non possa liquidare il danno possa concedere (io vorrei che si stabilisse che « debba » concedere) in ogni caso un acconto sulla somma liquidata complessivamente, una provvisoria in conto della liquidazione rinviata al giudizio civile e, quel che più conta, si è prevista, innovazione che ci sembra veramente conclusiva, l'ammissibilità della concessione della provvisoria esecuzione.

La delega innova profondamente anche per quanto riguarda le impugnazioni, la revisione e la riparazione del danno.

Innanzitutto, viene abolito il termine di tre giorni per l'impugnazione ed il termine viene ad essere unico a decorrere dalla data dell'ultima notificazione a tutte le parti dell'avviso di deposito del provvedimento. E ciò è importante anche in relazione all'infelice esperienza avutasi con l'istituto della remissione in termini. Sarà per altro possibile — ed in ciò si accoglie una sentita richiesta della classe forense — conoscere la motivazione del provvedimento e valutare compiutamente la opportunità della impugnazione. La impugnazione, in logica connessione con il principio dell'abolizione delle formule finali di proscioglimento, potrà essere effettuata anche dallo imputato assolto. Si potranno presentare nuovi motivi di impugnazione. È stata altresì prevista la obbligatorietà, se richiesta, della rinnovazione parziale o totale del dibattimento di secondo grado.

Con il nuovo codice è previsto anche un ampliamento dei casi di revisione secondo una casistica già indicata e sostenuta dal senatore Leone contrario « al mito del giudicato ». Infine al punto 59 si è prevista espressamente la riparazione dell'errore giudiziario.

Vorrei a questo punto trarre delle conclusioni dalle considerazioni sopra esposte.

Il disegno di legge di delega, nel testo elaborato dalla Commissione giustizia della Camera, sotto il valido ed appassionato impulso del suo Presidente e dei due relatori per la maggioranza Valiante e Fortuna, costituisce un tentativo serio, responsabile, originale ed armonico di andare incontro, senza ulteriori indugi, alle esigenze di una società democratica e moderna che, abbandonando il vecchio concetto strumentale del processo che, con il pretesto della certezza del diritto, propria del positivismo giuridico, nascondeva mire autoritarie, rivaluta la funzione giurisdizionale del processo.

Già il Foschini, nella sua prefazione al *Sistema di diritto processuale penale*, avvertiva che occorre staccarsi dal positivismo legislativo, « aggiornando la dottrina del processo ad una problematica già viva in altri settori della scienza giuridica italiana e straniera ». Trattasi — aggiungeva — di rifiutare ogni teorizzazione che, in nome della certezza della legge, renda possibile la distruzione della giustizia e del diritto, ricoprire la giurisdizione, se si vuole salvare il diritto, inteso quale espressione non di autorità, ma di giustizia, e se con esso si vuole salvare la democrazia ».

Per giurisdizione noi intendiamo l'antitesi dell'arbitrio e della sopraffazione. È per queste ragioni che nel progetto di delega si prevede un giudizio basato sull'attività delle parti e composto complessivamente dall'ufficio di chi accusa, di chi difende e di chi decide. Viene così respinta, definitivamente, la concezione che restringe l'ufficio giudiziario al solo giudice, in autoritario contrasto con il difensore e con l'imputato.

Questi principi sono riaffermati nella delega; noi socialisti li abbiamo sostenuti e li sosteniamo, perché siamo convinti che essi costituiscano il fulcro del rinnovato processo penale.

Certo, non tutto è perfetto. Ci sono presenti le varie obiezioni, ed in particolare quelle contenute nella relazione di minoranza dell'onorevole Guidi.

Processo antidemocratico e conservatore? Respingiamo fermamente questa accusa come completamente infondata e contraddittoria, tenuto conto dei riconoscimenti contenuti nella stessa relazione Guidi. Il tipo di processo delineato è un processo democratico ed avanzato, che tiene conto degli interessi preminenti del cittadino e delle esigenze di difesa della società. Noi abbiamo trasferito nella de-

lega i principi della Costituzione e gli insegnamenti della Corte costituzionale, che della Costituzione è interprete e custode.

Sarà il nuovo sistema, in una società in rapido, incessante ed a volte tumultuoso sviluppo, di fronte ad episodi di grave delinquenza, idoneo a scoprire la verità ed a perseguire la punizione del colpevole? Noi riteniamo di sì. Del resto, già il relatore Valiante, nella sua relazione, riportando le statistiche del decennio 1951-1960, ha dimostrato come il 48 per cento dei giudicati siano stati assolti. Ciò costituisce una evidente dimostrazione della insufficienza dell'attuale sistema processuale.

Vi sono lacune ed imperfezioni? Certamente vi sono delle lacune: occorre definire meglio certi istituti, sviluppare ancora di più il sistema accusatorio, dare maggiori garanzie all'imputato nei processi indiziari, contumaciali e conseguenti a dichiarazioni di ir-reperibilità, rivedere la struttura del giudizio di Cassazione, consentire al più presto, alla luce dell'applicazione delle nuove norme sull'intervento e l'assistenza del difensore nella fase istruttoria, un intervento del difensore soprattutto nella fase degli atti preliminari del giudizio; occorre assicurare una efficiente difesa — difesa tecnica — ai non abbienti; ampliare i casi di revisione del processo superando il mito del giudicato. Ma, allo stato, non si può negare, come cercano di fare in modo affannoso e contraddittorio le opposizioni, che la legge-delega costituisca una notevole tappa sulla strada del rinnovamento democratico del processo penale.

Sarà, in concreto, applicabile il nuovo sistema?

Siamo coscienti del fatto che il nuovo codice di procedura penale, pur costituendo un notevole contributo, non potrà, di per se stesso, risolvere tutti i problemi della giustizia, che sono molti e complessi, e che presuppongono la riforma del codice penale, la riforma dell'ordinamento giudiziario, la riforma delle strutture e dell'indirizzo amministrativo nei confronti degli organi giudiziari, l'affermazione della natura autonoma della giurisdizione, l'ampliamento degli organici, la soluzione dei problemi relativi all'edilizia carceraria ed al sistema penitenziario; ma soprattutto presuppongono il rinnovamento del costume di tutti coloro che operano nel campo della giustizia.

Con il provvedimento in discussione un importante traguardo è stato raggiunto: spetta ora al Parlamento e al Governo, nel quadro della legge delega, concludere lo sforzo

iniziato, rapidamente, venendo così incontro all'ansia di un paese che chiede una giustizia sollecita, moderna, concreta, in una società nuova, più progredita, più giusta, più umana, più libera. (*Applausi a sinistra*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Riccio. Ne ha facoltà.

RICCIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero esprimere la gioia profonda, che è nel mio animo nel momento in cui prendo la parola su questo importante disegno di legge per la riforma del codice di procedura penale. È la prima grande riforma che estende, applica e realizza i principi essenziali della Costituzione democratica; ed è una riforma che si presenta come vera espressione dei valori costituzionali, considerati per individuare strutture rispondenti all'esigenza della nuova società. Mi consenta, signor Presidente, di ringraziare i relatori di maggioranza e di minoranza e il presidente della Commissione giustizia di questa e della precedente legislatura per la nobilissima fatica compiuta nell'affrontare questa riforma del codice di procedura penale.

L'economia richiede la tutela del diritto, ed il sociale diviene giuridico attraversando l'area morale. Sicché i valori giuridici processuali sono etici e sociali; una democrazia sostanziale, e non formale, importa un sistema di tutela dinamica, espansiva della libertà. In uno Stato democraticamente organizzato, anche il processo penale ha la funzione essenziale di consolidare e di estendere la libertà dell'uomo.

Nonostante il messaggio giuridico-sociale della Costituzione repubblicana, qualcuno ha pensato ad un ritorno al codice del 1913; non si è reso conto di quale cammino verso frontiere nuove di democrazia sostanziale ha realizzato il popolo italiano; soprattutto non ha compreso di quali valori autentici e genuini di umanesimo fosse depositaria la Costituzione italiana repubblicana.

Il nuovo processo vuole essere e deve essere la espressione autentica di quei valori umani e sociali.

L'umanizzazione del processo e la giurisdizionalizzazione delle misure di sicurezza e della esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza costituiscono le linee di civiltà applicata. È stato costruito un processo nuovo, misto, che io non chiamerei accusatorio. Non è un modello di processo accusatorio di tipo anglosassone; questo processo ha una ispirazione umanistica; quello anglosassone, invece,

umanistico non è per tradizione, né per ispirazione.

Le garanzie dei diritti dell'imputato, l'attribuzione esclusiva al giudice di ogni potere di coercizione e relativo alla libertà personale, la parità processuale tra accusa e difesa, la istruzione intesa come dialettica di verifica della resistenza della presunzione di innocenza, la unificazione dell'istruttoria nel giudice istruttore, l'ordinanza di rinvio a giudizio, la citazione diretta nei casi semplici, sono caratteri qualificanti di questo tipo di processo umanistico e soddisfano la prima esigenza di un sistema democratico, che è data, sotto un aspetto, dalla rispondenza di ogni momento e di ogni atto del processo alla umanizzazione dell'imputato e, sotto un altro aspetto, dalla garantita libertà del cittadino in una struttura processuale di distinzione tra la funzione di accusa e quella di difesa.

L'imputato afferma la sua autonomia più che mai, nel suo diritto ad avere riconosciuta la propria innocenza. Aperto il processo, però, questo costruisce la sua realtà, la sua logica; in esso l'ordinamento ricompare e si afferma con la sua autonomia, che non è in contrasto con l'autonomia dell'imputato.

Si tratta di attuare l'ordinamento; si tiene conto della volontà delle parti, ma essa non ha forza decisionale; si procede sopra un piano più alto, perché non è più la volontà del soggetto processuale che è in questione, ma la volontà della legge la quale è carica, per così dire, di tutti i principi che danno valore alla esperienza umana.

La costruzione dell'ordinamento processuale ha questa profonda ragione per la sua interiore struttura, poiché ogni elemento della costruzione ha presente l'autonomia del soggetto nella posizione del processo, e non può sopprimere la natura profonda del processo di essere l'attuazione della *ratio* sovrana ed indipendente dell'ordinamento. La diversa accentuazione avviene con i concetti veramente strumentali di mezzo e di fine, usati volta a volta ora per il soggetto ora per il processo; ma in sostanza la logica e la realtà tengono fermi per così dire i due capi della catena, l'autonomia dell'imputato e l'autonomia dell'ordinamento, che esprimono una dualità connessa in una imprescindibile sintesi.

Si può ritenere — ed io lo ritengo — che solo nel processo il diritto è diritto, perché solo nel processo esso diventa comando, perché solo attraverso il processo il diritto si fa umano, si personalizza, si interiorizza, si soggettivizza, si individualizza. Il processo è attuazione di valore positivo, mostra il suo significato vi-

tale, la sua virtù formativa di esperienze; il suo risultato attesta che tutta la ricerca, in cui il processo si risolve, è un lavoro che fa parte, esso stesso della vita, che sta nella trama della vita, tanto che oltre ad essere se stesso, oltre a realizzare se stesso nel mondo della esperienza, risolve problemi singoli e particolari della vita. Quei risultati sono la prova che tutto il lavoro del processo, pur costituendo un momento particolare a sé stante della storia della vita, fa parte della vita del soggetto e dello Stato.

Questa concezione nuova di uguaglianza sostanziale tra le parti, che sono i soggetti della dialettica processuale, deriva da quella idea-forza della uguaglianza di dignità sociale e di parità reale tra i cittadini, che è la chiave per aprire la porta dell'umanesimo al processo e che costituisce l'elemento-sintesi, idoneo a risolvere tutte le antinomie, quelle vere e quelle non vere.

L'unificazione dell'istruttoria, risponde, dunque, a queste esigenze democratiche ed umane. Ad essa si aggiunge la limitazione dell'istruzione agli atti strettamente indispensabili per decidere sulla necessità o meno del rinvio a giudizio; sicché l'istruttoria assume l'unico significato di preparazione al dibattimento, nei casi in cui vi sia necessità di particolari indagini. In questa linea si pone l'ordinanza di rinvio a giudizio e l'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove come formula terminativa dell'istruttoria. È mantenuto, in questo modo, costante e vivo il libero ed aperto confronto processuale tra accusa e difesa che costituisce la dialettica insostituibile dell'intero processo.

Su queste posizioni si pone l'altro elemento caratterizzante, costituito dalle disposizioni che limitano il potere di adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale dell'imputato e prevedono una difesa processuale rapida ed estesa, con una impugnativa immediata, anche nel merito, dinanzi al tribunale riunito in camera di consiglio.

Accanto all'istruttoria, che pienamente soddisfa le garanzie dell'imputato, si pone il procedimento per direttissima, che, nell'evidenza delle prove, adempie il duplice fine di una esemplare repressione del delitto e di liberare l'imputato da una lunga incertezza sulla propria sorte.

Per quanto riguarda il dibattimento, il disegno di legge, accanto al superamento dei vizi formali, introduce delle innovazioni di notevole rilievo, coerentemente con l'impostazione data alla fase istruttoria, riducendo al minimo la lettura degli atti in essa raccolti

e consentendo l'interrogatorio diretto dell'imputato e dei testi da parte del pubblico ministero e della difesa, e ciò esprime il nuovo significato del processo quale libero e aperto confronto tra parti uguali, sotto la vigilanza del giudice cui spetta la decisione finale.

Sotto la luce umanistica della verità, che si trasforma in libertà, vanno rilevate anche le disposizioni che consentono la produzione di nuovi motivi e di nuove prove in appello, mentre il giudice viene liberato dai lacci del formalismo e si chiarisce la finalità sostanziale del processo che è di accertamento della verità per ridare libertà morale all'imputato.

In sintesi, la riforma contribuisce innegabilmente a tradurre il dettato e lo spirito della Costituzione per quanto attiene alla presunzione di non colpevolezza ed ai diritti della difesa, che costituiscono il fondamentale criterio di identificazione di un processo democratico, che non trascura l'efficienza e la rapidità, ma che non può però innalzarle a fine unico e preminente, senza tradire i valori più alti della libertà del dibattito, della serietà dell'approfondimento, di un giudizio che può essere moralmente accettato solo in quanto sia stato ricavato attraverso la sofferenza dell'indagine, il contrasto delle tesi, il coraggioso superamento del dubbio.

Accanto a questi risultati può collocarsi anche il contributo che la riforma reca, sia pure come premessa di fondo, al chiarimento del quadro istituzionale, attraverso una più precisa distinzione delle funzioni dei vari organi processuali, che prefigura un chiarimento della posizione istituzionale degli organi stessi, tra cui il pubblico ministero.

I problemi dello Stato emergono in questo momento dinanzi all'attenzione del Paese, anche come conseguenza delle trasformazioni e dello sviluppo della società italiana; si evidenzia in maniera sempre più pressante la necessità di un impegno inteso ad adeguare le nostre istituzioni alla nuova società. La riforma del processo penale acquista in questo quadro un valore particolare e strategico e si colloca come un decisivo passo innanzi nella costruzione dello Stato democratico moderno. La riforma del codice penale si inquadra e si svolge nella concezione della filosofia della Costituzione.

La Costituzione ha accolto la concezione di una democrazia personalistica, in cui la dignità della persona umana costituisce insieme l'origine ed il limite dei diritti; essa ha superato simultaneamente la falsa concezione liberale dei tempi moderni e l'ideale sacrale del medioevo.

La democrazia non va intesa nel senso di Rousseau: un tale regime di civiltà sarebbe nettamente antidemocratico, in quanto la libertà interiore della persona chiede di tradursi sul piano esterno in libertà concrete, attive, democratiche, sostanziali, positive, incarnate in istituzioni e corpi sociali, e non mediante libertà astratta, e, in parte, impersonale. Essa, però, non va intesa neppure nel senso della città totalitaria, medioevale o collettivistica, che impone, sulle libertà, la ragione dello Stato, della razza, delle classi e ne fa un mito. Nel medioevo gli infedeli erano al di fuori della città cristiana; nella città totalitaria contemporanea rimangono al di fuori della città quanti non accettano una concezione mitizzata, socializzata, quanti non si massificano.

La Costituzione italiana ha assunto il principio pluralistico e lo ha garantito nella struttura della società ed in quella istituzionale della città; ha applicato dinamicamente il principio pluralistico trasformandolo in fattore attivo solidaristico. La città costituzionale realizza l'unità nella pluralità sulla base di una democrazia personalistica: e giacché, la città, lo Stato anche, tende ad un bene comune di persone umane, ogni persona deve subordinarsi all'opera comune; ma subordinando il compimento della vita personale agli altri, alle altre persone, collabora e partecipa alla vita comunitaria e sociale. La persona umana, in quanto parte della comunità politica, si subordina all'opera comune da compiere; in quanto origine e fine di se stessa, in quanto focolare della sua vita di persona, è sovraordinata a questa opera comune e la finalizza.

La società e lo Stato, secondo la filosofia costituzionale, poggiano sulla persona umana, sulla dignità della persona umana.

Il presupposto è che la realtà dell'uomo è culturale e comunicativa; in ogni fondamentale funzione ed in ogni atteggiamento di una persona è implicita la realtà di altre persone. Ogni individuo, financo, pur diverso ed indicibile rispetto agli altri, implica in sé gli altri individui.

Sulla persona umana, necessariamente socializzantesi e liberamente autonomizzantesi, si fonda la partecipazione.

La partecipazione comunicativa fra l'« io » e il « tu », fra il soggetto e gli altri è il tema che, insieme con quello della persona al quale si abbina, impegna il pensiero della Costituzione nelle espressioni più significative.

L'umanesimo costituzionale, che non è umanesimo borghese né umanesimo collettivistico, concentra il mondo nell'uomo e dilata l'uomo nel mondo; tende essenzialmente a

rendere l'uomo più umano, meno barbaro a se stesso, e lo spinge a manifestare la sua grandezza originale, facendolo partecipe di tutto ciò che può arricchirlo nella natura e nella storia; chiede che l'uomo sviluppi le sue energie, le sue forze creatrici e la vita della ragione e lavori a fare delle forze del mondo fisico strumenti della sua libertà.

L'umanesimo costituzionale è tanto più umano in quanto non adora l'uomo, ma rispetta realmente ed effettivamente la dignità umana e rende giustizia alle esigenze integrali della persona. L'uomo, che è persona fuori dello Stato e del diritto, rimane persona nello Stato e nel diritto e, quindi, soggetto e fine insieme dello Stato e del diritto; è ingrandito nella comunione umana e, quindi, sviluppato ed esaltato nello Stato, a mezzo del diritto.

Questa concezione etico-personalistica della nostra Costituzione, nata in contrapposizione alle esperienze disumane del totalitarismo, pone la dignità dell'uomo come il criterio supremo della validità del diritto; una norma che violi i diritti inviolabili, essenziali, assunti nell'articolo 2 della Costituzione come dignità etico-giuridica dell'uomo, è invalida, è incostituzionale. Il potere, che la legge ha di obbligare il cittadino, anche imputato, trova il suo limite nel riconoscimento della autonomia di ciascun individuo come principio immanente ed assoluto di ogni diritto positivo. Là dove la persona umana sia degradata da un comando dello Stato a semplice mezzo, a cosa, il comando non può obbligare, in quanto offende la dignità della persona; non v'è più diritto, v'è prepotenza, che è violenza.

Il concetto di autonomia e dignità della persona, posto dalla Costituzione italiana come limite assoluto alla validità del diritto positivo, è immanente ed assoluto anche nel diritto processuale; anzi, più ancora nel diritto processuale nel quale, dato l'oggetto, maggiore è la tentazione dello Stato e del giudice di ridurre l'uomo a cosa. Su questo principio cade la presunta antinomia tra bene comune ed eguaglianza; ed anzi anche il rispetto dell'eguaglianza assurge ad un principio fondamentale del bene comune. La eguaglianza dei cittadini si trasforma nel processo in eguaglianza delle parti processuali. Data la natura delle restrizioni che si infliggono mediante le pene e le misure di sicurezza, le quali incidono sugli attributi e sui beni fondamentali della persona umana, e in primo luogo, sulla libertà personale, le garanzie processuali di parità appaiono indispensabili.

Il primato dell'uomo di fronte allo Stato è il principio nuovo, fondamentale, da cui

nascono concetti e contenuti nuovi del diritto sostantivo e processuale. La norma chiave è nell'articolo 2 della Costituzione, in cui è celebrata l'autonomia del cittadino « sia come singolo, sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità »; essa ripudia la concezione totalitaria dello Stato, come fine a se stesso, ed accorda la prevalenza di valori della personalità, in ogni momento della vita dell'uomo, dalla nascita alla morte. L'ordinamento costituzionale, pertanto, garantisce la piena esplicazione della personalità individuale, in ogni momento della vita, anche in quello della vicenda di un processo e della espiazione della pena, al fine di non lasciare disperdere la ricchezza dei motivi che emergono dall'uomo, ma di predisporre i mezzi idonei a far emergere questo flusso di vita, che diviene esperienza nuova, storia nuova e scienza nuova, verso il bene comune.

Questa concezione costituzionale spinge ad orientamenti nuovi, non solo in sede di formazione di leggi, ma anche delle loro interpretazioni.

È superato il metodo, dommatico e formalistico, inteso alla ricerca di una scienza « pura » e ideologicamente neutrale. Il diritto si afferma come fenomeno sociale; e la scienza giuridica come scienza sociologico-valutativa, e non formale, è, perciò, scienza di scelte creative e, quindi, responsabili e non automatiche conclusioni.

Il diritto processuale, deve essere visto come fenomeno legato ai rivolgimenti che le concezioni etiche e psicologiche hanno determinato nella storia dell'uomo. Una volta nella valutazione delle prove processuali era considerato lo *status* sociale, economico, giuridico delle persone. La ricerca della verità è legata all'espansione della libertà, perché la verità rende libero l'uomo; sul diritto processuale ha influito la grande rivoluzione di pensiero, che ha portato al trionfo del metodo galileiano di ricerca empirico-induttivo su quello della logica scolastica e formale.

Il fenomeno processuale si va universalizzando, nel senso che, con l'ingresso nelle leggi dei valori umani e del principio che la dignità dell'uomo non può essere violata dal diritto positivo, esso va abbandonando anacronistici particolarismi e nazionalismi. Il pensiero italiano, che ha umanizzato, nella sua storia, anche il processo penale e le pene, non deve cedere a lusinghe di empirismi sperimentali di alcune legislazioni, che non sono impregnate dei valori sociali ed individuali di giustizia e di libertà.

Al di là, dunque, del legalismo (il diritto è la legge), dello statualismo (unica fonte del diritto è lo Stato), del dogmatismo (come metodo formalistico del pensiero giuridico), la Costituzione italiana si ispira ad un realismo sociologico e pluralistico come concezione sociologico-valutativa e pluralistica del diritto e delle sue fonti e come concezione etico-personalistica per cui l'uomo è considerato fattore di libertà. La Costituzione, all'origine della filosofia del diritto, pone l'identificazione della soggettività personale con la soggettività giuridica, respingendo la riduzione individualistica della realtà giuridica e riaffermando la valutazione etica del diritto. Se la persona è l'essenza del diritto, è il diritto esistente nell'ordine reale; se cioè la persona si fa diritto e soltanto la persona si può fare diritto, la sua attività, tutta intera, costituisce la ricerca del processo e nel processo. La strumentalità del processo penale, in genere, e del processo in genere, assume un significato nuovo. Il diritto processuale, si afferma, non è fine a se stesso, ma è strumento al fine della tutela del diritto sostanziale, del quale tende a garantire l'effettività ossia l'osservanza e, per il caso di inosservanza, la reintegrazione; ed è vero.

Il processo penale, però, non è fine a se stesso per una ragione più profonda: perché tende a scoprire l'uomo, a misurarne il valore che in lui ha il sentimento giuridico, a coglierne l'imputabilità ed a determinarne la responsabilità, a stabilire quello che è suo e quello che non è suo, quello che esiste in lui ed appartiene alle generazioni anteriori a lui, quello che esiste in lui ed appartiene agli altri e alla società.

Questa ricerca tende a cogliere i limiti entro cui l'uomo, che è portatore dell'infinito umano, assume la finità, la dimensione di essere finito, a causa della particolarità della azione. L'uomo viene considerato come individuo esistente nella sua realtà oggettiva e nella sua avventura, nel suo destino, nella relazione del suo atto con il mondo.

Rudolf Jhering (*La lotta per il diritto*, Bari, 1960, pagina 45), nella limpida traduzione di Benedetto Croce, afferma di voler « cogliere l'intrinseco legame della giuridicità con le condizioni del sentimento soggettivo cui la giuridicità medesima, per valere veramente, è legata. Giungo così — egli dice — attraverso questo collegamento profondo con l'oggettività della persona, a scorgere che la difesa del diritto diviene un dovere essenziale, per la comunità e per l'individuo, quando è in pericolo l'integrità del soggetto: non difendere

il diritto, in questo caso, è quasi un isolare la giuridicità dalla sua più intima vocazione, è un abbandonare la persona all'immediata puntualità del suo essere ».

Jhering conclude: « Ora mi sembra giusto collegare tale difesa del valore della persona alla idea kantiana dell'azione oggettiva, che vale per sé, come attuazione, *in fieri*, del reale valore dell'uomo: in questo concetto di Kant, il diritto conosce quel valore della sua verità ».

A mia opinione, in questa linea ideologica, nell'area della filosofia della Costituzione italiana, l'uomo è persona nel diritto e fuori del diritto; e, pertanto, il diritto processuale penale, che si svolge per l'uomo e con l'uomo, sui valori umani, tende a conoscere il valore reale dell'uomo nella sua verità.

Sotto l'aspetto teleologico la strumentalità diviene essenzialità, in quanto tesa alla scoperta del valore dell'uomo in rapporto alla sua azione, al mondo della sua esperienza, per la verifica delle sue capacità intellettive e volitive e della sua rieducabilità.

Se l'articolo 27 della Costituzione afferma che le pene devono tendere alla rieducazione del reo, il processo non può prescindere dal reo e dalla conoscenza del reo, ai fini della rieducazione; il processo assume il fine della conoscenza del reo e della sua personalità. La rieducazione ha un indirizzo personale, soggettivo; mentre il diritto ha un indirizzo impersonale, oggettivo. Il processo crea il ponte tra le due autonomie, quella del reo e quella dell'ordinamento.

Già l'articolo 133 del codice penale aveva portato il processo verso il reo, oltre che verso il reato, richiedendo, nel rispetto della sua persona, la valutazione del suo valore o disvalore sociale; si delinea così un processo personalistico, con le garanzie giurisdizionali.

Il processo è lotta e contesa; l'etica personalistica lungi dal condannare la lotta per il diritto nel processo, l'esige come un dovere, ed, alcune volte, la solleva a dignità del diritto.

Vale anche per le parti processuali — e soprattutto per l'imputato, che è il vero protagonista del processo penale — la parola di Goethe (*Faust*, parte seconda, pagina 435, edizione tedesca del Gotta, Stuttgart, 1851): « Ecco l'ultima parola della saggezza: merita libertà e vita solo chi ogni giorno sa conquistarsela ». Ecco l'ultima parola della saggezza e della verità nel processo penale: merita libertà e vita solo chi ogni giorno, in ogni atto, sa conquistarsela.

Anzi, voglio aggiungere per dimostrare la nobiltà della funzione del processo. Il diritto

alla difesa non è un semplice dovere di colui che ne è investito verso se stesso, ma anche verso la comunità. L'imputato — la parte processuale, in generale — difende nel suo diritto ad un tempo la legge, e nella legge insieme difende l'indispensabile ordinamento della società.

Diritto e giustizia non esistono e non si espandono in un paese solo perché il giudice siede in tribunale e la polizia gli presenta imputati da giudicare; questo scopo nobilissimo può essere raggiunto solo se ciascun cittadino per la parte sua vi cooperi, secondo i tempi, i modi e le occasioni; ciascuno, il cittadino, il giudice, l'imputato, ha l'obbligo di far valere il suo diritto: chi è investito di un diritto, rende alla legge quel servizio, che ne riceve.

Il processo, in tal modo, si afferma come difesa del diritto contro l'arbitrio; come garante della libertà contro gli eccessi, come ricerca della verità contro l'errore, come misura di umanità contro il disumano, come messaggio di giustizia per l'esaltazione della dignità dell'uomo.

In questo quadro, discutere di tipo di processo, di processo accusatorio e di processo inquisitorio, mettere a raffronto i caratteri dell'un modello o dell'altro modello, potrebbe creare sviamenti culturali: il processo penale esce dalla Costituzione italiana rinnovato nelle sue radici e nella sua struttura, soprattutto in forza ed in vista di due principi, indiscutibilmente assunti e chiaramente qualificanti: è un processo personalistico.

Il processo penale, in conclusione, risponde alla concezione etico-personalistica dell'uomo, secondo la quale l'uomo si realizza socializzandosi.

La giurisdizione penale assume un contenuto profondamente umano, rieducativo; ha il fine di correggere, di rieducare. La giustizia, che rimane allo Stato come funzione, si realizza come rinascita di libertà, nella interiorità dell'uomo; la giustizia si trasforma in spinta per la riconquista dell'uguaglianza sostanziale.

Ma v'è di più. Il processo penale riporta l'adempimento della legge al soggetto; fa sì che la legge dell'azione si adempia nell'azione; la pena è questo restar legato della personalità attraverso la responsabilità, e quindi il sacrificio, alla realtà dell'azione. A mezzo della pena l'agente riconosce praticamente, cioè mediante la pedagogia del sacrificio, quella che era la legge dell'azione. Quali che siano le forme storiche della pena, il sacrificio è la sua essenza; ed il sacrificio è pro-

prio la concreta conoscenza che dell'esistenza della legge prende la riluttante volontà pratica del soggetto.

La giurisdizione penale, anche quando priva gli indegni dei loro diritti in parte o totalmente, tende così ad influire essenzialmente ed immediatamente sullo stato e sulla dignità personale del reo. Ogni pena — sia essa corporale o privativa della libertà o dell'onore o pecuniaria — non tende ad incidere sull'avere, ma sull'essere della persona umana. Anche quando la missione della giurisdizione penale è considerata in funzione retributiva e cioè quale infizione di un male al delinquente, la pena tende sempre all'essere, in quanto non essendo possibile cancellare il fatto, occorre almeno evitare che il colpevole goda i frutti del suo delitto.

Inoltre, tutte le sofferenze dell'uomo incidono sulla sua volontà; ed il fine della pena consiste nel reprimere la volontà del delinquente. Per avere commesso quello che gli altri non vogliono, egli deve soffrire quello che egli non vuole. La pena, perciò, per questa ragione è sempre emendativa, migliorativa; tende a risocializzare il reo, a rieducarlo, a reinserirlo, con la conquista della pienezza della libertà umana, nella società.

L'articolo 27 della Costituzione allorquando personalizza la responsabilità penale e pone come essenziale il fine rieducativo della pena, non solo costruisce un concetto di pena e di delitto, ma edifica anche un tipo di processo penale. Il modello nuovo di processo penale è personalistico, anche se è dialetticamente accusatorio; è un modello che risponde ad una esigenza di intima pedagogia del delinquente, all'essenza della pena e della misura di sicurezza che si è realizzata nella concezione costituzionale del diritto penale, per la quale nel delitto deve essere scorto soprattutto il delinquente.

La umanizzazione della pena attraverso la volontarietà discrezionale della legge e la giurisdizionalizzazione della misura di sicurezza attraverso l'attribuzione della sua applicazione al giudice del delitto qualificano il modello costituzionale di processo penale: è un modello di processo per l'uomo e per il delinquente.

Il singolo afferma la sua autonomia più che mai nel suo diritto di azione; ma aperto il processo, il processo ha la sua realtà, la sua logica; nel processo l'ordinamento ricompare, ricompare la autonomia dell'ordinamento e rimane l'autonomia del singolo.

Non è più la volontà del soggetto che è in questione, ma la volontà della legge la quale

è carica, per così dire, di tutti i principi che danno valore all'esperienza; l'autonomia dell'ordinamento, la presenza effettiva dell'ordinamento appare nel modo più concreto, perché alla fine la volontà della legge, divenendo nel processo volontà umana, si traduce in attività concreta, trova la sua espressione ed esigenza nel concreto.

Il processo penale, dunque, deve essere visto come mezzo e deve essere visto come fine; il processo visto come strumento per la tutela del diritto sostanziale ed il processo visto come attuazione della legge a servizio dell'uomo.

Il processo, come attuazione di valore positivo, mostra il suo significato vitale, la sua virtù formativa di esperienza; il suo risultato attesta che tutto il lavoro di ricerca, in cui il processo si risolve, è un lavoro che fa parte esso stesso della vita, che sta nella trama della vita, tanto che oltre ad essere se stesso, oltre a realizzare se stesso nel mondo della esperienza, risolve problemi singoli e particolari della vita del reo e della vita sociale.

Il lavoro del processo, pur costituendo un momento particolare a sé stante della storia della vita, entra a far parte della vita del giudicabile.

La giurisdizionalizzazione delle misure di sicurezza — è il caso di insistere in questo concetto — qualifica sempre più nella direzione umana il processo penale. Gli uomini, in quanto portatori di umanità, vanno trattati come uguali, perché sono umani; è individuabile una qualità dell'uomo, in quanto uomo, indicabile come « natura umana », « dignità umana », « persona », uguale in tutti gli uomini; le differenze fisiche, psichiche, psicologiche non incidono su questa qualità. Anche l'incapace, il pazzo, l'alcolizzato, essendo uomini, devono essere giudicati dal giudice, quando hanno commesso un fatto qualificato delitto; l'unità della giurisdizione penale è rifiuto della ineguaglianza.

L'uomo, ogni uomo, deve essere giudicato, per l'atto da lui compiuto violatore dell'ordine giuridico, da chi esercita il potere di giustizia. L'im maturità al viver libero non può derivare che dal difetto di energie intellettuali e psichiche; insufficienza che non si può combattere se non potenziando quelle energie; l'accrescimento è fondato sull'esercizio di esse, sulla iniziativa spontanea, sulla libertà. E, giacché non può esistere uomo, diseredato dalla natura o precipitato nelle più tristi condizioni, che non avverta il peso di certi legami e non apprezzi la liberazione, occorre che la legge agisca, nei confronti degli incapaci

e dei pericolosi, per ristabilire la loro capacità psichica ed intellettuale. Il giudice dovrà nel suo giudizio indicare la via della risocializzazione e della rieducazione; ed, in misura che il sentimento della libertà si sarà ridestato, allentare la misura di rieducazione e di sicurezza: ogni passo su questa via segnerà un progresso dell'uomo.

Riconoscere i segni di questo risveglio è di grande momento; è per questo che il giudice deve sorvegliare il soggetto anche nel momento della esecuzione della pena e della misura di sicurezza. La giurisdizionalizzazione riguarda non solo il momento dell'accertamento della pericolosità, ma anche il momento della esecuzione delle misure. Il processo, pertanto, viene sempre più umanizzato. Il modello, che vogliamo realizzare, risponde a tali esigenze di etica e di difesa sociale.

Il processo penale nuovo riflette, dunque, il travaglio di socializzazione, che si è manifestato in questo secolo.

Nel diritto processuale penale sono entrate tutte le ideologie.

Se lo si considera come strumentale al pari di ogni strumento, anche il diritto processuale e la tecnica processuale devono adeguarsi, adattarsi, conformarsi, il più strettamente possibile, alla natura particolare del diritto sostanziale ed alla finalità di tutela e gli istituti di quel diritto. « Se si è concepito il diritto come la forma della vita sociale, insegna il Radbruch (*Introduzione alla scienza del diritto* a cura di Dino Pasini, Torino 1958, pagina 279), allora il diritto processuale, il "diritto formale", è la forma di questa forma; e come la cima di un albero risponde con violenta oscillazione al più piccolo movimento del corpo del battello, così mentre la vita sociale muta gradatamente, il diritto processuale procede per nette antitesi, la cui successione ricorda l'evoluzione dialettica di Hegel ».

Se lo si considera sotto l'aspetto dell'oggetto del processo e cioè del rapporto giuridico sostanziale e del soggetto a cui si rivolge il giudizio, i principi del processo penale, come l'oralità, il libero convincimento del giudice, l'indisponibilità, ecc., trovano il terreno del loro fondamento ideologico nel diritto costituzionale materiale, al centro del quale sta la concezione dell'uomo come persona, il problema della organizzazione della società, la questione dei limiti della attività dello Stato.

Nella storia della procedura penale si riflettono chiaramente i mutamenti della concezione dello Stato e di quella dell'uomo.

Il nuovo processo penale, fondato sulla personalità, è l'opera della libertà, della libertà umana che è lotta incessante contro sé e contro gli altri, che è faticosa conquista dialettica della verità che si traduce in espansione di libertà nell'uomo e nella società. Una testimonianza indiscutibile è data dal ripudio della teoria legale della prova; invero, l'abolizione della teoria legale della prova ha trasformato l'accusato da un oggetto, destinato solo a fornire prove contro di sé, in un soggetto del processo, portatore di diritti e di libertà e destinatario della interiorizzazione della verità acquisita dal processo stesso.

Richiamati i rapporti tra processo e ideologia, tra processo e storia, tra processo e cultura, è necessario indicare i principi costituzionali ispiratori del processo penale.

L'articolo 2 del disegno di legge nel testo della Commissione afferma: « 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 al processo penale ». Il codice nuovo è il codice costruito sui principi della Costituzione; la riforma è tutta qua, in quanto l'adeguamento alle norme delle convenzioni ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale è già nello spirito costituzionale. Epperò di tale adeguamento parleremo a parte, dopo di esserci occupati dei principi costituzionali.

L'articolo 10 della Costituzione precisa che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute; ora il diritto processuale comune sovranazionale si va costruendo; ma di esso si potrà parlare solo quando gli Stati d'Europa saranno uniti e potranno generare norme aventi carattere della « positività europea ».

L'articolo 13 della Costituzione afferma che « la libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dalla autorità giudiziaria, e nei soli casi e modi previsti dalla legge. In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto. È punita ogni violazione fisica e morale sulle persone co-

munque sottoposte a restrizioni di libertà. La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva ».

Questi principi si svolgono in alcune linee essenziali del nuovo processo, e cioè: giurisdizionalizzazione di ogni forma di detenzione, di ispezione, di perquisizione personale, di ogni altra forma di restrizione della libertà personale; necessità di un provvedimento motivato dall'autorità giudiziaria; provvisorietà dei provvedimenti adottati dall'autorità di pubblica sicurezza in caso di urgenza; necessità di una convalida dei provvedimenti provvisori da parte dell'autorità giudiziaria, altrimenti essi si intendono revocati e privi di ogni effetto; limiti massimi della carcerazione preventiva; necessità che la legge: a) regoli i casi ed i modi in cui sono ammessi i casi di detenzione, ecc.; b) indichi tassativamente i casi eccezionali di necessità ed urgenza (una tricotomia: eccezionalità, necessità, urgenza) in cui siano adottabili provvedimenti dall'autorità di pubblica sicurezza; c) fissi i limiti massimi della carcerazione preventiva.

Il rinvio alla legge, tre volte ripetuto nella stessa norma, indica che la Costituzione è creatrice di diritti costituzionali nuovi, ma pone anche la dimensione profonda della umanizzazione del processo penale.

L'articolo 14 della Costituzione dispone che non vi possono essere ispezioni o perquisizioni o sequestri se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela delle libertà personali; per cui, se i provvedimenti sulla libertà personale saranno riservati solo al giudice, anche quelli sulle ispezioni, perquisizioni e sequestri dovranno essere a lui riservati.

L'articolo 15 della Costituzione dichiara che la limitazione della libertà e della segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione può avvenire soltanto per atto motivato dalla autorità giudiziaria, con le garanzie stabilite dalla legge. Ancora una volta è il giudice, e soltanto il giudice, che può disporre in via provvisoria, la sospensione dei diritti della persona.

L'articolo 21 della Costituzione dispone che si può procedere a sequestro della stampa soltanto per atto motivato dall'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi. In casi urgenti in cui non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia, con convalida nelle 24 ore.

Il problema ideologico è quello fondamentale della libertà della stampa; è istituto giuridico, che sta al centro del dibattito ideologico, quello del sequestro della stampa. Non sono lontani i tempi ed i luoghi in cui ordinamenti ordinari e speciali conculcano il diritto della libertà di pensiero o di espressione. Nel sistema italiano solo il giudice in definitiva può ordinare il sequestro. Sicché, pur venendo affidati ad un organo pubblico, quale è il pubblico ministero, gli istituti dell'azione, dell'intervento e delle impugnazioni, i provvedimenti definitivi e cautelativi sono inquadrati solo nello esercizio della giurisdizione. Questi principi, centrati dal diritto processuale costituzionale, trovano la loro radice nel carattere indisponibile dell'oggetto del giudizio.

Qualsiasi diritto di libertà, che possa essere espressione della « dignità » dell'uomo, viene tutelato come inviolabile; per cui solo la legge può dettare limiti e solo il giudice può disporre limitazione di esso.

Gli articoli 24 e 25 della Costituzione assumono e garantiscono diritti, derivabili direttamente dalla dignità umana e che sono espressione di un valore preesistente, che, in quanto tale, è considerato dallo ordinamento inviolabile. L'articolo 24 afferma che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento; e l'articolo 25 detta che nessuno può essere distolto dal giudice naturale, né può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge.

I diritti di libertà non possono essere illimitati.

Essi servono in prima linea all'esigenza dello individuo; epperò, giacché l'individuo vive accanto agli altri individui che hanno gli stessi diritti, ed è immesso nella comunità e partecipa ad un processo, in cui si esercitano i diritti, i diritti stessi sono limitati. La libertà è realizzata nella comunità, e l'esistenza della comunità esige la regolamentazione. L'ordine democratico è strumento delle libertà proprio in quanto ne organizza l'esercizio; ed il processo è processo di libertà, in quanto organizza l'esercizio dei diritti e tende alla espansione della dignità dell'uomo.

Altri principi di diritto processuale esistono nella Costituzione, che io non esito a definire principi chiave. L'articolo 27 statuisce che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva; e che le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

L'articolo 27 contiene due principi chiave per la costruzione del nuovo processo: il processo penale tende a verificare la presunzione di innocenza; il processo istruttorio deve tendere a questo criterio direttivo, per cui deve aversi il rinvio a giudizio sempre e solo quando vi siano elementi di prova che fanno superare tale presunzione; essenziale al diritto penale ed al diritto processuale penale è la umanizzazione delle pene e la rieducazione del condannato; onde la giurisdizionalizzazione dell'esecuzione, con la conseguente revisione del processo dell'esecuzione e dell'ordinamento carcerario.

Il processo, nel profilo costituzionale, diviene alla fine una ricerca ordinata, obbiettiva, autonoma di verità. Ciò significa che il processo suppone la verità, l'idea di verità, che la verità valga, che la verità deve essere ricercata, che la verità deve essere obbedita: suppone che si creda alla verità ed alla libertà. Perciò si fa la ricerca per provare la verità, per riconoscerla, per porla a fondamento della regola fondamentale della vita, per orientare, organizzare, aiutare la vita ad essere se stessa, per orientare, aiutare, spingere l'uomo ad essere se stesso.

Movimenti grandiosi, tendenti a ridare all'uomo la sua personalità, hanno introdotto nella società, nel mondo, anche nel mondo del diritto, nuovi valori e nuovi fini, come ho detto; non è una forma, ha una sua sostanza, un suo valore, un suo fine, una sua verità.

Perciò, fondamentale al processo penale, è la norma dell'articolo 2 della Costituzione, che costituisce l'idea dimensione della intera Costituzione.

Questa norma risolve tutte le antinomie, che possono presentarsi nell'ordine sociale e nell'ordine giuridico, su due principi: l'uomo rimane tale nel diritto; è persona, soggetto originario e portatore dei diritti inalienabili, anche nel processo; il processo deve tendere alla ricerca dell'umanità dell'uomo, di tutto l'uomo.

Ne deriva la linea del processo: questo deve essere ricerca, conoscenza dell'uomo-imputato dall'inizio del processo fino alla fine.

L'individualità umana nella sua realtà, fisiologica e patologica, non esaurisce la vita dell'individuo stesso nella sua concretezza, cioè, in tutto quello che esso è e che costituisce il contenuto di quello che si può chiamare la sua natura peculiare, che ha per sua caratteristica di trascendere la propria

realtà biologica e fisiologica, la quale non è che la base e la condizione, perché la vita dell'individuo si svolga nella pienezza delle sue condizioni e delle sue capacità.

Occorre rendersi conto dell'esigenza dietro la quale l'uomo si è mosso. E per rendersi conto delle esigenze dietro le quali l'uomo si muove, è indispensabile cogliere le esigenze veramente costitutive della sua natura, che dicono veramente quello che l'uomo è. L'azione compiuta dimostra che si tratta di esigenze non superficiali ed episodiche, ma che fanno parte costitutiva e formativa di quello che l'uomo è nella sua profonda e sostanziale vita.

Il processo penale deve cogliere quello che l'uomo è, perché solo così si coglie l'uomo nella sua vera natura di agente attivo, di creatore del mondo vario e molteplice dell'esperienza.

Si può considerare l'uomo in tanti modi, ed in tanti modi è stato considerato. Il processo non può, però, considerarlo in modo astratto, alla luce di un concetto generale, che risponde ad un essere generico cioè estraneo al mondo concreto della esperienza; esso deve cogliere l'uomo in quanto operante e vivente nel mondo concreto della esperienza, nella concretezza di una condotta in cui sono impressi i segni di tutta la sua personalità.

Il processo, nel nuovo sistema costituzionale, è divenuto, dunque, nella sua potente ma autonoma costruzione, fine a se stesso; è un gioco ponderoso della persona umana, della società e dello Stato, che danno la solenne rappresentazione della giustizia penale. L'imputato, in quanto persona umana, ne diviene protagonista.

Appartiene al passato il processo senza l'imputato protagonista, con l'imputato oggetto e non soggetto, considerato come cosa. Un'altra forma di schiavitù è stata infranta. Vale la pena di ricordare questo processo disumano, come è considerato da Kafka (*Il processo*, Frassinelli tipografo editore, Torino 1965, pagina 349). « Alla fine lasciarono K. in una posizione che non era certo la migliore di quante avevano provate. Allora uno dei due signori aprì la redingotte e dal fodero appeso ad una cintura legata sopra al panciotto tirò fuori un lungo coltello da macellaio affilato da tutte e due le parti, lo alzò in alto e ne esaminò il filo alla luce. Ricominciarono a questo punto le loro odiose cerimonie, al di sopra della testa di K.; uno tendeva il coltello all'altro e questi lo restituiva al primo. K. sapeva benissimo che il suo dovere sa-

rebbe stato di afferrare il coltello, nel momento in cui glielo passavano sopra la testa e di trafiggersi da sé. Ma non lo fece; invece muoveva la testa ed il collo per guardarsi intorno. Capiva che era ingiustificabile da parte sua di non liberare i rappresentanti della autorità da questa fatica; ma la responsabilità di questa sua ultima mancanza ricadeva su chi gli aveva tolto fin gli ultimi resti della forza che gli sarebbe occorsa. I suoi sguardi caddero sull'ultimo piano della casa che si alzava sul limite delle cave di pietra. Come una luce che si accende d'un tratto, si spalancò una finestra, ed un uomo, che a quella altezza ed a quella distanza appariva esile e debole si piegò in avanti allargando le braccia. Chi era? Un amico? Un amico di cuore? Uno che provava compassione? Uno che volle portare aiuto? Era uno solo? Erano tutti? Era ancora possibile venire in aiuto di K.? Si poteva fare ancora qualche obiezione che prima era stata dimenticata? Di certo vi era ancora qualche obiezione da fare! La logica della legge è incrollabile, ma non resiste ad un uomo che vuole vivere. Dove era il giudice che egli non aveva mai veduto? Dove era il tribunale supremo davanti al quale egli non era stato ammesso? Alzò le mani con le dita spalancate. Ma sulla gola di K. si erano già poggiate le mani di uno dei due signori mentre l'altro immergeva il coltello nel cuore, facendolo girare due volte dentro la ferita. Con gli occhi esterrefatti egli vide ancora il viso dei due sopra del suo, guancia contro guancia, che spiavano la fine: "Come un cane!" mormorò, e gli parve che la sua vergogna gli sarebbe sopravvissuta.

È il processo del non io, del non essere. Tale fu il processo del passato; il processo dell'io, dell'essere, dell'uomo-persona, è il processo modellato dalla Costituzione. La riforma della procedura penale costituisce questo balzo verso nuove frontiere di umanesimo e di civiltà.

Indicati i principi costituzionali del processo penale e stabiliti i caratteri umanisti che lo qualificano, un'altra ricerca è indispensabile: individuare quali riforme immediate e a termine prestabilito andavano fatte; riordinare il processo penale secondo le valutazioni della Corte costituzionale sulle norme del codice del 1930.

Alla prima ricerca guidano le norme transitorie sesta e settima della Costituzione: la prima disponeva che entro cinque anni dalla entrata in vigore della Costituzione si dovesse procedere alla revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti e che entro un

anno occorresse emanare la legge del tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111 della Costituzione; la seconda stabilisce che permangono le norme dell'ordinamento giudiziario vigente fin quando non sia emanata la nuova legge in materia in conformità della Costituzione.

Le due norme, a oltre venti anni dall'entrata in vigore della Costituzione, non hanno avuto ancora attuazione; e, per di più, la riforma del codice di procedura penale non risolve tutti i problemi, per esempio quello del tribunale supremo militare.

La delega al Governo in esame riguarda, a mia opinione, tutta la materia della norma VI eccetto il tribunale supremo militare.

L'articolo 102 della Costituzione, secondo comma, primo periodo, pone il divieto di istituire giudici speciali o straordinari; esso deve essere inteso al lume del principio della unità della giurisdizione. Il rapporto fra organi di giurisdizione ordinaria e organo di giurisdizione speciale, ai quali accennano l'articolo 102 e la norma transitoria sesta, deve ricercarsi nel quadro dell'ordine giuridico interno, e, quindi, non è delineabile tra gli organi della giurisdizione italiana e quelli della giurisdizione comunitaria. posti, come sono, in orbite giuridiche separate (Corte costituzionale, 16 dicembre 1965, n. 98).

Dalla sesta disposizione transitoria si ricava che l'Assemblea Costituente non volle sopprimere le giurisdizioni speciali preesistenti (Corte costituzionale, 3 luglio 1961, n. 42; 13 novembre 1962, n. 92), ma sottoporle a revisione. La revisione comporta una scelta delicata tra la soppressione pura e semplice e la trasformazione, affidata esclusivamente al Parlamento (Corte costituzionale, 13 novembre 1962, n. 92).

La revisione avrebbe dovuto essere attuata entro i termini previsti. Ma si può ora, nella riforma dell'intero codice, non operare quella revisione espressamente richiesta? A mia opinione si deve provvedere. La revisione fu voluta allo scopo di consentire al Parlamento di stabilire, attraverso un approfondito esame, se le singole giurisdizioni speciali erano meritevoli di essere conservate o dovevano essere trasformate o soppresse, e di elaborare le indispensabili norme di adeguamento, senza le quali si produrrebbero, inevitabilmente, nel sistema giurisdizionale, rallentamenti, disguidi ed altri inconvenienti. (Corte costituzionale 18 marzo 1965, n. 17). Ora che il sistema giurisdizionale penale è rivisto nella sua interezza, non possono non essere trasformato

o sopresse tutte quelle norme che riguardano giudici speciali o straordinari.

È stato ritenuto dalla Corte costituzionale che non è illegittima una legge che, nel tempo in cui ogni giurisdizione speciale doveva essere sottoposta a revisione, riproduca nel regolare una materia (nella specie, contenzioso elettorale), il particolare sistema giurisdizionale, disciplinato nella precedente legislazione (Corte costituzionale, 3 luglio 1961, n. 42; 13 novembre 1962, n. 92).

L'opinione può essere seguita, in quanto, dato che la Costituzione non ha soppresso le giurisdizioni speciali esistenti, non è un'altra giurisdizione quella che le leggi posteriori alla Costituzione hanno mantenuto tale quale era prima. Né le Corte costituzionale poteva dichiararne la illegittimità costituzionale, in quanto la mancata revisione non è materia di giudizio di legittimità costituzionale (Corte costituzionale, 13 novembre 1962, n. 92).

Con la riforma del codice di procedura penale, il legislatore deve adeguare l'intero codice alla Costituzione: non può, perciò, non attuare anche la norma sesta transitoria della Costituzione.

Ecco perché è necessario che nella legge sia espressamente prevista la delega a procedere alla revisione degli organi speciali di giurisdizione.

Intanto, anche presso gli organi di giurisdizione speciale, sono stati garantiti sia il diritto di difesa, sia l'indipendenza (Corte costituzionale 13 novembre 1962, n. 92, 18 marzo 1965, n. 17) e l'imparzialità del giudicante (Corte costituzionale, 13 novembre 1962, n. 92), sia il ricorso per violazione di legge, cioè il rispetto di quei precetti dettati dalla Costituzione per la giurisdizione in generale e quindi validi per qualsiasi organo di giurisdizione (Corte costituzionale, 18 marzo 1965, n. 17).

Né può dedursi obiezione alcuna dalla scadenza del termine di cinque anni per l'attuazione della norma; può al più farsi una constatazione di disinteresse diffuso ad attuare la Costituzione. Oltre questa critica di natura politica, nessuna deduzione di natura giuridica può essere fatta.

Il termine di cinque anni, entro il quale doveva essere attuata la revisione delle giurisdizioni speciali, non è di carattere perentorio: al differimento dell'entrata in vigore del principio della unità della giurisdizione, rispetto alle giurisdizioni speciali, non ha corrisposto, nella Costituzione, una espressa comminatoria di cessazione del funzionamento delle giurisdizioni del genere.

Se ciò è vero, è anche vero che esiste una prescrizione implicita nel sistema ad operare la revisione delle giurisdizioni speciali almeno in sede di riforma generale della procedura. La natura del termine, previsto nella Costituzione, risolve la questione. L'effetto del termine nei più vasti campi dell'attività amministrativa e di quella costituzionale, nei quali non si tratta di tutelare soltanto interessi privati, ma interessi pubblici, permane, non cessa, nonostante la consumazione di esso. E, perciò, in tali campi, anche se si tratta di termini che appaiono perentori, non cessa, dopo il loro decorso, salvo i casi in cui il termine sia in modo tassativo stabilito dalla legge, il potere, che nello stesso tempo è dovere, della pubblica autorità di dare adempimento alle prescrizioni di legge.

Nel campo costituzionale non vi è, quindi, alcun dubbio che permanga quel poterdovere, anche dopo il decorso del tempo, con la conseguente responsabilità, soprattutto di natura politica, qualora l'organo cui ne spettava l'esercizio, non abbia provveduto in tempo, e con l'affermazione chiara di una violazione costituzionale ove mai, riformandosi l'intero corpo della legge di cui fa parte la norma di revisione a tempo predeterminato, non si proceda anche a quelle revisioni, abolizioni e modificazioni, specificamente indicate e ritenute talmente urgenti da imporre al legislatore il termine per provvedervi.

La Corte costituzionale, in applicazione del principio per cui la mancata revisione di una giurisdizione speciale non è materia di giudizio di legittimità costituzionale, ha escluso la influenza del decorso di quel termine sulla sopravvivenza delle seguenti giurisdizioni speciali: la Capitaneria di porto, prevista dall'articolo 1238, comma primo, del codice della navigazione (Corte costituzionale, 15 giugno 1960, n. 41; 3 luglio 1967, n. 79; 19 dicembre 1968, n. 128); i consigli di prefettura regolati dall'articolo 260 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383 (Corte costituzionale 18 marzo 1965, n. 17); le Commissioni tributarie previste dagli articoli 22 e seguenti del regio decreto-legge 7 agosto 1936, n. 1639 e dagli articoli e seguenti del regio decreto-legge 8 luglio 1947, n. 1516 (Corte costituzionale, 1° marzo 1957, n. 41; i Consigli comunali, per il cosiddetto contenzioso elettorale, nella sentenza del 19 dicembre 1968, n. 128 (in *Foro Italiano*, 1969, I, pagina 274). La Corte ha esaminato il problema anche sotto l'aspetto del giudice naturale, che è quello « preconstituito per legge ».

Per quanto attiene alla riforma della procedura penale, a nostro parere, dunque, deve essere rivista la materia della giurisdizione penale speciale.

Ci si può chiedere se debba essere, in questa sede, prevista anche una delega al Governo per il riordinamento del tribunale militare supremo. A mia opinione, dovrebbe essere data tale delega, in questa sede; quanto meno il Governo dovrebbe immediatamente richiederlo, sia pure con legge autonoma, per poter operare, insieme con la riforma del codice di procedura penale, anche il riordinamento del tribunale militare supremo. Un argomento decisivo. L'articolo 111 della Costituzione, in coordinamento con la norma VI transitoria, richiede il ricorso per Cassazione contro le pronunce di tutti i giudici, ed anche contro le sentenze del tribunale militare penale di appello, per qualsiasi violazione di legge.

Nella ristrutturazione del ricorso per Cassazione e nella riorganizzazione della giurisdizione, deve essere tutelato tale diritto delle parti. Se non ha carattere perentorio il termine di un anno stabilito dalla VI norma transitoria per il riordinamento del tribunale supremo militare, in relazione all'articolo 111 della Costituzione, deve pur riconoscersi il dovere-potere del Parlamento di procedere al riordinamento del processo per Cassazione avverso sentenza del tribunale militare penale, e ciò importa anche la riforma dell'attuale tribunale supremo, che rimarrebbe soltanto come corte militare di appello.

Il problema fu esaminato dal Parlamento in sede di discussione del disegno di legge n. 551 sul riordinamento del tribunale supremo militare, presentato in Parlamento dal Governo, il lontano 23 dicembre 1953, per il quale, come relatore, nel marzo 1958, depositai una relazione per l'aula; ma non vi fu il seguito della discussione ed il disegno decadde per fine legislatura. La stessa ventura capitò ad una proposta di legge, da me presentata nella terza legislatura. Anche per questa ragione ritengo che vi debba essere delega al Governo per il riordinamento del tribunale supremo militare.

Sul secondo quesito del riordinamento del processo penale sulla base delle esperienze giuridiche e delle valutazioni della Corte costituzionale in ordine alle norme del codice del 1930, riteniamo opportuno richiamare soltanto quelle indicazioni che sono state date in riferimento a disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime.

La Corte costituzionale, con sentenza del 18 giugno 1963, n. 94 ha affermato la illegittimità costituzionale dell'articolo 16, del codice di procedura penale, osservando che il potere conferito al ministro di grazia e giustizia di concedere o negare l'autorizzazione a procedere a carico degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio, e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, si traduce in una violazione del principio della diretta responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici. Il carattere processuale della condizione posta dall'articolo 16 non vale ad escludere, in una uguale valutazione della posizione dei cittadini di fronte alla legge, che attraverso quella norma il principio della uguale e diretta responsabilità dei funzionari subisca una effettiva violazione. D'altra parte nemmeno può valere, a sostegno della legittimità costituzionale della norma, l'altra argomentazione, cioè che la norma in questione sia dettata per stabilire non già un privilegio personale, bensì soltanto una garanzia per la funzione.

La Corte costituzionale con sentenza del 7 luglio 1962, n. 88 ha ritenuto la illegittimità costituzionale degli articoli 30, commi secondo e terzo e 31, comma secondo del codice di procedura penale e dell'articolo 10 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404.

La Corte ha motivato la declaratoria di illegittimità osservando che la locuzione « giudice naturale » non ha nell'articolo 25 un significato proprio e distinto, e deriva per forza di tradizione da norme analoghe di precedenti costituzioni, nulla in realtà aggiungendo al concetto di « giudice precostituito per legge ». Nell'articolo 25 è sancito il principio della certezza del giudice; la puntuale significazione di tale principio è più efficacemente espressa nel concetto di « precostituzione del giudice », vale a dire della previa determinazione della competenza, con riferimento a fattispecie astratte realizzabili in futuro, non già *a posteriori*.

Il concetto di « giudice precostituito per legge » è, poi, da intendere soltanto nel senso di una competenza fissata, senza alternativa, immediatamente ed esclusivamente dalla legge, e non già estendersi ad includere la possibilità, in ordine alla stessa materia, dell'alternativa tra un giudice ed un altro, preveduta dalla legge, ma risolvibile *a posteriori*, con provvedimento singolo, in relazione ad un dato procedimento.

L'istituto della proroga della competenza, notoriamente ispirato ad esigenze pratiche di funzionamento degli uffici giudiziari, non rappresenta, fra quelle possibili, una deroga di primaria importanza; ed è a ben più gravi attentati ai diritti del cittadino, a ben diverse deviazioni dal retto svolgimento dei giudizi, che risale il principio della precostituzione del giudice così energicamente e continuamente riaffermato fra le garanzie dello stato di diritto e che ha trovato una sua propria e tradizionale espressione nel concetto di giudice naturale. Pur tuttavia una deroga è impossibile.

Nella norma costituzionale in esame, infatti, nessun elemento si rinviene che consenta di indulgere alla interpretazione più larga; e bisogna d'altra parte riconoscere che, se il principio stabilito dalla norma stessa è quello della precostituzione e quindi della certezza del giudice, una tale certezza non può dirsi realizzata allorché, sia pure per legge, è preveduta un'alternativa come quella dell'articolo 30 del codice di procedura penale. E ciò non senza considerare che precostituzione del giudice e discrezionalità nella sua concreta designazione sono criteri fra i quali non si ravvisa possibile una conciliazione. Se, dunque, il principio della precostituzione del giudice tutela nel cittadino il diritto ad una previa e non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere o, ancora più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato *a posteriori*, in relazione ad un fatto già verificatosi, occorre eliminare ogni provvedimento di proroga di competenza, sia emesso dal pubblico ministero ovvero dal giudice istruttore o dalla sezione istruttoria. Ciò importa che, ai sensi dell'articolo 27 della legge n. 87 del 1953, si debba dichiarare la illegittimità costituzionale anche del terzo comma dello stesso articolo 30 del codice di procedura penale, il quale estende al giudice istruttore od alla sezione istruttoria la stessa facoltà attribuita dal secondo comma al procuratore della repubblica. Non può esservi dubbio che nello identico contrasto con l'articolo 25 venga a trovarsi il secondo comma dell'articolo 31 del codice di procedura penale, che dà facoltà al procuratore della repubblica di disporre la remissione al tribunale dei procedimenti di competenza del pretore; e così anche l'articolo 10 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 835, in forza del quale i procedimenti a carico dei minori degli anni 18, che per l'articolo 9 della stessa legge sono attribuiti

alla competenza del tribunale per i minorenni, possono, con provvedimento insindacabile del procuratore della repubblica presso il tribunale dei minorenni, essere rimessi al pretore.

La Corte, con sentenza 1° dicembre 1958, n. 59, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 133, comma primo, proposizione seconda, del codice di procedura penale, con riferimento all'articolo 24, comma secondo della Costituzione.

La Corte ha motivato tale decisione di incostituzionalità osservando che, nel sistema dell'articolo 133 del codice di procedura penale, nel caso di incompatibilità della difesa di più imputati affidata ad un difensore comune, tale incompatibilità deve essere rilevata dall'interessato in tempo utile appena ne viene a conoscenza; in seguito essa non potrebbe essere opposta, né in via di eccezione, né come motivo di impugnazione. Tale preclusione, stabilita nella seconda proposizione, è palesemente in contrasto col disposto dell'articolo 24 comma secondo della Costituzione, che garantisce l'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento.

Pertanto, tale incompatibilità, che si risolve in mancanza di assistenza difensiva, non può essere rimessa alla valutazione della parte che vi ha interesse e deve essere rilevata in ogni stato e grado del procedimento.

La Corte, con sentenza 14 aprile 1965, n. 25, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 164, n. 3, in relazione agli articoli 423 e 425 del codice di procedura penale, in riferimento all'articolo 21 della Costituzione, limitatamente alle ipotesi di dibattimento celebrato a porte chiuse perché la pubblicità « può eccitare riprovevole curiosità » e per « ragioni di pubblica igiene », nonché nella parte « fino a che siano trascorsi i termini stabiliti dalle norme sugli archivi di Stato », riferita alla ipotesi di cui all'articolo 423 del codice di procedura penale, cioè « quando avvengono da parte del pubblico manifestazioni che possono turbare la serenità del dibattimento », mentre ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo 164, n. 3, del codice di procedura penale, per quanto riguarda le altre ipotesi di dibattimento, tenuto a porte chiuse, previste dagli articoli 423 e 425 del codice di procedura penale.

La Corte ha motivato la declaratoria di incostituzionalità parziale dei citati articoli osservando che la pubblicità del dibattimento è garanzia di giustizia, come mezzo per allontanare qualsiasi sospetto di parzialità. An-

che le norme che disciplinano i casi nei quali, a tutela di svariati interessi, è necessario derogare al principio della pubblicità, debbono attenere al retto funzionamento della giustizia, bene supremo dello Stato, garantito anche esso dalla Costituzione. L'articolo 164, n. 3, limita la libertà di stampa in tutti i casi in cui il dibattimento viene celebrato a porte chiuse con un generico riferimento agli articoli 423 e 425 del codice di procedura penale. Ma non tiene conto della circostanza che, in alcune delle ipotesi previste da tali articoli, ed attinenti soltanto alla presenza fisica del pubblico nelle aule di udienza, il principio della pubblicità del dibattimento viene sacrificato a tutela di interessi che nulla hanno a che vedere con gli interessi della giustizia e che non possono ricevere alcun pregiudizio dalla divulgazione a mezzo della stampa di notizie processuali. Nel caso in cui il dibattimento si tenga a porte chiuse « per ragioni di pubblica igiene in tempo di diffusione di morbi epidemici o di altre malattie contagiose » e nel caso in cui la pubblicità del dibattimento possa « eccitare riprovevole curiosità » il collegamento fra le due tutele non trova alcuna giustificazione e la norma impugnata si pone in contrasto col precetto dell'articolo 21 della Costituzione.

La serenità del dibattimento, volta a garantire l'interesse all'imparzialità della pronuncia ed alla indipendenza del giudice, viene legittimamente tutelata non soltanto escludendo la presenza del pubblico dal dibattimento, ma anche vietando la divulgazione a mezzo della stampa di notizie ad esso inerenti. Infatti, non si può disconoscere che qualora le manifestazioni del pubblico possano turbare la serenità del dibattimento, il pericolo di nocimento sussiste anche successivamente per effetto della divulgazione a mezzo della stampa. Tuttavia non trova adeguata giustificazione il perdurare del divieto « sino a che siano trascorsi i termini stabiliti dalle norme sugli archivi di Stato », in quanto la serenità del dibattimento non corre più alcun pericolo allorché, esauriti i vari gradi di giurisdizione, il processo si sia concluso. Ond'è che la norma impugnata va dichiarata illegittima limitatamente alla parte relativa al tempo in cui ha vigore il divieto di pubblicazione.

Per quanto riguarda le altre ipotesi previste dagli articoli 423 e 425 del codice di procedura penale, la legittimità del divieto di pubblicazione sancita dall'articolo 164, n. 3, stesso codice, si rinviene nella tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti: la sicurezza dello Stato; l'ordine pubblico inteso nel

senso di ordine legale, su cui poggia la convivenza sociale; la morale che va collegata al concetto di buon costume, limite espressamente dichiarato dall'articolo 21; la tutela dei minori. In tutti questi casi, sussistono interessi costituzionalmente garantiti, che appaiono perfettamente idonei a legittimare la limitazione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero.

La Corte, con sentenza del 6 luglio 1965, n. 57, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 173 del codice di procedura penale, in riferimento all'articolo 24 della Costituzione, concernente le modalità delle notificazioni all'imputato renitente, mediante deposito in cancelleria o nella segreteria alla stregua del capoverso primo dell'articolo 170 del codice di procedura penale.

La Corte ha motivato la declaratoria di illegittimità osservando che la norma impugnata ha il carattere di una sanzione per un comportamento processuale dell'imputato. Pur essendo reperibile nel suo domicilio, il renitente non gode del diritto di ricevere notizia degli atti processuali nella forma di notificazione prevista dall'articolo 169 del codice di procedura penale soltanto per non aver ubbidito all'ordine del giudice di presentarsi per l'interrogatorio. Alla forma di notificazione adottata per coloro che possono in qualunque momento essere rintracciati, viene sostituita, senza plausibile motivo, quella del deposito degli atti, la quale non dà la stessa certezza di conoscibilità da parte del destinatario, importando solamente una presunzione legale di conoscenza. Il che costituisce una ingiustificata diminuzione di garanzia del diritto di difesa.

Pertanto, la norma impugnata, che, senza necessità e senza che ne ricorrano i presupposti, prescrive per il renitente la notificazione a termini dell'articolo 170 primo capoverso, limita la garanzia del diritto di difesa per ciò che attiene alla instaurazione del contraddittorio, ponendosi così in contrasto con l'articolo 24 della Costituzione.

La Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 177-bis del codice di procedura penale, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, concernente la disciplina della notificazione degli atti all'imputato all'estero.

La Corte ha motivato la declaratoria di illegittimità osservando e stabilendo che gli imputati dimoranti all'estero hanno facoltà di eleggere domicilio soltanto nel luogo ove si procede; la norma impugnata detta per costoro una disciplina diversa rispetto agli al-

tri imputati, i quali possono eleggere domicilio in qualsiasi località del territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 171 del codice di procedura penale. Siffatto diverso trattamento non è sorretto da una diversità di situazioni che valga a legittimarlo, apparendo evidente che, nella materia regolata dalle norme in esame, gli imputati si trovano in condizioni soggettive ed oggettive identiche, dovunque essi abbiano dimora. Ed invero, l'elezione di un domicilio speciale per le notifiche ha lo scopo di consentire all'ufficio che procede di portare a conoscenza dell'imputato determinati atti, onde metterlo in condizioni di adempiere ai suoi obblighi verso la giustizia, di provvedere alla sua difesa e di tutelare in genere i suoi interessi.

La Corte costituzionale, con altra sentenza del 9 giugno 1967, n. 70, ha ritenuto incostituzionale l'articolo 177-bis del codice di procedura penale, nei limiti in cui consente al giudice di emettere il decreto, di cui all'articolo 170 dello stesso codice, prima che sia trascorso un congruo termine per la elezione del domicilio da parte dell'imputato, in riferimento all'articolo 24, secondo comma (e non all'articolo 3) della Costituzione.

La questione — ha osservato la Corte — appare parzialmente fondata, in riferimento al secondo comma dell'articolo 24 della Costituzione. Vanno tenute presenti le ragioni per le quali tanto il legislatore del 1913, quanto quello del 1955, che ha riprodotto la norma impugnata, hanno ritenuto che il procedimento non possa essere sospeso né ritardato dalle formalità dell'avviso di esso e della elezione di domicilio nel territorio nazionale. Indiscutibili esigenze processuali non tollerano che in attesa dell'elezione di domicilio da parte dell'imputato, sia paralizzata l'attività del giudice, siano sospese la ricerca e la raccolta delle prove, siano danneggiati altri eventuali imputati, i quali potrebbero trovarsi anche in istato di detenzione preventiva. Appare, pertanto, legittima la norma la quale afferma, in via generale, che un atto dipendente esclusivamente dalla volontà dell'imputato non possa influire negativamente sul corso del procedimento.

Va tuttavia rilevato che l'avviso di procedimento con invito alla elezione di un domicilio non può essere considerato una pura formalità oppure un semplice monito, ma è destinato a raggiungere determinati, precisi effetti, che possono compendiarsi nel trovare un punto di incontro nel territorio nazionale fra l'autorità procedente e lo stesso imputato al fine di consentire a questo ultimo l'eser-

cizio del diritto di difesa. E poiché tutto ciò richiede un certo tempo che a volte può essere anche di non breve durata a causa della distanza dello Stato estero in cui il giudicabile si trovi, è evidente che il giudice, pur non sospendendo l'attività istruttoria, non può, senza frustrare gli scopi dell'avviso, emettere immediatamente il decreto di irreperibilità previsto dall'articolo 170 e procedere ad atti cui l'imputato abbia diritto di assistere. Il che trova altresì conferma nella norma del secondo comma dell'articolo 177-bis, secondo la quale il giudice non può emettere il decreto di cui all'articolo 170 se prima non abbia accertato la mancanza di elezione di domicilio da parte dell'imputato e se, quindi, non sia trascorso un congruo termine dalla spedizione dell'avviso di procedimento. Siffatta esigenza venne riconosciuta anche nel corso dei lavori preparatori della legge del 1955, allorché fu avanzata la proposta, non accolta, che l'imputato dovesse procedere alla elezione di domicilio entro il termine di 30 giorni.

La Corte non può tuttavia disconoscere che la prescrizione di un termine sia necessaria onde evitare che, sia pure nei casi limite, possano verificarsi gli inconvenienti lamentati dalla ordinanza di rimessione, con grave pregiudizio del diritto di difesa garantito dalla Costituzione.

La Corte, con sentenza del 5 luglio 1968, ha dichiarato incostituzionali gli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale, nella parte in cui rendono possibile, nelle indagini di polizia giudiziaria ivi previste, il compimento di atti istruttori (interrogatorio, ricognizioni, ispezioni, confronti, perquisizioni) senza l'applicazione degli articoli 390, 304-bis, *ter*, *quater* del codice di procedura penale. La Corte ha ritenuto altresì che, data la dichiarata incostituzionalità parziale degli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale, è (manifestamente) infondata la questione di incostituzionalità dell'articolo 392, primo comma, del codice di procedura penale, il quale, a seguito della sentenza n. 52 del 1965 della Corte costituzionale, non impedisce l'estensione delle garanzie degli articoli 304-bis, *ter* e *quater* del codice di procedura penale alla istruzione sommaria e, perciò, alle indagini di polizia giudiziaria. E, inoltre, che data la dichiarata incostituzionalità parziale degli articoli 225 e 232 del codice di procedura penale, è manifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'articolo 304 del codice di procedura penale (nomina del difensore), che riesce applicabile anche alle indagini di polizia giudiziaria. E infine, ha ritenuto ma-

nifestamente infondata la questione di incostituzionalità dell'articolo 395 del codice di procedura penale, il quale prevede il proscioglimento per insussistenza del fatto o perché lo imputato non lo ha commesso senza interrogatorio di lui né contestazione del fatto medesimo, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

« L'incostituzionalità parziale dell'articolo 232 travolge parzialmente — si legge nella sentenza — anche l'articolo 225 del codice di procedura penale, che, in certi casi, consente il compimento di veri e propri atti istruttori ad iniziativa degli ufficiali di polizia giudiziaria. Qui la gravità degli interventi non promossi dal pubblico ministero sembrerebbe giustificata dalle ragioni della flagranza o dell'urgenza, mentre la violazione del diritto di difesa parrebbe evitata dall'obbligo di osservare le norme sull'istruzione formale e di trasmettere gli atti al procuratore della Repubblica, ma la realtà è ben diversa. La tensione derivante dalla delicatezza delle funzioni, il proposito di scoprire rapidamente i colpevoli, accentuato nei soggetti che con l'attività di polizia giudiziaria alternano compiti di polizia di sicurezza, il timore (connaturato a questa stessa situazione) di non reperire o perdere le prove, la difficoltà di uno stretto controllo da parte del procuratore della Repubblica portano spesso, nell'applicazione pratica, ad allargare il concetto di urgenza o di flagranza al di là delle esigenze che si rivelano talora insussistenti e per le quali d'altra parte bastano le norme dell'istruzione, saggiamente conciliando l'esercizio di quel diritto con le assolute necessità del processo, comprese quelle dell'urgenza (articolo 304-ter, ultimo comma, e 304-quater penultimo comma) ».

La Corte, con sentenza del 22 giugno 1963, n. 110, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 234, secondo comma, in riferimento all'articolo 25 della Costituzione, concernente la facoltà insindacabile del procuratore generale di richiamare gli atti della istruzione formale o sommaria e di rimettere la stessa alla sezione istruttoria.

La Corte ha motivato la declaratoria di illegittimità osservando che l'istruttoria formale, a parte altri rilievi, potendo concludersi con una sentenza di proscioglimento, ha in sé per ciò solo gli estremi della giurisdizione. La sentenza di assoluzione contiene una espresa pronuncia sul fondamento dell'accusa, ed è quindi sentenza di merito al pari di quella pronunciata nel dibattimento. La sua speciale forza di resistenza è un limite alla sua effi-

cacia, con un dato che le nega natura giurisdizionale.

Ora, in forza del secondo comma dell'articolo 234 del codice di procedura penale, il procuratore della corte di appello può spostare la competenza del giudice istruttore senza vincoli di prescrizione legale; e per giunta il suo provvedimento non è soggetto a gravame.

Chiario è che, in tal modo, la designazione del giudice competente per l'istruttoria può avvenire *post factum*, per la sola autorità del pubblico ministero, che può determinarsi anche sulla base di circostanze ignote alla parte privata, prima che inoppugnabili. E va aggiunto che il pubblico ministero, con l'esercizio del suo incontrollato potere, in quanto attrae ad un giudice superiore la competenza per l'istruttoria, toglie alla parte la garanzia del doppio grado di giurisdizione.

E, pertanto, ritiene che la competenza della sezione istruttoria della corte di appello, per rispondere al dettato dell'articolo 25 della Costituzione, potrebbe essere determinata solo mediante la preventiva precisazione dei criteri di collegamento e con esclusione di ogni discrezionalità, in modo che sia consentito pure alla parte privata di far valere ragioni in contrasto con quelle rappresentate dal pubblico ministero.

La Corte costituzionale, con sentenza del 15 dicembre 1967, n. 151, ha dichiarato incostituzionali: l'articolo 376 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la contestazione del fatto e l'interrogatorio dell'imputato ai fini del proscioglimento con formula diversa da quella che il fatto non sussiste o non è stato commesso dall'imputato, in riferimento all'articolo 24 della Costituzione.

Si legge nella sentenza: « Lo stesso legislatore ha riconosciuto, in certi casi, che il proscioglimento può ferire la dignità del cittadino allo stesso modo di una pronuncia di rinvio a giudizio: perciò ha stabilito che esso sia preceduto da interrogatorio o contestazione del fatto così che l'imputato sia messo in condizione di difendersi allo scopo di evitare questo tipo di sentenza (articolo 376, ora impugnato, e articolo 398 del codice di procedura penale); per analogo motivo ne ha sancito la impugnabilità negli stessi ed in altri casi (articolo 387 del codice di procedura penale). Alcune fattispecie, come il proscioglimento per insufficienza di prove, erano già incluse in queste norme al tempo della pubblicazione del codice; altre sono state aggiunte più tardi con la riforma del 1955: e, quali che ne fossero le conclamate ragioni politico-sociali,

non c'è dubbio che fra esse dominava l'esigenza di garantire il diritto di difesa (articolo 24 della Costituzione). Ma il legislatore s'è fermato a metà strada. Non ha considerato che la sentenza di proscioglimento, in altre ipotesi, può contenere o comportare una misura di sicurezza limitatrice di libertà personale (esempio il proscioglimento per totale infermità di mente); in alcune, neanche esse richiamate dall'articolo 376, può avere addirittura effetti infamanti, quanto e più dello stesso rinvio a giudizio (esempio proscioglimento per intossicazione cronica da alcool o da stupefacenti); in tutte, escluse le pronunce emesse perché il fatto non sussiste o non è stato commesso, attribuisce all'imputato un fatto, o non esclude l'attribuzione di un fatto, che può non costituire reato ma tuttavia essere giudicato sfavorevolmente dall'opinione pubblica o comunque dalla coscienza sociale ».

La Corte ha dichiarato incostituzionale lo articolo 389, terzo comma, del codice di procedura penale, per il quale il procuratore della Repubblica procede con istruzione sommaria per i reati di competenza delle corti di assise e dei tribunali, punibili con pena detentiva temporanea o con pena meno grave, in ogni caso in cui la prova appare evidente, nei limiti in cui esclude la sindacabilità, nel corso del processo, della valutazione compiuta dal pubblico ministero sull'evidenza della prova, in riferimento all'articolo 25, primo comma, della Costituzione.

La Corte ha dichiarato, con sentenza del 26 giugno 1965, n. 52, la illegittimità dell'articolo 392 comma primo, del codice di procedura penale nella parte in cui con l'inciso « in quanto sono applicabili » rende possibile non applicare all'istruzione sommaria le disposizioni degli articoli 304-bis, ter e quater dello stesso codice, in riferimento all'articolo 24 della Costituzione ed in seguito alla questione sollevata dal pretore di Imola con ordinanza 4 marzo 1965.

La Corte ha motivato la declaratoria di illegittimità osservando che con la sentenza n. 11 del 1965, in considerazione dell'intento ispiratore della riforma legislativa del 1955, degli orientamenti giurisprudenziali immediatamente successivi a tale riforma, dei generali, autorevolissimi convincimenti della dottrina, aveva ritenuto di dovere escludere ogni contrasto tra l'articolo 392, comma primo, del codice di procedura penale e l'articolo 24 della Costituzione, sul presupposto che il rinvio fatto dall'articolo 392 alle disposizioni relative all'istruzione formale « in quanto sono applicabili » consentisse l'estensione al-

l'istruzione sommaria delle disposizioni degli articoli 304-bis, ter e quater dell'anzidetto codice, riguardanti l'esercizio del diritto di difesa nell'istruzione formale. In tale modo interpretata, la norma avrebbe potuto continuare a vivere nel sistema, in piena armonia con la Costituzione.

L'esperienza immediatamente successiva ha tuttavia rilevato che la giurisprudenza della magistratura ordinaria, la quale fin dal 1958 aveva ritenuto di doversi discostare dalla anzidetta interpretazione dell'articolo 392, che è l'unica non contrastante con il precetto dell'articolo 24 della Costituzione, continua ad escludere che la formulazione dell'anzidetto articolo del codice di procedura penale, dati i particolari caratteri dell'istruzione sommaria, consenta la estensione a quest'ultima delle garanzie del diritto di difesa introdotte nel codice con gli articoli 304-bis, ter e quater.

Interpretata ed applicata in tal modo, la disposizione del primo comma dell'articolo 392 continua perciò a vivere nella realtà concreta in modo incompatibile con la Costituzione, come la Corte ha già diffusamente spiegato nella ricordata sentenza n. 11. È evidente, del resto, che, ove con l'istruzione sommaria dovesse risultare, per natura, incompatibile l'esercizio del diritto di difesa, quel tipo di istruzione sarebbe esso stesso in assoluto contrasto con l'articolo 24 della Costituzione, il quale vuole assicurato il diritto di difesa « in ogni stato e grado del procedimento ».

La Corte rimane però ferma nel convincimento della inesistenza di una naturale incompatibilità dell'istruzione sommaria con l'esercizio del diritto di difesa. Onde contrasta con l'articolo 24 della Costituzione semplicemente il fatto che, nel corso di tale tipo di istruzione, la legge escluda l'esercizio della difesa.

La Corte costituzionale, con sentenza 2 aprile 1964, n. 32, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 392, comma terzo, del codice di procedura penale in riferimento all'articolo 25, comma primo, della Costituzione, nonché degli articoli 270 comma secondo, 272 comma secondo, 280 comma terzo e 395 comma primo del codice di procedura penale, in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ed in riferimento all'articolo 25 della Costituzione.

La Corte ha motivato la declaratoria di illegittimità osservando che la norma impugnata consente al procuratore generale di avo-

care a sé l'istruzione sommaria della causa. Però entro questi limiti non può contrastare con la Costituzione, in quanto nell'avocazione dal procuratore della Repubblica al procuratore generale non v'è mutamento del giudice preconstituito per legge ma sostituzione di un organo del pubblico ministero ad altro organo dello stesso pubblico ministero.

Però il procuratore generale non può rimettere gli atti alla sezione istruttoria; se lo potesse, sottrarrebbe la istruzione della causa al giudice istruttore, il che sarebbe in aperto contrasto con l'articolo 25 della Costituzione. Alla stregua delle superiori considerazioni anche gli articoli 272 comma secondo, 270 comma secondo e 280 comma terzo del codice di procedura penale contrastano parzialmente con la Costituzione.

La Corte costituzionale, con sentenza del 28 aprile 1966, n. 33, ha dichiarato incostituzionale l'articolo 398 del codice di procedura penale (modificato dalla legge 18 giugno 1955, n. 517), limitatamente alla parte in cui, nei procedimenti di competenza del pretore non prevede la contestazione del fatto e l'interrogatorio dell'imputato qualora si proceda al compimento di atti di istruzione.

Si afferma: « non si può disconoscere, infatti, che, nel caso di atti istruttori compiuti dal pretore (a parte la questione teorica sulla configurazione di questo organo giurisdizionale), si è in presenza di uno stato del processo, in cui l'espressa menzione contenuta nel precepto costituzionale ed il rigore con cui deve essere inteso (secondo quanto ha ritenuto questa Corte) esigono la inviolabilità del diritto alla difesa ».

La Corte, con sentenza del 20 dicembre 1968, n. 132, ha dichiarato incostituzionale l'articolo 422 del codice di procedura penale, nella parte in cui prevede la sanatoria della nullità, consecutiva al mancato rilievo del pubblico ministero nel termine di cui all'articolo 412 dello stesso codice, in relazione al precedente articolo 408, anche nei confronti della parte civile, dell'offeso dal reato e del querelante, in riferimento all'articolo 24 della Costituzione.

Nella sentenza è detto: « È, quindi, evidente la formulazione dell'articolo 24 della Costituzione, secondo cui " tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi " e la " difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento ". Perché, come si è rilevato, all'offeso dal reato non è consentito, in dipendenza di fatti a lui non imputabili (omessa citazione in giudizio e mancata deduzione della nullità

entro il termine utile), di determinarsi e di procedere alla costituzione di parte civile, per ed in tutto il tempo ammesso dalla legge (a seguito della discrezionale e razionale valutazione degli interessi in gioco) ».

La Corte costituzionale è stata chiamata ad esaminare la illegittimità costituzionale di altre norme, ma le ha ritenute legittime: l'articolo 15, con la sentenza del 27 dicembre 1965, n. 99; gli articoli 22, 23 e 91 con la sentenza del 27 dicembre 1965, n. 101; l'articolo 28 con sentenza del 19 febbraio 1965, n. 5; gli articoli 45 e 46 del codice di procedura penale e l'articolo 9, comma secondo, del regio decreto 20 luglio 1904, con la sentenza del 13 luglio 1963, n. 130; l'articolo 55, con la sentenza del 3 maggio 1963, n. 50; l'articolo 60 con la sentenza del 22 giugno 1963, n. 109; l'articolo 74 con la sentenza del 7 dicembre 1964, n. 102, e con la sentenza del 24 maggio 1967, n. 61; gli articoli 128, comma secondo, e 131, comma secondo, con la sentenza del 22 dicembre 1964, n. 114; l'articolo 170, con la sentenza del 18 giugno 1963, n. 90; l'articolo 234, comma primo (ulteriori ipotesi), con sentenza del 27 novembre 1963, n. 148; l'articolo 236, con sentenza 12 marzo 1965, n. 13; l'articolo 275, comma primo, con la sentenza del 14 maggio 1966, n. 43; l'articolo 349, ultimo comma, con sentenza 28 novembre 1968, n. 114; l'articolo 376, con sentenza del 15 dicembre 1967, n. 151; l'articolo 392, comma primo, con sentenza del 19 febbraio 1965, n. 11; l'articolo 395, con sentenza del 15 dicembre 1967, n. 151; l'articolo 398, ultimo comma, con la stessa sentenza del 24 maggio 1967, n. 61, nonché del 15 dicembre 1967, n. 151; l'articolo 422, con la sentenza del 20 dicembre 1968, n. 132; gli articoli 435, 436 e 458, con la sentenza 9 luglio 1963, n. 122; l'articolo 449, con la sentenza del 13 luglio 1960, n. 58; gli articoli 488 e 613 con la sentenza del 2 aprile 1964, n. 30; l'articolo 497, comma terzo, con la sentenza del 3 maggio 1963, n. 59; l'articolo 505, con sentenza del 24 maggio 1967, n. 61; gli articoli 506, 507, 508, 509 e 510, con la sentenza del 23 dicembre 1963, n. 170 e con sentenza del 23 marzo 1966, n. 27; l'articolo 510, comma primo, con sentenza del 18 marzo 1957, n. 46; l'articolo 522, ultima parte, con la sentenza del 31 maggio 1965, n. 41; l'articolo 549, con sentenza del 30 giugno 1964, n. 69; l'articolo 553, con sentenza dell'11 dicembre 1964, numero 112; l'articolo 571, primo comma, con la sentenza del 24 gennaio 1969, n. 1; l'articolo 674, n. 1, con sentenza dell'11 luglio 1961, n. 39; l'articolo 11 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, sulla istituzione e sul

funzionamento del tribunale per i minorenni, con sentenza del 15 dicembre 1967, n. 156.

Come appare chiaro moltissime norme sono state investite dall'eccezione di illegittimità costituzionale ed hanno resistito alla critica di incostituzionalità. In alcuni casi è stata rilevata la forza di adeguamento della norma al sistema; in altri casi è stata colta una interpretazione evolutiva.

In molti casi, la Corte ha indicato la necessità di emanare norme; così per la disciplina della riparazione degli errori giudiziari, per citare l'ultima sentenza del 24 gennaio 1969, n. 1, in cui la Corte ha sentito il dovere di dare consigli. In essa (in *Foro Italiano*, 1969, I, pagina 250) si avverte: « Ma l'interposizione di norme legislative di attuazione si rivela, a ben guardare, necessaria anche per quel che concerne gli elementi sostanziali dell'istituto, poiché né la dizione testuale della norma né le risultanze dei lavori preparatori consentono di ritenere con sufficiente certezza che il Costituente abbia in realtà aderito all'una o all'altra nozione dell'errore giudiziario. È noto come si sia talvolta dubitato se l'ultimo comma dell'articolo 24 abbia esclusivo riferimento alla materia penale (come potrebbe trarsi dagli atti della Costituente e sarebbe più conforme alla tradizione dottrinale) od invece si estenda all'intero campo della funzione giurisdizionale (argomentando invece dalla collocazione della norma nel contesto di un articolo che ha riguardo, in tutte le sue restanti disposizioni, a qualsiasi tipo e specie di giudizio). Anche limitatamente alla materia penale, che sola viene in considerazione nel presente giudizio, così come non sarebbe lecito affermare che, per l'articolo 24, l'errore giudiziario meritevole di riparazione si risolve nel solo errore di giudicato, altrettanto infondato sarebbe all'opposto leggervi l'implicita prescrizione che la riparazione debba necessariamente spettare anche a chi sia stato riconosciuto innocente in istruttoria o a seguito di pubblico dibattimento, dopo aver subito una privazione di libertà personale. Né argomento decisivo in favore della seconda alternativa potrebbe desumersi coordinando la disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 24 con l'articolo 13, e sottolineandone in tal modo l'aspetto di rafforzamento ed ulteriore presidio delle garanzie della libertà personale, poiché lo stesso articolo 13 riproporrebbe a sua volta il problema, che spetta al legislatore risolvere, se l'istituto della riparazione degli errori giudiziari debba restringersi ai casi di carcerazione ove interveniva o sia intervenuta sentenza irrevocabile

di condanna, o debba invece comprendere qualunque caso di carcerazione preventiva, ingiustamente scontata ».

Altre volte, infine, la Corte, esaminando norme del codice penale, indica criteri da seguire per la riforma del codice di procedura penale. Così, per esempio — e questo esempio richiamo, perché si tratta del principio della giurisdizionalizzazione delle misure di sicurezza — nella sentenza del 1° giugno 1967, numero 68 (in *Foro Italiano*, 1967, I, pagina 1366), la Corte, dopo aver dichiarato infondata la questione di incostituzionalità degli articoli 204, secondo comma, e 222, primo comma, del codice penale, che fondano la irrogazione di misure di sicurezza sulla presunzione di pericolosità sociale, afferma: « La garanzia costituzionale inerente alla difesa è riconosciuta nei limiti e nell'ambito della configurazione che ai diritti deriva dal diritto sostanziale (16 giugno 1964, n. 43, *Foro Italiano*, 1964, I, pagina 1532; 11 dicembre 1964, n. 111, *idem* 1965, I, pagina 1; 23 aprile 1965, n. 30, *ibidem* pagina 737). Nella specie la difesa è piena ai fini della verifica giurisdizionale delle condizioni alla cui sussistenza la legge affida la giustificazione dell'irrogazione della misura; tali condizioni disegnano una situazione materiale, e non si riferiscono al modo di svolgersi del processo attraverso il quale la misura può essere disposta, e quindi al modo di quella tutela giurisdizionale cui pertiene il diritto di difesa ».

Dall'esame delle sentenze della Corte emergono i principi ed i criteri su cui deve essere costruito il nuovo processo.

La ricerca è caduta su tutti gli istituti. Ne risulta: che deve essere umanizzato il processo; che deve essere piena la revisione della giurisdizione penale speciale; che devono essere potenziati i principi del contraddittorio e della dialettica del processo; che il sistema delle garanzie della difesa va rivisto anche per il procedimento delle misure di sicurezza; che va svolto appieno il principio della libera ricerca delle prove e del libero convincimento del giudice.

Quanto alle parti processuali, è stata definita la natura del pubblico ministero, quale organo del promovimento e della continuità dell'azione penale e quale consulente del giudice; e sono state indicate le sue funzioni, con l'esclusione di qualsiasi potere dispositivo anche provvisorio, limitativo della libertà personale e, comunque, coercitivo.

È stata esaltata la natura del difensore, quale rappresentante o sostituto processuale

ma anche quale portatore di una funzione pubblica, e cioè difensore della libertà; onde, il fondamento della piena parità del difensore e del pubblico ministero.

Occorre da questi principi dedurre: il riconoscimento, quanto alla libertà personale, del massimo delle garanzie processuali; la immediata eseguibilità di ogni provvedimento concessivo della libertà personale dell'imputato; la eccezionalità della carcerazione preventiva, la quale trova giustificazione soltanto in necessità processuali o di difesa sociale. Essa, pertanto, deve essere limitata al massimo di durata in rapporto alle fasi e ai gradi del procedimento; e la libertà provvisoria deve essere regolata indipendentemente dalla obbligatorietà del mandato di cattura, in considerazione della personalità dell'imputato e della pena già espiata.

Quasi tutti questi criteri sono stati seguiti nella formulazione del progetto della Commissione, e, pertanto, vanno approvati. Occorre ancora, però, ampliare la delega per l'attuazione della norma VI transitoria sulla revisione degli organi speciali della giurisdizione speciale, compreso il riordinamento del tribunale militare supremo, come ho detto prima.

La delega per la riforma del codice di procedura penale richiede anche la formulazione di norme di accettazione dei principi consacrati in convenzioni internazionali, e specialmente europee; si tratta di alcuni principi fondamentali, riscontrati « comuni », pur nelle difformità dei singoli ordinamenti, e pur nella diversità delle premesse ideologiche, storiche e politiche di essi.

Questi principi, allo stato, possono ritenersi « universali », almeno tendenzialmente, in quanto espressione dello stesso grado di civiltà.

Il codice di procedura penale, oltre che ai principi costituzionali, dovrà ispirarsi a tali principi.

La convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957 da Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Repubblica Federale Tedesca, Gran Bretagna, Irlanda del Nord, Grecia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia e Turchia, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 30 gennaio 1963, n. 300, prevede numerose norme di diritto processuale, tra cui merita di essere segnalata quella che introduce un principio nuovo, che potrebbe definirsi del *ne bis in idem* internazionale, in contrasto con quello enunciato dall'articolo 11 del codice penale italiano. secondo cui « il cittadino o lo

straniero è giudicato nello Stato anche se è stato giudicato all'estero ».

La Corte costituzionale è stata chiamata a decidere della eventuale illegittimità costituzionale dell'articolo 11 del codice penale, in rapporto al principio dell'efficacia preclusiva della sentenza penale irrevocabile, il quale, essendo riconosciuto dagli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati moderni, dovrebbe essere assunto a principio di diritto internazionale generalmente riconosciuto e, come tale, vincolante ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione.

La Corte, con sentenza del 12 aprile 1967, n. 48, pur auspicando per il futuro « l'avvento di una forma talmente progredita di società di Stati da rendere possibile, almeno per i fondamentali rapporti della vita, una certa unità di disciplina giuridica e con essa una unità, e una comune efficacia, di decisioni giudiziarie », ha ritenuto che « ben diversa, pur nel suo continuo evolversi, si presenta la realtà attuale, dove la valutazione sociale e politica dei fatti umani, in specie nel campo penale, si manifesta con variazioni molteplici e spesso profonde da Stato a Stato. E ciò in conformità dei diversi interessi e dei variabili effetti e riflessi della condotta degli uomini in ciascuno di essi, con la conseguente tendenza a mantenere, come regola, nella autonomia dei singoli ordinamenti, il principio della territorialità ».

La riforma del codice di procedura penale, deve, pertanto, realizzare quei temperamenti del principio di territorialità imposti, oltre che da uno spirito di collaborazione europea, anche da evidenti esigenze. L'articolo 11 della convenzione europea esclude espressamente la possibilità di concedere l'estradizione « se il fatto per il quale l'estradizione è richiesta è punito con la pena capitale dallo Stato richiedente, mentre il paese richiesto non preveda per quel fatto pena o, qualora la preveda, non l'applichi generalmente; a meno che la parte richiedente non dia sufficienti assicurazioni che la pena di morte non sarà eseguita ».

L'applicazione del principio ha fatto sorgere qualche delicato problema, in relazione ad altra convenzione europea alla quale pure l'Italia ha aderito.

La convenzione per la prevenzione e la repressione del genocidio, approvata dall'Assemblea delle Nazioni unite il 9 dicembre 1948 ed a cui l'Italia ha aderito in data 4 agosto 1952 prevede l'obbligo di concedere l'estradizione per i fatti di genocidio.

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DELL'8 MAGGIO 1969

E poiché molti Stati prevedono per il genocidio la pena capitale, si delinea un possibile contrasto tra l'obbligo di estradizione previsto dalla convenzione sul genocidio e il limite alla estradibilità per i reati puniti con pena di morte, contenuto nell'articolo 11 della convenzione di estradizione.

Un'ulteriore complicazione deriva dal fatto che l'articolo 26, secondo comma, della nostra Costituzione contempla un divieto di estradizione per i delitti politici, mentre anche il genocidio può assumere, e in pratica ha assunto, carattere di delitto politico.

Ora l'articolo 7 della convenzione sul genocidio stabilisce che « il genocidio e gli altri atti elencati nell'articolo 3 non saranno considerati quali crimini politici ai fini della estradizione »; epperò, l'articolo 8 del codice penale considera politico anche « il delitto comune determinato in tutto e in parte da motivi politici ».

La legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1 (pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del 3 luglio 1967) dichiara espressamente: « l'ultimo comma dell'articolo 10 e l'ultimo comma dell'articolo 26 della Costituzione non si applicano ai delitti di genocidio ».

Il codice nuovo di procedura penale, già prima del codice penale, deve adeguare le proprie norme sulla estradizione in rapporto al genocidio ed al delitto politico.

La convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959 dall'Austria, dal Belgio, dalla Danimarca, dalla Francia, dalla Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dalla Grecia, dall'Irlanda, dal Lussemburgo, dai Paesi Bassi, dalla Norvegia, dalla Svezia e dalla Turchia, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 23 febbraio 1961, n. 215, contiene numerose norme con le quali gli Stati contraenti si impegnano a darsi il più largo aiuto giudiziario in tutte le materie di diritto penale comune. Poiché anche questa convenzione contiene una espressa eccezione « per i delitti politici o connessi a reati politici », risorge anche qui il problema della interpretazione da dare alla nozione di « delitto politico » e, quindi, dell'adeguamento delle norme sulla estradizione.

La convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 da 13 Stati (Belgio, Danimarca, Francia, Germania federale, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Sarre, Turchia ed a cui successivamente aderirono Grecia, Svezia, Austria e Cipro).

ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, disciplina principi di grande interesse.

Il primo è più importante principio — in ordine logico — è quello che può essere definito come principio di legalità processuale, inteso come diritto alla giurisdizione o, con una formula di tipo anglosassone, diritto ad un regolare processo (*right to a fair trial*) (articolo 6).

Vi sono tutti i requisiti essenziali della giurisdizione; l'inadempienza, l'imparzialità del giudice, la precostituzione del giudice per legge, la celerità del processo, la buona fede e la probità processuale.

Il secondo principio affermato dalla convenzione europea all'articolo 6, n. 2, è quello della presunzione di innocenza dell'imputato, così formulato: « Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente sino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata ».

Tale formula discosta alquanto dalla « presunzione di non colpevolezza », enunciata nell'articolo 27 della nostra Costituzione.

È discutibile se, con tale formula, la convenzione europea abbia voluto enunciare una regola di giudizio collegata al principio dell'onere della prova, o non abbia piuttosto voluto dettare una regola relativa allo *status* dell'imputato prima della condanna definitiva.

È possibile che abbia voluto enunciare entrambi i principi, senza sottolineare, in particolare, le implicazioni che in un processo di tipo accusatorio (tenuto probabilmente presente dai redattori della convenzione) sono meno numerose che da noi. Il problema della insufficienza di prove — ad esempio — in un processo di puro tipo accusatorio non si pone neppure.

Il terzo principio enunciato dalla convenzione (all'articolo 6, n. 3) è quello del contraddittorio, inteso nel senso più ampio e comprensivo di contraddittorio formale e sostanziale, in cui si inserisce, come un momento essenziale, il diritto di difesa dell'imputato (al quale si riferisce, invece, l'articolo 24 della nostra Costituzione).

L'imputato ha il diritto:

a) ad essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico;

b) di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa;

c) di difendersi da sé o avere l'assistenza di un difensore di propria scelta e,

se non ha i mezzi per ricompensare un difensore, di poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigano gli interessi della giustizia;

d) di interrogare o far interrogare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'interrogazione dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;

e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nella udienza.

Il quarto principio riguarda la libertà personale ed è enunciato non solo con riferimento al processo, ma anche riguardo ad ogni altra possibile causa limitatrice della libertà personale.

L'articolo 5 della convenzione afferma il principio della legalità della custodia preventiva precisando che può essere privato della libertà solo chi:

a) sia in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento legittimamente adottato da un tribunale ovvero per garantire l'esecuzione di un obbligo imposto dalla legge;

b) sia stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente quando vi siano ragioni plausibili per sospettare che egli abbia commesso un reato o vi siano fondati motivi per ritenere necessario di impedirgli di commettere un reato o di fuggire dopo averlo commesso.

Viene disposto, quindi, che « ogni persona arrestata deve essere informata al più presto ed in una lingua a lui comprensibile dei motivi dell'arresto e di ogni accusa elevata a suo carico »; e si prevede espressamente la garanzia giurisdizionale disponendosi che « ogni persona arrestata o detenuta deve essere tradotta al più presto dinanzi ad un giudice o a un altro magistrato autorizzato ad esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere posta in libertà durante la procedura. La liberazione può essere subordinata ad una garanzia che assicuri la comparizione della persona all'udienza ».

Si enuncia, infine, la garanzia dell'*habeas corpus*, formulata nei termini seguenti: « Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha diritto di indirizzare un ricorso ad un tribunale affinché esso decida, entro brevi termini, sulla legalità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegale ».

Sorge il problema più delicato e difficile da risolvere, che riguarda la natura delle norme della convenzione e la loro efficacia

rispetto all'ordinamento interno dei singoli Stati.

Numerosi interrogativi sorgono. La convenzione ha come destinatari gli individui o gli Stati? Le norme convenzionali sono immediatamente precettive e vincolanti (*self executing*) o programmatiche e ad efficacia differita? Qual è il meccanismo giuridico attraverso cui entrano nell'ordinamento interno? Debbono, tali norme, considerarsi costituzionalizzate e quale è la loro precisa posizione nella gerarchia delle fonti?

Non è questa la sede per risolvere tali interrogativi; ci basta averli segnalati.

Diciamo solo che, a nostro parere, si tratta di norme ad immediata efficacia precettiva, che potrebbero avere come destinatari gli stessi individui e non gli Stati.

Sono stati, infatti, creati degli organi internazionali di giustizia, quali la Commissione europea per i diritti dell'uomo e la Corte europea, davanti ai quali i singoli possono convenire gli Stati aderenti per l'inservanza delle norme della convenzione.

L'Italia, pur avendo riconosciuta e resa esecutiva la convenzione, non ha ancora accettato la clausola del ricorso individuale: il che può dare l'impressione che lo Stato italiano abbia voluto sottrarsi al giudizio di tali organi internazionali, la cui giurisdizione è stata riconosciuta da tutti gli altri Stati aderenti alla convenzione (fatta eccezione per la Francia).

Ma, a parte questa questione, mi sembra addirittura indispensabile che il nuovo codice di procedura penale non solo si adegui ai principi, ma preveda norme di coordinamento tra il processo nazionale ed il processo europeo e sopranazionale.

L'unità politica europea si afferma anche nel diritto e per il diritto. (*Applausi al centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Mammi. Poiché non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Carta. Poiché non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

È iscritto a parlare l'onorevole Carrara Soutour. Ne ha facoltà.

CARRARA SUTOUR. Signor Presidente, onorevoli colleghi, a trentotto anni di distanza dall'entrata in vigore del codice Rocco, ed a ventuno anni dall'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica, questa Assemblea infine affronta il tema del processo pe-

nale nella sua complessità: tema veramente esaltante sotto ogni suo aspetto, giuridico, sociale, politico e umano. E tuttavia non si può omettere una sia pur succinta analisi critica circa il modo, i tempi e le priorità seguite nell'avanzare la riforma.

Intanto, non può omettersi di denunciare un vizio d'origine che certo segnerà la futura codificazione in modo determinante: e cioè il ricorso alla delega al Governo. Il travaglio che condusse il legislatore costituente alla formulazione dell'articolo 76 della Costituzione, i limiti entro cui la lettera e lo spirito dell'articolo 76 confinano le possibilità di delega meritavano maggiore rispetto. Nessuno può fondatamente sostenere che gli angusti termini del dettato costituzionale siano comunque tali da contenere una produzione legislativa così ampia e ricca di implicazioni e connessioni quale viene necessariamente ad essere la disciplina del processo penale. Ed in effetti le argomentazioni avanzate a sostegno della delega nelle relazioni Valiante e Fortuna sono alquanto deboli e veramente prive di ogni forza di convincimento; tanto che oso pensare che gli stessi relatori siano stati essi stessi assai poco convinti e si siano piuttosto adeguati a scelte e decisioni che trovano la loro causa in compromissioni solo ed esclusivamente politiche.

La prima argomentazione avanzata nella relazione Valiante riguarda le difficoltà di ordine tecnico-sistematiche, le esigenze di coordinamento e l'impegno e il tempo che un tale lavoro richiedono. Devo subito affermare che, se una simile argomentazione dovesse trovare respiro e divenire a poco a poco un precedente, questa Assemblea correrebbe un pericolo gravissimo, che non esito a definire esiziale. Dietro lo scudo delle difficoltà tecniche, avanzerebbe sempre di più l'azione di svuotamento di potere e di funzioni del Parlamento: azione che ha evidentemente una sua logica politica. Sono convinto infatti che tutto ciò abbia una sua meccanica ed una sua funzionalità; non sono convinto, poi, che questa funzionalità sia costituzionale, e meno che mai democratica. Non credo che tecnocrazia e democrazia possano coincidere, e che pertanto si possa accedere — e meno che mai potrebbe farlo la mia parte politica — ad una simile linea di condotta. Che la ricordata argomentazione si riduca poi ad una scelta politica e che consista in definitiva in una mera affermazione di tale scelta, è fatto che appare in modo inequivoco, solo che si voglia meditare un poco sulla sua formulazione. Intanto, si dà per scontata una quasi conaturata in-

capacità del Parlamento di affrontare e risolvere le difficoltà tecnico-sistematiche della codificazione. « Non va... taciuto — scrive il relatore Valiante — che la nostra produzione legislativa è, per un complesso di cause, spesso imperfetta sotto il profilo tecnico ». L'argomento — che è poi, l'unico tentativo di giustificazione di un certo interesse — richiederebbe una maggiore spiegazione dall'onorevole Valiante: egli dovrebbe farci sapere qual è questo complesso di cause. Siamo tutti — io credo — tenuti e determinati ad eliminarle; o forse — se quelle tali cause di cattiva formulazione legislativa esistono — si vogliono mantenerle?

Quali sono dunque queste difficoltà tecniche? Non esiste forse una Commissione giustizia, che ha egregiamente lavorato — è un riconoscimento generale — alla formulazione di questa legge delega? Non è forse possibile costituire Commissioni speciali? Non è forse vero che si è avanzato dall'opposizione di sinistra (e mi riferisco alla relazione Guidi) il suggerimento di ricorrere all'articolo 85 del regolamento? E quali argomenti sono stati adottati contro l'applicazione di tale articolo? Nessuno, mi pare, nella relazione Valiante; mentre nella relazione Fortuna si dice che tale articolo manca di una prassi collaudata, ma — si riconosce — in fondo appare un buon articolo e, quelle poche volte che è servito, ha dato buon risultato. Allora, se manca di una prassi collaudata, collaudiamolo. Con che spirito affronteremo la riforma del regolamento che è allo studio, se neppure osiamo avvalerci di quello che è già uno strumento esistente, utilizzabile? O forse questa Assemblea non ha chi sappia di codici? O forse non può essa disporre di funzionari della massima competenza e in numero sufficiente? Ma è evidente che queste sono domande retoriche.

La verità è che non esiste alcuna difficoltà tecnica, che non si possa affrontare nello stesso modo — se non in modo migliore — di come la può affrontare il potere esecutivo. Il quale potere esecutivo, quindi, amministri ed eseguisca con la dovuta prontezza i compiti istituzionali che gli sono propri; e non lasci giacenti e senza risposta le istanze dei cittadini, non si distraga dal quotidiano bagaglio di amministrazione per volgere le proprie forze ad un'attività che non gli è propria, e che non è democratico né tanto meno costituzionale che si attardi a svolgere.

Non mi soffermerò molto sulla seconda argomentazione dei relatori per la maggioranza: e cioè che con la delega siano salvi i

principi costituzionali e che l'articolo 76 si attagli in modo particolare ai lavori di codificazione. È fin troppo noto che l'istituto della delega legislativa al Governo incontrò alla Costituente grandi difficoltà; che venne discusso e vagliato nella viva preoccupazione di determinarne i limiti e di farne un istituto fortemente condizionato; che era viva nei costituenti l'avversione per una qualsiasi concessione di potere legislativo in senso proprio al Governo: e ciò tanto più quanto più si aveva viva ed attuale l'esperienza degli strumenti legislativi del precedente regime, da cui l'Italia si era da poco liberata, e non si voleva assolutamente ricadere nella loro opprimente logica. Non vi è dubbio, quindi, che un'interpretazione estensiva della norma tradisca lo spirito della Costituzione, informata in modo reciso ad una non equivoca divisione di competenze tra Governo e Parlamento. L'importanza della materia, che evidentemente attiene all'esercizio delle libertà personali e politiche dei cittadini; la garanzia di un dibattito ampio ed aperto, offerta dalla discussione parlamentare; la necessità di una formulazione articolo per articolo, che non tradisca minimamente, con indeterminazioni o vaghe discrezionalità o, peggio, false e cavillose applicazioni dei criteri e dei principi direttivi posti dal legislatore, lo spirito del dettato costituzionale: sono questi alcuni dei più rilevanti argomenti che militano a favore di una legiferazione che sia e resti del Parlamento in ogni sua fase. E diciamo anche che i cittadini vogliono sapere, vogliono seguire, vogliono partecipare, e che ciò non è certamente agevolato da un tipo di lavoro che avviene al chiuso dei misteriosi uffici ministeriali e non nel libero e pubblicizzabile dibattito parlamentare. A prescindere da una questione giuridica di costituzionalità, o tecnica di adeguatezza di mezzi, c'è una scelta politica che si specifica anche nei modi in cui si addivene alla formazione della legge. Questa, dunque, è anche una questione di procedura, e non so come si possa ipotizzare di conseguire una legge processuale democratica, procedendo intanto non democraticamente alla sua formazione.

La maggioranza presenta il disegno di legge, nella formulazione approvata in Commissione (ove non può negarsi che siano state apportate interessanti modifiche all'originaria proposta, credo soprattutto per le incalzanti pressioni dell'opposizione di sinistra), con lo intento di addivenire all'emanazione di un codice assolutamente nuovo. Tale affermazione viene fatta pesare come un coronamento

e una maturazione di lavoro in antitesi con vecchi disegni e proposte che — si dice — tendevano invece solo all'eliminazione di talune non più tollerabili incongruenze.

« La Commissione — è scritto nella relazione Valiante — ha ribadito tale esigenza, e si è preoccupata di eliminare dal testo del disegno di legge ogni riferimento al codice vigente (pur essendo incorsa in alcune modeste dimenticanze che si proporrà all'Assemblea di eliminare). Nello stesso tempo ha riconfermato che quanto dell'attuale sistema ha fatto buona prova e non è in contrasto con la nuova impostazione, va conservato ed innestato nel nuovo ».

L'ultimo periodo della succitata affermazione è alquanto sospetto, e dimostra formalmente un eclettismo non confacente ai criteri di organicità che dovrebbero stare alla base di una codificazione, e già di per sé dimostrativo dei limiti di novità della codificazione *in fieri*. Quello della conservazione e utilizzazione di quanto c'è di buono nei vecchi istituti è il discorso che è sempre servito a salvarli, salvo il conferir loro una nuova patina meramente estetica, dall'effettivo superamento.

Ma vi sono altre limitazioni all'effettiva novità della riforma che le sono forse formalmente estrinseche, e che tuttavia la condizionano, per implicazioni e connessioni, in modo tale da porsi come prioritaria la loro eliminazione perché si possa fondatamente parlare di novità, perché se ne possa parlare cioè in senso sostanziale. Richiamo a questo proposito l'attenzione dell'Assemblea sulla relazione di minoranza Granzotto, là dove è scritto: « Un secondo fatto gravemente pregiudizievole è dato dalla mancanza, anche come semplice intendimento, di una idonea riforma dell'ordinamento giudiziario, che sta a monte della riforma processuale... Soprattutto concorrerà a svuotare il processo della riforma... la conservazione dell'attuale assetto del pubblico ministero, così incoerente ai fini democratici della Costituzione. Terzo pregiudizio ad una effettiva riforma — continua la relazione Granzotto — deriva dal mantenimento dell'attuale fisionomia della polizia giudiziaria, non specializzata, non dotata di adeguate attrezzature, e, soprattutto, dipendente amministrativamente e quindi gerarchicamente dal potere esecutivo, al quale essa rende conto del proprio operato... Mancata riforma della funzione e della posizione del pubblico ministero, mancata riforma dell'intero ordinamento giudiziario, mancata attuazione di un corpo di polizia organicamente

dipendente dall'autorità giudiziaria costituiscono, nel previsto nuovo processo penale, tre fondamentali contraddizioni che ... riveleranno la natura formale dei mutamenti e la sostanziale conservazione della sua precedente fisionomia poliziesca. In questo contesto verrà vanificato il fine principale di una riforma veramente incidente nelle attuali strutture giuridiche: quello, storicamente determinato, di garantire il cittadino nella sua libertà ».

E a tale scopo, io dico, si è forse affrontato il problema gravissimo, oramai foriero di acutissime tensioni sociali, relativo al diritto di difesa del cittadino? Difesa per tutti, naturalmente: diritto che non può essere condizionato dal censo, e per la cui attuazione — richiesta dalla Costituzione, ma soprattutto dalla coscienza sociale e dal rispetto della dignità umana e dell'effettiva eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge — occorre provvedere, condizionando esso la riforma del processo, che sarà veramente nuovo solo se servirà a dare giustizia a chiunque in diritto — abbia o non abbia di che rispondere per le parcelle di illustri difensori — e in ogni caso: perché la libertà e il diritto non si misurano a peso, anzi la loro offesa ha sempre una dimensione incommensurabile.

Ed ancora: che fine ha fatto la riforma dell'ordinamento penitenziario, cui si è riferito poco fa l'onorevole Pellegrino? Esistono cumuli di atti, di dibattiti, di proposte, di interventi, di studi: almeno — diciamo noi — servissero a mutare i concetti repressivo-punitivo-vendicativi che stanno tutti alla base della detenzione, senza di che il discorso sulla cosiddetta funzione rieducativa della pena appare pura ipocrisia! E nonostante ciò tutto è fermo, e l'acutizzarsi del problema è solo paragonabile all'altrettale noncuranza nell'affrontarlo esecutivamente e quindi nell'unico modo valido.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. È al Senato il disegno di legge sull'ordinamento penitenziario.

LATTANZI. Sono dieci anni che è al Senato! (*Commenti al centro*). C'era anche nella precedente legislatura.

VASSALLI. Nella precedente legislatura si trovava all'esame del Consiglio dei ministri: non è mai arrivato in Parlamento.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ne abbiamo parlato proprio stamattina nella Commissione giustizia di palazzo Madama.

CARRARA SUTOUR. Prendo atto del fatto che quel provvedimento è all'esame del Senato. Comunque, la situazione attuale è quella che è. Vorrà dire che ancora una volta — come del resto verificammo anche in questa discussione — ci si sarà mossi sull'onda delle agitazioni popolari. (*Commenti al centro*). In questo caso, le agitazioni popolari sono quelle dei carcerati, questa è la verità. Ed è il ritardo della riforma che ha determinato le recenti giustifichissime manifestazioni dei detenuti. Noi che esercitiamo la professione forense sappiamo bene che cos'è la detenzione e che cosa significa.

Il processo penale sarà sempre un processo di classe, se non servirà ad un codice penale completamente diverso dall'attuale. Lo so, il disegno di legge sul nuovo codice sostanziale è al Senato; però si tratta di una riforma che, anch'essa, è condizionata dalla mancanza di altre riforme che le stanno « a monte ». C'è una responsabilità politica in tutto questo. Ecco il punto.

Così, dunque, la mia parte politica individua le carenze di riforma che condizionano l'attuale, relativa al codice di procedura penale, in modo da svuotare e rendere velleitaria la dichiarazione che si tratta effettivamente di un nuovo codice. Vedremo in seguito le strutture del meccanismo processuale in sé e per sé, come si evince dal disegno di legge. Ma per intanto non si può non considerare quante e quali lacune esso presenta anche intrinsecamente, lacune che gli vietano di dar corpo — come si dice — non ad un adeguamento del codice Rocco, ma ad un vero « nuovo codice ».

Se si deve intendere che gli istituti sui quali il disegno di legge tace sono *ipso facto* convalidati nella strutturazione che hanno nel codice Rocco (e non si vede come altrimenti dovremmo intendere), si deduce che, per la maggioranza, il procedimento per Cassazione configurato dall'attuale codice va benissimo (non bastano le dichiarazioni platoniche nelle relazioni), che ha fatto — come direbbe l'onorevole Valiante — buona prova e va quindi conservato. A tale proposito vi è solo una breve innovazione introdotta su pressione della opposizione: essa concerne la necessità delle conclusioni della difesa nel dibattimento davanti alla Cassazione; l'emanazione di questo principio dimostra l'incredibile arretratezza sotto il profilo defensionale delle norme relative al procedimento per Cassazione.

Ma non basta. Va tutto bene, evidentemente, per il procedimento contumaciale. Si conferma il procedimento per decreto. Il pro-

cedimento esecutivo, poi, è quasi perfetto, e basta prevedere che i provvedimenti del giudice dell'esecuzione siano notificati al difensore. Nulla è detto circa i conflitti di giurisdizione e di competenza, nulla sulla riabilitazione (che è un istituto invecchiato).

Per questi aspetti, e per gli altri che possono facilmente individuarsi alla luce di una più accurata analisi, il disegno di legge appare carente anche formalmente ed in relazione agli stessi presupposti dichiarati di novità: poiché in tutto l'arco degli istituti appaiono gravi e cospicue soluzioni di continuità, che ne fanno una sostanziale riforma novellistica inquadrata nel sistema vigente. Ma in modo ancor più evidente si ravvisa la sostanziale aderenza della riforma all'attuale regime processuale se si passa all'esame dei principi, e soprattutto dei criteri che, a detta dello stesso disegno di legge, dovrebbero configurare il nuovo processo come attuazione del sistema accusatorio.

Non si poteva più contestare, da nessuno, che il processo penale debba avere i caratteri del sistema accusatorio; non si poteva più negare che le garanzie di libertà del cittadino impongono la scelta di questo sistema; né si poteva negare che tale indirizzo era richiesto dal dettato costituzionale e che ormai la coscienza popolare — cui ripugna la giustizia assunta nel segreto quasi sacerdotale delle vecchie strutture — premeva in tal senso, democraticamente, con un movimento spontaneo insostenibile.

Il principio si è dunque ammesso; ma ora si impone la sua difesa; e lo si difende solo attuandolo. La parità di posizione delle parti; il meccanismo di introduzione delle prove; la pubblicità, l'oralità, l'immediatezza, la concentrazione; il principio, cui tutto è subordinato, della presunzione di innocenza (principio costituzionale) dell'imputato e le esigenze di libertà che a tale principio sono connesse; la separazione delle funzioni (accusa — difesa — giudizio); tutto ciò che costituisce la struttura del processo accusatorio in contrasto inconciliabile con il sistema inquisitorio non può soffrire compromessi o limitazioni; non può che essere coerentemente ed organicamente attuato, dunque, se non si vuole ribaltarne ogni validità e renderlo una formula di copertura per una operazione di ripristino del vecchio processo sotto nuovo nome; e a questo purtroppo sembra che tenda la riforma proposta.

Il mio gruppo presenterà dunque una serie di emendamenti tendenti a salvaguardare, per quanto possibile (poiché abbiamo già detto

quali forti limiti derivino dalla mancanza di riforme nei settori condizionanti il processo), i caratteri del processo accusatorio, del tutto alterati e messi nel nulla dal disegno di legge, nel testo approvato dalla maggioranza della Commissione. In esso si ripropongono infatti, malgrado formulazioni limitative del tutto platoniche, le tre famose istruttorie: quella eseguita dalla polizia giudiziaria, quella compiuta dal pubblico ministero e quella effettuata dal giudice istruttore.

Dall'esame dei punti 20, 21 e 22 dell'articolo 2 del disegno di legge si deduce infatti che la polizia giudiziaria può procedere a veri e propri interrogatori dei sospettati e dei testimoni e può compiere anche atti incidenti sulla libertà dei cittadini, a fini formalmente istruttori. Non ha importanza, evidentemente, il divieto, di cui al punto 21, di verbalizzare gli esami di testimoni e di sospettati del reato, se poi la polizia può trasferire nei propri rapporti le deposizioni secondo la propria interpretazione, e se detti rapporti vengono poi rimessi al magistrato; anzi, tale possibilità, e l'acquisizione agli atti di simili rapporti, costituiscono una gravissima menomazione per la difesa, pregiudicata da una attività istruttoria a cui non ha preso parte.

Occorre quindi ricondurre l'attività della polizia giudiziaria nei suoi limiti congeniali, e ciò, stante la carenza di riforma della polizia giudiziaria già denunciata, in modo inequivocabile. Essa deve limitarsi alle indagini indilazionabili e solo per acquisire fonti di prova reali e segnalare fonti di prova personali. Nessuna istruttoria, dunque, ma solo atti indilazionabili.

Ma ecco apparire nel disegno di legge la seconda istruttoria, quella del pubblico ministero. Inconciliabile con il sistema accusatorio, inconcepibile ormai sotto il profilo storico, il ruolo istruttorio del pubblico ministero deve essere eliminato senza nessuna ombra di compromissione. È questo un punto veramente qualificante e sul quale non sono ammissibili concessioni di sorta. « Promotore dell'azione penale e... parte accusatoria nella dialettica del processo » lo definisce la relazione Granzotto. Il pubblico ministero non deve, nel modo più assoluto, avere autonomamente maggiori poteri di quelli attribuiti alla polizia giudiziaria; deve decidere se sussistono elementi tali da richiedere l'istruzione e deve poi essere l'accusatore: compiti cospicui e distinti da quelli dell'istruttore. Si tratta di ricomporre e ristrutturare, dunque, le funzioni del pubblico ministero, che così

finalmente avrà una sua specifica veste ed una inequivocabile attribuzione di compiti ai fini di giustizia. E non è chi non veda che ancora una volta, oltre ad esigenze tecniche, sistematiche (doppioni, istruttorie ed atti ripetuti) e di speditezza, si salvaguardano così, e solo così, i diritti della difesa che altrimenti nelle operazioni istruttorie del pubblico ministero viene ad essere completamente pretermessa, trovandosi poi di fronte ad una controparte che, già sindacatrice ed inquisitrice, ha acquisito nel processo una veste ed una posizione inconciliabili con il principio di parità. E per ricondurre il pubblico ministero all'esercizio della funzione che gli è propria, occorre stabilire recisamente che le misure di coercizione personale possano essere prese solo dal giudice istruttore e che non competano al pubblico ministero. Esclusivamente al fine del promovimento dell'azione penale, in caso di arresto o fermo effettuato dalla polizia giudiziaria (e ciò — diciamo noi — solo nella flagranza di un grave delitto punibile con la pena della reclusione prevista nel massimo oltre i 15 anni per l'arresto, e anche fuori dei casi di flagranza per colui che è gravemente indiziato di un delitto punibile come sopra; e se vi è fondato sospetto di fuga, per il fermo), il pubblico ministero può emettere un provvedimento di convalida che incida sulla libertà personale. Ma in tale caso appare assolutamente necessario emendare il disegno di legge in modo da sottrarre al pubblico ministero la facoltà di prolungare per 40 giorni la detenzione delle persone nei cui confronti ha convalidato il fermo o l'arresto.

Nel sistema del disegno di legge, infatti, se il pubblico ministero, a disposizione del quale la polizia giudiziaria pone la persona arrestata o fermata, convalida la misura di coercizione, non ha poi altro obbligo se non quello di proporre entro 40 giorni o l'archiviazione o il giudizio immediato o l'istruzione. Non si sa a chi potrebbe ricorrere la persona detenuta nel corso dei 40 giorni, e quindi in ogni caso si creerebbe un potere discrezionale del pubblico ministero di sottoporre per 40 giorni a misure coercitive un qualsiasi indiziato, fermato o arrestato.

Occorre quindi stabilire il principio, che trova forma in un emendamento del mio gruppo, che il pubblico ministero, contemporaneamente all'eventuale convalida dell'arresto o del fermo, deve richiedere l'istruzione: ciò sia a salvaguardia della libertà personale dell'indiziato, sia perché è evidente che se il pubblico ministero ritiene di dover convalidare il fermo o l'arresto, ha già tutti gli ele-

menti che gli sono indispensabili e sufficienti per promuovere l'azione penale, ed è quindi in grado di chiedere l'istruzione e di attendere poi ai suoi compiti di parte accusatrice.

Nella discussione che su questo punto si è svolta all'interno del mio gruppo, si era precedentemente pensato di predisporre un emendamento con il quale si dicesse che la polizia giudiziaria può porre il fermato o l'arrestato a disposizione soltanto del giudice istruttore. Senonché questo, a mio avviso, non è possibile, perché in tal caso noi daremmo alla polizia giudiziaria il potere di promuovere l'azione penale, in quanto il rapporto con il giudice istruttore può avvenire solo sulla base del promovimento dell'azione penale, che soltanto il pubblico ministero può decidere. Quindi a mio avviso, ripeto, non è possibile arrivare a questo; è invece possibile arrivare all'emendamento che ho prima praticamente illustrato, in base al quale il pubblico ministero, se decide di convalidare il fermo o l'arresto, deve immediatamente chiedere l'istruzione. In questo modo l'imputato è garantito nei suoi diritti di libertà, perché il giudice istruttore può prendere tutti i provvedimenti e perché c'è qualcuno al quale ricorrere, mentre a nessuno potrebbe appellarsi se vi fosse il potere incondizionato del pubblico ministero di protrarre per 40 giorni la detenzione dell'indiziato.

Sarebbe aberrante una soluzione contraria, alla quale conseguisse una facoltà veramente impensabile di detenere in carcere persone nei confronti delle quali non esistono elementi tali da determinare una richiesta di promovimento dell'azione penale, o di detenerle solo per vagliare se tali elementi sussistano, per un tempo superiore a 48 ore e senza tutela e possibilità di reclamo alcuno non solo sotto il profilo defensionale, ma addirittura per il fatto della detenzione in sé e per sé. Credo, d'altronde, che si tratti di una vera e propria lacuna del disegno di legge alla quale, comunque, l'Assemblea vorrà porre rimedio.

Sulle garanzie relative alla libertà personale il disegno di legge si articola poi in modo veramente preoccupante. Anche se nella formulazione del punto 38 dell'articolo 2 il lavoro e il dibattito di Commissione sono riusciti a porre in rilievo alcuni elementi limitativi, la disposizione resta di una genericità allarmante, lasciando al legislatore delegato, in una materia così delicata e preminente, ampi margini discrezionali. Ciò deve essere recisamente respinto dall'Assemblea. Non si può lasciare a discrezione del Governo il dare contenuto a termini veramente astratti, vaghi

e suscettibili di diversissima valutazione, quali sono « l'allarme sociale », « la gravità » del delitto, « la pericolosità dell'imputato »; né si può ammettere che tali termini siano concretizzati dal giudice secondo il suo soggettivo, personale, modo di vedere e di intendere che cosa crei allarme sociale e che cosa non lo crei, che cosa sia pericoloso o no.

Viviamo in una società composta, ricca di fermenti, dove la dialettica dello scontro di classe provoca azioni e reazioni continue; dove all'interno della stessa magistratura esistono disparità di vedute e polemiche anche aspre sui concetti e sui principi che devono reggere l'amministrazione della giustizia; sulle stesse considerazioni relative alla costituzionalità di disposizioni di legge, assistiamo diuturnamente allo scontro tra Corte costituzionale e Corte di cassazione; avvertiamo addirittura il rilievo che può avere a volte per un giudizio l'appartenenza del magistrato ad una o ad una altra generazione; ed in tale situazione sarebbe veramente in contrasto con il principio della certezza del diritto ammettere che un cittadino possa essere privato della libertà personale solo in forza dell'opinione che un magistrato possa farsi sulla gravità o sull'allarme sociale del delitto di cui quel cittadino è imputato o addirittura sulla di lui pericolosità.

È evidente che, in ogni caso, non è possibile eliminare la soggettività del giudizio; ma ciò non esclude, anzi postula maggiormente che sia fissato un limite certo, che il giudizio si basi su elementi obiettivi e che ad esso si accompagnino adeguate garanzie di reclamo e di impugnazione e di contraddittorio. Perché, fondamentale, come è scritto nella relazione di minoranza Guidi, è « l'esigenza che il cittadino sappia per quali fatti può essere limitata la propria libertà personale ». È chiaro quindi che il punto 38 dell'articolo 2 va emendato ed a ciò l'Assemblea deve, a mio modesto parere, dedicarsi con la massima obiettività e coscienza e con quella particolare sensibilità che il problema merita, come in ogni caso in cui si tratti di tutelare le libertà fondamentali dei cittadini.

Noi, coerentemente ai presupposti costituzionali del sistema accusatorio, siamo dell' avviso che le misure di coercizione personale non possano mai essere obbligatorie e riteniamo che il disegno di legge vada emendato altresì nel senso che, per potersi disporre la cosiddetta custodia in carcere, oltre ai limiti istruttori già stabiliti, debba trattarsi di una imputazione per delitto la cui pena edittale massima superi i quindici anni di reclusione. Non vedremo altrimenti garantito, secondo i fini

primari stessi del processo, il fondamentale diritto di libertà, che nel caso in esame si compenetra con la presunzione costituzionale di innocenza nei limiti sociali in cui tale principio deve trovare esplicazione.

Solo se la fase preliminare del processo segue il cammino indicato nelle considerazioni sopra svolte, con il dovuto ridimensionamento sia dell'attività della polizia giudiziaria, sia di quella del pubblico ministero e secondo una effettiva e democratica funzionalità dei detti organi, nel massimo rispetto delle garanzie di libertà personale, può correttamente parlarsi di un sistema accusatorio in cui finalmente il processo prenda sostanza nella effettiva parità tra accusa e difesa, che nella fase iniziale si specifica davanti al giudice istruttore. Questa fase, che deve essere limitata agli accertamenti generici ed agli atti non rinviabili al dibattimento, ha — a mio avviso — lo scopo primario di garantire il contraddittorio sulla valutazione degli elementi istruttori comunque indotti e della loro ammissibilità ed influenza e deve garantire in ogni atto in essa compreso l'intervento alle parti processuali.

Il termine « assistenza », usato dal disegno di legge, che (sulla scorta del vecchio codice) limita l'intervento del difensore a pochi atti, non può assolutamente accogliersi; si vorrebbe che il difensore facesse il convitato di pietra nella maggior parte dell'attività istruttoria e soprattutto nei momenti più delicati della stessa: questo è uno dei tanti elementi che determinano la ricostituzione, sotto nuove denominazioni, del processo inquisitorio, e che quindi occorre eliminare senza compromessi.

Anche a questo riguardo il mio gruppo presenterà emendamenti al fine di rendere tale disciplina funzionale e soprattutto aderente al sistema accusatorio.

Personalmente ritengo che lo svolgimento e la definizione della fase istruttoria debba avvenire in pubblica udienza preliminare davanti al giudice istruttore, col contraddittorio delle parti, sullo specifico oggetto già chiarito e relativamente agli elementi di prova già indotti o indicati o da indurre o indicare all'udienza stessa.

Sgomberato il campo da tutte le questioni attinenti a tale aspetto pregiudiziale e formale del processo, il giudice istruttore sarà in grado di stabilire, senza con ciò anticipare in alcun modo il giudizio, se per il difetto di elementi di accusa o per il difetto di validità, ammissibilità o attendibilità o influenza degli stessi, l'imputato debba essere senz'altro pro-

sciolto oppure se debba essere richiesto il dibattimento per la discussione effettiva e la decisione nel merito. Non vediamo alcuna necessità di giudizio immediato; anzi, non vorremmo veder riapparire in questo modo il giudizio direttissimo. Le operazioni preliminari e istruttorie sottoposte a precisi termini di decadenza — come è previsto in vari emendamenti presentati dal nostro gruppo — devono svolgersi rapidamente e la stessa conformazione del processo accusatorio è tale da permetterlo, per cui la previsione del giudizio direttissimo è assolutamente da respingere. In tal modo, dunque, si può pervenire al dibattimento presumendo che, secondo il rito accusatorio, esso sia il momento essenziale e non pregiudicato del processo; il momento in cui, attraverso la *cross examination* e la sostanziale parità tra le parti processuali, tutte le garanzie defensionali sono salve, tutti gli elementi d'accusa e di difesa sono svolti, tutte le prove si acquisiscono veramente, direttamente, con immediatezza, nella concreta osservanza del principio della oralità e della concentrazione.

Ritengo incompatibile con i principi che debbono reggere il dibattimento l'ultima parte del disposto di cui al punto 45 dell'articolo 2. La formulazione adottata (« Il presidente o il pretore possono indicare alle parti l'esame di nuovi temi utili alla ricerca della verità ») è il contemperamento di una ben peggiore dizione già contenuta nel punto 40 del disegno di legge nel testo presentato dal Governo, che prevedeva l'intervento diretto e integrativo del presidente o del pretore nell'interrogatorio dell'imputato, dei testimoni e dei periti. Tuttavia, sono convinto che anche con la formulazione adottata dalla Commissione si incida in modo totalmente negativo ed inaccettabile nel contesto del sistema accusatorio.

Innanzitutto esaminiamo quali possano essere le ragioni addotte a sostegno di tale principio. Pare che il motivo fondamentale sia da ricercare nel timore che « dopo l'interrogatorio incrociato possano sussistere ancora delle lacune e dei vuoti che necessariamente vanno colmati proprio per consentire al giudice di formarsi un esatto convincimento ». Questo ha detto l'onorevole Cavaliere nella seduta del 26 febbraio 1969 in Commissione. A me pare che tale timore derivi da una *forma mentis* radicata in anni e anni di pratica relativa al processo inquisitorio in cui il presidente è « colui che sa », mentre la difesa prega e implora e comunque pende dalle labbra di « colui che sa », in una avvilita po-

sizione subordinata. Cerchiamo di toglierci dalla testa l'idea secondo cui il presidente o il pretore vedono meglio della difesa, ed esaminiamo invece che cosa accadrebbe in pratica se passasse il principio in discussione.

Innanzitutto a me pare che ben difficilmente il pubblico ministero rifiuterebbe di provvedere secondo le indicazioni così date, e mi pare che in tal caso, cioè nel caso di indicazioni date alla pubblica accusa, si avverirebbe una propensione del giudice per il rafforzamento delle tesi d'accusa: il che contrasta con ogni più elementare principio sulla totale obiettività del giudice nel dibattimento. Se le indicazioni poi fossero rivolte alla difesa, oltre al ripetersi dello stesso problema in senso contrario, vi sarebbe il grosso pericolo di una interferenza nello svolgimento della difesa, che potrebbe specificarsi in un consiglio apparentemente favorevole e magari sostanzialmente dannoso, perché non credo che il presidente o il pretore possano addentrarsi nelle tesi difensive vedendole nella loro organicità e sotto la prospettiva dei fatti e degli intendimenti di cui evidentemente solo il difensore è informato e custode al tempo stesso.

Non preoccupiamoci quindi troppo delle « lacune » che possono essere di tutti, accusatori, difensori, giudici e imputati. Preoccupiamoci che tutti siano convenientemente assistiti e che la difesa di ufficio cessi di essere la burla che è oggi. Questo si deve fare e si deve fare subito, prima ancora che sia portata a termine la riforma del codice. Ecco uno dei punti fondamentali, come già ho detto, in cui si specificherà una effettiva unità di rinnovamento. Su questi e su molti altri punti della riforma, non trattati ora, il mio gruppo interverrà ancora in sede di esame degli articoli. Allo stato attuale, posso dichiarare, a nome mio e di tutto il mio gruppo, che il disegno di legge, così come è formulato, non rispecchia le esigenze del processo penale accusatorio e non risponde alle attese della opinione pubblica democratica. Per cui ci esprimiamo negativamente, auspicando comunque che, in sede di esame degli articoli, sia possibile apportare al disegno di legge modifiche che lo rendano almeno più aderente agli stessi principi del sistema accusatorio enunciati nelle relazioni per la maggioranza della Commissione giustizia. (*Applausi alla estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a domani.

**Annunzio
di interrogazioni e di interpellanze.**

BIGNARDI, *Segretario*, legge le interrogazioni e le interpellanze pervenute alla Presidenza.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di venerdì 9 maggio 1969, alle 9,30:

1. — Interrogazioni.

2. — *Svolgimento delle proposte di legge:*

PAZZAGLIA e NICCOLAI GIUSEPPE: Modifica alla disciplina della cessione in proprietà degli alloggi di tipo popolare ed economico dell'Istituto per le case popolari della Società carbonifera sarda (317);

MENICACCI ed altri: Trasferimento allo Stato delle biblioteche che ricevono per legge il terzo esemplare d'obbligo di ogni stampato e pubblicazione ed organizzazione del servizio nazionale di lettura (749);

RAUSA ed altri: Sviluppo e adeguamento delle carriere degli insegnanti di arte applicata negli istituti d'arte (1003);

ROBERTI ed altri: Estensione al personale ausiliario richiamato od assunto in servizio temporaneo di polizia, delle disposizioni di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 19 (1062);

LENTI ed altri: Nuova disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi e dei loro lavorati (1215);

SISTO ed altri: Disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi (1231).

3. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma del Codice di procedura penale (380);

— *Relatori:* Valiante e Fortuna, *per la maggioranza;* Granzotto; Manco; Guidi, *di minoranza.*

La seduta termina alle 20,50.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI
Dott. MANLIO ROSSI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

**INTERROGAZIONI E INTERPELLANZE
ANNUNZIATE**

**INTERROGAZIONI
A RISPOSTA SCRITTA**

SPONZIELLO. — *Ai Ministri dei lavori pubblici e dell'interno.* — Per conoscere quali provvedimenti intendono adottare per eliminare l'arbitrio che si sta consumando in Santa Caterina di Nardò (Lecce), sulla costiera del Salento. Già con esposto al provveditorato alle opere pubbliche di Bari numerosi cittadini lamentarono il denunciato arbitrio consistente in un erigendo edificio per civile abitazione, all'incrocio delle vie Verga e Cantù, il quale, oltre a non rispettare l'arretramento della costruzione dal filo stradale — come la situazione di fatto imporrebbe, tanto più che la costruzione completa un lotto già edificato e trovasi all'incrocio di due vie di cui una è la litoranea — invade anche parte del marciapiede che è suolo pubblico e, inoltre, il fronte dell'edificio prospiciente in via Cantù presenta un oggetto sul marciapiede ad una altezza di soli metri 2,80 dal piano del marciapiede all'introdosso dell'oggetto stesso.

Trattasi evidentemente di licenza di favore rilasciata dal sindaco del comune di Nardò in violazione alle norme urbanistiche ed in spregio ai diritti altrui. (4-05746)

CUTTITTA. — *Al Ministro della difesa.* — Per conoscere i motivi per i quali non si è voluto aderire alla richiesta presentata dalla medaglia d'oro tenente colonnello di ruolo ordinario Ettore Viola il 20 settembre 1968 di potere avere conoscenza della motivazione riguardante il suo passaggio in servizio permanente effettivo per merito di guerra nel grado di sottotenente, per azioni belliche compiute nel novembre 1915 alle Cave di Selz (Carso). (4-05747)

BIANCHI FORTUNATO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per chiedere quali iniziative intende assumere il Governo in relazione ai gravissimi danni causati dalla alluvione che in questi giorni ha colpito la provincia di Pavia e particolarmente le zone di Mortara e di Casteggio. Infatti già da un primo sommario accertamento risulta che i

danni subiti dalle aziende industriali, artigiane, agricole e commerciali nonché dai cittadini per le loro abitazioni ammontano ad una somma valutata a oltre tre miliardi. Nel dare atto della tempestività con cui gli enti preposti sono intervenuti per alleviare il grave stato di disagio delle popolazioni colpite, l'interrogante chiede che vengano con urgenza assunti i provvedimenti atti a ripristinare le normali condizioni di vita e di lavoro in conformità ai criteri di intervento adottati in precedenti casi analoghi di gravi calamità atmosferiche. (4-05748)

MAULINI E JACAZZI. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere se, avuto presente che per effetto dell'articolo 112 della legge 3 aprile 1958, n. 460, il Ministero dell'interno emana ogni anno concorsi di avanzamento a carattere interno, per posti di sottufficiale, nelle guardie di pubblica sicurezza, dove un certo numero di posti è riservato agli appuntati, non ritenga opportuno emanare norme affinché, i dichiarati idonei, ma non vincitori, vengano successivamente nominati sottufficiali, con rispetto della graduatoria, nei posti riservati di anno in anno.

Ciò per ovviare all'inconveniente che determinati concorrenti, anche non più giovani e ricchi di esperienza siano, più volte, dichiarati idonei e mai nominati sottufficiali. (4-05749)

GIOMO. — *Ai Ministri dell'interno e dei lavori pubblici.* — Per conoscere quali provvedimenti urgenti il Governo sta prendendo di fronte alla inondazione della città di Mortara allagata dalle acque del torrente Arbogna e dal cavo Plezza. La città è per metà invasa dalle acque, un migliaio di persone sono bloccate nelle case, i danni sono gravissimi ed esiste uno stato di emergenza in tutta la zona. Si chiede inoltre se il Governo ha potuto fare un primo bilancio del disastro e se non ritiene di intervenire, dato il sempre più frequente ripetersi di disastrose alluvioni, non già con provvedimenti frammentari e particolaristici, ma con interventi che garantiscano permanentemente la difesa del suolo, la regolamentazione del regime delle acque secondo una visione globale dei suoi vari aspetti socio-economici, agricoli, di assetto territoriale e di opere pubbliche. L'interrogante chiede inoltre quali provvedimenti urgenti il Governo intenda prendere per alleviare i danni alla popolazione di Mortara. (4-05750)

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DELL'8 MAGGIO 1969

CACCIATORE. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per conoscere i motivi per i quali, a distanza di oltre un anno dalla legge 18 marzo 1968, n. 263, l'assegno vitalizio annuo di lire 60.000 è stato concesso fino ad oggi soltanto a pochissimi combattenti della guerra 1915-18.

L'interrogante rileva che ormai detti vecchi combattenti hanno tutti già oltrepassato il settantesimo anno di età e che quindi aspirano, prima che la morte li raggiunga, a vedersi corrisposto almeno per qualche anno o qualche mese il ben modesto assegno di appena lire cinquemila mensili. (4-05751)

ORILIA E GRIMALDI. — *Ai Ministri del tesoro e del lavoro e previdenza sociale.* — Per conoscere, nel quadro della auspicata necessità di una riforma delle strutture borsistiche italiane, quale valutazione si voglia dare fin d'ora dell'esistenza in Italia di mercati finanziari che in modo primario contribuiscono alla trattazione dei valori mobiliari, e di altri mercati finanziari minori la cui vita è esclusivamente riflesso delle borse maggiori, con una inevitabile accentuazione in esse di fenomeni speculativi, cosa che sugli altri mercati viene meglio corretta dall'entità dei quantitativi trattati.

Il fenomeno e lo squilibrio sono tanto più rilevanti in quanto in dette borse minori le strutture sono rimaste assai arretrate nei metodi di lavoro e di direzione, come dimostra il fatto che in taluni di questi mercati le funzioni direttive sono ancor oggi espletate da agenti di cambio ultrasettantenni (di un novantenne addirittura nella borsa di Bologna), quando la legge ormai stabilisce in 70 anni il limite massimo di età per l'attività di agenti.

Questo mentre nelle borse maggiori, con l'eccezione di quella di Roma, si è provveduto a un rinnovamento e a un ringiovanimento effettivo dei gruppi dirigenti.

Né va trascurato il fatto che proprio nelle borse minori i contratti di lavoro per il personale dipendente vengono più frequentemente violati o quanto meno non applicati, in dispregio al principio dell'*erga omnes*.

(4-05752)

NICCOLAI GIUSEPPE E ABELLI. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se è a conoscenza che, ancora una volta, poche ore di pioggia sono state sufficienti nell'Astigiano, nell'Albese, nell'Alessandrino e nel

Vercellese, per seminare morte, allagamenti, crollo di case, danni;

per sapere se è a conoscenza che per le medesime cause, che ormai si ripetono ad ogni primavera e autunno, si raccolsero nel gennaio 1959 a Enna 10 morti; nel settembre 1960, dalle Alpi al Lazio, 12 morti e miliardi di danni; nel dicembre 1960 la catastrofe del Polesine, con 9 morti a Promollo in Piemonte; nel novembre 1962 sei morti sempre in Piemonte; nel settembre 1965 40 morti nell'Italia settentrionale; nel novembre 1966 il disastro di Firenze, le tragiche alluvioni del Friuli e del Trentino, con 60 morti; nel novembre 1968 il disastro del Biellese e Novarese con morti e distruzione;

a chi si debbono « addebitare » tali morti e tali sciagure che, ritmicamente, si ripetono;

per sapere come si possa, in questa situazione di continuo pericolo, pretendere di lavorare, impiantare industrie, commerci, programmare quando « tutto » (perfino la vita!) può andare in malora a causa di poche ore di pioggia;

per sapere i motivi per i quali, davanti a questa drammatica situazione, la relazione De Marchi sulla sistemazione idraulica e della difesa del suolo, pur consegnata da tempo al Parlamento, giace nei cassetti, inosservata.

(4-05753)

SCALIA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere se non ritenga opportuno e necessario ammettere il comune di Ferla (Siracusa) alla concessione del contributo di cui alla legge 3 agosto 1949, n. 589, sulla spesa occorrente per il completamento dei lavori di costruzione del mattatoio.

(4-05754)

SCALIA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere se non ritenga necessario ed opportuno ammettere il comune di Ferla (Siracusa) alla concessione del contributo di cui alla legge 9 agosto 1954, n. 645, sulla spesa occorrente per il completamento dei lavori di costruzione della scuola materna.

(4-05755)

SCALIA. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere quali provvedimenti sono stati assunti nei confronti dei dirigenti della Mutua provinciale di malattia per i coltivatori diretti di Frosinone i quali, in spregio ai diritti garantiti dalla

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DELL'8 MAGGIO 1969

Costituzione, hanno negato al delegato al congresso nazionale del sindacato CISL lavoratori mutue coldiretti, signor Alfredo Costantini, il permesso sindacale per parteciparvi. (4-05756)

SCALIA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere se non ritenga opportuno accogliere la richiesta di ammissione a contributo, ai sensi della legge 3 agosto 1949, numero 589, avanzata dal comune di Antillo (Messina) per la realizzazione della rete fognante nel centro abitato e frazioni. La richiesta di finanziamento è stata avanzata dal comune interessato nel 1957. (4-05757)

SCALIA. — *Al Ministro delle finanze.* — Per conoscere i motivi per cui, malgrado la città di Mistretta (Messina) sia stata dichiarata zona sismica di prima categoria ed epicentro del terremoto del 1967 a norma della legge recante provvidenze per gli eventi sismici in Sicilia, venga assoggettata ad un trattamento differenziato rispetto alle altre zone sismiche di prima categoria (ad esempio del Belice).

Sarà a conoscenza del Ministro, infatti, che Mistretta non ha potuto ottenere la totale esenzione fiscale che le altre zone sismiche hanno ottenuto e come, a seguito di tale fatto, si siano avuti agitazioni e scioperi delle categorie commerciali ed artigiane interessate.

L'interrogante chiede di conoscere quali urgenti interventi il Ministro si ripromette di attuare onde eliminare il legittimo stato di malcontento fra quella popolazione. (4-05758)

PREARO, STELLA, CERUTI, BALDI E PERDONA. — *Ai Ministri del commercio con l'estero e dell'agricoltura e foreste.* — Per conoscere se risponde a verità la decisione delle autorità inglesi di modificare il regime di importazione per le ciliege dall'Italia del nord anticipando la chiusura delle frontiere dal 15 giugno al 31 maggio 1969.

La produzione di ciliege nell'Italia del nord, specie in alcune province, è di notevole importanza e l'Inghilterra ha sempre costituito un favorevole mercato di assorbimento.

L'andamento stagionale dell'anno in corso ritarda purtroppo di 15 giorni circa il pe-

riodo di maturazione e conseguentemente la chiusura delle importazioni da parte dell'Inghilterra provocherebbe la perdita di uno dei più importanti mercati per questo prodotto determinando crisi e scoraggiamento tra i produttori i quali da tempo applicano i più moderni metodi di lotta antiparassitaria per garantire la qualità del prodotto.

Si chiede quindi di conoscere quali provvedimenti d'urgenza si intendono prendere per ripristinare il precedente regime di importazione con l'Inghilterra. (4-05759)

ALINI, AVOLIO E LATTANZI. — *Ai Ministri dell'interno, dei lavori pubblici e dell'agricoltura e foreste.* — Per sapere quali urgenti misure si intendano adottare a sostegno di coloro rimasti danneggiati dalla grave alluvione che ha colpito il 7 maggio 1969 la zona della città di Mortara (Pavia), provocando, nel centro cittadino, danni per circa un miliardo di lire e nelle campagne circostanti danni per 2 miliardi.

Per conoscere altresì quali provvedimenti saranno presi al fine di impedire il ripetersi di tali disastri (una prima alluvione colpì la stessa zona nel 1957), causati, oltre dalla mancanza di argini ai piccoli corsi d'acqua dell'Arbogna, del Plezza, dello Zermagnone e del Fontanile della Barza, anche dall'insufficienza del sistema di tombinature cittadine.

Per tali motivi la città di Mortara è minacciata costantemente, nella stagione delle piogge dal pericolo di alluvioni; ed è veramente tragico pensare che ormai basta un semplice torrentello per provocare danni di questa portata. (4-05760)

TOGNONI E BENOCCHI. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per sapere se è a conoscenza del malcontento dei lavoratori soci della Cooperativa Edil-Trasporti di Travale (Grosseto) i quali, pur essendo tra coloro che prestano attività nei lavori di ampliamento per conto dell'ENEL, sono stati esclusi dalle recenti assunzioni di 90 operai nello stabilimento di Larderello;

e per sapere se non intende intervenire, anche in considerazione dello stato di depressione economica in cui versa il comune di Montieri, affinché questi lavoratori vengano assunti in via definitiva negli stabilimenti dell'ENEL esistenti in zona. (4-05761)

BIAMONTE. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se non ritiene dover rivedere ed emanare norme in materia di concessione dell'aggiunta di famiglia, per i figli maggiorenni iscritti a corsi di studi universitari, dei dipendenti dagli enti statali, parastatali e enti locali i cui figli, per ragioni non dipendenti dalla loro volontà ma per il noto e giustificato movimento esistente nelle università, sono costretti a posticipare di sessione in sessione il conseguimento della laurea. (4-05762)

BIAMONTE. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per conoscere quali provvedimenti saranno adottati in ordine al voto espresso in data 28 aprile 1969 dalla giunta comunale di Ceppaloni (Benevento) inviato al Ministero dell'agricoltura e foreste con il quale la giunta stessa chiede che le zone agricole denominate Iasielli, Caramelli, Taverna Rotola, Selva, Fiume, Santa Maria, Noffo, Giardino, Mai, Rosario, Acquarutto, Zuzolo, Masseria di Barba, Costa di Barba vengano comprese fra le zone agricole del comune di Ceppaloni aventi diritto ai benefici previsti dall'articolo 1 (primo e ultimo comma) della legge 21 luglio 1968, n. 736 e dell'articolo 2 della legge 21 ottobre 1968, n. 1088. (4-05763)

BIAMONTE. — *Al Governo.* — Per sapere se è a conoscenza che a fine aprile 1969 circa 10 milioni di lavoratori non hanno riscosso, per lo sciopero del personale dell'INPS, le prestazioni loro dovute da parte del massimo istituto previdenziale.

Se risulta che il protrarsi dello sciopero diventerà drammatico, da qui a qualche settimana, allorché migliaia e migliaia di tubercolotici, oltre a non essere tempestivamente curati, si vedranno privati del modesto sussidio loro spettante e così le migliaia di disoccupati e di pensionati che il 15 maggio 1969 non potranno, comunque, incassare quanto loro compete.

L'interrogante chiede di conoscere quali misure saranno adottate per risolvere la vertenza dei lavoratori dell'INPS la cui soluzione, per riflesso, risolverà quella di tutti gli assistiti dallo stesso istituto previdenziale. (4-05764)

VAGHI E SANGALLI. — *Al Ministro di grazia e giustizia.* — Per conoscere se, alla luce dei fatti di cronaca che ancora oggi met-

tono in risalto la patetica fuga di un ragazzo in cerca dei genitori che avevano iniziato la pratica per adottarlo e quindi l'evidente necessità di snellire il procedimento per giungere all'adozione di minori in istato di abbandono onde evitare il più possibile di causare deleterie conseguenze sulla personalità degli stessi costretti al ricovero in istituti, anche se ottimi sotto tutti gli aspetti pedagogici, non ha allo studio, in attesa della riforma dell'ordinamento giudiziario, una ristrutturazione degli uffici giudiziari minorili.

È stato accertato infatti, attraverso l'indagine svolta dall'Associazione nazionale famiglie adottive per conto dell'Unione italiana giudici per minori, che, salvo rarissime eccezioni, i giudici tutelari non esercitano alcuna attività di soprintendenza alle tutele dei minori per quanto concerne il loro allevamento, la loro educazione ed istruzione ed ancor più non viene svolto, per impossibilità di tempo, l'esame degli elenchi dei minori ricoverati in istituto di cui all'articolo 314/5 della legge sull'adozione speciale.

Tutto ciò è causa di lentezza nello svolgimento delle pratiche richieste per l'adozione dei minori che esigerebbero invece tempestività oltre a specifica preparazione, sensibilità e competenza in coloro che le svolgono, costringendo così i minori a vivere per lunghissimo e deleterio tempo al di fuori di un nucleo familiare idoneo, affettivo, accettante. (4-05765)

CATELLA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere quali provvedimenti intende adottare per venire incontro con urgenza e priorità alle giuste istanze dei cittadini del comune di Ceresole Reale (Torino) in materia di viabilità, istanze di cui si è fatto portavoce il sindaco con la sua lettera numero 473 del 12 aprile 1969 indirizzata al Ministero dei lavori pubblici e che hanno origine dalle seguenti considerazioni:

la strada statale 460, che è l'unica strada di comunicazione che il comune possiede, ad ogni precipitazione atmosferica è soggetta ad interruzioni che si protraggono anche per diversi giorni;

in coincidenza con le recenti feste pasquali la strada statale 460 è stata ancora una volta ostruita dalla caduta di numerose valanghe, il che ha costretto, fra l'altro, la prefettura di Torino a rifornire la popolazione a mezzo elicottero; il grave inconveniente ha inoltre obbligato gli operai della azienda elettrica municipale a percorrere ol-

tre 10 chilometri a piedi, tra difficoltà enormi, per svolgere il regolare turno di servizio presso la locale centrale, come ha obbligato i pochi turisti convenuti per le festività a ritardare di una settimana il rientro alle loro sedi e la ripresa del lavoro; infine gli albergatori che avevano i loro locali prenotati li hanno poi visti andare, per la circostanza avversa, quasi del tutto deserti;

nonostante la particolare amenità della zona nessun impianto sciistico e turistico può venire installato per il continuo pericolo di interruzioni stradali.

Pertanto l'interrogante insiste a sua volta affinché la strada statale 460 venga opportunamente adeguata ai tempi e resa confacente al traffico estivo, nonché percorribile e sicura nel periodo invernale, in modo da garantire ai cittadini di Ceresole Reale condizioni di vita migliori. (4-05766)

ALPINO E DEMARCHI. — *Al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile.* — Per sapere se ritiene davvero legittima, oltretutto consona a giustizia e all'interesse dell'economia, la deroga testé decisa, rispetto al vigente blocco delle licenze per l'autotrasporto di cose, in favore esclusivamente delle aziende autotrasportatrici che si mettano a disposizione dei servizi combinati strada-rotai, onde consentire alla ferrovia di assumere ed effettuare il trasporto e la consegna dei *containers*.

Si rileva che una simile misura, reprimendo e discriminando negativamente il trasporto su strada dei *containers* medesimi, costituisce un'aperta violazione dei principi di concorrenza, sanciti nelle sedi internazionali, e una netta distorsione della libera e più economica scelta degli utenti.

Si chiede nel contempo, per connessione di materia, di conoscere i motivi per cui le ferrovie dello Stato hanno precluso le spedizioni a « bagaglio con colli celeri » nei riguardi di numerose merci, ivi compresa quella sottospecie leggera di *containers* che era costituita dai bauletti con i quali le imprese di confezioni usano oggi spedire la loro produzione. (4-05767)

NICCOLAI GIUSEPPE. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere quanti piani regolatori e piani particolareggiati sono stati affidati, in Italia, dalle amministrazioni comunali all'architetto Luigi Piccinato e alla sua *équipe*. (4-05768)

SANGALLI E VAGHI. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per conoscere se non ritenga necessario ed urgente affrontare il problema dei turni di servizio delle telefoniste addette all'ufficio interurbano di Milano, disponendo affinché essi non vengano protratti oltre le ore 21, in considerazione delle difficoltà che le interessate incontrano nel raggiungere le proprie abitazioni, in alcuni casi a notevole distanza dal luogo di lavoro.

Un provvedimento ispirato a maggiore comprensione non nuocerebbe in alcun modo alla regolarità del servizio e costituirebbe al tempo stesso un riconoscimento doveroso per le esigenze familiari del personale femminile, già particolarmente impegnato nelle ore diurne. (4-05769)

ALPINO E DEMARCHI. — *Ai Ministri delle partecipazioni statali e dell'industria, commercio e artigianato.* — Per sapere se siano a conoscenza del fatto che anche quest'anno, continuando una tradizione ininterrotta di decenni nel corso dei quali lo Stato ha più volte provveduto a ricostituire il capitale consumato dalle perdite, le Cotoniere meridionali hanno presentato un bilancio in passivo, per 1.067 milioni e cioè per oltre il 12 per cento del capitale attuale, e se non ritengono che, senza il continuo e ingentissimo intervento del denaro pubblico, si sarebbe avuto in tale azienda un dissesto anche più grave, in termini di confronto, di quello tanto deprecatò del Cottonificio Valle Susa.

Si chiede di conoscere se, in tale considerazione, non si ravvisa la necessità e giustizia di un analogo apporto pubblico a favore anche della citata azienda piemontese, onde rendere meno sacrificata la liquidazione del passivo e meno difficile una sana impostazione della piena ripresa produttiva della medesima. (4-05770)

ALPINO E DEMARCHI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al ministro dell'interno.* — Per sapere:

1) se il Governo intende continuare ad esporre le grandi città e anche l'intero paese alla barbarica interruzione dei più vitali servizi pubblici, la quale riporta la collettività all'indietro nei secoli, privandola dei benefici del progresso tecnico e civile, e ciò senza alcuna decorosa giustificazione, trattandosi in genere di categorie che godono di trattamenti retributivi, normativi e pensionistici di gran

lunga superiori a quelli della grande maggioranza dei lavoratori italiani, quali consentiti dall'entità del reddito nazionale e dai confronti competitivi con le altre economie;

2) se, nonostante la situazione su accennata, il Governo intende continuare sulla via dei cedimenti, che sconvolgono i bilanci già fortemente dissestati della gran parte dei pubblici servizi e che, tra l'altro, ridicolizzano ogni idea di politica dei redditi e di giusto riparto del monte salari, giustificando una continua effervescenza rivendicativa nelle altre categorie, con le immaginabili scosse a danno della situazione produttiva e monetaria del paese;

3) se non ritengono di dover mobilitare, in appoggio a una più equa e razionale politica in materia, l'opinione pubblica divulgando, attraverso la stampa, gli effettivi trattamenti retributivi e pensionistici dei settori che, trovandosi già in condizioni di rilevante vantaggio, scendono tuttavia in agitazione ed infliggono disagi gravissimi alla comunità e specialmente ai ceti meno abbienti. (4-05771)

SANTONI, ROSSINOVICH, RE GIUSEPPINA, SACCHI, OLMINI, LAJOLO E MALAGUGINI. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per sapere se è a conoscenza che 5 operai di cui due candidati alle elezioni della commissione interna e 2 attivisti sindacali della FIOM-CGIL e della FIM-CISL sono stati licenziati in tronco con lettera recapitata durante la notte dalle guardie giurate della ditta FIAR di Milano nel corso di una normale agitazione sindacale;

che uno dei licenziati era assente dalla fabbrica con regolare congedo;

quali interventi intenda disporre per ottenere la revoca degli ingiustificati licenziamenti e per garantire il rispetto e l'esercizio delle libertà sindacali nell'azienda, soprattutto in rapporto alla profonda indignazione suscitata nei lavoratori e nell'opinione pubblica milanese dall'atto provocatorio che fa seguito ad altri recenti episodi che assumono il significato di un attacco preordinato e intimidatorio nei confronti del movimento rivendicativo dei lavoratori. (4-05772)

CARENINI. — *Al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile.* — Per sapere se ritiene che l'entrata in servizio del secondo radar per l'aeroporto internazionale « Leonardo da Vinci » di Roma-Fiumicino — prevista per la prima decade di maggio — e la conseguente mag-

gior capacità ricettiva dello spazio aereo terminale, valutabile a 40-45 movimenti l'ora, possa trovare riscontro in una corrispondente capacità della infrastruttura aeroportuale al suolo, capacità che, inevitabilmente, per tutta la durata dei lavori di costruzione delle opere prioritarie (pista n. 3, sottopassaggio nord-sud, nuova aerostazione passeggeri e piazzali relativi, ampliamento della esistente aerostazione internazionale) subirà una contrazione rispetto al già modesto livello attuale di 30-35 movimenti/ora, offerto dalle due piste incrociate e dal sistema dei raccordi e delle vie di circolazione, e ciò perché l'agibilità della pista n. 2 e la disponibilità dei piazzali di sosta degli aeromobili e delle strade interne dell'aeroporto subirà una sensibile riduzione per la presenza degli scavi, degli impianti di cantiere e delle opere provvisorie, nonché del movimento degli automezzi e delle macchine edili e stradali, che debbono di necessità lavorare in superficie, stante la particolare costituzione geologica del sedime aeroportuale.

Questa riduzione di capacità ricettiva determinerà prevedibilmente uno squilibrio nel sistema « spazio aereo terminale-infrastruttura al suolo », mentre la ricettività globale dello aeroporto sarà condizionata dalla struttura a più bassa capacità.

Poiché è presumibile che tale squilibrio fra le membrature del sistema operativo dell'aeroporto durerà per almeno un triennio — mentre le operazioni di volo nelle punte di traffico tenderanno a raggiungere, in detto periodo, i 50-60 movimenti orari — l'interrogante chiede di sapere se non possa esser giudicata necessaria la tempestiva adozione di misure provvisorie, atte a realizzare un alleggerimento del traffico aereo sull'aeroporto di Fiumicino nella fase di esecuzione delle opere disposte ed ora avviate per il suo potenziamento.

Sotto l'aspetto infrastrutturale, non mancherebbero nell'area metropolitana di Roma le premesse per siffatto alleggerimento, che varrebbero a riportare la capacità globale dell'aeroporto di Fiumicino al livello dell'intensità del traffico nelle punte, evitando i gravissimi ritardi attuali e prevedibilmente anche futuri (per le ragioni già dette) ed a prevenire una lunga crisi di funzionalità del più grande aeroporto italiano, crisi che apporterebbe discredito e danno duraturi a tutto il Paese. (4-05773)

NICCOLAI GIUSEPPE. — *Al Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile.* — Per sapere se è a conoscenza della pubblicazione « Do-

cumenti sull'Aero club d'Italia, sull'Aero club di Roma e sulla Direzione generale dell'aviazione civile», a cura di Renato Corsini dove vengono rievocate le vicende interne dell'Aero club di Roma attraverso il passaggio dalla presidenza dell'avvocato Bruno de Julio alla gestione commissariale del generale di brigata aerea Aldo Buzzanca;

per sapere come giudica la vicenda relativa al progressivo soffocamento dell'aeroporto dell'Urbe da parte dell'industriale e cavaliere del lavoro Franco Palma, già commissario e poi presidente dell'Aero club d'Italia, che, con la costruzione dello stabilimento farmaceutico Squibb, nelle vicinanze dell'aeroporto dell'Urbe, ne ha ridotto l'agibilità e la sicurezza e tutto con il benessere del generale Santini, direttore generale dell'aviazione civile;

per sapere come giudica l'azione del commissario straordinario dell'Aero club d'Italia dottor Franco Palma che ha promosso un'inchiesta amministrativa nei confronti dell'Aero club di Roma al solo scopo di rimuovere i suoi dirigenti di null'altro colpevoli se non di difendere l'utilità e la funzione dell'aeroporto dell'Urbe dalla solita speculazione edilizia;

per sapere se è vero che è in atto, dietro questa vicenda, il tentativo di vendere all'Ente autonomo case popolari di Roma i terreni oggi utilizzati dall'aeroporto dell'Urbe e ciò perché, caduti i vincoli « aeronautici », i terreni intorno verrebbero convenientemente valorizzati anche dalle « infrastrutture » (acqua, strade, luce, ecc.) che l'Ente autonomo case popolari costruirebbe per il suo « quartiere »;

per sapere cosa intenda fare perché questa « non pulita operazione », fatta sulla pelle dell'aeroporto dell'Urbe, sia evitata; perché detto aeroporto non venga eliminato per favorire la speculazione privata, ma potenziato come eliporto e come base per i nuovi aerei a decollo breve o verticale.

(4-05774)

SULLO. — *Al Ministro della sanità.* — Per conoscere quali iniziative intenda promuovere perché sia insediato al più presto il consiglio dell'Ente ospedaliero provinciale di Avellino, anche in considerazione dei gravosi impegni che attendono l'Ente, in una zona particolarmente depressa anche dal punto di vista igienico-sanitario.

L'interrogante richiama l'attenzione del Ministro sulle circostanze che i nove consi-

glieri sono stati eletti, regolarmente, dagli Enti cui spettava la designazione, e che, pertanto, la prolungata attività del Consiglio del preesistente ospedale civile crea seri problemi di correttezza amministrativa o di legalità, a prescindere da ogni valutazione di costume, dal momento che non ci si limita all'ordinaria amministrazione. (4-05775)

SKERK. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per sapere se è a conoscenza di quanto segue:

1) il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, tramite il Bollettino ufficiale n. 1 del 10 febbraio 1969, bandisce un concorso per i direttori di uffici locali di gruppo *D* ed *E* disponibili per il trasferimento, tra gli altri, anche quelli per la provincia di Trieste. Nella stessa provincia, mentre per gli uffici locali di gruppo *E* di Sistiana e Prosecco è richiesta, giustamente, la conoscenza della lingua slovena, per quelli (uffici locali) di Santa Croce e San Dorligo della Valle, dove pure la maggioranza della popolazione è slovena, ciò non viene richiesto;

2) in diverse altre località della provincia di Trieste, abitate prevalentemente da sloveni, con sedi di uffici locali postali, i titolari o i reggenti, non conoscono lo sloveno il che comporta disagio alla popolazione del luogo. Tra queste se ne citano alcune: Villa Opicina, Prosecco, Santa Croce, Basovizza e Duino;

3) nella regione della Valle d'Aosta e nella provincia di Bolzano, dove agli impiegati ai quali è richiesta la conoscenza della lingua francese, rispettivamente tedesca, viene corrisposta una indennità di lingua. Lo stesso trattamento non viene applicato nei confronti degli impiegati, ai quali si esige la conoscenza della lingua slovena;

4) a Trieste gli uffici centrali postali di smistamento, telegrafici e quelli telefonici, sono sprovvisti di personale, che conosca pure la lingua slovena, per cui spesso si riscontrano dei disguidi, e gravi ritardi, nel recapito. Le lettere con l'indirizzo in sloveno, destinate agli sloveni del circondario triestino, o della città, spesso girano molti giorni, da luogo a luogo, prima di arrivare alla destinazione. Per lo stesso motivo si riscontrano serie difficoltà e disguidi nei rapporti telegrafici e telefonici con la vicina Jugoslavia;

5) quanto sopra descritto succede mentre diversi impiegati, che hanno frequentato le scuole slovene, svolgono il loro servizio presso gli uffici postali di altre province dove

non è necessaria la conoscenza della lingua slovena.

Pertanto l'interrogante chiede al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni se non ritenga necessario di intervenire e prendere dei provvedimenti onde evitare ogni discriminazione nei riguardi della minoranza etnica slovena ed ovviare agli altri inconvenienti citati.

(4-05776)

DI NARDO RAFFAELE. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere i provvedimenti che intende adottare in merito alla vertenza tra gli assegnatari degli alloggi GESCAL del rione Traiano in Napoli (bando 1076 che comprende i comuni di Casoria, Torre del Greco, Afragola e località Secondigliano - via Appia) e la gestione che intende cedere la proprietà degli alloggi medesimi ad un prezzo (lire 1.145.000 a vano) che supera quello praticato dai costruttori privati.

L'interrogante chiede altresì di conoscere se il Ministro ritenga opportuno disporre una inchiesta per accertare le deficienze tecniche delle abitazioni rilevate dagli assegnatari che hanno dovuto sostenere ingenti spese per rendere abitabili gli alloggi in questione.

(4-05777)

FRANCHI, ALFANO E DELFINO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri dell'interno e del bilancio e programmazione economica.* — Per sapere se siano a loro conoscenza le drammatiche condizioni in cui si dibattono le popolazioni delle Valli del Natisone in provincia di Udine per le quali l'Ente regione non ha ancora rivelato la propria esistenza e per conoscere se non intendano disporre un'accurata indagine sulla situazione che attanaglia quella zona particolar-

mente depressa e prendere, di conseguenza, gli adeguati provvedimenti;

per sapere inoltre se sia a conoscenza dei Ministri interrogati l'accurata, sottile e subdola azione che da tempo in quel delicato settore stanno svolgendo i partiti di estrema sinistra, in evidente collusione col regime comunista jugoslavo, per sottolineare una caratterizzazione slava di quelle popolazioni, che invece, hanno sempre sdegnosamente respinto ogni tentativo del genere; per sapere quale giudizio diano circa questo tentativo di sfruttamento della disperata condizione economico-sociale che i partiti di estrema sinistra attribuiscono alla politica di « snazionalizzazione e sradicalizzazione delle popolazioni slovene dalle loro terre con una politica terroristica » (come dice un documento comunista di questi giorni) e quali iniziative intendano prendere nei confronti della azione politica antinazionale svolta principalmente dal partito comunista, da una parte, e nei confronti di una veramente grave situazione economico-sociale, graditissima al PCI per le sue azioni che fortunatamente, ma solo per merito delle stesse popolazioni e non certo per interventi del Governo e della Regione, non hanno trovato seguito alcuno, dall'altra.

(4-05778)

REALE GIUSEPPE. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere se non sia urgente in relazione a quanto certamente sarà acquisito agli atti, disporre il finanziamento necessario per realizzare a Montebello Jonico, frazione Sant'Elia, e la rete fognante che permetterebbe la eliminazione delle acque putride che orlano la strada nazionale, e un plesso di alloggi popolari, ove si consideri la situazione attuale di alcune famiglie costrette a vivere in così dette case socialmente e umanamente provocanti.

(4-05779)

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DELL'8 MAGGIO 1969

INTERROGAZIONI A RISPOSTA ORALE

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri di grazia e giustizia e del turismo e spettacolo, per sapere se sono a conoscenza del grave episodio accaduto a Montepulciano (Siena) dove, il 3 maggio 1969, cinque attori del Gruppo gran teatro sono stati fermati e trasferiti nel locale carcere giudiziario sotto l'imputazione di presunta partecipazione a spettacolo osceno e turpiloquio nel corso della rappresentazione del testo della scrittrice Dacia Maraini *Ricatto a teatro*;

e che la stessa opera era già stata rappresentata in varie città italiane senza dar luogo ad alcuna conseguenza;

e per sapere se e come intendono intervenire, con la massima urgenza, per tutelare la libertà di espressione e di rappresentazione.

(3-01399) « BONIFAZI, GUERRINI RODOLFO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare i Ministri degli affari esteri e del lavoro e previdenza sociale per sapere se siano a conoscenza della decisione del governo elvetico di ridurre, con decorrenza 30 giugno 1969, l'effettivo degli stranieri occupati, in misura del 2 per cento.

« Considerato che il provvedimento è stato adottato per stabilizzare il numero dei lavoratori provenienti dall'estero, conseguentemente all'incremento registrato nel 1968, nonostante le misure di riduzione predisposte negli anni precedenti;

preso atto che, secondo fonti sindacali nazionali, la riduzione del 2 per cento verrebbe assorbita dal numero dei lavoratori italiani che raggiungono l'età pensionabile, e da quello, in misura superiore, dei normali rimpatri volontari, con esclusione dei connazionali che già godono del domicilio svizzero o che risiedono nel territorio elvetico da oltre cinque anni;

ritenuto che ove il provvedimento adottato si ripercuotesse solo sui nostri connazionali, che in Svizzera rappresentano oltre i due terzi della popolazione straniera immigrata, esso potrebbe assumere significato particolare, alla luce della proposta dell'Azione nazionale, movimento elvetico contro l'info-restieramento, di aumentare la quota al 10 per cento;

poiché tra i connazionali già si manifestano con tutta evidenza segni di perplessità,

di insoddisfazione e di timore di licenziamento, che, indubbiamente, non favoriscono quel processo di integrazione, vera meta da realizzare;

risultando che il mercato svizzero del lavoro presentava alla fine di febbraio 1969 una disponibilità di più di tremila posti vacanti e che i lavoratori italiani hanno dato un eccezionale contributo all'economia della Confederazione, immolando anche la propria vita, come a Mattmark ed a Robiei;

tutto ciò premesso l'interrogante chiede quali iniziative si intendano adottare, nella salvaguardia del sacrificio dei nostri connazionali, ancora una volta considerati meramente "unità produttive", perché il provvedimento sia annullato oppure si impedisca che una applicazione discriminatoria colpisca quanti, già occupati, possono vedersi rifiutare il rinnovo del permesso di lavoro.

« Inoltre, chiede se non si ritenga opportuno:

che a coloro che saranno fatti rientrare sia data precedenza nelle liste di occupazione, dovendo essi rinunciare, indipendentemente dalla propria volontà, ad un posto di lavoro sicuro;

che siano tutelati e assistiti da parte delle autorità consolari i connazionali colpiti dal provvedimento e per i quali il rimpatrio in Italia potrebbe costituire motivo di onere insostenibile.

(3-01400)

« VERGA ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro delle finanze per conoscere quali provvedimenti intenda adottare il Governo per risolvere in forma equa la vertenza in atto fra i cottimisti ipotecari e conservatori dei registri immobiliari.

« L'interrogante segnala l'urgenza di un intervento atto ad eliminare con immediatezza, in attesa di una radicale indilazionabile riforma dell'attuale sistema, l'inaudito sfruttamento dei lavoratori addetti alle conservatorie dei registri immobiliari che prestano la loro opera a stipendi di fame nemmeno garantiti e senza una vera sicurezza del posto di lavoro.

(3-01401)

« ABELLI ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro del tesoro, per conoscere i motivi che ritardano ancora il pagamento dell'indennizzo

previsto dalla legge 6 febbraio 1963, n. 404, a favore dei cittadini colpiti da misure di persecuzione nazional-socialiste.

« Riesce difficile pensare che, alla vigilia del 25° anno dalla liberazione dei detenuti nei campi di sterminio nazisti, ancora vengano usate formalità burocratiche che impediscono la liquidazione di questa sia pure simbolica somma agli ex internati e loro superstiti.

« L'interrogante chiede altresì di sapere se il Governo, in occasione del venticinquesimo anniversario della liberazione, non intenda organizzare, a proprie spese ed in collegamento con le varie associazioni antifasciste e di ex internati, dei viaggi nei campi di sterminio nazisti, con la partecipazione, in particolare, di larghe rappresentanze di giovani, affinché possano rendersi conto della realtà di quei luoghi e di come milioni di innocenti, uomini, donne e bambini pagarono il diritto alla pace e alla libertà.

(3-01402)

« ALINI ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, per conoscere se siano al corrente dei vergognosi commenti che la RAI-TV ha dedicato ad una serie di film relativi alle imprese della marina italiana da guerra;

se gli intenti denigratori e disfattistici cui sono stati ispirati detti commenti rispondano ad una direttiva di Governo, dato il regime monopolistico sotto cui trovasi la RAI-TV; oppure se trattasi di incontrollate e sciagurate iniziative di funzionari; e in tal caso quali siano stati i provvedimenti adottati a loro carico.

(3-01403)

« TURCHI, ALMIRANTE ».

INTERPELLANZE

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro della sanità, per sapere:

se sono a conoscenza della drammatica situazione nella quale, da tempo, si dibattono i 600 dipendenti della CRI di Palermo, costretti mensilmente a scioperare per avere corrisposte le retribuzioni;

della posizione illegale del dottore Lo Bianco, nominato presidente dell'ente nel settembre del 1966, senza che, nel frattempo, venisse nominato un regolare consiglio di

amministrazione, e distintosi esclusivamente per l'assunzione e la sistemazione di amici e di galoppini elettorali del suo partito;

delle disastrose condizioni finanziarie dell'ente ormai incapace non soltanto di corrispondere le retribuzioni ai dipendenti, ma anche di far fronte ai notevoli debiti contratti con i fornitori dei medicinali e dei generi alimentari, costretti a sospendere ogni fornitura con gravissime conseguenze sullo stato di salute dei ricoverati, anch'essi costretti a scioperare, e con grave rischio degli infortunati spesso inviati presso altri ospedali per mancanza di medicine di pronto soccorso.

« Gli interpellanti, in presenza di tale gravissima situazione, peraltro più volte denunciata a livello sindacale e parlamentare, e della ormai evidente incapacità della presidenza e della direzione generale di avviare a soluzione la grave crisi che la CRI sta attraversando non soltanto a Palermo, ma su tutto il territorio nazionale, chiedono se il Presidente del Consiglio non ritenga ormai giunto il momento di intervenire energicamente per mettere ordine nell'ente procedendo alla nomina di un commissario straordinario nella sede centrale e in quella di Palermo e disponendo, attraverso il Ministero della sanità, l'assunzione di tutte le misure necessarie per garantire, intanto, le retribuzioni maturate ai dipendenti ed avviando, senza ulteriori indugi, il risanamento e la ristrutturazione della CRI onde garantire tranquillità ai lavoratori, ai ricoverati e a quanti hanno giornalmente bisogno dell'opera preziosa della CRI.

(2-00270)

« MAZZOLA, CECATI, FERRETTI ».

« I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri di grazia e giustizia, dell'interno e del turismo e spettacolo per conoscere:

1) quali provvedimenti il Governo e i dicasteri responsabili intendano adottare di fronte al dilagare incontrollato e moralmente insultante dei film erotici e violenti, che quasi mai offrono una prova d'arte e il cui intento palese e impunito è quello di sfruttare commercialmente i bassi istinti e le curiosità intime degli spettatori meno maturi e più indifesi sul piano morale;

2) quali sono le ragioni precise per cui le dimissioni di magistrati dalle impotenti commissioni di censura non siano state ancora fatte oggetto di esame delle Camere, e quali iniziative si intende prendere intanto per garantire che tempestivamente i film

siano dichiarati visibili o meno agli spettatori, e in particolare ai minorenni;

3) quali siano i concreti impedimenti a procedere, anche nello spirito della legge in proposito vigente, nei confronti di opere cinematografiche universalmente riconosciute impudenti e pervertitrici del buon costume e della pubblica morale;

4) quali ragioni presiedono alle sorprendenti sovvenzioni concesse ai produttori di pellicole che già nel soggetto si preannunciano lesive di ogni pudore e della pubblica decenza, rivelandosi poi spesso di alcun vero pregio artistico, compromettendo anzi il buon nome del gusto e dell'arte cinematografica

italiana per la banalità antiestetica delle sceneggiature e delle immagini.

« Gli interpellanti intanto sollecitano in proposito un'azione pronta, coordinata ed incisiva dei dicasteri e degli uffici competenti, capace di rompere in proposito il circolo vizioso delle omertà e delle connivenze che permettono l'indisturbata quotidiana aggressione alla morale dei cittadini, così dagli schermi come dalle edicole invase di visibilissima pornografia italiana ed estera.

(2-00271) « RAUSA, MEUCCI, ROMANATO ».