

126.

## SEDUTA DI VENERDÌ 9 MAGGIO 1969

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **BOLDRINI**

<b>INDICE</b>		PAG.
	PAG.	
<b>Congedo</b> . . . . .	7807	
<b>Disegno di legge (Presentazione)</b> . . . . .	7811	
<b>Disegno di legge (Seguito della discussione):</b>		
Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma del codice di procedura penale (380) . . . . .	7812	
<b>PRESIDENTE</b> . . . . .	7812	
<b>CATALDO</b> . . . . .	7841	
<b>DI PRIMIO</b> . . . . .	7812	
<b>LENOCI</b> . . . . .	7838	
<b>MENICACCI</b> . . . . .	7817	
<b>SABADINI</b> . . . . .	7829	
		PAG.
<b>Proposte di legge:</b>		
(Annunzio) . . . . .		7848
(Svolgimento) . . . . .		7812
<b>Interrogazioni (Annunzio)</b> . . . . .		7849
<b>Interrogazioni (Svolgimento):</b>		
<b>PRESIDENTE</b> . . . . .		7807
<b>BUZZI, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione</b> . . . . .		7808
<b>FRASCA</b> . . . . .		7810
<b>GIUDICEANDREA</b> . . . . .		7809
<b>Ordine del giorno della prossima seduta</b> . . . . .		7849

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9,30.**

MENICACCI, *Segretario ff.*, legge il processo verbale della seduta antimeridiana del 7 maggio 1969.

(È approvato).

**Congedo.**

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il deputato Cottoni.

(È concesso).

**Svolgimento di interrogazioni.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Interrogazioni.

Le seguenti interrogazioni, che concernono argomenti connessi, saranno svolte congiuntamente:

Giudiceandrea, Caruso e Giannantoni, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri della pubblica istruzione e dei lavori pubblici, « per conoscere i motivi per cui alla distanza di un anno dalla pubblicazione della legge 12 marzo 1968, n. 442 (istituzione di una università statale in Calabria), non sono stati soddisfatti gli obblighi di cui agli articoli 5 e 6 della legge con: l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica per la determinazione di scelta della sede entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge; la nomina da parte del ministro della pubblica istruzione del comitato tecnico amministrativo, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 46 della legge 28 luglio 1967, n. 641, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge » (3-01020);

Minasi, al Governo, « per sapere — preteso che con una precedente interrogazione dell'agosto 1968, rimasta senza risposta, l'interrogante chiedeva i motivi per cui non venne determinata la sede dell'università calabrese entro i novanta giorni, scaduti proprio in quell'agosto, per come disposto dalla norma di legge, e ne sollecitava il provvedimento; e che, ad oggi, nessun Governo ritenne di assumersi la responsabilità di proporre la sede del capoluogo della regione calabrese onde sollecitarne responsabilmente la decisione in sede competente; ritenuto che in questi ultimi mesi viene montata una campagna cam-

panilistica per la sede dell'università e del capoluogo a Reggio Calabria, Catanzaro e Cosenza, con iniziative, riunioni, campagne di stampa che spingono a porre in urto le tre province calabresi (ed a promotori di questa campagna si ritrovano in ogni capoluogo di provincia gli esponenti dei partiti governativi, nonché membri del Governo) — se non intenda assumersi le proprie responsabilità ed, attraverso una valutazione obiettiva quanto responsabile, proporre contemporaneamente una soluzione e per la sede universitaria e per il capoluogo di regione, pretendendo — come ha preteso ed ottenuto la più cieca solidarietà per la politica in atto, che pur ha sacrificato gli interessi di avvenire e di vita di quella regione — dagli esponenti calabresi e dei partiti che lo reggono e del Governo, che abbandonino ogni meschina posizione campanilistica. Se non ritiene che il suo silenzio ed inerzia, nonostante che i novanta giorni previsti dalla norma per la determinazione della sede dell'università siano scaduti da oltre sette mesi e le elezioni regionali, quindi anche in Calabria, debbano aver luogo fra 7-8 mesi, gli attribuirebbero gravi responsabilità per quel che si potrà determinare in Calabria e per la esasperazione a cui tende una lotta campanilistica del genere e per decisioni che potrebbero scaturire nella confusione da intralazzi e compromessi; difatti la voce che corre, e che più esaspera, parla di un compromesso del genere tra alti esponenti di due partiti governativi, adottato sottobanco, per la divisione della torta tra due province, alle spalle della terza. Se non ritiene che il silenzio prolungato del Governo e delle direzioni centrali dei partiti di maggioranza possano indurre a sospettare che la lotta di campanile, alimentata da esponenti dei partiti al Governo, tende ad eludere la soluzione da dare ai problemi di lavoro e di vita portati in evidenza dalle lotte dei lavoratori, studenti e popolazioni calabresi, che tendono ad estendersi ed intensificarsi » (3-01219);

Frasca, Cingari e Napoli, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri del bilancio e programmazione economica e della pubblica istruzione, « per conoscere gli orientamenti del Governo in merito ai criteri che saranno seguiti per la scelta della sede dell'istituenda università in Calabria, soprat-

tutto in considerazione dell'esigenza di evitare che prevalgano valutazioni di ordine municipalistico che possono pregiudicare il carattere moderno e avanzato della nuova università; per sapere, anche allo scopo di eliminare sospetti e diffidenze nell'opinione pubblica calabrese — per altro alimentati dal riprovevole comportamento di determinati settori politici — se non ritengano opportuno rendere pubbliche, nelle forme opportune, le conclusioni della commissione ministeriale per quanto riguarda le alternative esistenti, in ogni caso evitando che il CIPE si pronunzi, come stava per avvenire nella tornata di agosto, prescindendo da un approfondimento che, a parere degli interroganti, dovrebbe essere affidato a un'alta autorità culturale e scientifica (ad esempio il consiglio della facoltà di architettura dell'università di Roma), in grado di esaminare tutti gli aspetti del problema partendo dalle conclusioni della commissione ministeriale. Gli interroganti fanno presente che all'università calabrese sono interessati non soltanto, com'è naturale, i calabresi, ma quanti hanno a cuore la riforma delle strutture dell'università in Italia » (3-01397).

L'onorevole sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione ha facoltà di rispondere.

*BUZZI, Sottosegretario di Stato per la pubblica istruzione.* Indubbiamente, l'onorevole interrogante Giudiceandrea ha perfettamente ragione quando rileva che i termini indicati nella legge 12 marzo 1968, n. 442, non sono stati rispettati. Tale legge infatti, come è noto, stabiliva termini molto precisi per l'assunzione delle decisioni relative alla localizzazione della nuova università della Calabria e per i conseguenti adempimenti relativi all'istituzione del comitato tecnico amministrativo, alla progettazione e a tutti gli atti necessari alla realizzazione della nuova università.

Il Ministero della pubblica istruzione ha indubbiamente una responsabilità preminente nell'attuazione della legge istitutiva. Sin dalla scorsa estate è stato costituito un gruppo di lavoro nell'ambito del Ministero. Tale gruppo di lavoro ha condotto un'indagine obiettiva, tenendo presenti le indicazioni contenute nella legge come criteri generali per l'individuazione della località più opportuna. Si sono, cioè, considerati i rapporti con le altre sedi universitarie, la rete delle comunicazioni, le esigenze della popolazione scolastica locale, le indicazioni del piano di sviluppo della scuola e quelle contenute nel program-

ma economico nazionale. Il documento conclusivo — che, per essere un documento di lavoro, rimane riservato — è stato sottoposto all'esame del Comitato interministeriale per la programmazione economica, il quale, secondo la legge, è tenuto — come è noto — ad esprimere un parere, da utilizzarsi, diciamo così, nell'istruttoria di questa proposta, sulla quale deve pronunciarsi in seguito il Consiglio dei ministri. Successivamente alla pronuncia definitiva del Consiglio dei ministri deve intervenire il decreto del Capo dello Stato, su proposta del ministro della pubblica istruzione.

I ritardi che vengono lamentati non sono, a mio avviso, imputabili all'amministrazione centrale, avendo questa espletato gli atti preliminari, che dimostrano anche qual è il criterio che il Governo intende seguire nella localizzazione dell'università: un criterio, cioè, di obiettività, che tenga conto delle funzioni che la legge attribuisce alla nuova università, sia in rapporto al sistema universitario nazionale, sia in rapporto alle esigenze particolari di quella regione, e sia anche per una sua funzione tutta particolare che questa università può assolvere nel bacino del Mediterraneo.

Probabilmente — e gli onorevoli interroganti hanno dimostrato di tener presente questo aspetto nel contenuto delle loro interrogazioni — influiscono su questo ritardo le discussioni in atto nell'ambiente regionale circa la localizzazione, sulla base di motivazioni che possono anche essere degne di rispetto, sia per le aspirazioni delle singole province, sia per la preoccupazione, per altro legittima, di fare in modo che la nuova università possa consentire il massimo di sviluppo alla regione.

È chiaro che queste discussioni, se rendono doverosa l'attenzione del Governo per interpretarne il significato ed il valore, non debbono tuttavia ulteriormente ritardare gli adempimenti, che già hanno valicato i termini indicati nella legge. È per questi motivi che ritengo di poter concludere affermando che le interrogazioni presentate da diversi gruppi danno motivo al Governo per riaffermare la sua ferma volontà di arrivare, nel più breve tempo possibile, e senza frapporre ulteriori indugi, ad una decisione che sia la più rispondente alle esigenze obiettive individuate tecnicamente nel documento predisposto dal Ministero della pubblica istruzione, e che sia anche la più rispondente possibile alle attese legittime, lo riconosciamo, delle popolazioni più direttamente interessate.

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 9 MAGGIO 1969

PRESIDENTE. L'onorevole Giudiceandrea ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

GIUDICEANDREA. Ritengo di non essermi sbagliato quando mi è parso di avvertire nel tono del suo discorso, onorevole sottosegretario, un notevole imbarazzo, e quasi un senso di umiliazione. Ella, infatti, ha dato l'impressione di non essere convinto delle sue stesse argomentazioni; e come potrebbe essere altrimenti? Per legge, il Governo avrebbe dovuto stabilire la sede dell'università entro il 5 agosto: ed ella viene qui a giustificare il Governo dicendo che nell'estate scorsa — quando cioè la sede avrebbe dovuto già essere stata scelta — il ministro si era fatto promotore di un gruppo di lavoro al fine di fornire al CIPE e al Consiglio dei ministri i necessari elementi obiettivi. Le sue argomentazioni non hanno convinto alcuno, né lo avrebbero potuto, né, in fondo — credo — lo volevano.

Stiamo assistendo ancora una volta, signor Presidente, ad uno spettacolo ormai tradizionale, ad una specie di gioco delle parti tra Governo e deputati meridionali (questa volta calabresi) appartenenti ai partiti di Governo; uno spettacolo tanto più avvilente, malinconico e umiliante, quanto più ormai scoperto. Su un disatteso impegno del Governo in ordine ad un problema importante di una regione meridionale (questa volta la Calabria) le rappresentanze parlamentari della maggioranza governativa elette in quella regione presentano anche loro interrogazioni al Governo; il rappresentante del Governo risponde — o meglio, non risponde — in sostanza dicendo: avete ragione, ma noi non abbiamo proprio direttamente colpa di quanto accade, altri uomini hanno avuto responsabilità di Governo nel settore; ora comunque ci impegniamo perché le cose vadano meglio.

Al Senato, i rappresentanti meridionali (questa volta calabresi) si sono dichiarati insoddisfatti; credo che lo faranno anche qui. E loro convinzione che ormai non si può più attendere, che bisogna intervenire; e già discorsi ben torniti, anche appassionati, sulle condizioni meridionali, sull'importanza e l'urgenza dell'opera. Così il gioco dovrebbe concludersi, con la buona pace di tutti e soprattutto con grande soddisfazione dei padroni, di coloro che contano, delle forze economiche dominanti che determinano la volontà politica del Governo.

Perché, onorevoli colleghi calabresi della maggioranza, umiliando voi stessi, tradendo

i vostri elettori, le popolazioni, continuate non solo a servire, ma a coprire, a proteggere — con danno della vostra stessa dignità — queste forze? Ormai la lotta, la rabbia, la collera delle popolazioni meridionali, la loro raggiunta maturità politica, hanno avvicinato il momento della sconfitta di queste forze. Voi stessi lo avvertite, lo sentite; e allora perché non vi mettete dalla parte delle popolazioni che hanno bisogno di verità, che ormai sanno distinguere la verità? E la verità è che nel Governo c'è la volontà politica di non realizzare l'opera. Il problema della sede? Un alibi per coprire questa volontà.

Quando, nel febbraio del 1968 — forse ella lo ricorderà, onorevole sottosegretario — si discusse nella Commissione pubblica istruzione il disegno di legge sull'istituzione dell'università calabrese, già denunciammo che il rinvio della scelta della sede sarebbe stato un *alibi* per non far nulla. L'onorevole Giuseppe Reale, relatore per la maggioranza, disse che avevamo usato una parola grossa. Era la verità, e poiché l'onorevole Reale in questo momento è assente, devo dargli atto di una certa sensibilità. L'onorevole Luigi Berlinguer, a nome del nostro gruppo, mise in luce l'alternativa di fronte a cui la maggioranza ci metteva: o approvare il provvedimento così com'era, oppure determinarne la caduta pura e semplice. Di fronte a questa tragica scelta, ritenemmo di dover approvare il provvedimento: infatti, se ci fossimo opposti, non si sarebbe fatta né la legge né l'università; accettando il testo che rinviava la scelta della sede, il rischio sarebbe stato di avere la legge ma non l'università. L'esistenza della legge, per altro, avrebbe potuto costituire in futuro un punto di riferimento più utile che non il vuoto totale, ai fini della lotta delle popolazioni. E così è.

Abbiamo lasciato, noi comunisti, che il problema dell'università calabrese fosse il *leitmotiv* della campagna elettorale dei partiti di centro-sinistra: e il partito socialista ne trasse un guadagno di voti. Ma ora non c'è più in Calabria alcuno che sia ancora disposto a dar credito alle promesse del centro-sinistra. Che manchi la volontà politica del Governo di realizzare l'università; che si voglia aggiungere al danno la beffa con lo scaricare in definitiva sulla vocazione campanilistica delle popolazioni calabresi la responsabilità della mancata realizzazione dell'opera, tutto ciò è dimostrato dal fatto che l'autostrada è stata invece realizzata, benché anche per il tracciato di questa si fossero

avuti a suo tempo accanite discussioni e notevoli contrasti.

Onorevole ministro Mancini, sono spiacente di toglierle delle illusioni, ma pare del resto che ella se ne stia convincendo da solo: l'autostrada si è fatta perché era nella volontà dei padroni di farla. Ella non ha meriti particolari. Ne vuole acquisire veramente? Realizzi una seria legge urbanistica, faccia approvare i tanti piani regolatori previsti dalla legge n. 167, che sono insabbiati. Lo spettacolo poco edificante delle reciproche accuse - l'onorevole Frasca parla, nella sua interrogazione, di « riprovevole comportamento di determinati settori politici » - lo spettacolo poco edificante che offrono i rappresentanti calabresi dei partiti della maggioranza non copre più le responsabilità di una classe dirigente e di una linea politica dalle conseguenze nefaste per la Calabria e per il meridione tutto.

Gli spettatori sono smaliziati, onorevoli colleghi. In questo Governo vi sono ben tre sottosegretari ed un ministro calabresi; ma per la Calabria la situazione è peggiore che mai. La triste esperienza fatta sul problema dell'università - come su tutti gli altri problemi importanti per lo sviluppo economico e sociale della regione - sta segnando, però, la fine del paternalismo e del clientelismo; non solo, ma anche la fine del dominio di certe forze.

I giovani della Calabria non accettano più, signor Presidente, onorevole sottosegretario, questi imbrogli. Ormai è diffusa in loro la coscienza che per risolvere i problemi calabresi, o comunque del meridione, sia necessario cambiare politica su scala nazionale. E sanno che per questo è necessario lottare. Sarà proprio la lotta, e solo la lotta, dei giovani, degli studenti, dei contadini e dei lavoratori tutti, ad imporre che l'università in Calabria sia realizzata.

È per questo motivo che dichiaro, a nome anche dei colleghi del mio gruppo, assoluta insoddisfazione per la risposta fornita.

**PRESIDENTE.** Poiché l'onorevole Minasi non è presente, si intende che abbia rinunciato alla replica.

L'onorevole Frasca ha facoltà di dichiarare se sia soddisfatto.

**FRASCA.** Quasi al termine della quarta legislatura, il Parlamento approvò la legge istitutiva dell'università in Calabria. Quello che, dunque, era stato il sogno di tante generazioni di calabresi, diveniva una realtà: la Calabria veniva ad avere una sua univer-

sità, e un'università di tipo nuovo: nel carattere, nelle strutture, nelle discipline.

Noi socialisti salutammo l'approvazione del disegno di legge con particolare soddisfazione, anche per la testimonianza che esso portava della validità dell'azione socialista al Governo, nonché per la capacità che il Governo di centro-sinistra aveva dimostrato - grazie anche alla presenza nel suo seno di un ministro calabrese, l'onorevole Giacomo Mancini - di dare alla Calabria e a tutto il sud un effettivo strumento di progresso, di democrazia e di libera cultura.

Per noi calabresi, aggiungendosi all'« autostrada del sole » e al nuovo sistema viario, al porto di Sibari e all'aeroporto internazionale di Sant'Eufemia, l'istituzione dell'università veniva a rappresentare il completamento delle grandi opere infrastrutturali su cui edificare la piramide dello sviluppo economico e sociale della nostra regione.

Senonché, la mancata soluzione del problema della scelta della sede per la nuova università, che l'articolo 4 della legge istitutiva demandava al ministro della pubblica istruzione, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, doveva smorzare gran parte dell'entusiasmo e delle speranze delle popolazioni calabresi. Ben presto, quindi, tornarono di scena i vecchi personaggi della vita locale calabrese: quei personaggi che, quando fu dibattuto il problema del tipo di università da dare alla Calabria, si dimostrarono nemici giurati di qualsiasi innovazione e fervidi sostenitori delle formule più vecchie e dei contenuti più arcaici, in ciò conseguenti per altro alla loro arretratezza culturale.

Devo anche onestamente dire che l'aver il ministro della pubblica istruzione del tempo presentato al CIPE, in data del 3 agosto 1968, una proposta per la scelta della sede dell'università sfornita di motivazione, se da una parte ha rivelato l'assoluta ignoranza da parte di quel ministro dei problemi calabresi, dall'altra ha dato la stura alla « gazzarra » scomposta e rumorosa cui ho accennato.

Noi socialisti non solo non abbiamo inteso partecipare alla guerra del campanile o alla fiera delle vanità locali, che hanno avuto gli elementi di punta nei vescovi, nei dirigenti del partito comunista, nelle segreterie provinciali della democrazia cristiana, nei presidenti democratici cristiani delle province calabresi e nelle forze dell'oscurantismo politico, sociale e culturale della regione. Per questo, onorevole Giudiceandrea, noi non

ci sentiamo responsabili per il ritardo con il quale viene affrontato il problema della scelta della sede. Il fatto che ella abbia parlato della particolare sensibilità dell'onorevole Reale — che fu il sostenitore del vecchio sistema universitario, comunque di un'università a facoltà decentrate — sta a testimoniare come il partito comunista, sul problema dell'università in Calabria, non abbia mai avuto idee chiare. (*Interruzione del deputato Giudiceandrea*).

D'altra parte, quali sono le proposte dei comunisti? Essi hanno sempre una soluzione facile quando c'è da risolvere problemi che dividono le popolazioni ed i loro rappresentanti. Così, quando si trattò di scegliere il tracciato dell'« autostrada del sole », essi non volevano una sola autostrada, ne reclamavano tre. Allo stesso modo, oggi, non sappiamo quante università vorrebbero per la Calabria i colleghi del partito comunista. Del resto, se i comunisti hanno una soluzione pronta, perché il collega onorevole Giudiceandrea non la indica al Governo e alle popolazioni calabresi? (*Interruzione del deputato Giudiceandrea*).

Il fatto è che, per l'onorevole Giudiceandrea e per i colleghi del partito comunista, è molto facile criticare. Il difficile è operare, e comunque indicare soluzioni concrete. Noi non possiamo seguire i comunisti su questo terreno; per noi, c'è da fare uno sforzo, al livello locale e nazionale, cioè di Governo, perché la scelta della sede venga fatta nel modo più razionale possibile e comunque rispondente ai fini istitutivi della legge stessa. A questo criterio, onorevole Giudiceandrea, il partito socialista italiano si è ispirato, sia quando era al Governo, sia quando era all'opposizione; mentre il partito comunista italiano, che vive in Calabria nella più piatta confusione ideologica e politica, in ogni elezione ha visto sempre di più arretrare le sue posizioni, che a volte sono state dimezzate, come è avvenuto nelle recenti amministrative.

Onorevole sottosegretario, per noi la scelta della sede deve essere fondata su argomenti dell'epoca della programmazione, e non dell'epoca del collegio uninominale: onde bisogna farla conseguire ad un ragionamento unitario, regionale, a contenuto economico, sociale e culturale. Per noi, quindi, la scelta della sede non può avvenire sulla base dell'alleanza di due province contro la terza, ma avendo riguardo, da una parte, alla linea di sviluppo economico sociale già individuata dal comitato regionale per la programmazione economica, e, dall'altra, ai

compiti che l'università calabrese è chiamata ad assolvere, agli aspetti generali della localizzazione e ai requisiti di carattere specifico.

Per questo abbiamo proposto, con la nostra interpellanza dell'autunno scorso, e riproponiamo oggi, con questa mia replica, la nostra vecchia tesi che la scelta della sede dell'università debba essere sottratta ad ogni questione elettorale, clientelista, localistica, municipalistica, e debba invece essere demandata ad un alto consesso scientifico (quale un collegio formato di tre presidi delle più importanti facoltà d'architettura o anche lo stesso consiglio della facoltà d'architettura di Roma) in modo che il Governo — anche sulla base della valutazione economica, sociale, politica e culturale che deve fare il CIPE, nonché sulla base delle indicazioni del gruppo di lavoro che è stato istituito, sentite anche le amministrazioni locali, quanto meno il comitato regionale per la programmazione economica e le amministrazioni provinciali — sia in grado di fare la scelta più giusta.

È con questi intendimenti e con queste precisazioni — non senza avere espresso anche il nostro rammarico per il tempo perduto — che noi chiediamo all'onorevole sottosegretario di far presente al ministro, e agli altri organi responsabili del Governo, che le popolazioni calabresi vogliono l'università; e la vogliono presto, come hanno continuato a ripetere nel corso di tutti questi anni di appassionata battaglia per siffatto sacrosanto obiettivo di civiltà.

PRESIDENTE. È così esaurito lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

#### Presentazione di un disegno di legge.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Chiedo di parlare per la presentazione di un disegno di legge.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GAVA, *Ministro di grazia e giustizia*. Mi onoro presentare, a nome del ministro degli affari esteri, il disegno di legge:

« Ratifica ed esecuzione della convenzione per il commercio del grano e della convenzione per l'assistenza alimentare, adottate a Roma il 18 agosto 1967, ed attuazione del programma di aiuto alimentare della Comunità economica europea a favore dei paesi in via di sviluppo ».

PRESIDENTE. Do atto della presentazione di questo disegno di legge, che sarà stampato, distribuito e trasmesso alla Commissione competente, con riserva di stabilirne la sede.

### **Svolgimento di proposte di legge.**

*La Camera accorda 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:*

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, NICOSIA e PAZZAGLIA: « 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, ROMANATO, LETTIERI, SCIANATICO, CAIAZZA, BORGHI, RACCHETTI, BERTÈ, CATTANEO PETRINI GIANNINA, REALE GIUSEPPE, CAROLI, MEUCCI, MAZZARRINO, ROGNONI, REVELLI e DALL'ARMELLINA: « Sviluppo e adeguamento delle carriere degli insegnanti di arte applicata negli istituti d'arte » (1003);

ROBERTI, PAZZAGLIA e FRANCHI: « 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, ABBIATI, BADINI CONFALONIERI, BIONDI, CANESTRI e PELLIZZARI: « Nuova disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi e dei loro lavorati » (1215);

SISTO, ARNAUD, BALDI, MIROGLIO, TRAVERSA, GIRAUDI, BOTTA, GIORDANO e BODRATO: « Disciplina dei titoli e dei marchi di identificazione dei metalli preziosi » (1231).

### **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 Di Primio. Ne ha facoltà.

DI PRIMIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, io penso che non occorra un lungo discorso per difendere il disegno di legge, che è al nostro esame, dalle critiche che gli muove l'opposizione di sinistra. Esso si raccomanda da sé per la chiarezza dei criteri che lo informano, che dimostrano come il Governo e l'attuale maggioranza si muovano su un terreno importante per la vita della nostra società, in modo aderente non soltanto alle esigenze della Carta costituzionale, ma anche all'esigenza di assicurare un processo il quale garantisca la difesa della libertà e dell'onore dell'individuo, nel temperamento delle necessità della difesa sociale, e la speditezza del processo.

In fondo, le critiche che vengono mosse al disegno di legge sono di due ordini: in primo luogo si afferma che qualsiasi riforma del codice di rito presuppone una riforma dell'ordinamento giudiziario perché essa possa ottenere gli effetti che sono nell'intendimento delle parti più avanzate della nostra società. In secondo luogo si afferma che, pur non potendosi contestare che nel disegno di legge vi sono spunti notevoli per adeguare il nuovo processo penale alle esigenze della Carta costituzionale, tuttavia questi spunti rimangono ancora sul piano del tentativo e non si riesce, per mancanza di coerenza e di volontà politica, a delineare il processo che scaturisce dai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano e dalla esigenza della sua democratizzazione.

Per quanto riguarda la prima critica, io sono d'accordo. Penso cioè che si sfondi una porta aperta quando si afferma che un codice di rito, per quanto avanzato, potrà dare i suoi frutti, potrà effettivamente nella pratica rappresentare una rottura, un rinnovamento rispetto al passato soltanto se sarà garantito da una formazione professionale dei giudici e da un ordinamento della magistratura diversi da quelli attuali. Condivido in modo particolare alcune affermazioni che sono state fatte nel congresso dei comitati di giustizia circa la necessità di una trasformazione, di un profondo rinnovamento del nostro ordinamento giudiziario. E poiché queste cose ho già avuto occasione di dirle in sede di Commissione giustizia, non intendo ritornarci. Però intendo richiamare l'attenzione dell'onorevole ministro su una prassi invalsa in alcuni uffici giudiziari, quella cioè di assegnare alle sezioni penali non i giudici meglio preparati, ma i giudici, dirò con eufemismo, meno preparati: come se la giustizia penale fosse la « cenerentola » dell'attività giudiziale.

ria del nostro paese e non fossero in gioco, nel processo penale, i valori fondamentali della vita dell'individuo, cioè la libertà e l'onore, prescindendo da altre considerazioni di carattere tecnico, che sono importanti e rilevanti e che collocano, indubbiamente, il diritto penale sul medesimo piano di dignità culturale di qualsiasi altro ramo del diritto.

L'opposizione di sinistra, in secondo luogo, taccia l'attuale disegno di legge, più che di incoerenza logica, di incoerenza della volontà politica che vi presiede e che non garantirebbe, appunto per le sue contraddizioni, il raggiungimento dei fini che si enunciano sia nella relazione ministeriale sia nelle relazioni per la maggioranza. Penso che se vagliamo obiettivamente le critiche avanzate nelle relazioni di minoranza, le quali si contraddistinguono per pregevolezza di argomenti e per chiarezza di esposizione, si arriva alla conclusione che la polemica politica, la *vis* polemica politica, ha prevalso sulla considerazione oggettiva dei problemi. In fondo che cosa è il processo penale? Il processo penale non è soltanto un rito, una raccolta di formule che debbono guidare l'attività volta a raccogliere gli indizi, le prove, per suffragare il giudizio finale del giudice, ma è qualche cosa di più profondo. In esso si realizza un dramma che vede da un lato l'individuo al centro di un contrasto, contraddistinto dalla necessità di garantire la difesa della società contro le aggressioni ai valori fondamentali dell'ordine politico, economico e sociale prevalente e, dall'altro lato, vede l'individuo che cerca di sottrarsi, attraverso la difesa della sua libertà e del suo onore, alle accuse ingiuste che possono essere state lanciate contro di lui.

Come è stato detto con profonda intuizione, il delitto è una rottura dell'ordine etico e la punizione è la conseguenza della necessità di ristabilire l'equilibrio che è stato rotto. Il processo si inserisce appunto in questa necessità di ristabilire l'ordine etico. Per questo il processo è effettivamente un dramma. Ecco perché riteniamo, anche per questa considerazione, che le cosiddette misure preventive, tendenti a limitare la libertà dell'individuo, debbano essere adottate soltanto in casi indispensabili, per impedire che l'individuo sospettato di reato possa fuggire. Cioè soltanto quando la libertà mette in discussione l'oggettività del processo, cioè mette in discussione le finalità stesse del processo, che consistono nella acquisizione della prova, deve essere emesso il mandato di cattura.

Riteniamo che il mandato di cattura debba essere legato a criteri di carattere oggettivo

e non possa essere affatto subordinato a valutazioni di carattere del tutto soggettivo.

È evidente che, concepito il processo appunto come un contrasto tra l'individuo e la società, non può non accadere che nella configurazione del processo penale si riflettano le concezioni fondamentali che sono alla base dell'ordinamento giuridico generale e dell'ordinamento costituzionale.

A questo punto occorre perciò domandarsi: per quale ragione soltanto dopo ventitré anni dalla caduta del fascismo ci si accinge a rimodellare il codice di procedura penale in modo tale che possa rispecchiare i principi della nostra Costituzione? Quali forze si sono opposte alla modifica di un processo penale che, per quanto tecnicamente possa essere pregevole, tuttavia rispecchia una concezione della vita e, soprattutto, una concezione dei rapporti tra Stato e individuo, una concezione dell'ordinamento sociale in genere completamente estranee e incompatibili con quelle vigenti? Ci sono stati ostacoli di carattere generale, ma ci sono stati anche ostacoli di carattere settoriale che si annidano in alcuni centri di potere dell'amministrazione giudiziaria e che devono essere combattuti. Ed è questa ancora un'altra ragione per cui noi insistiamo sulla necessità di una trasformazione e di un rinnovamento dell'ordinamento giudiziario. Non si avrà mai un codice di rito conforme alla Costituzione; o meglio — e soprattutto — anche se si potrà avere un codice di rito conforme alla Costituzione, il processo non sarà conforme al codice di rito che verrà fatto, se non si avrà il coraggio di attuare una profonda riforma dell'ordinamento giudiziario colpendo determinati centri di potere.

Quali sono i principi che stanno alla base del nostro ordinamento processuale penale? Prima di tutto ci sono i principi di fondo della nostra Costituzione; ma ve ne sono poi alcuni specifici che riguardano precisamente la libertà dell'individuo, la presunzione di non colpevolezza o, meglio, la presunzione d'innocenza dell'imputato, la configurazione del pubblico ministero del nostro ordinamento processuale, i poteri del pubblico ministero. Questi sono i principi basilari che dobbiamo esaminare, che dobbiamo meglio tener presenti ai fini di adattare, di trasformare il processo e di adeguarlo alla Costituzione. Ebbene, da questi principi che cosa scaturisce? Innanzitutto che la difesa della libertà e dell'onore dell'individuo è preminente rispetto a qualsiasi altra esigenza; in secondo luogo

ne scaturisce che l'accertamento delle esigenze della difesa sociale — cioè se occorra effettivamente infliggere la sanzione per essere stato commesso un delitto — debba essere svolto dall'autorità giudiziaria non soltanto in modi tecnicamente efficienti, ma in modo da garantire in tutte le fasi del processo la libertà dell'individuo e la parità tra accusa e difesa. Questi sono i principi che sono alla base della nostra Carta costituzionale; ed evidentemente non potevano essere rispecchiati dal codice Rocco, che si muove con una diversa ottica e su diverse impostazioni di carattere generale. Le impostazioni del codice Rocco sono quelle proprie di uno Stato autoritario, per le quali conta lo Stato, e l'individuo ha una funzione del tutto subordinata alle esigenze di conservazione della società e dello Stato: funzione che si svolge automaticamente e meccanicamente, senza alcuna mediazione di corpi intermedi e cioè senza la mediazione dei partiti e delle altre formazioni di carattere sociale e politico che contraddistinguono una qualsiasi democrazia. E quindi queste concezioni di uno Stato autoritario distruttore della libertà e della autonomia dell'individuo si riflettono pienamente nel codice Rocco. Attraverso quali caratteristiche? Attraverso tre caratteristiche fondamentali. Innanzitutto attraverso una istruttoria la quale, pur distinguendosi in formale e sommaria, è contraddistinta sempre dal cosiddetto segreto istruttorio: cioè, nel codice Rocco, soltanto per graziosa concessione o del giudice istruttore o del pubblico ministero si sa qualche cosa di come si sono svolti i fatti; non esiste il diritto né dell'individuo, imputato o sospettato di reato, né della difesa di apprendere quali siano le prove contro, quali siano le prove a favore dell'imputato.

Seconda caratteristica: l'impronta autoritaria del regime si riflette nello stesso codice di rito penale attraverso i poteri dell'autorità inquirente. La libertà dell'individuo sospettato di reato non esiste nei confronti dell'autorità inquirente, si chiami essa pubblico ministero nell'istruzione sommaria, si chiami giudice istruttore nell'istruzione formale.

Terza caratteristica del rito Rocco: la mancanza di difesa nel periodo più importante della formazione del processo. La formazione della prova, cioè, vi è rimessa completamente al senso di giustizia dell'inquirente: e l'esperienza insegna che cosa significa questo, non soltanto sul piano tecnico, ma anche sul piano politico, per quanto riguarda la libertà dell'individuo.

Bisogna dare atto alla Corte costituzionale di avere svolto un'attività demolitrice di questi principi e di aver richiamato l'attenzione del legislatore, prospettando i diversi principi da porre alla base del nuovo codice di rito.

Infatti, se noi esaminiamo le sentenze più importanti che la Corte ha emesso in questioni di legittimità costituzionale di alcune norme del codice di rito vigente, ne traiamo la conclusione che la Corte non soltanto ha rilevato la contraddittorietà della soluzione legislativa offerta dal codice vigente, ma ha anche indicato su quale strada bisogna muoversi se si vuole delineare un processo che, in conformità ai principi della Carta costituzionale, sia rapido e sicuro.

Nel corso della polemica sviluppatasi alla fine del 1964 e agli inizi del 1965 con la Corte di cassazione, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 392, estendendo in tal modo anche al rito sommario le garanzie previste dalla « novella » del 1955 per il rito formale. In tal modo, la Corte costituzionale ha voluto affermare che ove il difensore dell'imputato non sia presente nel momento in cui la prova viene raccolta — in modo da garantirne l'obiettività e la genuinità — tale prova non può dare nessun affidamento in ordine agli addebiti da portare a carico dell'imputato. In definitiva, quindi, la Corte costituzionale ha affermato l'esigenza inderogabile della presenza del difensore non soltanto nel corso del dibattimento, ma anche in tutti quegli atti che lo precedono, ed in modo particolare in quello che è il momento cruciale del processo: la raccolta delle prove.

Con la sentenza con cui ha richiesto l'intervento della difesa dell'imputato nei cosiddetti atti di istruzione preliminare, la Corte costituzionale ha voluto affermare che per un atto che il nostro codice nominalisticamente definisce « di istruzione preliminare » — mentre in realtà si tratta di un vero e proprio atto di istruzione — occorre garantire la presenza della difesa, dare cioè all'imputato la certezza che le sue parole e il suo contegno non siano senza il presidio di una difesa tecnica, capace di metterlo al sicuro dalle insidie processuali.

Con l'ultima sentenza, quella con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 389 del codice di procedura penale, nella parte in cui si dispone che il giudice istruttore può, a suo insindacabile giudizio, formalizzare o no l'istruzione, la Corte costituzionale ha inteso affermare che il raccoglimento delle prove e degli atti che sono indispensabili per la formulazione del giudizio di

colpevolezza o di assoluzione deve avvenire con il presidio di un organo imparziale. E la certezza di questa imparzialità è garantita dalla presenza della difesa dell'imputato.

La Corte costituzionale, quindi, in queste tre sentenze ha già indicato la strada che il legislatore deve seguire se vuole effettivamente applicare i principi della Carta costituzionale, e fare un codice conforme alle esigenze della vita moderna e di uno Stato democratico. A questo punto, qual è la domanda che dobbiamo porci? La domanda è questa: l'insegnamento che scaturisce dai principi della Carta costituzionale, l'insegnamento che scaturisce dall'interpretazione che la Corte costituzionale ha dato di tali principi, è stato accolto nel disegno di legge, e nell'elaborazione che esso ha avuto in sede di Commissione? Oppure quell'insegnamento, come si afferma, è stato soltanto parzialmente e nominalisticamente accolto? A me sembra che la critica avanzata nella relazione del collega Guidi sia infondata, e nello stesso tempo lacunosa: anche se devo riconoscere che in essa si palesa un certo sforzo di oggettiva adesione ai principi che informano il nostro ordinamento costituzionale.

Si afferma in sostanza: voi, mantenendo gli atti preliminari al giudizio, conferendo al pubblico ministero poteri sia pure limitati in relazione alla formulazione dell'atto d'accusa, mantenete in piedi quella nominalistica distinzione che contraddistingue il codice Rocco. Cioè, gli atti preliminari si identificano in pratica con l'istruttoria sommaria, anche se compiuti dalla polizia giudiziaria sotto il presidio, la guida e la direzione del pubblico ministero; gli atti istruttori compiuti dal giudice istruttore equivalgono all'istruttoria formale: cosicché avremo nel dibattito tutte le conseguenze negative che imputate all'attuale codice di rito.

A me sembra che una critica così radicale sia infondata — perché contraddetta da precise affermazioni del disegno di legge — e sia anche lacunosa. Bisogna infatti domandarsi se nel formulare un atto d'accusa occorra qualche elemento di prova, oppure l'atto di accusa possa essere formulato sulla semplice *notitia criminis*. Se esaminiamo il disegno di legge in relazione al problema fondamentale del processo — il raccoglimento e la formazione della prova nei suoi primi stadi — dobbiamo dire che la *vis* polemica dell'onorevole Guidi è andata al di là dell'oggettiva posizione dei problemi.

Ecco quanto si legge al punto 20 dell'articolo 2 del disegno di legge, nel testo della

Commissione: « Attribuzione alla polizia giudiziaria del potere di prendere notizia dei reati e di compiere soltanto gli atti necessari ed urgenti per assicurare le fonti di prova; di arrestare colui che è colto nella flagranza di un grave delitto; di fermare, anche fuori dei casi di flagranza, colui che è gravemente indiziato di un grave delitto, quando vi sia fondato sospetto di fuga ». La polizia giudiziaria quali atti può dunque compiere? In primo luogo, gli atti i quali siano irripetibili: impronte, tracce di frenatura, e qualsiasi altro atto di prova generica che con il passare del tempo verrebbe distrutto. Quali ancora? Indicare al pubblico ministero (per la formulazione dell'atto d'accusa) e al giudice istruttore quali siano le fonti di prova soggettiva, cioè le fonti di prova specifica ai fini di sorreggere l'accusa. Possiamo qualificare atti di questo genere come atti istruttori, nel senso che viene loro attribuito dal codice Rocco? Soltanto se vogliamo veramente travisare i concetti e i fatti, possiamo arrivare a queste conclusioni.

Ma il punto per me decisivo è un altro: è possibile formulare un atto d'accusa senza che il pubblico ministero abbia questi poteri e senza che la polizia giudiziaria, che è ai suoi ordini, possa raccogliere questi elementi di prova? Bisognerebbe indicare, logicamente e tecnicamente, un procedimento diverso ai fini della formulazione dell'atto di accusa. Soltanto se venisse indicato un procedimento diverso potremmo accettare la critica della sinistra all'impostazione e alla risoluzione che il disegno di legge offre di questo problema. Poiché la critica rimane soltanto sul piano della negazione, senza offrire una soluzione alternativa valida e coerente con i principi della Carta costituzionale, evidentemente...

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Evidentemente non ha letto i nostri emendamenti!

DI PRIMIO. Ho letto tutto.

GUIDI, *Relatore di minoranza*. Può dire che non concorda...

DI PRIMIO. Devo dire che ella non è molto obiettivo in ordine a questo problema.

E veniamo al secondo problema fondamentale in ordine alla formazione della prova: qual è il ruolo del pubblico ministero e quali sono i suoi poteri? Quanto al ruolo del pubblico ministero, noi riteniamo che esso debba essere inquadrato secondo i principi dell'ar-

ticolo 107, ultimo comma, della Carta costituzionale: « Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario ». Il pubblico ministero deve essere, cioè, un organo dell'ordinamento giudiziario — non più sottoposto, quindi, al potere esecutivo — e per questa sua posizione nell'ordinamento costituzionale dello Stato deve garantire, anche se parte nel processo, la necessaria obiettività. Quanto ai poteri del pubblico ministero, gli stessi scaturiscono dall'articolo 112 della Costituzione: « Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale ». Il pubblico ministero, cioè, ha poteri — e qui convergo pienamente con le osservazioni formulate dall'onorevole Guidi — non inquirenti, ma esclusivamente requirenti. Nell'ambito, tuttavia, del detto potere requirente, il pubblico ministero può e deve assolvere quegli atti che sono necessari e indispensabili per la formulazione del cosiddetto capo di accusa.

Esaminando, dunque, i punti 20, 21, 22 dell'articolo 2 del disegno di legge al nostro esame, vediamo come i poteri cosiddetti inquirenti del pubblico ministero siano strettamente limitati. Essi sono cioè legati strettamente alla esigenza di formulare il capo di accusa, e sono quindi in linea con il potere-dovere attribuito al pubblico ministero dall'articolo 112 della Carta costituzionale. Si viene dunque ad avere non più la figura del vecchio pubblico ministero autoritario, che imprime un determinato indirizzo alle indagini istruttorie, ma quella di un pubblico ministero che assolve il suo compito nel momento in cui consegna gli atti al giudice istruttore.

È qui che sorge il problema concernente la natura dell'istruttoria configurata nel nostro disegno di legge. Istruttoria formale, istruttoria sommaria: io penso che esattamente nella relazione Fortuna si parli di un tipo nuovo di istruttoria, nel senso che essa rappresenta un giusto temperamento di due indirizzi: di quello, cioè, che reclama, con il senatore Leone e con il professor Nuvolone, la formalizzazione dell'istruttoria e considera il rito formale come l'unico strumento atto a garantire la parità tra accusa e difesa e la genuinità della formazione della prova, e dell'indirizzo cosiddetto carneltutiano, sostenuto in modo particolare dal giovane processualista dell'università di Torino Giovanni Conso, che sostiene che il processo deve prescindere da qualsiasi atto istruttorio e si deve quindi avere il passaggio al dibattimento subito dopo la formulazione dell'atto di accusa.

Ora, a me sembra che, nonostante il carattere suggestivo della costruzione carneltutiana, essa non possa essere seguita, non soltanto per le ragioni che sono state validamente esposte dal collega Fortuna nella sua relazione, ma anche per altre ragioni di carattere pratico e che sono alla base della configurazione che il disegno di legge dà al nostro processo penale.

Infatti l'esperienza ci insegna che spesso non è possibile passare al dibattimento senza che certe prove di carattere generico siano assunte, e che spesso la prova generica non serve soltanto ad accertare l'entità del reato, ma, come nel caso di reati colposi in conseguenza del traffico, di reati che riguardano il maneggio di denaro, di reati connessi con attività di carattere amministrativo, la prova cosiddetta generica è necessaria e indispensabile per la formulazione dell'atto di accusa.

Ricordo che nel processo Ippolito, che resterà nella storia del nostro tempo, il pubblico ministero, per sfuggire all'accusa di avere rinviato a giudizio Felice Ippolito con rito sommario, definì la perizia, che comprendeva una decina di volumi, come atti di accertamento peritale, come se questi fossero qualcosa di diverso dalla perizia.

Pertanto la necessità che alcuni atti siano assunti dal giudice, con la garanzia della presenza della difesa accanto alla pubblica accusa, scaturisce dall'esperienza dei nostri giorni. È perciò evidente la necessità di predisporre i modi che ne consentano la formazione. Infine appare evidente che lo stesso imputato potrebbe richiedere atti istruttori per portare prove che suffraghino la presunzione di innocenza.

Questa esigenza come è tradotta nel disegno di legge? Al riguardo, sono decisivi i punti 30 e 31: « 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 »; « facoltà del giudice istruttore di servirsi della polizia giudiziaria per il compimento di specifiche indagini ». Questi punti sono l'esplicazione del punto 29: « attribuzione al giudice istruttore del compimento di atti di istruzione al solo fine di accertare se sia possibile prosciogliere l'imputato, ovvero se sia necessario il dibattimento ». Ora evidentemente non si configura una istruttoria né sommaria né formale, ma si attribuisce al giudice istruttore soltanto il potere di compiere gli atti richiesti dal difensore dell'imputato e gli atti che siano in-

dispensabili per il rinvio a giudizio dell'imputato. Quindi la configurazione del processo nel nostro disegno di legge è conforme ai principi fissati dalla Corte costituzionale ed è anche informata alla necessità di una rapida definizione delle controversie. Non voglio insistere su questo punto: essendo pacifico infatti che un codice di rito, il quale garantisca la libertà e l'onore dell'individuo soltanto attraverso lungaggini procedurali, potrebbe essere apprezzabile sotto il profilo teorico, ma non lo sarebbe nella realtà, perché dimenticherebbe che alla base del processo penale non c'è soltanto la necessità di accertare se il fatto sia stato o meno commesso, ma vi è soprattutto la necessità e l'esigenza di accertare e garantire la libertà e l'onore dell'imputato. (*Applausi a sinistra — Congratulazioni*).

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

**MENICACCI.** Signor Presidente, signori deputati, onorevole sottosegretario, sento il dovere di esprimere preliminarmente il mio sincero apprezzamento per questo disegno di legge che attiene ad un aspetto essenziale della vita etica e sociale dell'Italia. Per poterne valutare la portata avrei ritenuto necessario, se non fossero stati posti dei limiti di tempo alla discussione, rifarmi alle origini. Le quali origini, in senso lato, fanno la storia, rappresentano le tradizioni in cui si radica e si sostanzia ogni vitale movimento di idee e, nel caso in esame, abbracciano valori non solo giuridici, ma umani e sociali del nostro popolo.

Ma tralasciando in questa sede di rifare la storia di questi venti anni e più, dal punto di vista delle riforme di fondo delle nostre leggi in senso lato e soprattutto delle leggi della procedura penale — una storia che sa di oscurantismo giuridico — mi limito a ricordare che la riforma dei codici è entrata ancora una volta nei programmi elettorali di tutti i partiti, anche nel corso dell'ultima campagna elettorale, dopo gli inutili tentativi riformatori che si sono protratti per oltre vent'anni. Con la V legislatura siamo ritornati, su iniziativa del ministro guardasigilli del Governo dell'onorevole Leone, alla ripresentazione del disegno di legge, concernente la riforma del codice di procedura penale, già predisposto dall'ex ministro Reale.

Mi si consenta una prima considerazione: subito dopo la fine della guerra vi era — e non saremo noi del Movimento sociale italiano a negarla — una vasta esigenza di rin-

novamento dei codici; e tale istanza è sempre salita, lungo il corso di questi oltre vent'anni, dagli ambienti della magistratura e dai settori forensi. Ma come ha saputo e voluto il Governo assecondare questa esigenza e questa istanza? A prescindere da particolari considerazioni di ordine prettamente giuridico, resta il fatto incontestabile che nella Repubblica italiana, per ignavia governativa, in vent'anni e più si è continuato a costruire processi in spregio a tassative garanzie costituzionali, e consentendo giudicati contrastanti che, certamente, non hanno giovato a coloro che ne sono state le vittime. Fra i molti, io ricordo a questo proposito Antonio Spanò, Salvatore Gallo, Michele Visconti, Giuseppe Venanzi, tanto per citarne alcuni, senza dimenticare che di tutte le persone rinviate a giudizio in questi anni, secondo le statistiche, circa il 50 per cento poi è stato assolto.

I contrasti tra Corte costituzionale e Corte di cassazione, fra quest'ultima e la magistratura di merito, fra magistrati requirenti e magistrati giudicanti sono stati un inquietante sintomo di uno stato di incertezza del diritto e di una vera e propria carenza del potere giudiziario, alla quale soltanto il potere legislativo poteva e doveva porre rimedio, e della quale in primo luogo il potere esecutivo, che ha trascurato ogni iniziativa seria, deve essere ritenuto responsabile.

È stata proprio la carenza del potere legislativo, condizionato e posto in crisi dal potere partitocratico, ad autorizzare la magistratura, che avrebbe dovuto soltanto fare applicare le leggi, a rivoltarsi contro di esse determinando confusioni, contrasti, incertezze, sfiducia e persino iniquità.

Noi in questa sede denunciemo l'insufficiente sensibilità del potere politico di fronte alla gravità di una crisi che da anni ormai, in materia di giustizia, minaccia le stesse basi della civile convivenza; e facciamo nostra la denuncia espressa dall'Unione delle curie di Roma, in una sua recente assemblea, di fronte all'ingiustificata lentezza dell'iter legislativo, indice della mancanza di responsabile consapevolezza politica adeguata alla serietà ed alla drammaticità della situazione. Sì, voi, signori del Governo, avete tentato in questi vent'anni e più delle riforme parziali; ma non potete negare d'aver finito con il turbare l'armonia e la logica del vecchio sistema, davvero deteriorandone l'organicità e accentuando altresì gli inconvenienti per l'assenza assoluta di qualsiasi serio tentativo di coordinamento. Se oggi il Governo sembra avviato con determinazione sulla strada della

riforma, non è certo per lo scrupolo di dover adeguare i codici alla Costituzione; non è certo, come si cerca di sostenere piuttosto pomposamente, per rivendicare alle nuove norme penali la difesa dei valori umani e di libertà che la vecchia codificazione avrebbe ignorato; ma semplicemente perché sono intervenute sentenze della Corte costituzionale contrastanti quelle della magistratura ordinaria, determinando, come abbiamo dimostrato, una situazione che non si poteva più ignorare; solo perché gli avvocati, i magistrati, tutti gli uffici giudiziari e gli organi professionali e di categoria interessati si trovavano in difficoltà nell'amministrare e nel servire la giustizia date le mutate necessità della nazione italiana; sol perché gli studiosi e i giuristi proponevano un approfondito riesame di tutta la materia penale italiana, così essenziale per un ordinato e moderno vivere civile. Solo sotto la pressione di questi eventi invero eccezionali il Governo si è mosso. Ma con quanto ritardo, con quale pochezza di idee, con quale assenza di indirizzi informativi e di decisa volontà politica! Né vi sono stati la partecipazione e il concorso di quegli stessi rappresentanti delle categorie interessate — gli ordini giudiziari e forensi — alle cui allarmistiche prese di posizione si deve se il problema della riforma sia balzato all'attenzione del Parlamento e dello stesso Governo in tutta la sua pesante attualità!

Ogni generazione, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, da quando l'uomo inventò le regole della sua vita in comune traendole dall'ordine disvelato della natura, ha sempre legiferato. Ogni generazione ha il diritto e il dovere di legiferare. La generazione che precedette l'ultima guerra mondiale, la « generazione fascista », che si trovò a dover organizzare un nuovo tipo di Stato dopo che l'Italia aveva raggiunto la sua unità territoriale, e quindi a ristrutturare legislativamente lo Stato che era il risultato dell'opera centenaria del Risorgimento, ha compiuto — e ciò è innegabile — una immane fatica legislativa. Ho già avuto occasione di ricordare in quest'aula che a quei legislatori dobbiamo non solo e non tanto il codice di procedura penale che stiamo discutendo, ma il codice penale, quello civile, quello di procedura civile, le leggi sulla finanza locale, le leggi amministrative, il codice della navigazione, il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, la legge urbanistica e così via: con organicità, secondo un costruito armonico, con fervore di studio e precise responsabilità politiche di fronte al popolo e di fronte alla storia.

Ma, di grazia, questa generazione e in particolare voi, signori del Governo, che da oltre 20 anni fate e disfate le cose nazionali, avete adempiuto forse il vostro dovere di legislatori? La verità è da me esemplificata con un eufemismo che ritengo adeguato e chiarificatore. Voi siete dei « legginslatori » cioè dei facitori ed escogitatori di « leggine » che spesso hanno carattere clientelare, quanto meno hanno carattere settoriale e, in ogni caso, non organico, disarmonico, addirittura episodico e, in quanto tali, inidoneo a sfidare la storia e ad offrire una qualsiasi idea di Stato ordinato e di regime politico. Uno sforzo, invero, lo avete indiscutibilmente fatto e con intento serio: quello che ha portato, oltre vent'anni or sono, alla nuova Costituzione della Repubblica. Solo che vi siete poi dimenticati — e a bella posta — di fare le leggi applicative, tradendo quegli stessi buoni propositi delle origini.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, nella storia i regimi ed i governi si distinguono o per le guerre fortunate o per le leggi degne. Voi del Governo, e più propriamente voi antifascisti, avete rinunciato alla guerra, ma avete rinunciato per sì lungo tempo ed irresponsabilmente anche al diritto. Ad una cosa però non avete saputo rinunciare: a godere il potere, un potere che noi sappiamo bene come avete guadagnato, ma che, nonostante tutto, non sapete meritare.

Si aggiunga subito una seconda considerazione conclusiva: è giusto il tentativo esperimento dai relatori per la maggioranza di far apparire il codice, così come è delineato, quale del tutto e radicalmente nuovo? Fin dai primi anni di questo dopoguerra i moderni legislatori democratici si sono accorti dell'impossibilità, discendente dai fatti, di procedere ad un'integrale riforma in un periodo relativamente breve — un periodo però che si è protratto per oltre 4 lustri — e quindi dell'opportunità di procedere solo ad una « riforma novellistica » del codice di procedura penale. Anche oggi riteniamo di poter sostenere che noi non ci troviamo certamente di fronte ad un disegno di legge di riforma sistematica.

Il precedente Presidente del Consiglio, onorevole Leone, aveva formalmente promesso davanti alla Commissione giustizia della Camera che, utilizzando in linea di massima i dati acquisiti in quella sede, il Governo avrebbe maturato e fatto conoscere « in breve » il suo orientamento su questo disegno sistematico, che avrebbe fatto parlare non di semplice riforma del codice Rocco ma, addi-

rittura, di un nuovo codice di procedura penale. Senonché, il nuovo Governo dell'onorevole Rumor non ci ha dato la prova di aver maturato alcunché di originale e di nuovo; né i suoi particolari orientamenti ci appaiono chiaramente e compiutamente delineati. Esso ci offre una riforma che noi insistiamo nel considerare meramente novellistica, limitata ad alcuni mutamenti veramente essenziali e ad aggiornamenti non più dilazionabili che si innestano nel vecchio codice Rocco, il quale sapeva conciliare l'interesse e la pretesa fondamentale dello Stato alla punizione dei colpevoli con l'altro interesse di salvaguardare e rispettare nella giustizia il diritto e la libertà del cittadino, in altre parole la personalità umana: conciliare, insomma, l'interesse della collettività con quello dell'individuo. La nuova riforma dovrebbe riguardare compiutamente la società dell'avvenire, la società che toccherà o si avvicinerà all'anno duemila. Senonché ci troviamo di fronte a una riforma frenata dalla sfiducia e da molte diffidenze, molte perplessità, molte indeterminatezze; una riforma che — noi ne siamo convinti — sarà decisamente superata dai tempi.

Nel merito del nuovo ordinamento, non mi è possibile, per ovvie ragioni, soffermarmi in modo specifico su tutti i punti essenziali in cui si articola il disegno di legge posto al nostro esame, in ordine ai suoi fini, alle sue caratteristiche, ai suoi contenuti specifici. L'indagine critica va approfondita su alcuni passi fondamentali per comprendere quali siano le reali differenze tra il vecchio e il nuovo testo in materia di dialettica processuale, e se questo testo è davvero decisamente innovatore come si presume che sia.

Uno dei punti essenziali del processo verte sulla forma dell'istruzione. Le due forme di istruzione del processo — quella formale e quella sommaria — verrebbero unificate e affidate al solo giudice istruttore, adottando il sistema accusatorio e non più l'inquisitorio (segreto e scritto); nel nuovo sistema le figure del pubblico ministero e del difensore sarebbero poste su un piano di parità di fronte al giudice, che dirige l'istruttoria ed è in una posizione di supremazia rispetto alle parti, accusatore e accusato.

Come linea direttiva del nuovo sistema processuale si è scelto — e si dice che è una scelta solenne — il sistema accusatorio, con la possibilità, niente affatto specificata e definita, di qualche deroga per conservare istituti non propriamente accusatori. Io credo che l'adozione di questo sistema accusatorio

— che toglie all'accusatore i poteri di acquisire per proprio conto le prove e di disporre della libertà dell'accusato, con tutte le conseguenze per la posizione, i poteri, la funzione del pubblico ministero, e i diritti della difesa, e la stessa strutturazione del processo — meriti qualche parola più meditata.

Non è questa la sede per approfondire l'alternativa « processo inquisitorio-processo accusatorio », che costituisce senza alcun dubbio uno dei problemi più inquietanti e discussi di questi ultimi anni ed è quello che suscita più vivamente non solo l'interesse dei giuristi e di coloro i quali partecipano attivamente alla vita del diritto, ma della stessa opinione pubblica: un'alternativa che con chiarezza il nuovo disegno di legge non ha affrontato e risolto, ma solo sommariamente enunciata. La questione infatti non involge solo argomenti di tecnica giuridica, ma affonda le sue radici nella stessa essenza dell'ordinamento statale, nelle diverse variegature ideologiche e politiche, negli stessi rapporti fra Stato e cittadini, fra autorità costituita e privati che da essa ricevono mezzi validi di tutela e di difesa in un ordinato e armonico sistema di convivenza sociale. È pur vero che, su una panoramica di fondo, due tipi di processo penale si ergono l'uno contro l'altro, esattamente rispondenti a due contrapposte visioni di ordinamento statale. Credo che si sia d'accordo nel ritenere che recepisce la forma tipologica inquisitoria una concezione politica che accentri ogni potere nello Stato come ente che non si identifica con i suoi cittadini, ma ad essi si contrappone elevando al vertice e al limite del suo ordinamento l'autorità. Accoglie l'altra formula, cosiddetta accusatoria, quell'ordinamento politico in cui lo Stato si identifichi coi suoi cittadini e, al posto dell'autorità, insedi sovrano il concetto di libertà.

In linea astratta mi pare che, rappresentati i due concetti di autorità e di democrazia, si possa dire che il sistema inquisitorio viene imposto, nel senso che esso prescinde dalla partecipazione dei consociati e dal loro assenso; mentre, perché il sistema accusatorio possa incardinarsi nella pratica giudiziaria con resultamenti utili e validi, è necessario che maturità di costume, senso di civismo, acquisizione piena e sincera dei principi di libertà si riversino nel sistema e consentano il proficuo esperimento degli strumenti e dei mezzi da esso predisposti.

Ora, se noi volessimo indurci alla rappresentazione schematica dei confini entro i quali sono destinate ad operare le due tipologie del

processo penale, sullo sfondo di una esatta individuazione dell'accusa e del sistema accusatorio, potremmo delineare i profili caratterizzanti i due diversi sistemi rilevando che quello accusatorio dovrebbe denunciare una netta distinzione delle tre fondamentali funzioni processuali: l'accusa, la difesa e il giudizio; mentre l'inquisitorio accentra le due funzioni dell'accusa e del giudizio, ed isola e comprime quella della difesa, ponendo l'imputato alla mercé del giudice accusatore o, nella migliore delle ipotesi, affidandolo al suo paternalismo.

Questa essenzialità trova il suo fondamento nei presupposti condizionanti i due sistemi: quello accusatorio combina insieme il principio della necessità di un'accusa proposta e sostenuta da persona diversa dal giudice con gli altri della pubblicità e dell'oralità di tutto il procedimento; della parità assoluta di diritti e di poteri tra accusatore e accusato; del divieto di qualsiasi iniziativa da parte del giudice nella raccolta delle prove, che rimane affidata alle due parti in contesa; e infine dell'inibizione della restrizione personale dell'imputato fino alla sentenza irrevocabile di condanna.

Si caratterizza il sistema inquisitorio nell'intervento *ex officio* del giudice; nella segretezza del procedimento nei confronti di tutti, e quindi anche dell'imputato; nella forma scritta del procedimento; nella difesa di una disparità tra accusatore e accusato; nella piena ed assoluta libertà del giudice, cui non corrisponde uguale libertà dell'imputato di reperire le prove; e infine nella carcerazione preventiva.

Non penso lontanamente di fare la storia del graduale adattamento né della naturale evoluzione subiti dai due sistemi al mutare delle condizioni sociali dal tempo della *polis* greca l'uno o dal tempo di Luigi XIV l'altro; ma è innegabile che entrambi hanno subito talune inflessioni in funzione del loro necessario adattamento a ragioni sociali contingenti, onde non vi è dubbio che oggi non si può optare in assoluto per un sistema piuttosto che per un altro: perché ciascun sistema è integrato con elementi dell'altro.

Ciò premesso in senso generale, come potete sostenere che il codice attuale si ispira al sistema inquisitorio? E, d'altra parte, come si può sostenere, nella relazione al nuovo disegno di legge, che il nuovo ordinamento si ispira al contrario al sistema accusatorio? Come si può dir così, quando esso non trascura, né può trascurare, interessi pubblici che, coesistenti con quelli privati, non trovano

piena e diretta tutela se non con il ricorso ad elementi propri del sistema inquisitorio? Quando il nuovo sistema, che per principio dovrebbe rifuggire dalla segretezza, non prescinde e non può prescindere dal segreto, sia pure in limitate fasi del processo? In esso, infatti, accusato e accusatore ricercano e raccolgono *inaudita altera parte*, e quindi nella più assoluta segretezza, le prove da sottoporre in contraddittorio alla valutazione del giudice; né potrebbe essere diversamente, in un sistema che esclude irrimediabilmente la confluenza in uno stesso organo della funzione accusatoria e di quella giurisdizionale. Come si può parlare per il nuovo ordinamento di sistema accusatorio, che si contrapporrebbe al sistema inquisitorio tipico del vigente ordinamento processuale e penale, quando nel codice Rocco, così come nel nuovo codice, i due sistemi sono necessariamente e restano necessariamente complementari? Infatti il codice fascista del 1930, pur essendo manifestazione di uno Stato autoritario — non saremo certamente noi del Movimento sociale italiano a negarlo — non ha potuto prescindere dall'accoglimento di principi propri del sistema accusatorio, quali l'oralità e la pubblicità del dibattimento, quale l'inderogabilità del diritto di intervento della difesa e quindi necessariamente del contraddittorio per la valida instaurazione del rapporto processuale, quale infine la disciplina rigorosamente restrittiva della carcerazione preventiva.

Osserviamo facilmente che anche nel processo civile — retto essenzialmente dal principio dispositivo, accostabile in tutto al sistema accusatorio — non mancano eccezioni ispirate a principi meramente inquisitori: come avviene — per rifarsi agli esempi più evidenti — nelle cause aventi ad oggetto rapporti di lavoro; oppure nelle controversie agrarie, ove, con recente provvedimento legislativo, la disponibilità delle prove è stata conferita al giudice.

Del resto, il processo penale segue schemi che non appartengono interamente né all'uno né all'altro dei tipi, per così dire, fissi che la dottrina ha decisamente profilato nei lineamenti che ho sommariamente esposto. Ad eccezione del cosiddetto procedimento direttissimo, in cui predominano i criteri accusatori, e dell'altro, per decreto, informato all'opposto carattere inquisitorio, il procedimento ordinario continua ad avere fasi che traggono la loro fisionomia ora dal sistema inquisitorio, ora dal sistema accusatorio. Se è vero dunque che, in relazione alla struttura della società contemporanea e alle connesse esi-

genze di regolamentazione giuridica, il ricorso ad un sistema puro, quale che sia, è utopia, come si può parlare — come si fa nella relazione e all'inizio dell'articolo 2 del testo in esame — di attuazione e adozione del sistema puramente accusatorio? Si parli piuttosto di processo ispirato ad un sistema « misto », dato che in esso non v'è tanto compenetrazione generatrice di altro sistema del tutto diverso ed autonomo, quanto un continuo alternarsi dei criteri ispiratori propri di ambedue i tipi di procedimento; o per meglio dire — dato che è inaccettabile la fusione dei due tipi di processo nel nostro ordinamento e soprattutto per il necessario adeguamento delle due tipologie insieme confluenti alla realtà storica del momento — si parli più propriamente di processo « a struttura cooperativa », secondo la definizione coniata in modo appropriato dal Foschini.

Ma non è forse vero che anche il processo penale creato dal fascismo era un vero e proprio processo accusatorio di tipo misto? E dove sono sostanzialmente le innovazioni radicali rispetto a quel tipo di processo, se il criterio sostanziale del nuovo processo resta sempre di tipo accusatorio misto? Ha ragione, allora, l'onorevole Manco quando, nella sua relazione di minoranza, sostiene che la nuova legge è un'abile finzione — e il gruppo del Movimento sociale italiano alle finzioni non può prestarsi — per sbandierare sul piano della propaganda e della demagogia un nuovo sistema processuale, laddove si riecheggiano fondamentalmente alcuni principi contenuti nel codice Rocco: principi che non si ha il coraggio e la capacità di rovesciare, il che vuol dire che li si ritiene ancora rispondenti all'attuale momento storico, perché collaudati sufficientemente per circa un quarantennio.

Non sono dunque i legislatori di oggi a scoprire che il sistema accusatorio ha il massimo pregio, che costituisce indice di assoluta garanzia di libertà e di giustizia, come quello che, ponendo le parti su un piano di perfetta parità, attribuisce al cittadino il più ampio potere di difesa. Fu in Rocco, e deve restare nei legislatori odierni, l'immediata percezione che il sistema accusatorio puro può dare i suoi frutti in quanto ad esso corrisponda — per ripetere un'espressione del Carrara — « un grado elevato di educazione alle virtù cittadine ».

Il processo, in definitiva, più che condannare o assolvere prescindendo dal giudizio sulla persona dell'imputato, tende ad accertare una verità; e nella regolamentazione di questa indagine — che è poi l'essenza del pro-

cesso stesso — non può la norma ignorare l'ambiente cui è destinata e nel quale deve operare ed attuarsi. Orbene, noi sappiamo che in alcuni strati della popolazione vige — sia pure imposta dalle tradizioni oppure da occasionali contingenze — la legge dell'omertà: una legge rigida, che soltanto nella segretezza di un ufficio giudiziario, al solo cospetto del giudice, talvolta si piega. Non accade spesso, onorevoli colleghi, che in pubblico dibattito sentimenti deteriori prevalgano nell'animo dell'interrogato e lo inducano a modificare quanto dichiarato nel segreto dell'interrogatorio reso in istruttoria al giudice, fornendo versioni mendaci, contorte, contraddittorie, su cui però opera efficacemente il libero convincimento del giudice? E allora, signori del Governo, quando l'esame testimoniale si svolgesse soltanto pubblicamente e in contraddittorio delle parti, come voi proponete, è presumibile che la legge dell'omertà piegherebbe le coscienze e altererebbe la verità in danno della giustizia.

Mi potrete obiettare che questa considerazione inerisce al grado di civiltà e al senso di responsabilità dei cittadini. Ma allora perché, accanto al rinnovamento del processo penale, non si opera, non si avvia un serio processo di educazione civile? O non è vero piuttosto il contrario: che, di pari passo con il rinnovamento — ma quanto lento! — della codificazione italiana, va galoppando un preoccupante processo di diseducazione civile? che il minor rigore delle leggi, anche processuali, dettato dal proposito di confidare nel maggior grado di civiltà e nel maggior senso di responsabilità del cittadino, finirà con il tradursi in minore verità, e quindi in minore giustizia? Se si vuole il processo penale meramente accusatorio, a prescindere dal sottofondo utopistico di una tale proposta, si operi per un serio, responsabile intervento educativo del popolo italiano, soprattutto della gioventù italiana. Purtroppo, un tale intervento, ammesso che lo si pratichi, sarebbe lento, forse irrealizzabile; anche ove non lo si voglia considerare altrettanto utopistico, la sua attuazione richiederebbe tanto tempo da rendere paurosa ed abissale una *vacatio legis*, ed apporterebbe all'ordine che sorregge la società costituita colpi di scure irreparabili.

Ecco il pericolo che noi intravediamo con l'adozione pura di un sistema accusatorio; la nuova legge, il nuovo sistema, sembra che vogliano mirare alla realtà di domani; mentre ogni legge, ogni sistema, devono guardare alla realtà di oggi. La realtà futura, se diversa,

imporrà urgenti riforme, esigenze nuove, sistemi diversi.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, vedo io forse pericoli immaginari, nel paventare in questo particolare momento storico l'adozione del sistema accusatorio puro? Sono convinto che il sistema accusatorio, che il Governo e la maggioranza dicono di perseguire e di adottare, sia caratterizzato dall'affidamento della ricerca delle prove alle parti, in condizioni di assoluta libertà e di piena parità. Questo principio si incunea fatalmente nel settore economico, evidenziando, con le sue discrepanze, la disparità economica delle parti; il che vuol dire che sfalda alla radice quella situazione paritetica che è alla base del sistema accusatorio: perché l'acquisizione delle prove in genere sarà maggiormente difficoltosa, e talora impossibile, per la parte meno abbiente, la parte cioè che non ha la possibilità di sborsare il tanto sufficiente alla ricerca della prova. Chi avrà la possibilità, potrà servirsi di qualsiasi mezzo, organizzato o no, per raccogliere una determinata prova; chi tale possibilità non avrà, non potrà presentare al giudice uno strumento d'accusa o di difesa valido a sorreggere nel processo le sue pretese. Ed a questo Governo, cosiddetto sociale, io rilancio il pensiero del Nuvolone, che con chiara intuizione ha identificato nel procedimento accusatorio il procedimento dei ricchi e degli abbienti.

E ciò che non intendono gli stessi comunisti, i quali anch'essi, impropriamente sociali, trascurano completamente nella loro relazione di minoranza queste considerazioni di fondo e dimenticano, fra l'altro, che nei paesi slavi, come nei paesi asiatici, i poteri istruttori sono attribuiti solo al pubblico ministero.

Ricordo per inciso ai comunisti immemori che la convenzione firmata l'8 agosto 1945 a Londra, determinando la procedura per la Corte marziale internazionale (quella che può vantarsi di aver celebrato il processo di Norimberga), presenta un interessante esempio di compromesso fra il sistema accusatorio e quello inquisitorio. Tra i quattro firmatari, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna rappresentarono il primo sistema; la Francia e, guarda caso, l'Unione Sovietica, il secondo sistema (articoli 15, 16, 17, 19 e 24 di quella convenzione): e cioè proprio quel sistema inquisitorio che i seguaci italiani dell'Unione Sovietica dicono di aborrire. I comunisti infatti chiedono ad oltranza il processo accusatorio puro; ma, a prescindere dalla facile contestazione che nel loro Stato-guida — quello dell'Unione

Sovietica o quello della Cina (oggi non lo sappiamo più) — il processo è inquisitorio, non fanno essi caso che il processo accusatorio puro ha necessità di svolgersi in una società in cui l'economia sia del tutto equilibrata ed egualmente distribuita; in cui lo Stato possa fornire alla giustizia e agli organi che l'amministrano una dovizia di mezzi, una larga possibilità di energie economiche che certamente non è e non sarà per molto tempo realtà viva e possibilità concreta nel nostro paese?

Prima dunque di dare attuazione al sistema accusatorio, offra il Governo questi mezzi al paese e al cittadino. Le leggi penali, infatti, possono dirsi seriamente vagliate se ad esse corrisponde un'adeguata provvista di mezzi d'attuazione: e quindi un sufficiente e funzionale apprestamento di case di custodia e di rieducazione; di attrezzature tecniche e scientifiche; di una polizia fornita ed attrezzata senza economia; di sedi giudiziarie e di uffici adeguatamente e funzionalmente corredati dei necessari mezzi tecnici; e così via.

Ma sono un corredo, un apprestamento, una provvista, che in Italia — ove per aumentare di poco le pensioni occorre aumentare di molto il prezzo della benzina — non marcano di pari passo con le riforme dei codici: ciò che renderà inutile, ne siamo convinti, questa opera di rinnovamento.

Ma soprattutto (qui accenno ad un altro problema di fondo), a prescindere dai mezzi, a prescindere dalle carenze strumentali della giustizia, si risolva con chiarezza il problema della qualità e della qualificazione del pubblico ministero. Si parla, nel nuovo testo, di processo di parti, si parla di parità delle parti, accusatore pubblico e accusato, di parti assistite da eguali garanzie sostanziali e formali; senza che però sia stata preliminarmente definita la figura del pubblico ministero, e senza che sia soppesata la quantità dei doveri e dei diritti di ciascuna delle due parti. Dunque, proprio con il fine piuttosto scoperto di indebolire un'istituzione — quella del pubblico ministero — che si identifica con il concetto di autorità e di prestigio dello Stato.

Ecco una lacuna che noi denunciavamo. Il nuovo testo omette di discutere, di delineare, di apprezzare per il suo giusto verso la figura del pubblico ministero; questi avrebbe l'obbligo di promuovere l'azione penale senza che gli sia concesso contemporaneamente il potere di giudicare, quando si presenti il caso, sulla necessità di adempierlo. Nel nuovo testo è manifesto, senza mezzi termini, che siamo nel campo dell'ostracismo contro il pubblico ministero, reo forse di aver fatto sempre il suo

dovere. Vi è un senso di sfiducia verso questa figura, di cui la Costituzione all'articolo 112 purtuttavia si occupa, per ricordarci che ha l'obbligo di esercitare l'azione penale. Il pubblico ministero è indubbiamente parte nel processo penale; ma parte che il codice attuale qualifica pubblica, in quanto tesa a tutelare un interesse che non è suo, bensì dello Stato, di cui è la più genuina espressione. Il difensore invece è il rappresentante di una parte privata, ancorché principale quando sia l'imputato. Non negherò certo che anche il difensore agisce per un fine essenzialmente pubblico; ma solo indirettamente, e direi solo di riflesso: solo, cioè, perché lo Stato non può non riconoscere il carattere sacro della difesa e non può permettere che l'imputato — salva l'eccezione di cui all'articolo 125 del codice di procedura penale — ne sia privo. Ma converrete con me che la funzione primaria del difensore è quella di difendere l'imputato: tanto che, se costui non ha un difensore di fiducia, ne è a lui nominato uno d'ufficio. Ma nel contrasto fra l'interesse dello Stato — che reclama la punizione del colpevole — e quello antitetico dell'imputato, che aspira alla proclamazione della sua innocenza, prevale quest'ultimo; e il difensore verrebbe meno al mandato ricevuto e lo tradirebbe se, sia pure nel più nobile intento di servire la giustizia, dichiarasse che l'imputato gli ha confessato di aver commesso il reato mentre costui protesta la sua innocenza. Da qui la norma ulteriormente cautelativa dell'articolo 351, n. 2, del codice di procedura penale, che prevede il diritto degli avvocati e dei procuratori di astenersi dal deporre. Il rapporto accusa pubblica-difesa va, allora, ridimensionato, e può dirsi che, mentre il pubblico ministero rappresenta un interesse immediatamente pubblico, il difensore rappresenta un interesse immediatamente privato. Di qui la necessità di dare la prevalenza al primo.

D'altra parte, chi è l'imputato? Ce lo dice l'articolo 78, prima parte, del codice di procedura penale: colui che, « anche senza ordine dell'autorità giudiziaria, è posto in stato di arresto a disposizione di questa ovvero colui al quale in un atto qualsiasi del procedimento viene attribuito il reato ».

I proponenti del nuovo testo possono replicare con il richiamo al disposto costituzionale di cui all'articolo 27, primo capoverso: « L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva ». Io dico per altro (richiamandomi ad una appropriata osservazione del professor Colacci, procuratore della repubblica di Perugia e mio professore di di-

ritto penale in quella antica università) che una cosa è l'essere considerato colpevole e un'altra l'essere sospettato e presunto tale in base a prove già raccolte. Se così non fosse, sarebbe un assurdo logico e giuridico parlare di obbligo della carcerazione preventiva, di mandato di cattura, di accompagnamento, ecc.: in quanto i detti atti, per poter essere intesi, presuppongono, ognora, che esistano sufficienti indizi di colpevolezza (articolo 252 del codice di procedura penale).

D'altra parte, la smentita al principio di eguaglianza, sul piano processuale, tra accusa e difesa, affermato a più riprese nelle relazioni per la maggioranza al disegno di legge in esame, ci viene proprio dal punto 25 dell'ex progetto Reale, ripreso nel nuovo testo, che prevede la facoltà del pubblico ministero di assistere agli atti dell'istruzione. Tale eccezione non sarebbe giustificata se non vi fosse una riconosciuta prevalenza del pubblico ministero sulla difesa dell'imputato. Rientra, quindi, dalla finestra ciò che si è tentato di cacciare dalla porta. Ecco perché noi chiediamo che in un processo giusto il pubblico ministero debba avere un posto giusto. Sennonché, il non voler considerare in quale situazione particolare verrà a trovarsi il pubblico ministero inserito in un sistema accusatorio, equivale a mettersi la benda sugli occhi per nascondere e non vedere l'evidenza. In un sistema accusatorio puro, nel quale le parti svolgono alla pari la loro funzione, in contrapposizione dialettica, ed in cui quella pubblica viene a trovarsi spesso volte in situazione di svantaggio rispetto alla sperimentata capacità professionale della parte privata, cioè del difensore, si imporrà la necessità di una qualificatissima selezione del pubblico ministero; non solo, ma il loro numero dovrà ingigantirsi a tal punto da rendere quasi impossibile il peso che lo Stato dovrebbe sopportare e, praticamente, inattuabile la scelta.

Ma non è per queste sole considerazioni che il sistema accusatorio appare irrealizzabile in sede pratica. Innumerevoli sono le illogicità e innumerevoli sono le incongruenze. Accenniamo, per esemplificazione, alla invalidità, per lo meno nei termini e nei modi che ne costituiscono oggi la garanzia, della cosiddetta prova irripetibile, la cui acquisizione in contraddittorio è impossibile, sicché la sua sostanziale rilevanza nella ricerca della verità resterebbe condizionata dalla fragilità e talvolta anche dall'impossibilità del suo inserimento nella costruzione degli elementi di prova utilizzabili nel giudizio.

Si abbandoni pertanto — ecco quello che chiede il Movimento sociale italiano — il contrasto, capziosamente alimentato in questa discussione, tra il sistema accusatorio e il sistema inquisitorio; un contrasto e una contrapposizione dialettica che non hanno più senso, perché la loro radice è essenzialmente ideologica e le ideologie contengono sempre una forte carica di energia che si sottrae alle discussioni raziocinanti. Cerchiamo di scoprire, come scoprirono i legislatori del tempo di Rocco, il giusto punto di equilibrio tra i due sistemi, l'elemento catalizzatore che, inserendosi tra quelli, possa rendere il migliore dei risultati.

Non è da oggi che si è avviato il riordinamento processuale italiano. Si cominciò togliendo al pubblico ministero la facoltà della archiviazione. Furono poi apportate modifiche in ordine alla restrizione cautelativa della libertà personale con la soppressione del fermo di polizia e le garanzie, a tutela della libertà del cittadino, riguardanti l'istituto dell'arresto e del fermo. Seguirono le riforme relative alle garanzie della difesa nel corso dell'istruttoria, con la partecipazione della difesa ad alcuni atti; partecipazione della difesa all'istruttoria che per il mio parere di avvocato — e lo dico per inciso — è per alcuni versi di pregiudizio per lo stesso imputato, in quanto, e non dico una eresia, limita le sue possibilità difensive nel dibattimento.

Certo, il difensore nella fase dibattimentale potrà portare altre prove, purché nuove rispetto a quelle addotte durante la fase istruttoria. Ma se il difensore partecipa alla fase istruttoria, le eventuali insufficienze di questa non sono più addebitabili e ricollegabili alla responsabilità del solo giudice istruttore, così come avveniva con il vecchio codice, e il difensore, a mio parere, si è precluso tutte le eccezioni e le ragioni che gli era consentito di sollevare illimitatamente durante il dibattimento e nella fase preliminare dello stesso.

E che accadrà poi se il difensore chiamato a partecipare all'istruttoria non vi andrà perché magari non ha ottenuto il pagamento delle spese e degli onorari? Non è forse vero che l'istruttoria rimarrà allora affidata alla sola responsabilità, come è sempre stato, dell'autorità inquirente? Ma ammettendo, come è stato fatto, il difensore a partecipare alla istruttoria e garantendo conseguentemente l'imputato sotto ogni aspetto, la riforma dovrebbe almeno essere più radicale. Tanto vale allora assumere i testi in istruttoria, sotto il vincolo del giuramento, senza necessità di

udire i testimoni in dibattimento, che ne risulterebbe così notevolmente snellito.

Il codice penale precedente a quello del 1930 già consentiva, — se non erro — all'articolo 612, di assumere i testimoni sotto giuramento durante l'ispezione. Si estenda questa possibilità a tutta la fase istruttoria. E questa una proposta precisa che noi avanziamo e che risulterebbe di notevole vantaggio per la celerità del processo, specialmente — tanto per fare un esempio — nella vasta materia della circolazione stradale.

Ma, a prescindere da queste considerazioni che ho ritenuto di potere svolgere *incidenter tantum*, mi si spieghi con chiarezza dai signori deputati relatori per la maggioranza quali asprezze del processo penale di tipo inquisitorio restano ancora inutili e vessatorie, dopo il riordinamento parziale a cui prima ho accennato. Noi pensiamo che, pur essendo necessari opportuni ritocchi, la struttura del processo penale, nel suo nucleo essenziale, così come oggi è articolata, costituisce, potremmo dire, il minimo indispensabile per una seria, produttiva ed equilibrata impostazione dell'accusa nei confronti dell'inquisito, avendo perduto del processo inquisitorio quell'arcaica serie di orpelli che un tempo ne costituivano l'aspetto principale e che oggi, per converso, per il promovimento del processo stesso, sono stati ridotti all'essenziale.

Basti riflettere sull'obbligo inderogabile imposto dal legislatore all'organo di polizia di porre immediatamente a disposizione dell'autorità giudiziaria, non oltre le ventiquattro ore, la persona arrestata; sul correlativo obbligo incombente sul procuratore della Repubblica o sul pretore di disporre l'immediata scarcerazione dell'arrestato, ove a suo carico non si rivelino concreti e sufficienti elementi di reità; sulle garanzie che assistono, fino a creare limiti insuperabili, la perquisizione personale e domiciliare, da eseguirsi nell'ambito della più rigorosa ortodossia, cioè del rispetto del principio costituzionale ispirato alla tradizionale regola dell'*habeas corpus*.

Che cosa è, dunque, sopravvissuto dell'originario processo inquisitorio? E quando mai l'attuale processo non si svolge sostanzialmente sotto l'egida della garanzia della libertà del cittadino?

Il Movimento sociale italiano, dunque, non propone alcuna riforma? Certamente sì: quelle soluzioni, le uniche, sul terreno della concretezza, che pensiamo siano necessarie nell'attuale momento storico della società ita-

liana. Restiamo convinti della necessità dell'istruttoria (e ne ho parlato a lungo), ma con altrettanta franchezza sosteniamo l'inutilità del contraddittorio in questa fase, contraddittorio che è superfluo, inopportuno, dannoso addirittura, perché, contrariamente ai voti unanimemente espressi sulla speditezza e celerità del procedimento, accrescerebbe le lungaggini e rappresenterebbe una inutile anticipazione di quella istruttoria dibattimentale che nel nuovo assetto del sistema dovrebbe costituire la fase più importante e più completa del processo. A proposito della recezione *sic et simpliciter* della *cross examination* del diritto anglosassone nel nostro sistema processuale, perché di questo si tratta, cedo volentieri la parola ad un nostro magistrato ricco di scienza e di esperienza, al primo presidente aggiunto della Cassazione, sua eccellenza Vista, nel suo studio « I problemi attuali della giustizia » in *Archivio Penale* del 1965, il quale osservava: « Questo sistema è estraneo alla nostra tradizione giuridica e non so quanto consentaneo al nostro popolo. Mi pare curioso che tale criterio sia invocato in nome della lealtà dell'esame e della genuinità delle risposte, quasi che l'opera del magistrato abbia avuto finora il bello effetto di compromettere la predetta genuinità e lealtà ». A ciò aggiungo che se nei processi di un certo livello è ormai di rito nella fase degli atti preliminari la cosiddetta battaglia procedurale, che richiede spesso ore in camera di consiglio, lascio a voi, onorevoli colleghi, pensare che cosa succederà con la *cross examination* così indulgente allo spettacolo di tipo cinematografico o teatrale; e ditemi se tutto ciò sia conciliabile con la speditezza, con la sollecita definizione dei processi che si vuol perseguire con il progetto in esame. Ci sono tanti modi per accelerare lo svolgimento dell'attività giudiziaria senza la necessità di ricorrere a siffatte radicali innovazioni! Ne volete un esempio significativo? Depenalizzate tutte le violazioni di norme che attengono alla materia finanziaria.

A seguito della recente sentenza della Corte costituzionale i magistrati che non potranno più emettere decreto penale per le violazioni di queste norme saranno costretti a portare tutti i procedimenti, a migliaia, in dibattimento accrescendo enormemente il lavoro in aula; anziché prevedere le sanzioni attuali si parli solo di « pena pecuniaria » e si lasci la competenza di applicarla agli stessi organi finanziari.

Ed ancora, come noi vediamo la funzione del pubblico ministero? Il pubblico ministe-

ro, fermo restando il suo potere-dovere di esercizio dell'azione penale, dovrebbe avere la possibilità di svilupparla mediante una attività preliminare che potrebbe essere anche priva di qualsiasi validità probatoria, ma inserita in quella più ampia funzione di polizia giudiziaria della quale egli è, o meglio dovrà essere, al vertice in una diretta e rigorosamente gerarchica relazione. Questa osservazione trae lo spunto dallo stesso precetto costituzionale contenuto nell'articolo 109 là dove testualmente è detto: « L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria ».

In un sistema accusatorio, la polizia giudiziaria, anche a voler mantenere integra la sua attuale multiforme disarticolazione, dovrebbe indubbiamente rappresentare la proiezione ideale e il corollario ineliminabile della funzione di propulsione incentrata nell'organo del pubblico ministero.

Non mi nascondo le perplessità che un siffatto suggerimento può determinare per quanto concerne il riflesso nella compagine politica del paese e nei nessi di collegamento fra la politica, così intesa, e la funzione di polizia giudiziaria demandata ad organi della pubblica amministrazione, ai quali oggi spetta di dare persino le note di qualifica agli appartenenti alla polizia, e che vengono a conoscenza dei reati ancor prima dell'autorità giudiziaria.

È indubbio, però, che se intendete superare il compromesso, fino ad oggi esistente, fra processo accusatorio e processo inquisitorio, compromesso che giustificava finora la interferenza dell'organo politico, o amministrativo in genere, nella strutturazione degli organi di polizia giudiziaria, dovrete essere logici fino in fondo; restituite al processo accusatorio puro, almeno nei termini in cui lo stesso è attuabile nel nostro paese, il presupposto indeclinabile, che ho poc'anzi tratteggiato, e che si traduce nel binomio: pubblico ministero al vertice della polizia giudiziaria.

Su questo punto, il nuovo testo è invece manchevole e contraddittorio con le sue premesse fondamentali. Si dice di voler attuare un processo di tipo accusatorio, ma si continua a consentire che nella polizia giudiziaria interferisca l'organo amministrativo e politico; il che si traduce in un permanere dei caratteri tipici di quel processo inquisitorio che, a parole, si sostiene di voler superare. Ecco perché non ci sembra sufficiente il testo approvato (punto 19), là dove pone « genericamente » la polizia giudiziaria a disposizione dell'autorità giudiziaria.

Né può commentarsi in modo positivo la relazione di minoranza, a questo proposito, del partito comunista che, pur acclamando il sistema accusatorio e pur sparando a zero contro la polizia giudiziaria, tanto da sostenere che il processo penale odierno in Italia non è altro che un « processo di polizia », si guarda bene dal riconoscere al pubblico ministero questa essenziale posizione di vertice rispetto alla polizia giudiziaria, sottratta all'interferenza del potere politico ed amministrativo, e quindi del potere esecutivo. È seguendo — dunque — questa compiuta impostazione del problema che gli atti espletati dal pubblico ministero dovrebbero costituire i prodromi del processo, essere delegati cioè ad una fase pre-processuale e anticipatrice di essi.

Il metodo di svolgimento del processo che proponiamo, ci sembra possa fornire, in definitiva, la migliore e più alta garanzia di giustizia, la piena tutela di difesa del cittadino non disgiunta da una conseguenziale speditezza dei provvedimenti, speditezza che tanto giova ad un immediato e completo accertamento della verità.

Vi è un altro istituto nel nostro sistema processuale che merita a questo proposito il nostro consenso, in ordine al quale, però, vi è nella relazione una totale lacuna: mi riferisco, cioè, ai modi e ai casi del giudizio direttissimo, del quale non si è parlato a sufficienza, così come si è taciuto sulla materia che attiene al giudizio per decreto. Come vorrà riempire il legislatore queste lacune e qual è la volontà che al riguardo il Parlamento intende manifestare?

*VALIANTE, Relatore per la maggioranza.* Onorevole Menicacci, ella ha letto le relazioni di minoranza, ma non ha letto né il disegno di legge né il testo approvato dalla Commissione.

*GUIDI, Relatore di minoranza.* Neanche le relazioni di minoranza ha letto! Ha letto solo la relazione dell'onorevole Manco.

*MENICACCI.* Sostiene questo punto anche il collega Manco nella sua relazione di minoranza, e ritengo che lo sostenga perfettamente a proposito.

*VALIANTE, Relatore per la maggioranza.* Non dica che non parliamo del giudizio direttissimo, perché ne parliamo: lo chiamiamo « immediato ». È una cosa diversa.

*MENICACCI.* Ho sostenuto che non se ne è parlato sufficientemente e in modo appropriato. È questo un rilievo che il Movimento sociale italiano ha fatto e fa con piena cognizione di causa, come io mi permetterò di evidenziare. Sarete d'accordo con me, onorevoli interlocutori, che il giudizio direttissimo, che elimina la fase istruttoria e che risente maggiormente dei benefici effetti del sistema accusatorio, rappresenta un istituto del nostro sistema processuale che ha suscitato il consenso di quasi tutti gli studiosi, e che nella pratica attuazione offre risultati positivi. Noi vorremmo che questo giudizio fosse esteso — ecco quello che io intendo chiedere, onorevoli relatori — ai casi previsti per l'istruttoria sommaria, dando cioè maggiore ampiezza al rito predetto, prescrivendolo tassativamente nelle ipotesi in cui oggi si dovrebbe procedere con il rito sommario.

Qualora ci si trovi di fronte a casi nei quali la raccolta delle prove richieda indagini non facili né brevi, particolari mezzi o strumenti processuali, esami o acquisizione di dati tecnici di lunga elaborazione, cioè in tutte le ipotesi in cui attualmente è d'obbligo l'istruttoria formale, ci si avvarrà di questo tipo di istruttoria per il quale, fermo restando il principio della segretezza, deve trovare ampliamento la possibilità di partecipazione della difesa all'esperimento di quegli atti istruttori che esigono il contraddittorio, nell'interesse dell'imputato e della ricerca della verità. Siamo convinti che in tal modo l'immediatezza del giudizio, nel caso in cui non nuoccia alla completezza delle indagini, e la diretta acquisizione del materiale probatorio, che sono i due fattori equilibratori del procedimento, troverebbero in una rinnovata struttura processuale un pratico e concreto perfezionamento. Nelle altre ipotesi dovrebbe permanere la fase istruttoria caratterizzata dalla segretezza, al fine di non compromettere la raccolta delle prove, l'identificazione ed eventualmente l'assicurazione dei correi alla giustizia; « caratterizzata dalla segretezza », ho detto, perché la segretezza costituisce tutela dell'imputato e rappresenta un indice di civiltà giuridica e sociale, tutela dello stesso accusato perché ha la possibilità di dimostrare la propria innocenza senza esporsi allo scandalo di un pubblico giudizio.

Giunto a questo punto del mio discorso, signor Presidente, ricordo che, nel discutere la presente riforma, è accaduto ad alcuni onorevoli colleghi di operare una comparazione con gli ordinamenti di altri Stati, proprio perché nella metodologia giuridica o nella

sistemática del diritto si cerca sempre di scoprire un nuovo tema o di modificarne uno preesistente. Orbene, se mai come in questo momento lo studio del diritto comparato offre spunti ed occasioni per facilitare un rinnovamento o una trasformazione, ritengo di poter sostenere che quando vari colleghi si riferiscono ed elogiano il sistema accusatorio di tipo anglosassone corrono il rischio di voler acquisire con troppa facilità un sistema nato ed elaborato in un determinato Stato ed in un determinato momento storico, senza sottoporlo ad un procedimento di adattamento e di rielaborazione che ci viene suggerito dalla diversa realtà sociale e civile propria del nostro ordinamento, cui quei principi si vogliono estendere. L'ampia attuazione di un sistema accusatorio non ha forse evidenziato molte manchevolezze e molti inconvenienti?

Nei paesi portati come esempi di realizzazione piena ed assoluta del sistema accusatorio è facilmente riscontrabile qualche incrinatura, connaturata al sistema stesso. Sappiamo che nel processo di tipo anglosassone, che è quello in cui più si realizza il processo di tipo accusatorio, antecedentemente alla fase prettamente istruttoria vi è — e non può essere diversamente — una raccolta di dati e di elementi che restano ristretti nel cerchio di una rigida segretezza. Sappiamo anche che quella fase istruttoria, svolta dinanzi ad una corte chiamata a stabilire soltanto se il caso dedotto dall'accusa offre elementi sufficienti per un rinvio a giudizio, presenta pericoli che hanno fatto sorgere problemi seri e discussi, a prevenzione dei quali occorre emanare opportune norme legislative.

Leggendo sull'argomento le pagine di un noto giurista americano, è interessante rilevare da quali tradizioni ha preso l'abbrivio la strutturazione del processo penale in America, quali ingerenze abbiano praticato l'opinione pubblica e la stampa nello svolgimento dei processi penali e quali anomalie si siano a volte create. Attraverso quella descrizione, in cui l'autore mette a nudo i metodi che la legislazione americana adotta nel campo della procedura penale e i pericoli a cui detti metodi fatalmente portano anche in una nazione adusata ad un sistema ormai abbondantemente sperimentato, si ha il quadro più vivo della inopportunità della trasfusione di un tale schema processuale nel nostro sistema e di quanto dannosi sarebbero i risultati se quel sistema venisse trapiantato nel nostro ordinamento.

Altri Stati, quali la Germania occidentale, il Belgio, la Francia, più direttamente in co-

muniione con noi per civiltà, per idee, per sentimenti, attuano dei sistemi misti in cui alla pubblicità del dibattimento si contrappone la segretezza dell'istruttoria. Anche in tali paesi sono sentite necessità nuove, ma non mancano studiosi i quali invitano a riflettere sui pericoli che da una prematura ed eccessiva pubblicità derivano per il regolare andamento del processo in generale o per la persona dell'imputato in modo particolare.

Questo riferimento al diritto comparato lo faccio per ribadire il concetto già espresso che l'ordinamento di uno Stato, e soprattutto quello penale, deve aderire alla mentalità e al costume di un popolo in un determinato momento della storia.

Delineata in tal modo la struttura del processo, restituito il pubblico ministero alla sua qualifica di parte, ma al vertice della polizia giudiziaria, *dominus* dell'azione penale, il procedimento dovrebbe svolgersi su due direttrici, entrambe sostenute da una fase precedente, quella degli atti preliminari svolti dal pubblico ministero stesso: il giudizio direttissimo e la istruttoria formale.

Per quanto riguarda le cautele personali non si può non condividere la opinione di eminenti giuristi, i quali trovano che non sussista alcun serio motivo per sottrarle al pubblico ministero, purché, evidentemente, i provvedimenti che ne conseguono vengano sottoposti al giudice per la convalida. La innovazione consisterebbe nel trasferire al giudice i poteri di convalida dell'arresto o del fermo, poteri che oggi competono al procuratore della Repubblica; al dibattimento dovrebbe giungersi o attraverso il rito direttissimo o, esaurita l'istruttoria formale, previa sentenza di rinvio a giudizio.

Attorno alle formule assolutorie avremmo molto da discutere. Il relatore di minoranza del nostro gruppo non ha evaso nemmeno questo problema. Mi limito ad un breve accenno solo per dire che, estromessa la formula per insufficienza di prove, ampiamente criticata e discussa e il cui mantenimento noi riteniamo non sia più consono ai principi tecnico-giuridici del nostro ordinamento, esprimiamo però riserve profonde sulla opinione di coloro che non vorrebbero qualificata la formula di assoluzione e quella di non procedibilità, sostenendo che in ogni caso il giudice deve pronunciare semplicemente una specie di « non luogo a procedere », senza indicazioni integrative, fatta eccezione della motivazione della sentenza.

Siamo convinti che, pur trattandosi sempre di formule liberatorie, esse hanno una loro

gerarchia e una loro preminenza rispetto alle altre. Sicché, sostanzialmente incidono e possono incidere in maniera diversa sulla personalità dell'interessato. Non v'è chi non veda, agli effetti morali, quanto diversi siano i motivi dell'assoluzione « perché il fatto non sussiste » o « perché l'imputato non l'ha commesso », dagli altri « perché il fatto non costituisce reato » o « perché il reato è estinto » per una causa impeditiva di qualsiasi giudizio sul merito.

Perché esprimiamo le nostre riserve su questo punto del disegno di legge in esame? Perché l'accomunamento delle varie formule non porterebbe più alcuna discriminazione e non sarebbe certo di vantaggio agli innocenti. Oltre a ciò si ricordi l'importanza che l'adozione di una o di un'altra formula può assumere nella correlazione tra giudizio penale e giudizio civile e quindi nella incidenza del giudicato penale su quello civile. Non è con il ricorso alla motivazione della sentenza penale che il giudice civile potrà recepire il perché si sia pervenuti a quella formula assolutoria. Meglio allora separare il giudicato penale dall'azione civile e togliere tra di loro quella correlazione che il nuovo testo crede invece di dover conservare.

Poche parole intendo spendere sulla utilizzazione di mezzi tecnici per l'accertamento della verità. Nel disegno di legge non vedo enunciato (e questa, per noi, è un'altra grave lacuna che non potrà indurre gli onorevoli relatori per la maggioranza ad un'altra puntualizzazione) un principio valido non solo di fronte ai mezzi tecnici già conosciuti e praticati, ma anche di fronte ai mezzi che la scienza potrà offrire in futuro. Noi pensiamo costruttivamente che il problema possa e debba essere preso in considerazione solo se sussistono le seguenti due condizioni: che il risultato scientifico sia di sicura interpretazione; che l'applicazione abbia luogo con la consapevolezza della parte nei cui confronti il mezzo è usato. Quali sono gli orientamenti del Governo in ordine al quesito se l'imputato, la parte offesa, o anche una persona genericamente sospettata, possano essere sottoposti contro la loro volontà ad accertamenti di carattere scientifico? Non ci è dato saperlo. Quali possono essere — invece — questi orientamenti? La sottoposizione all'accertamento scientifico di una o dell'altra parte può essere solo disposta dalla legge; oppure la sottoposizione all'accertamento può essere demandata al potere discrezionale del giudice; oppure la sottoposizione all'accertamento deve essere subordinata al consenso della parte. Si tratta

di scegliere. Noi in ogni caso siamo senz'altro e decisamente contrari all'uso di mezzi che possano esercitare una incidenza o una menomazione della coscienza e della libertà del volere. E potremmo anche dichiararci propensi all'uso di tali mezzi nei confronti della parte che ne faccia espressa richiesta in condizioni di assoluta libertà e con il consenso — o anche senza il consenso — del difensore, purché l'applicazione di tali mezzi abbia luogo in contraddittorio. In ogni caso però il rifiuto della parte non può essere considerato a suo carico. Ed è anche su questi punti che noi avremmo voluto — e lo chiediamo espressamente — idee più chiare da parte dei proponenti il disegno di legge e dei suoi stessi sostenitori.

Accennando per ultimo al dibattito, pur manifestando serie perplessità e molte riserve sull'esame incrociato, conservando a questa fase di giudizio l'oralità, la pubblicità e — se credete — il contraddittorio, va evidenziata la necessità di maggiori poteri a chi presiede il dibattito perché possa meglio frenare le possibili intemperanze delle parti e, soprattutto, perché non venga frustrata la finalità del dibattito stesso e del giudizio.

In conclusione, signor presidente, onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi, nel ricomporre e adattare un nuovo ordinamento processuale penale, non abbandoniamoci a dottrine, non facciamo affermazioni di principio, qual è quella che definisce il nuovo codice come il « codice della libertà », affermazioni che lasciano il tempo che trovano; trascuriamo le scelte teoriche, abbandoniamo la dialettica sui sistemi e sui raggruppamenti delle procedure penali di tipo accusatorio, inquisitorio, misto, attacchiamoci al pragma, e guardiamo a che cosa si sta riducendo il nostro Stato, guardi il Governo a quello che accade in questi giorni a Viareggio per la morte di un fanciullo, ove ragazzi che non piangono mai, che si divertono nel grande gioco della verità strangolata, appaiono distrutti da un mondo distrutto. Non dimentichiamo mai, onorevoli colleghi, che la crescente umanità della giustizia — come ha scritto Alberto Spaini — ha come risultato una paurosa crescita della delinquenza.

Lord Raynor Goddard, andato in pensione ad 80 anni, dopo avere esercitato per 60 anni le funzioni di giudice fino ai più alti gradi nei tribunali inglesi, considerava che la funzione delle leggi fosse quella di proteggere la società, non di migliorare le condizioni dei

malfattori, lamentando... la soppressione delle vergate.

Ho già detto che, nelle relazioni che accompagnano il progetto, si sostiene con una scoperta enunciazione demagogica che il nuovo codice, costruito sui principi di libertà e di rispetto della persona umana su cui si fonda il nuovo Stato democratico, è il « codice della libertà ». Noi riteniamo che esso, invece, si riduca ad essere il « codice che attenta alla libertà in quanto attenta all'autorità », là dove autorità e libertà vanno intesi come termini inscindibili e conciliabili; un codice cioè che non servirà all'individuo, in quanto attraverso l'individuo stesso non servirà lo Stato e la società, le cui difese rappresentano gli aspetti più importanti del bene comune che lo Stato ha il compito di realizzare. Siamo stati trascinati e veniamo sempre più sospinti in un mondo in cui i più sacri valori vengono infranti e dove si indulge alla violenza, a riconoscere prima di tutto i diritti non della vittima, non della società offesa nelle sue più sante leggi, non dello Stato mortificato ed assalito in tutte le sue tradizionali istituzioni, ma i diritti del criminale. E i nostri processi lo trascinano in lunghi sotterranei meandri dove la viltà e l'astuzia gli offrono mille rifugi, mille nascondigli e bandiscono la sola cosa che può salvarlo: la sua coscienza.

Se siamo d'accordo che la persona umana è il destinatario dell'attività dello Stato, dobbiamo essere tutti d'accordo che il processo penale, pur garantendo i diritti della persona del colpevole, deve assicurare la difesa dello Stato o meglio ripristinare l'autorità dello Stato offesa dal delitto.

Noi del Movimento sociale italiano diciamo « no » a questo progetto e il nostro « no » è dettato, a prescindere dalle numerose carenze denunciate, dalla ferma, sofferta convinzione che esso meno che mai saprà garantire, con la salvaguardia dei diritti della persona umana, la rigorosa applicazione della legge, l'affermazione dell'autorità dello Stato di cui tutti oggi, sia i delinquenti, sia coloro che avrebbero per primi il dovere di difenderlo, si dichiarano scopertamente nemici. (*Applausi a destra — Congratulazioni*).

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

**SABADINI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, dire che la giustizia è in crisi è ormai affermare cosa ovvia, riconosciuta ed ammessa apertamente da tutti ed in ogni luogo,

ad ogni livello, dalla più alta autorità dello Stato e dal Governo, fino ad ogni cittadino. È ben noto che tale crisi investe ogni settore, dal più modesto al più importante, dalla funzionalità degli uffici all'ordinamento giudiziario. Abbiamo una giustizia inefficiente e arretrata, come lo sono in genere tutte le strutture dello Stato. Ma una delle contraddizioni più profonde si ritrova nella giustizia penale, dove vige ancora dal 1930 un codice di rito costruito dal fascismo secondo i dettami del regime, autoritario e retrivo, in pieno contrasto con la Costituzione repubblicana, checché ne dica il collega del Movimento sociale che testè ha parlato.

Il problema è perciò antico, ma le molteplici ed importanti iniziative rinnovatrici, promosse dalla parte più avanzata delle forze politiche, della magistratura, dei giuristi democratici e della pubblica opinione, hanno sempre incontrato la più sorda ostilità e la più tenace resistenza di quelle forze che nel Governo e fuori del Governo hanno voluto mantenere inalterato uno strumento che serve tanto bene, come è servito, ad una politica repressiva e di conservazione.

Si è proceduto nel frattempo per timidi tentativi e piccole novelle — come quella del 1955 — che, pur complicando il lavoro degli uffici, non hanno offerto alcuna seria garanzia ai diritti della difesa e alla libertà del cittadino, lasciando nella sostanza tutto inalterato. E se oggi si è giunti, dopo ripetute iniziative già insabbiate nella precedente legislatura, a presentare questo disegno di legge al Parlamento, è perché ormai paralisi e sfiducia si vanno allargando giorno per giorno generando manifestazioni aperte di contestazione e di protesta, è perché il centro-sinistra oggi è chiamato, suo malgrado, a fare i conti con i problemi reali del paese, proposti da forze nuove sempre più ampie e unitarie, che sorgono e si diffondono chiedendo una partecipazione democratica sempre maggiore alla direzione economica, politica e civile del nostro paese.

Alcune manifestazioni, anche recenti, ne sono l'esplicita conferma. Ciò dicasi della contestazione — effettuata dagli stessi magistrati, dai giovani e dalle diverse categorie degli operatori del diritto — delle inaugurazioni dell'anno giudiziario, formali e burocratiche, e che talvolta si risolvono in retorica esaltazione di criteri puramente repressivi e in manifestazioni di incapacità di comprendere ed affrontare democraticamente la protesta nascente dai molteplici e innumerevoli problemi che i governi di centro e di centro-sinistra non

hanno risolto né affrontato, lasciando in questa nostra società piaghe gravi e profonde.

Tra i tanti, alcuni esempi sono significativi e illuminanti. Tipica è la pretesa di affrontare il problema del banditismo in Sardegna con misure poliziesche, mandando nell'isola migliaia di agenti e carabinieri, istituendo posti di blocco dappertutto, generando, di conseguenza, situazioni di persecuzione che provocano offese inutili in genti oneste e laboriose, quando a tutti è noto che il fenomeno nasce dalle disperate condizioni di disgregazione e di miseria nelle quali viene lasciata la stragrande maggioranza della popolazione, gettata ai margini dai piani dei monopoli, che portano miracoli e ricchezza solo a chi è già ricco ed ai potenti.

Altro recente esempio è costituito dalle ribellioni nelle carceri in ogni parte del paese, dall'Ucciardone a San Vittore, causate non da fantomatiche provocazioni — come vanno farneticando alcuni giornali — ma nate dalle condizioni incivili e disumane nelle quali vengono lasciati i detenuti che scontano una pena o sono in attesa del processo, ammassati in edifici vecchi e disadatti, non rispondenti neanche ai più elementari requisiti igienici. Così, la pena diventa solo segregazione e abbrutimento e non lo strumento attraverso il quale la società, mentre si difende, compie ogni sforzo, ogni tentativo per recuperare il reo alla civile convivenza. A questo modo, l'interminabile attesa del giudizio, che per tanti si protrae per anni inutilmente e tanto spesso ingiustamente — come bene ieri diceva il compagno Pellegrino — mentre a Riva, il bancarottiere di miliardi, è dato di fuggire, costituisce grave sofferenza, che lascia sempre gravi conseguenze, segni di avvilito e di sfiducia verso una società tanto cieca e dura.

Questa situazione non si risolve né rafforzando nelle carceri i depositi di catene e di manganelli, come il Governo ha provveduto a fare, né instaurando processi collettivi, che porteranno ancora ad enormi ed inutili aumenti delle pene. Ed allora, a questo punto, poiché qui è il nodo fondamentale della questione, chiediamoci perché questo succede, perché questi Governi non sappiano intervenire in tempo, perché non prevengono, invece di reprimere, perché debbano esserci delle rivolte nelle carceri, i fatti di Avola, di Battipaglia, le lotte nella scuola e nell'università, e perché ancora la risposta ai mali che richiedono ben altri provvedimenti venga sempre affidata al ministro dell'interno o a

quello della giustizia, il che è come dire alla polizia ed ai procuratori generali.

Questo gretto sistema reazionario di classe non può dare buoni frutti; non regge e non reggerà di fronte alle esigenze ed alle lotte sempre più larghe, estese ed unitarie. Così non si può andare avanti; è necessario rivedere profondamente il sistema, riformare lo Stato attuando la Costituzione, rendere realmente democratici i rapporti tra lo Stato e il cittadino. Occorrono nuove leggi e nuovi codici, lo hanno scritto nelle recenti dimostrazioni di protesta anche i detenuti, che hanno voluto prospettare tante legittime esigenze, e fare sentire la loro voce, perché questa legge, da troppo tempo attesa, sia fatta presto, sì, ma soprattutto sia fatta bene. Ma il centro-sinistra cosa si propone? Come vuole affrontare le molteplici questioni vecchie e nuove? In che misura vuole rispondere, e risponde, alle prospettive, alle legittime richieste, alle proposte di una opposizione che si colloca sulla più coerente base dell'attuazione della Costituzione, e di sviluppo democratico della società e dello Stato?

La risposta che si può dare è nelle cose; permangono contraddizioni assai profonde, mentalità che troppo tardano a morire, criteri e norme imbalsamate, istituti e tradizioni dietro ai quali si nasconde la mano dura e sospettosa dell'inquisizione, che indaga segretamente sotto l'occhio interessato dell'esecutivo, e al di fuori di ogni garanzia di difesa e di libertà. Invece il pensiero più illuminato e la coscienza civile hanno affermato ed affermano, secondo le norme ed i principi della Costituzione, che anche nella giustizia penale, pur essendo questa intesa a rintracciare ed a punire un colpevole, anzi proprio per questo, per delicatezza di tale funzione, attraverso la quale si limitano sempre, in ogni caso, anche sia pure talvolta soltanto per la durata del processo, diritti fondamentali; proprio per questo — dicevo — deve essere pienamente rispettata la personalità e la libertà del cittadino.

In ogni momento anche il processo, come l'applicazione e l'esecuzione della pena, che sono gli altri momenti della giustizia penale dei quali noi auspichiamo voglia interessarsi presto il Parlamento, deve perseguire contemporaneamente il fine di servire all'uomo e quello di giovare alla società, perché non potrebbe definirsi veramente libera e civile una società che si difende minacciando, opprimendo ragione e libertà.

Le conseguenze implicite che derivano da questi principi tanto semplici nella enuncia-

zione, ma che sono dure conquiste che si vanno affermando nel travaglio dei tempi attraverso fierissimi contrasti, sono vaste e molteplici; e nel complesso meccanismo della procedura esiste una traccia morale ben tangibile e concreta che divide e separa le vecchie concezioni dalle nuove, permettendo una scelta politica chiara, univoca e precisa.

Storicamente è la Costituzione che costituisce un dato certo, una linea netta di frattura con un passato retrivo e autoritario che, come bene ha detto il compagno Tuccari, va dallo Stato fascista a quello liberale e nel quale il fascismo esprime il momento più grave e esasperato. Ma tale linea di distinzione, che non permette di guardare indietro e di riferirsi inutilmente alla tradizione, esiste anche nel corpo del processo che appare solo esternamente un complesso di norme tecniche, ma è nella sostanza retto e dominato da ben chiare scelte politiche.

Basti guardare al fine del procedimento penale, che consiste nella ricerca della verità e della responsabilità, e ai modi diversi con i quali ci si può accingere a risolvere il problema, che vanno dalla indagine scritta, segreta, opprimente, inquisitoria dello Stato al libero confronto delle tesi della difesa e dell'accusa, per concludere che la scelta politica certa, coerente e conforme ai tempi e alla Costituzione (la quale afferma che la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento) può essere solo quella dell'adozione del sistema accusatorio, nel quale appunto la verità è la sintesi e le tesi diverse e contrapposte della difesa e dell'accusa sono finalmente messe su posizioni di uguaglianza e di parità.

Dobbiamo subito dire, contrastando l'opinione poc'anzi espressa dal collega onorevole Di Primio — poiché le nostre tesi vogliono essere animate non da opposizione preconcepita, ma dalla obiettività della ricerca e dell'indagine, ritenendo che questo sia il metodo più proficuo, ed in concreto anche perché dall'esame delle norme nuove appare meglio il senso e il peso dei criteri vecchi e contrastanti — che, rispetto a certi principi, sono stati raggiunti anche alcuni risultati. Noi certo non lo nasconderemo. Non sono state facili conquiste, né il frutto di una ben salda e matura coscienza del Governo e della maggioranza, ma il risultato della lotta aperta nel paese e della lotta tenace che l'opposizione di sinistra e il partito comunista hanno condotto in questa e nella passata legislatura, dandovi un largo contributo, un apporto critico e co-

struttivo che è riuscito a smuovere in parte almeno radicate e tenaci resistenze.

Così accade che nel disegno di legge di delega si trovi affermato che il nuovo codice di procedura penale deve attuare la Costituzione, a seguito del contrastato accoglimento di un espresso emendamento presentato dal gruppo comunista, mentre il Governo, manifestando esplicito l'intento moderato, che sempre lo guida e lo ha guidato di fronte ad ogni riforma, parlava di adeguamento alla Costituzione, che è tutt'altra cosa, soprattutto per il concetto politico che questa seconda espressione sottintende. « Adeguare alla Costituzione » ha sempre significato mettere pezze di rattoppo ad un abito sdrucito, e gli esempi più evidenti sono offerti da alcuni disegni di legge ancora oggi dinanzi al Parlamento, riguardanti i diritti della difesa nelle indagini preliminari davanti alla polizia giudiziaria e l'abolizione dell'istruttoria sommaria del pubblico ministero: provvedimenti con i quali Governo e maggioranza ricorrono a limidi espedienti, anzi a veri e propri giochi di prestigio per non rispettare neppure il contenuto autentico delle stesse sentenze della Corte costituzionale, mosse indubbiamente dall'intento di rimuovere uno stato ormai non più tollerabile di ritardo e di conservazione. Nell'un caso e nell'altro, il tentativo del Governo è sempre quello di fingere di cambiare qualcosa perché tutto rimanga come prima. I diritti della difesa, in riferimento a quella fase delicata ed importante costituita dalle indagini della polizia giudiziaria, sono stati chiaramente riconosciuti dalla Corte costituzionale, che con la sentenza del 5 luglio 1968 proponeva in via principale la riduzione degli amplissimi poteri di polizia, la quale compie vere e proprie indagini istruttorie. Ma il disegno di legge non fa altro che proporre come garanzia per l'imputato la nomina di un difensore — che non può neppure essere presente al compimento delle indagini — come se questo fosse sufficiente ad evitare pericolosi errori, determinanti per la sorte del processo e dei cittadini, o gli abusi più gravi, quali quelli emersi — per citare un caso solo — dal recente processo di Perugia, addebitati a importanti personaggi della polizia giudiziaria. Ma ancora più grave è la soluzione che il Governo tenta di adottare a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'istruttoria sommaria compiuta dal pubblico ministero quando vi siano prove ritenute evidenti, secondo l'altra sentenza della Corte costituzionale n. 117 del 1968. Anche in questo caso, la Corte costituzionale, prefigurando nel giudice istruttore, per sua

esplicita funzione e per dichiarazione di legge, il giudice dell'istruttoria, propone principalmente, come soluzione, l'abolizione del rito sommario e la concentrazione dell'istruttoria presso il giudice istruttore.

Diversi colleghi, in questo dibattito, si sono alzati a parlare contro tale concetto che da noi è stato ripreso. Però, dobbiamo mettere in evidenza che questo è stato anche il risultato del dibattito finale, come esplicite dichiarazioni hanno reso evidente nel testo stenografico. Ma il Governo, per la ragione che con questo disegno di legge intende andare e va su ben altra strada, rafforzando i poteri del pubblico ministero, ha presentato un progetto che definiamo ridicolo ed assurdo, combinato in modo tale che l'istruttoria sommaria viene ad essere salvata ed ai cittadini non viene data alcuna seria e vera garanzia, né, tanto meno, viene rispettato il principio del giudice naturale precostituito per legge. Anzi il Governo ed il ministro di giustizia hanno compiuto il gesto grave, come ha già detto bene il compagno Benedetti, di dare disposizioni affinché fossero trattenuti presso la procura quei procedimenti che, per le conseguenze delle sentenze della Corte costituzionale, avrebbero dovuto immediatamente essere trasmessi al giudice istruttore.

Sono casi che citiamo perché non li riteniamo estranei alla discussione della presente legge, in quanto sono significativi, sono esempi contro i quali abbiamo combattuto e combattiamo — chiedendo che il Parlamento si pronunzi sul merito —, sono manifestazioni attuali di una prassi che purtroppo non è mai venuta meno, consistente nel verniciare la facciata e nel togliere il contenuto; e tale prassi — noi affermiamo — è l'anima anche di questa legge-delega.

Si è affermato, nelle premesse generali con cui si illustrano i principi ispiratori della riforma, che il nuovo codice deve attuare i caratteri del sistema accusatorio. Ma quante resistenze si sono dovute vincere, quante contraddizioni! Nessuno dei numerosi punti fissati nel progetto dimostra chiaramente come questo l'equivoco e l'incertezza nei quali si muovono Governo e maggioranza e quanto stentino le nuove idee ad affermarsi con chiarezza e con coerenza.

Molte volte il Governo si è mosso da capo per colpire e indebolire questo principio informatore che già costituisce, o meglio costituirebbe, se concretato veramente, un'attuazione vera della Costituzione in questo settore tanto vitale e denso di significato politico e morale. Già nel disegno di legge n. 2243 pre-

sentato nella IV legislatura si parlava solo di accentuare i caratteri propri del sistema accusatorio, partendo fra l'altro dall'errato presupposto che il codice vigente si ispiri in qualche modo, sia pure alla lontana, a qualche principio proprio di tale sistema, mentre invece il sistema vigente non è misto, come si vorrebbe sostenere, ma segreto, scritto, interamente inquisitorio, autoritario sin dall'inizio, e anche nella stessa fase dibattimentale.

La Commissione nella IV legislatura andò ben oltre e scrisse decisamente che tali principi dovevano essere non accentuati, ma attuati, rompendo con tutto un ordine pratico e mentale; ma i governi di questa legislatura, portavoce ancora della tradizione, testé ricordata dal collega del Movimento sociale italiano, non hanno rinunciato a tanta impresa e sono tornati a riproporre nel testo originario del progetto che si debbano, sì, attuare i caratteri propri del sistema accusatorio, però — si aggiunge di nuovo — accentuandone l'applicazione e sempre quando sia possibile.

Ci sarebbe da sorridere di fronte a tale appariscente e grossolano tentativo di raggiungere l'ostacolo per dire con altre parole la stessa cosa già affermata in precedenza, o qualcosa di peggio, se tanta insistenza non dimostrasse il peso delle forze più conservatrici — e qui è il lato pratico dell'argomento — non dimostrasse anche i rischi e i pericoli e le difficoltà che la legge è destinata a incontrare nella stesura definitiva qualora venga affidata all'esecutivo, anche se la Commissione ancora una volta ha respinto il tentativo del Governo.

Un risultato pieno, tranquillo e convincente però non è stato raggiunto, per cui nel testo del disegno di legge l'affermazione del principio, secondo il quale il nuovo codice di procedura penale deve attuare i caratteri del sistema accusatorio, è stata collocata in modo tale che un interprete non in buona fede, potrebbe anche ritenere che alcuni punti del disegno di legge presentino una certa autonomia rispetto a tale principio informatore.

È logico, invece, ed evidente, che i principi ed i criteri non potranno mai contraddire le premesse generali che costituiscono i cardini pratici e teorici del sistema intero; ma è chiaro parimenti che quel contrasto potenziale deriva da una posizione maliziosa e contiene le riserve e le doppiezze che già si sono tradotte in conseguenze pratiche, limitative gravemente del nuovo ordinamento processuale che si vuol costruire.

L'esame dei vari punti del disegno di legge conferma l'esattezza di tale assunto. Non

entreremo ovviamente nei particolari, ma, considerando alcuni punti essenziali, si dimostra l'esistenza di insanabili contrasti che si ispirano a principi contrapposti. Vicino ad alcune innovazioni si lasciano ancora sopravvivere ombre pesanti di schemi sorpassati, in un ibrido ed inconciliabile connubio di sistema accusatorio ed inquisitorio, che se può soddisfare burocrati conservatori, certo non giova alla coerenza dei principi e soprattutto in pratica non giova alla speditezza del processo e tanto meno alla ricerca della verità e alla garanzia della libertà del cittadino.

È giusto, ad esempio (l'ha ricordato anche l'onorevole Zappa), che sia stata abolita anche nel dibattimento l'assoluzione per insufficienza di prove, mentre il Governo, facendo un altro passo indietro in confronto a quanto già aveva stabilito la Commissione nella legislatura precedente, si era limitato ad abolire tale istituto solo relativamente alla fase istruttoria. È conforme alle generali aspettative abolire l'ingiustizia di un verdetto che, lasciando il dubbio, già segna una condanna quanto meno morale, carica anche di conseguenze pratiche previste dalla legge. L'abolizione della assoluzione con formula dubitativa è del pari conforme allo spirito del processo accusatorio e alla norma della Costituzione che sancisce il principio della presunzione dell'innocenza fino a che non sia intervenuta la condanna definitiva. Dal che si deve concludere che, quando non sia stata raggiunta prova rigorosa, dico e ripeto « rigorosa », di responsabilità, l'unica assoluzione che può proporsi è quella piena, essendo logico e chiaro che prevale integra e intatta la presunzione di innocenza.

E così pure deve considerarsi un buon risultato il fatto che nel dibattimento sia stato introdotto l'interrogatorio diretto dell'imputato, dei testi e dei periti da parte del pubblico ministero e dei difensori, nonostante che, come è stato ricordato (e questo è un limite ed una remora), sia stata riservata al presidente e al pretore la facoltà di proporre nuovi temi di indagine alle parti. Anche a questo riguardo il Governo ha tentato di compromettere il senso delle innovazioni modificando il testo già approvato nella legislatura precedente e attribuendo al presidente e al pretore la facoltà di procedere direttamente agli interrogatori: col che si sarebbe potuta ripristinare integralmente la situazione precedente, nella quale l'interrogatorio del presidente e del pretore altro non fanno che continuare sostanzialmente nel dibattimento il processo inquisitorio condotto ed istruito inte-

gralmente dai pubblici uffici che rappresentano lo Stato mentre ai difensori, tenuti sospettosamente sempre lontani dall'attività di ricerca della verità, altro non resta che l'esercitazione retorica e verbale, resta il sofisma e non resta la verità, il che non giova alla formazione di una chiara coscienza professionale.

Aggiungo su questo punto solo per inciso che sulla funzione e sui doveri dei difensori si sono fatte e si fanno oggi ancora tante considerazioni, ma se vi sono degli aspetti negativi, questi non si risolvono con degli astratti moralismi, ma dando ai difensori una ben chiara responsabilità, una funzione che costituisca un diritto e un dovere nella ricerca della verità.

Vengono su questo punto sollevate altre osservazioni che non possono essere disattese e sulle quali mi intratterò molto brevemente. L'interrogatorio diretto presuppone una presenza viva e reale dell'accusa e della difesa nel dibattimento, mentre oggi manca nelle preture l'ufficio del pubblico ministero e tanti cittadini, gran parte degli imputati oggi compaiono dinanzi al giudice senza difensore di fiducia non per negligenza o indifferenza, ma per l'alto costo della giustizia. Queste preoccupazioni vanno risolte non rinunciando a riformare, ma rinnovando l'ordinamento giudiziario, istituendo l'ufficio del pubblico ministero presso le preture, come si deduce dal punto approvato in Commissione a seguito di un emendamento del gruppo comunista e rinnovando radicalmente l'istituto della difesa d'ufficio che oggi è solo una farsa. Non solo il ricco, ma anche il non abbiente deve essere difeso efficacemente eliminando in questo modo una delle cause più evidenti per le quali in concreto la giustizia non è e non può essere eguale per tutti. Questo oggi lo vediamo scritto soltanto sui muri delle aule di dibattimento.

Altri punti potrebbero essere sottolineati come, ad esempio, l'obbligo di rinnovamento del dibattimento di appello su richiesta delle parti approvato in Commissione a seguito di altro emendamento del gruppo comunista. Invece, molti altri emendamenti presentati dalla nostra parte, coerenti con i principi informativi, sono stati respinti e disattesi.

Ma, quanto detto è sufficiente per fare un confronto con ciò che di vecchio esiste nel progetto in esame, e per constatare quanto questi istituti siano retri e sorpassati e compromettano gravemente, fino a svuotarlo, ogni altro risultato. Sicché, se non si andrà avanti con coerenza e con fermezza, si farà

un processo composto da due tronconi, diversi e inconciliabili, da due parti contrastanti, una accusatoria e l'altra retriva, inquisitoria che, fin dalle prime indagini, comprometterà inevitabilmente ed irrimediabilmente l'intero corso del processo.

È nella fase del dibattimento che nel processo regolato dal codice attuale, vengono alla luce le conseguenze più negative del sistema; e la peggiore è che tutto o quasi, quando ha inizio il dibattimento, è stato già scritto e ricercato. Solo apparentemente la prova è orale e viene udita nel dibattimento: in realtà, è già stata raccolta molto prima e consacrata nei verbali che fanno prova fino a querela di falso; e quasi sempre la prova è stata raccolta più di una volta, nelle indagini preliminari della polizia giudiziaria e del pubblico ministero, o nell'istruttoria sommaria o formale. Esistono i rapporti, addirittura la sentenza del giudice istruttore, tanti fascicoli pesanti, e ben poca è l'autonomia lasciata al dibattimento dove tutto si aggrava per la mentalità che nasce dalla legge e dallo stesso sistema inquisitorio, secondo il quale la verità è solo quella cercata ed acquisita nel gioco astuto che gli organi istruttori conducono direttamente e segretamente al di fuori di ogni garanzia per la difesa.

Così è noto a tutti che tanto spesso il dibattimento si riduce ad una sequenza di conferme degli interrogatori già raccolti, e guai al teste che si contraddice: viene richiamato subito al verbale, normalmente non viene creduto per quanto dice di nuovo e di diverso, viene minacciato di processo, e se non ritratta ritornando alla versione delle indagini istruttorie, anche in contrasto con il dettato della sua coscienza, viene spesso processato, e corre in ogni caso un rischio molto grave.

Da questa pesante pratica, che qui ha fatto parlare ingiustamente di costume, ma che non è difetto solo degli uomini ma anche conseguenza della legge, sono nati i casi tristi e clamorosi come quello di Salvatore Gallo, l'ergastolano, condannato addirittura per un omicidio inesistente, e tanti altri che non vengono alla luce chiusi come sono nelle sentenze e nelle carte del processo, tutti a conferma che non è con il segreto e con l'inquisizione che si conquista la verità o si difende la libertà del cittadino, ma attraverso il confronto aperto tra la difesa e l'accusa, attraverso l'oralità e l'immediatezza della prova, diretta e spontanea, raccolta nel dibattimento, sicché il giudice possa formarsi l'idea viva ed immediata della realtà.

Il dibattimento deve perciò diventare il centro vero del processo. Ma perché ciò avvenga è necessario, come si ricava dall'esperienza da tanto tempo consumata del processo inquisitorio, trasformare profondamente tutta la fase che porta al dibattimento.

Il male vero è nell'istruttoria che oggi indaga ripetutamente e su ogni cosa, che scrive e verbalizza gli interrogatori, mentre deve diventare una parte rapida e snella del processo, che fornisce utili notizie ma che lascia all'indagine, al confronto del dibattimento il momento vero della formazione della prova.

Ora — questo è il punto — il disegno di legge del Governo, anche nel testo modificato e migliorato della Commissione, pur partendo da giuste premesse, in che misura corrisponde a tali aspettative? Devo dire: ben poco e a questo fine quasi per nulla. In qualche parte, certo, si è innovato, particolarmente nell'istruttoria davanti al giudice istruttore. E non sembri questa la ripetizione di un medesimo ovvio concetto. E che intendiamo fin d'ora sottolineare — e lo dimostreremo — che in concreto l'istruttoria si estende ancora dalla polizia al pubblico ministero fino al giudice istruttore, ripetendo pari pari con lievissime varianti la situazione oggi esistente.

Certo, dinanzi al giudice istruttore qualcosa di nuovo si è ottenuto. Il Governo, che nel nuovo progetto aveva cancellato quanto era stato disposto nella legislatura precedente respingendo la presenza del difensore all'interrogatorio dell'imputato, ha dovuto cedere alla volontà della Commissione, la quale, a seguito di emendamento presentato dal gruppo comunista, ha riconosciuto il pari diritto della difesa e dell'accusa di essere presenti ad ogni atto istruttorio. Il limite è nel concetto di presenza, mentre la partecipazione, con esplicazione piena delle funzioni, come propone il gruppo comunista, meglio garantirebbe fin da questo importantissimo momento una migliore valutazione delle tesi di accusa e di difesa.

Tuttavia va sottolineato — e non lo nascondiamo — che questo, insieme con la fase del dibattimento, è il dato che più corrisponde ai principi della Costituzione e del sistema accusatorio e rappresenta una conquista, frutto di tante iniziative e tante lotte.

Ma proprio per questo ed a maggior ragione, e con forza si deve affermare che già nell'indagine del giudice istruttore si manifestano vizi insanabili e contraddizioni tra il vecchio e il nuovo. Infatti, se anche si scrive che il giudice istruttore ha il potere di compiere solo gli atti indispensabili per stabilire

se l'imputato debba essere prosciolto oppure rinviato al dibattimento, già nella relazione di maggioranza — e non potrebbe essere diversamente perché corrisponde al significato del testo della legge — possiamo vedere chiaro che tali atti istruttori, in buona sostanza, non hanno alcun confine e che potranno essere tutti gli atti già ora compiuti dal giudice istruttore. Il limite verbale non serve a nulla. Avremo un'indagine, in concreto, ancora estesa alla ricerca della verità e per di più verbalizzata.

E allora chiediamoci: a che serve l'aver parlato nel dibattimento di interrogatorio diretto dell'imputato, dei testimoni e dei periti? A che cosa si riduce l'immediatezza della prova se già questa prova è stata raccolta e vagliata dal giudice istruttore? Qui è scomparsa la segretezza, che è una delle caratteristiche del processo inquisitorio; ma l'altra caratteristica rimane: la prova scritta, che minaccia di travolgere e travolge senza speranza l'immediatezza del dibattimento.

La scelta deve essere chiara e coraggiosa. I compromessi sono deleteri, fanno perdere il senso e il risultato di ogni innovazione e la strada può essere una sola.

C'era anche chi proponeva di ritornare allo schema della commissione Carnelutti, che aboliva l'istruttoria affidando le indagini al pubblico ministero. Ma questa tesi va respinta con piena convinzione, perché incolmabile ed assoluta è la sproporzione fra i poteri dell'accusa e le garanzie della difesa del cittadino che tante volte e ingiustamente, mancando un vaglio attento delle sue ragioni, potrebbe vedersi rinviato a giudizio, il che costituisce sempre un rischio grave e potrebbe diventare, soprattutto per ragioni politiche, una forma nuova di minaccia e di persecuzione.

Ed ecco il punto: le indagini del giudice istruttore vanno mantenute, perché risiede qui la migliore garanzia di obiettiva difesa della verità e della libertà prima del dibattimento, ma vanno mantenute solo in questo limite e per farlo è necessario che non si redigano verbali degli interrogatori e che il giudice raccolga in relazioni i fatti e gli argomenti al solo fine veramente di stabilire se l'imputato debba essere prosciolto o rinviato al dibattimento. Qui deve arrestarsi l'efficacia dell'opera del giudice istruttore (il che non avviene con il presente disegno di legge) altrimenti si influenza e si compromette in modo irreparabile il dibattimento e la sostanza del processo nuovo che si vuol costruire.

A questo punto, ancora ieri, mentre parlava l'onorevole Benedetti, abbiamo sentito i relatori per la maggioranza protestare e affermare che ciò non sarebbe vero perché non esistono fascicoli istruttori e non sarebbero portati al dibattimento. Ma noi chiediamo: nel disegno di legge questo dove sta scritto?

Dice e ripete l'onorevole Valiante che nel dibattimento è vietata la lettura di certi atti istruttori, ma ciò non c'entra, sono due cose ben diverse. Vietare la lettura vuol dire soltanto che i verbali degli interrogatori, tranne i casi preveduti, non possono sostituire pienamente la prova orale; ma ciò non toglie assolutamente che siano e debbano essere tenuti in giusto conto nella valutazione della prova, il che significa, in buona sostanza, che concorrono, insieme con tutti gli altri elementi, alla formazione della prova e che sono giuste e fondate le nostre critiche e la nostra proposta costruttiva.

*VALIANTE, Relatore per la maggioranza.* Insomma, ella vuole per forza il fascicolo processuale?

*SABADINI.* No, è lei che ce lo mette. Ella soltanto finge di non capire. Del resto, onorevole Valiante, noi proporremo degli emendamenti in proposito; li voti e così tutto sarà chiaro e tutto sarà definito.

Questo però non basta; bisogna risalire ancora a monte per concentrare ogni forma di istruttoria presso il giudice istruttore. E qui sorge l'altro problema vitale e decisivo per tutta la struttura dei poteri e delle funzioni del pubblico ministero e della polizia giudiziaria che costituiscono — e non a caso, ma per scelte politiche precise che già ha denunciato il collega Benedetti — le parti più vecchie e arretrate del processo in discussione.

Abbiamo sentito il ministro dichiarare in Commissione di essere favorevole all'istruttoria unica, ma la realtà quanto è diversa! È stata abolita formalmente l'istruttoria sommaria del pubblico ministero, ma ad essa è stato sostituito, mutuando il concetto certamente dallo schema della commissione Carnelutti e da certi altri aspetti inquisitori vigenti già nel procedimento attuale, un altro tipo di procedimento, cosiddetto immediato, tramite il quale il pubblico ministero, a conclusione delle indagini preliminari sue e della polizia giudiziaria, può richiedere al giudice istruttore il rinvio a giudizio. Anzi, il progetto del Governo prevedeva il rinvio a giudizio direttamente da parte del pubblico ministero e solo a seguito di un emendamento soppres-

sivo presentato dal gruppo comunista la Commissione è giunta a prevedere, quanto meno, per doverosa garanzia dell'imputato, che la richiesta sia fatta al giudice istruttore, al quale spetta di decidere.

Ma ciò non toglie nulla al problema di fondo dell'istruttoria, che, sotto le mentite spoglie delle indagini preliminari, viene condotta anche dal pubblico ministero, al quale solo nominalmente si riconosce il potere di compiere indagini limitate esclusivamente alla formulazione del capo di imputazione, come ha ora ricordato anche il collega Di Primio. Infatti, se il pubblico ministero ha il potere di richiedere al giudice istruttore il rinvio a giudizio dell'imputato, è segno evidente che le indagini condotte si prevede siano tali e di tale ampiezza da poter raggiungere la convinzione che sia necessario il dibattimento, né più né meno come si prevede per il giudice istruttore.

Ora par vero che l'intenzione reale del Governo non sia quella di abolire l'istruttoria sommaria, ma di conservarla, allo scopo di costruire apparentemente un processo accusatorio, per rafforzare invece la sostanza e la parte inquisitoria del processo.

I poteri del pubblico ministero non vengono contenuti, ma allargati; le indagini preliminari possono essere e sono verbalizzate; non esiste alcun limite reale, neppure quello oggi previsto per l'istruttoria sommaria e ritenuto, com'è noto, incostituzionale dalla Corte proprio nella parte lasciata alla discrezione dell'ufficio. Anzi, appare che l'intento vero del Governo, nel sostituire l'istruttoria sommaria con le più ampie indagini preliminari e nel sostenere — come si legge nella relazione Valiante — l'esplicita teoria che ciò costituirebbe una fase preprocessuale, sia in modo manifesto quello di eludere quanto dispone la sentenza della Corte costituzionale n. 117 del 1968, che prevede quanto meno la necessità di un sindacato giurisdizionale sulla scelta del tipo di istruttoria.

Così pure il progetto certo elude la sentenza della Corte costituzionale che fin dal 1963 estendeva all'istruttoria sommaria le garanzie di quella formale, tanto che nessuna delle garanzie previste per la difesa davanti al giudice istruttore è prevista davanti al pubblico ministero, il quale perciò procederà, solo e indisturbato, pur rappresentando la lunga mano dell'esecutivo, nel cuore di un sistema tanto delicato e importante per la tutela di diritti fondamentali ed essenziali di libertà e pur rappresentando le funzioni dell'accusa e perciò stesso meno capace di quanto non possa

essere, per differenza di mansioni, il giudice istruttore.

E non si creda che i casi in cui tutta la istruttoria sarà conclusa dal pubblico ministero saranno pochi o saranno solo una minoranza, oppure saranno i casi più semplici, come ieri ha sostenuto l'onorevole Riccio; saranno invece la parte maggiore, come sono già oggi in grande maggioranza quelli istruiti con il rito sommario.

In questo modo con il sistema predisposto si vorrebbe forse accontentare da una parte le forze democratiche più avanzate, dall'altra quelle più conservatrici, che tanto peso, e determinante, hanno nel Governo e nella maggioranza. Ma sia ben chiaro che noi fermamente e decisamente ci opponiamo a tale assurdo compromesso che nasconde la realtà con false spoglie e dà un po' di lustro alla facciata, ma svuota tutto quanto di nuovo si voleva costruire.

Il quadro, poi, si aggrava maggiormente quando si prendono in considerazione i poteri e le facoltà lasciati alla polizia giudiziaria, la quale, nonostante le parole, rimane ancora il cardine primo e vero di ogni istruttoria, con le indagini preliminari condotte direttamente o per delega del pubblico ministero. Poco conta che le si tolga il potere di verbalizzare o che le indagini si concludano con una relazione; resta il fatto che non vi è limite alcuno al potere della polizia, perché, quando si dice che la polizia giudiziaria, oltre che quello di prendere notizia del reato, ha anche il potere di compiere atti urgenti e necessari per assicurare le fonti della prova, in sostanza si spalancano le porte, come ora, ad ogni potere ed intervento, perché, non essendo stata prevista alcuna motivazione vera ed obiettiva all'urgenza e alla necessità (come ha proposto e propone il gruppo comunista) qualsiasi atto, purché teso ad assicurare la prova del reato, potrà essere ritenuto urgente e necessario.

A tutti è noto che già la giurisprudenza, soprattutto quella della Corte di cassazione, in una situazione che è del tutto analoga, si è più volte in tal senso pronunciata.

E se anche non vi saranno più verbali, avremo ancora gli agenti della polizia giudiziaria che al pubblico ministero, il quale può verbalizzare secondo il disegno di legge, ed al giudice istruttore e nel dibattimento riporteranno i risultati delle loro indagini istruttorie, condotte, come quella del pubblico ministero, al di fuori di ogni garanzia per la difesa e per il cittadino.

Inutilmente la sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 5 luglio 1968 è intervenuta ad affermare che le indagini preliminari della polizia giudiziaria sono vere e proprie indagini istruttorie, per le quali sono necessarie le garanzie della difesa previste per l'istruzione formale. Inutilmente la medesima sentenza espressamente ha riconosciuto che gli agenti della polizia giudiziaria, riunendo in sé con questa funzione, che richiede la massima indipendenza e la massima obiettività, altre funzioni di prevenzione e di polizia di sicurezza, non possono offrire le sufficienti garanzie di idoneità. Inutilmente a tutti è divenuto ormai fin troppo chiaro che non si può attendere imparzialità nelle indagini da parte della polizia, sempre impiegata contro pacifiche e legittime assemblee e dimostrazioni di giovani, di operai, di studenti e di lavoratori. Guardate i risultati, guardate ad Avola: due lavoratori sono uccisi e tanti sono feriti; gli sparatori che hanno ucciso senza giustificazione alcuna, senza ragione, sono di certo tra la polizia. Ma le indagini — condotte dalla polizia medesima, responsabile del fatto, e dalla procura — portano all'arresto ed all'incriminazione non dei poliziotti o dei loro superiori responsabili dell'eccidio, ma delle vittime innocenti e degli scampati.

E per Battipaglia già il ministro ha dato il viatico alla legittima difesa, lasciandoci capire di che tipo e di che natura siano le informazioni della polizia che tenta di giustificarsi anche davanti all'uccisione di una giovane donna alla finestra e di un ragazzo che si trovava a passare per la strada. Così è avvenuto in altri cento casi di assassinio di lavoratori e in altri ancora innumerevoli meno noti ma non meno gravi dal punto di vista politico e giudiziario, nei quali la polizia è stata impiegata dai Governi contro il legittimo esercizio di diritti politici e civili da parte dei cittadini.

Anche in questi giorni il processo per i fatti della Bussola ha dimostrato quanto siano poco credibili, false perfino, le versioni che agenti e ufficiali della polizia giudiziaria possono dare e danno in tali e in altre circostanze. Era stato dichiarato, a seguito del ferimento del Ceccanti, che la polizia non aveva sparato, che le armi erano state subito controllate; era stata inscenata perfino la provocazione, lasciando intendere che lo sparatore avrebbe dovuto cercarsi tra gli stessi dimostranti. Ma al processo quanti testimoni hanno dichiarato di aver visto e sentito gli spari della polizia! E persino risultato che il proiettile

che ha ferito il Ceccanti è del tipo di quelli usati dalla polizia.

Tutto questo, onorevoli colleghi, ci può lasciare indifferenti? Non deve portare a rivedere l'esperienza e a ritenere che in questo quadro — che si riconnette strettamente a quello già denunciato dalla sentenza del 5 luglio 1968 della Corte costituzionale — le funzioni della polizia giudiziaria devono essere limitate e contenute? In ogni caso, le garanzie della difesa, che sono già le garanzie della libertà del cittadino, devono essere rigorosamente rispettate. Ma il Governo anche questa parte, la più importante e decisiva per la sorte del processo (assieme a quella del pubblico ministero), la vuole e la costruisce ampia, senza limiti e senza riserve, segreta e inquisitoria come e più di prima.

Si raggirano (è il termine più giusto ed appropriato) le stesse sentenze della Corte costituzionale, togliendo formalmente l'istruttoria sommaria per lasciarla in realtà più estesa e incontrollata nel procedimento immediato e facendo mostra di togliere peso e sostanza alle indagini preliminari della polizia giudiziaria, mentre queste, in definitiva, anche tramite le deposizioni degli agenti di polizia giudiziaria, comunque avranno il senso e il peso delle indagini istruttorie.

A questo modo, tante aspettative, tante conquiste vengono eluse e riassorbite. Perciò, bisogna rinnovare veramente, modificare, se si vuole che questa non sia una parvenza ma una riforma reale.

Il pubblico ministero — ed ecco, vorrei dire all'onorevole Di Primio, le nostre proposte positive, che già erano contenute nella relazione, nei nostri numerosi interventi in Commissione e nei nostri emendamenti — deve essere mantenuto entro i limiti esclusivi delle sue funzioni istituzionali, che sono quelle della iniziativa e dell'esercizio dell'accusa. La polizia giudiziaria, che per le sue molteplici funzioni politiche e amministrative e per le attività di repressione alle quali il Governo la destina, non può dare garanzia di obiettività e di imparzialità, deve avere soltanto la facoltà di intervenire in quei casi in cui la necessità e l'urgenza siano reali e motivate dall'esigenza inderogabile ed obiettiva di non disperdere le fonti della prova.

Tutta l'indagine istruttoria, ed anche quelle cosiddette preliminari del pubblico ministero e della polizia giudiziaria, vanno concentrate presso il giudice istruttore, che per la sua funzione processuale certo è il più idoneo a garantire che obiettivamente sarà cercato e valutato il torto e la ragione, al solo

scopo di accertare l'eventuale necessità del dibattimento. Altrimenti avremo ancora l'istruttoria divisa in fasi triplici e distinte, che spesso si susseguiranno, e che, così come sono ora concepite, comprometteranno gravemente la oralità e l'immediatezza del dibattimento, colpiranno irrimediabilmente il sistema accusatorio, saranno causa ancora di notevole perdita di tempo e di crisi della giustizia, e nella parte preminente saranno condotte con i criteri scritti e segreti del vigente sistema inquisitorio.

Onorevoli colleghi, noi ci sentiamo tranquillamente di affermare che lo schema di processo oggi in discussione è pieno di contraddizioni, frutto di contrastanti atteggiamenti; è un corpo ibrido, l'incrocio impossibile di due sistemi opposti. È ancora una volta un deleterio compromesso tra le diverse, opposte formazioni della maggioranza, divisa in due inconciliabili tronconi che, se vorranno, potranno anche ritrovarsi nelle componenti antagoniste. Ma nessuno potrà accontentarsi dicendo che ce n'è un po' per tutti. In questo processo, chi alla fine ha avuto il sopravvento è la parte più moderata della maggioranza, sono gli uomini della tradizione, i burocrati delle sentenze più retrive, i conservatori del potere e chi si oppone ad una vera riforma delle strutture dello Stato in modo conforme al dettato della Costituzione. Non sappiamo se chi nella maggioranza nutre ben altre idee vorrà o non vorrà adattarsi a tanto equivoco, e perdere ancora una volta questa favorevole occasione, che dopo tanto si presenta, compromettendo, per chissà quanto tempo ancora, ogni reale possibilità di rinnovamento e, di conseguenza, approfondendo ancora il solco che già esiste e le contraddizioni tra la politica del centro-sinistra ed i bisogni e le aspirazioni del paese. Da parte nostra non ci adatteremo, ben comprendendo l'importanza di questa legge e del momento politico. Ci batteremo in aula, come abbiamo fatto in Commissione, per migliorarla e per modificarla radicalmente, per dare alle lotte sfocio positivo allo scopo di creare nuovi rapporti democratici e costituzionali tra lo Stato e i cittadini. (*Applausi all'estrema sinistra — Congratulazioni*).

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

**LENOCI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, la discussione della legge delega sulla riforma del codice di procedura penale viene in

discussione in aula con un enorme ritardo rispetto all'entrata in vigore della Costituzione e alla situazione storico-sociale del nostro paese. Un ritardo di oltre venti anni, inconcepibile e assurdo, che ha lasciato in vita, nonostante i principi della Carta costituzionale, un codice di rito che, seppure apprezzabile sotto taluni aspetti tecnico-processuali, era ed è l'espressione di una concezione autoritaria dei rapporti fra lo Stato e il cittadino. Da più parti è venuta la critica, ed alcune volte in forme clamorose. Dagli ambienti giudiziari e forensi, dalla pubblicistica giuridica, dalle conclusioni dei molti convegni sull'argomento, dalla protesta del comune uomo di strada, dalla recente rivolta dei detenuti, da tutte queste parti si è levata una voce accorata che chiede — urgente e improrogabile — la sostituzione del codice di rito vigente (nel quale, in armonia con le concezioni politiche e sociali che lo ispirarono, l'esigenza di difesa dello Stato prevale su quella di tutela dei diritti e delle libertà individuali), con un codice nuovo, umanizzato, che sappia temperare entrambe quelle esigenze e porre come premessa storico-filosofica delle sue regole la concezione che al centro dello Stato e della storia vi è l'uomo, la persona umana, l'individuo con i suoi diritti e le sue libertà.

A questa premessa e a quelle esigenze si è ispirato il disegno di legge governativo, a cui i proficui lavori della Commissione hanno apportato rilevanti modifiche, frutto dell'opera di tutti i componenti e del suo energico presidente, ma segnatamente dell'attività intelligente e appassionata dei due relatori per la maggioranza, onorevoli Valiante e Fortuna, e di quello di minoranza, onorevole Guidi, ai quali va il nostro plauso e il nostro riconoscimento.

Senza volere dettagliatamente esaminare i vari punti della legge-delega per non correre il rischio, così facendo, di dar vita ad una inutile ripetizione delle relazioni di maggioranza, ritengo utile soffermarmi a sottolineare alcuni aspetti profondamente innovativi del disegno di legge e dei successivi emendamenti apportati in Commissione. Però vorrei innanzitutto premettere che, a mio parere, la forma del provvedimento non poteva che essere quella della delega, per un duplice ordine di considerazioni. In primo luogo perché — è risaputo in dottrina, ormai, unanimemente — si è riconosciuto come caso tipico di legislazione delegata quello della formazione di nuovi codici, anche se non è mancato qualche storico, ma non felice, precedente che attribui al Parlamento tale produzione legi-

slativa, con le lungaggini e gli inconvenienti noti. In secondo luogo, perché non è parso opportuno, specie in questo momento storico e politico in cui premono improcrastinabili esigenze di riforma in altri settori — e ciascuno di noi se ne rende conto — non è parso opportuno, dicevo, sottrarre al Parlamento tempo prezioso impegnandolo nella diretta formazione del nuovo codice di procedura penale.

Il disegno di legge ha quindi lo schema della legge-delega e fissa i principi ai quali si deve attenere il Governo nella formazione del nuovo codice. Infatti, si tratta di un vero e proprio nuovo codice di rito e non di una riforma novellistica, anche incisiva, anche notevole, del vigente procedimento penale. È stato giustamente rilevato, infatti, che un rifacimento del vigente codice di procedura penale non sarebbe possibile, essendo inadeguato alla nuova realtà storico-sociale ed essendo stato il vigente codice in gran parte demolito dalle recenti sentenze della Corte costituzionale, come un vecchio edificio che rovina a poco a poco sotto i colpi del tempo. Ciò non impedisce, però, che quanto di valido ed attuale del vecchio codice permanga ancora oggi, specie se arricchito del vasto patrimonio di esperienze dottrinali e giurisprudenziali, purché non incompatibile con i nuovi principi, venga anche accolto nel nuovo testo, naturalmente con le opportune disposizioni di coordinamento.

È, quindi, un compromesso nelle cose, starei per dire, non tanto un compromesso di maggioranza, come ha sostenuto, anche se con efficaci argomentazioni, prima di me, il collega Sabadini. È un compromesso tra due diverse realtà che si è venuto a determinare nel nuovo testo di legge.

Il primo punto sul quale intendo soffermarmi è che il richiamo alla necessità di attuare con il nuovo codice di procedura penale le norme costituzionali non deve apparire superfluo. Essendo stata elaborata dalla dottrina e dai politici la distinzione tra norme precettive e norme programmatiche, ad evitare equivoci di sorta, specie in considerazione che da venti anni i principi costituzionali non sono stati sempre applicati, non è apparso inutile affermare, anche dal punto di vista politico, « che il codice di procedura penale deve attuare i principi della Costituzione ». Non deve però mancare il richiamo anche alle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale.

Senza volermi addentrare nel merito della questione, che ha visto appassionati interventi

in sede di Commissione, ed in particolare dell'onorevole Vassalli, cui si deve l'emendamento al riguardo, mi pare giusta la considerazione che il richiamo dell'articolo 10 della Costituzione è generico ed insufficiente, specie ove si consideri che sul piano giuridico non tutte le norme delle convenzioni internazionali sono da ritenersi immediatamente esecutive.

Alla lettura del disegno di legge e degli emendamenti approvati dalla Commissione, appare di tutta evidenza che il nuovo codice di procedura penale accetta i principi del sistema accusatorio, sia pure con qualche temperamento, reso necessario dalla situazione sociale e politica e dall'esperienza giuridica e processuale maturatasi nel nostro paese. L'affermazione del principio della partecipazione dell'accusa e della difesa, su basi di parità, ad ogni stato e grado del processo, insieme all'adozione del metodo orale, all'attribuzione esplicita al giudice istruttore del potere di compiere atti istruttori al solo fine di accertare se sia possibile prosciogliere l'imputato, ovvero se sia necessario il dibattimento, rappresentano indubbiamente gli aspetti più salienti e innovativi del nuovo sistema processuale. L'attribuzione alla polizia giudiziaria del solo potere di prendere notizia dei reati e di compiere soltanto atti urgenti e necessari per assicurare la prova, unitamente al divieto della verbalizzazione da parte degli organi di polizia giudiziaria dell'esame dei testi e del sospettato, costituiscono altrettante importanti regole, dirette alla salvaguardia del principio del contraddittorio in tutte le fasi, cardine insostituibile del sistema accusatorio. Esse, infatti, da un canto impediscono il compimento di atti di polizia giudiziaria che, pure non essendo atti istruttori, hanno spesso un peso determinante nella formazione del convincimento del giudice; e dall'altro rimuovono ragioni di critica che investono i sistemi di accertamento della polizia, accusata molte volte, a torto o a ragione, ma più spesso a ragione, di aver forzato la spontaneità delle confessioni.

Mi pare, quindi, che con ciò si sia dato un colpo di spugna definitivo all'istruttoria poliziesca, sulla quale in sostanza è basato il vigente codice di procedura penale.

Le regole relative al dibattimento risolvono in maniera equilibrata, e al tempo stesso fortemente innovativa, la questione del rapporto tra il giudice e la prova. Al punto 42 dell'articolo 2 si afferma il principio dell'immediatezza e concentrazione del dibattimento, il che sta a significare che il giudice deve tener conto

in maniera prevalente delle prove assunte da lui direttamente al dibattimento. Gli atti compiuti dal pubblico ministero e quelli compiuti dal giudice istruttore potranno far parte del fascicolo processuale se si riferiscono ad accertamenti generici o ad atti non più ripetibili. Le dichiarazioni rese al pubblico ministero o al giudice istruttore potranno allegarsi al fascicolo solo se non siano più ripetibili.

Queste regole, unite al divieto di lettura nel dibattimento di atti istruttori, con eccezione di quelli compiuti con le garanzie del contraddittorio e solo nei casi di irripetibilità degli atti contenenti dichiarazioni, mostrano una precisa propensione verso il sistema accusatorio, essendosi voluto con tali principi eliminare qualsiasi intervento estraneo all'immediato e diretto rapporto tra il giudice che deve giudicare e la prova.

In verità, circa il problema delle prove acquisite precedentemente al dibattimento, si sarebbe preferito che nel disegno di legge emendato ci fosse stata maggiore chiarezza, quella chiarezza che il relatore, onorevole Valiante, mostra nella sua relazione, quando parla di tale problema. Infatti, nel disegno di legge emendato solo il punto 42 e il punto 47 dell'articolo 2 vengono dedicati a tale problematica, e in modo nient'affatto chiaro, non potendosi ricavare in maniera decisiva e puntuale dal concetto di immediatezza e concentrazione del dibattimento la regola che le dichiarazioni rese negli atti istruttori non possono essere allegate al fascicolo se non in casi assolutamente eccezionali, e cioè quando le stesse non siano più ripetibili. Pertanto preannuncio al riguardo la presentazione di un emendamento al punto 42 dell'articolo 2 per far sì che in maniera esplicita, chiara, inequivoca si affermi il principio che le dichiarazioni acquisite nell'inchiesta preliminare del pubblico ministero e in istruttoria non possono essere allegate al fascicolo processuale se non in caso di loro irripetibilità.

Il clima di maggiore tutela dei diritti della persona si ritrova in maniera chiarissima a proposito delle misure di coercizione personale. La possibilità di disporre le misure di coercizione personale viene subordinata ad insopprimibili esigenze istruttorie e limitatamente al tempo indispensabile per provvedere. Ciò significa che non è possibile una carcerazione preventiva in conto dell'eventuale condanna. Con tale regola si è voluto attuare il principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza, con l'unica deroga dei delitti che determinino particolare allarme so-

ciale, o per la loro gravità o per la pericolosità dell'imputato, e a patto che ricorrano sufficienti elementi di colpevolezza.

La possibilità di graduare le diverse forme di coercizione personale fino alla custodia in carcere, la quale comunque non potrà superare taluni limiti temporali, assicura l'effettiva salvaguardia della libertà personale, della quale l'imputato sarà privato solamente in caso di condanna definitiva.

Uno dei passi notevoli del disegno di legge sulla strada della radicale riforma del dibattimento, anche se in questo caso sembra che ci si fermi un po' *in itinere*, è quello dell'esame diretto dell'imputato, dei testi e dei periti. Esso rappresenta indubbiamente una novità per il nostro ordinamento giuridico, mutuata dal modello dei paesi anglosassoni. Tende ad assicurare una maggiore spontaneità alle dichiarazioni delle persone esaminate, a fornire al giudice maggiori elementi di giudizio, e si inquadra nei principi del sistema accusatorio, in quanto rappresenta il procedere delle parti direttamente verso l'accertamento della verità, restando al giudice il potere di vigilare per evitare le suggestioni e le domande capziose, nonché di suggerire nuovi temi non ancora considerati. Il legislatore prima e la prassi giudiziaria poi dovranno procurare di evitare gli eccessi cui tale istituto potrebbe dar vita, mancando nelle parti il necessario senso di misura.

Anche tale regola ben s'armonizza, quindi, nel nuovo sistema processuale previsto dal disegno di legge, e pertanto dovrà essere accolta. Naturalmente essa comporta una diversa strutturazione del difensore d'ufficio, il quale non potrà più passivamente rimettersi alla giustizia, ma dovrà attivamente operare nel processo per controbilanciare l'iniziativa dell'accusa. Di conseguenza, sarà indispensabile assicurare ai meno abbienti un'efficace difesa, sia nella fase istruttoria, sia in quella culminante del dibattimento.

Il disegno di legge non presenta alcunché di innovativo circa la posizione della parte civile nel processo penale ed il rapporto tra questo ed il giudizio civile per i danni da reato.

L'obbligo della liquidazione dei danni, salvo i casi di impossibilità, esiste già oggi nel vigente codice di procedura penale ed il vincolo del giudice civile alla sentenza irrevocabile emessa dal giudice penale, limitatamente all'accertamento della sussistenza del fatto e della responsabilità dell'imputato, è rimasto inalterato.

L'unica innovazione di rilievo riguarda la concessione di una congrua provvisoria alla parte civile, con provvedimento costituente titolo esecutivo, e la possibilità di impugnativa per la parte civile nei processi per ingiuria e diffamazione, nei quali sia stata esercitata la facoltà di prova.

Ci pare, però, che una così vasta riforma della procedura penale avrebbe dovuto prevedere il conferimento alla parte civile di poteri più ampi di quelli assicurati dal vigente codice di rito, specie in relazione alla possibilità d'impugnativa non solo per gli interessi civili, ma anche per la responsabilità dell'imputato, come è stato giustamente sostenuto nel recente convegno forense di Lecce, dedicato alla materia.

Gli argomenti addotti in contrario non convincono. Nè quello dell'appesantimento del processo penale, perché la durata dello stesso deve essere riguardata in relazione a tutti i tre gradi di giurisdizione, e poco importa se agli ulteriori gradi si arriva perché a produrre il gravame sia stata l'accusa privata piuttosto che quella pubblica. Nè quello dell'estensione dell'azione penale ad organo diverso del pubblico ministero, in quanto, a parte la rilevante deroga fatta a proposito dei reati di ingiuria e diffamazione, se si annette che la parte civile diventa una parte del rapporto processuale, bisognerà anche riconoscerle, tra gli altri poteri, quello dell'impugnativa di una decisione sfavorevole.

Nè si può sacrificare sull'altare di una certa dogmatica giuridica il notevole interesse della parte civile alla condanna dell'imputato. Si guardi, ad esempio, agli incidenti stradali, agli infortuni sul lavoro, agli omicidi bianchi, dove gli interessi dei famigliari della vittima sono spesso vitali, mancando il più delle volte gli stessi di altre fonti di reddito diverse da quelle del lavoro del proprio congiunto sinistrato.

Escogiti pure la dottrina la teoria più confacente a questo nuovo tipo di parte civile, un po' diverso da quello tradizionale, con caratterizzazione in senso pubblicistico del rapporto processuale cui dà vita il suo inserimento nel processo penale, ma non manchi il Parlamento di riconoscere il potere d'impugnativa alla parte civile, il cui essenziale interesse non può essere sacrificato.

Mi riservo perciò di presentare al riguardo un emendamento sostitutivo del punto 50 dell'articolo 2, attraverso il quale si affermi il potere d'impugnativa della parte civile anche in rapporto all'accertamento della responsabilità dell'imputato.

Signor Presidente, io concludo e faccio anche ammenda del notevole tempo di cui ha usufruito il mio gruppo nel dibattito.

Ho voluto soffermarmi su questi punti che mi sono apparsi i più significativi, anche se altri aspetti del disegno di legge non mancano di suscitare notevole interesse e incondizionata approvazione, come quello, ad esempio, dell'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prova e delle formule finali di assoluzione, della non incidenza di vizi meramente formali degli atti sulla validità del processo, della giurisdizionalizzazione delle misure di sicurezza con garanzia del contraddittorio, dell'eliminazione dell'incidenza gerarchica nell'esercizio della funzione dell'accusa, ed altri: tutti in armonia con lo spirito di assicurare la massima tutela del cittadino, che informa il disegno di legge governativo.

Ho detto all'inizio del mio intervento, con tutta serenità, che il ritardo con cui si procede alla riforma del codice di procedura penale è notevole ed ingiustificato; ma tale amarezza è mitigata dalla considerazione che il nuovo disegno di legge risponde nelle sue linee essenziali allo spirito della Costituzione e alle esigenze sociali e politiche del momento storico che noi viviamo, e sarà certamente capace di assicurare al paese uno strumento di vita democratica e civile, che va ascritto a merito di un Governo il cui costante obiettivo deve essere appunto quello di costruire un società giusta, civile e democratica. (*Applausi a sinistra e al centro*).

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

CATALDO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, i colleghi che hanno parlato, anche della maggioranza, hanno messo in evidenza fino a questo momento alcune inadempienze, alcuni difetti, alcune limitazioni della legge di delega per la riforma del codice di procedura penale e, non ultimo, il collega Lenoci lamentava il grave ritardo con cui si è provveduto ed alcune specifiche carenze della delega, sulle quali almeno il gruppo socialista come gruppo di maggioranza non è d'accordo, con particolare riferimento alla posizione della parte civile nel processo penale.

Altre critiche sono venute da deputati della maggioranza i quali hanno posto l'accento sulla necessità di sviluppare ulteriormente il sistema accusatorio, di dare più ampie garanzie all'imputato, di riformare la Cassazione, di assicurare la difesa dei meno abben-

ti; e ieri l'onorevole Zappa ed altri hanno voluto affermare che anche per quanto riguarda il tema della libertà personale le indicazioni date dalla Commissione parlamentare e dal Governo sono molto limitative. Ed ecco allora che noi non ci troviamo di fronte ad una discussione di carattere trionfalistico, così come avrebbero voluto proporre ed imporre alcuni deputati della maggioranza governativa, ma invece di fronte a critiche che vengono da tutti i settori della Camera e, certamente, in particolare dai settori dell'estrema sinistra.

Dobbiamo rilevare e rileviamo preliminarmente una grave inadempienza costituzionale del Governo: sono passati ormai molti, troppi anni da quando è entrata in vigore la Costituzione repubblicana senza che si sia riusciti ad emanare un solo codice adeguato ai tempi moderni, adeguato, soprattutto, allo spirito moderno. E se pensiamo che la Commissione giustizia della Camera, nella precedente legislatura, aveva concluso i propri lavori sin dal dicembre 1966, vien fatto di chiedersi perché l'iniziativa del Governo sia rimasta congelata per tanto tempo, perché non si sia mandato avanti quel lavoro veramente meritorio che era stato già condotto, che era stato già elaborato nella passata legislatura.

Il fatto è che il Governo non ha avuto e non ha nemmeno oggi la volontà politica di realizzare questo codice; il fatto che si ricorre alla legge delega e non si accetta il suggerimento che viene dalla minoranza di sinistra, che viene dai comunisti di avvalersi invece dell'articolo 85 del regolamento della Camera, dimostra che passeranno ancora degli anni prima che i cittadini italiani possano avere il nuovo codice.

Era tempo ormai che si affrontasse il problema del nuovo codice; come abbiamo già detto, vi si è arrivati invece con molto ritardo, e dopo molti ripensamenti, e sotto le spinte più diverse che sono venute dal paese. Anche per la codificazione appare evidente quindi la inadempienza costituzionale del Governo, che non ha ancora adeguato ai principi della Costituzione né il codice penale, né il codice di procedura penale, né il codice civile, soprattutto per il diritto di famiglia, né il codice di procedura civile, soprattutto per i procedimenti di lavoro e previdenziali. Eppure da molte parti e da molto tempo vengono sollecitazioni per la riforma dei codici, eppure uno dei motivi fondamentali della crisi della giustizia viene individuato nella codificazione arretrata e fascista, per cui la crisi della giu-

stizia è soprattutto crisi del diritto sostanziale e processuale.

Per il codice di procedura penale, oltre agli stimoli che sono venuti dagli operatori del diritto che da decenni nei loro convegni di studio hanno invocato ed invocano riforme, sono da valutare positivamente le spinte che sono venute dalla Corte costituzionale, che ha scosso i vari governi che rimanevano impalati di fronte all'antico ed all'arcaico come se si trattasse di monumenti da venerare più che di anticaglie da far scomparire. E questa posizione del Governo di inadempienza dolosa, e non solo colposa, risulta chiaramente dall'atteggiamento univoco sempre tenuto nelle discussioni dinanzi alla Corte costituzionale, dove il Governo ha sempre difeso le norme del vecchio codice fascista e si è sempre mostrato contrario ai principi che poi la Corte ha consacrato nelle sue sentenze. Queste decisioni della Corte sono state accolte quindi come una necessità, se non addirittura come una disgrazia, in particolare l'ultima sentenza sulla istruttoria sommaria del pubblico ministero. È lo stesso atteggiamento che abbiamo notato ancora una volta durante i lavori della Commissione giustizia, e che il relatore per la maggioranza, onorevole Valiante, ha eufemisticamente e benevolmente definito « prudente ». È quell'atteggiamento che ha spinto il Governo a presentare un disegno di legge in alcuni punti più arretrato non solo rispetto alle posizioni della Commissione giustizia della Camera della precedente legislatura, ma persino rispetto alla elaborazione del precedente Governo.

Basti ricordare la proposta di eliminare l'assoluzione per insufficienza di prove solo nella fase istruttoria, il che non solo è in contrasto con il nuovo sistema processuale, ma soprattutto con la Costituzione e con la presunzione di non colpevolezza, in base alla quale l'imputato è da ritenere innocente fino alla condanna definitiva così come è precisato anche nelle convenzioni internazionali.

Si pensi ancora al punto 2 dell'articolo 2, che nel testo elaborato dalla Commissione nella decorsa legislatura precisava che il nuovo codice deve attuare i caratteri propri del sistema accusatorio, mentre nel testo proposto dal Governo contiene l'aggiunta « accentuandone l'applicazione sempre quando sia possibile », che svuota di ogni contenuto reale il precetto di informare il nuovo codice ai caratteri propri del sistema accusatorio della oralità, immediatezza e pubblicità, come è dimostrato dall'aggiunta al punto 4, secondo cui il metodo orale va adottato soltanto come regola

generale, quindi con tutte le eccezioni possibili.

Si pensi alle inderogabili esigenze istruttorie che dovrebbero giustificare le diverse misure di coercizione personale e finanche la custodia in carcere, punto che purtroppo la maggioranza della Commissione ha accettato.

Si pensi al punto 28 del testo governativo secondo cui le misure di restrizione della libertà personale dovrebbero poter essere adottate anche dal pubblico ministero; pericolo che — come spiegheremo meglio trattando della libertà personale dell'imputato — sussiste purtroppo anche nel testo elaborato dalla maggioranza della Commissione.

È soprattutto il paese, però, che ha reagito con veemenza alla lentezza dei processi ed allo spirito di classe che li pervade, con manifestazioni varie tra cui spiccano la controinaugurazione dell'anno giudiziario. E non possiamo non ricordare anche le manifestazioni dei carcerati in rivolta, che se da una parte hanno richiesto migliori condizioni di vita, da edifici meno decrepiti a condizioni ambientali decenti, a servizi igienici che tali possano definirsi, a cibo ed aria adeguati, altrettanto giustamente hanno reclamato le riforme dei codici e primo fra tutti quello di procedura penale, per una pena più umana, rieducativa e non retributiva, e per un processo più sollecito che consenta a chi è in attesa di giudizio non solo di conoscere la propria sorte al più presto, senza quel clima di incertezza che fa perdere la pace ed il sonno più della stessa condanna, ma anche di riacquistare la libertà, se è vero, come è vero, che molte volte il giorno del giudizio è il giorno della liberazione, non solo e non tanto perché è stata già scontata la pena successivamente comminata con la sentenza, ma anche e soprattutto perché il processo si conclude con una assoluzione. Dei rinviati a giudizio, infatti, circa il 50 per cento vengono assolti. È di questi giorni la notizia di stampa che a Latina cinque innocenti sono stati prosciolti dalla Corte di assise per non aver commesso il fatto, dopo otto mesi di galera. Non è una notizia clamorosa solo perché abbiamo fatto l'abitudine alla violazione dei diritti di libertà dei cittadini, così come l'abbiamo fatta agli scandali. E circa un mese fa, notizie di stampa da Nuoro comunicavano che alcuni cittadini erano stati prosciolti in istruttoria dalla contestazione di sequestro di persona dopo un anno e mezzo di custodia preventiva.

È necessario quindi operare in fretta, ma operare bene, soprattutto a tutela della libertà e della dignità del cittadino. E proprio per

questo non basta richiamarsi ai principi della nostra Costituzione, non basta rendere un omaggio sia pure caloroso ma sempre puramente formale all'articolo 13 ed all'articolo 27 della Costituzione medesima, ma bisogna operare in modo che il nuovo codice sia veramente il codice della libertà, che rispetti e tuteli la libertà del cittadino di fronte a tutti, che renda la libertà veramente inviolabile, e ne preveda solo eccezionalmente la compressione. Anche le esigenze istruttorie, finanche la ricerca della verità deve essere posta in secondo piano di fronte all'esigenza della tutela e del rispetto della libertà del cittadino e quindi dell'imputato, che, prima della condanna definitiva, è cittadino nella pienezza dei suoi diritti. Perciò deve essere prevista una sanzione a carico per coloro, funzionari o giudici, che attentano illegalmente alla libertà del cittadino.

È un sistema diverso da quello del codice del 1930 che noi propugniamo, un sistema ancorato ai principi della Costituzione e del processo accusatorio; sistema accusatorio che è proprio della Repubblica, delle autonomie, del popolo, al contrario del sistema inquisitorio che, come quello del 1930, è il sistema della monarchia assoluta, della reazione, della dittatura.

A conforto dell'assunto guardiamo al processo penale pubblico romano che aveva due forme: la *cognitio*, nella quale ogni funzione processuale era affidata ad organi dello Stato (magistrati); l'*accusatio* in cui la parte dell'accusatore nel pubblico interesse veniva di volta in volta assunta spontaneamente da un privato cittadino. L'*accusatio* sorse appunto nell'ultimo secolo della repubblica, e segnò una profonda innovazione nel diritto processuale penale.

Nell'*accusatio* lo Stato è rappresentato soltanto dal magistrato, la cui funzione è solo quella di pronunciare la sentenza, cioè è funzione squisitamente giurisdizionale, mentre le iniziative per perseguire il delinquente e realizzare la pretesa punitiva non appartengono ad un organo dello Stato bensì ad un rappresentante volontario della collettività non magistrato. L'accusatore è quindi persona diversa da un funzionario statale: quando oggi noi poniamo il problema di una azione penale che non sia monopolio del pubblico ministero ma possa essere esercitata anche su iniziativa popolare, ci ricollegiamo non solo ad un filone democratico della nostra dottrina, ma anche alla nostra tradizione giuridica più antica.

Si guardi al processo accusatorio del XII secolo, il quale cominciava appunto con l'accusa scritta, alla quale seguiva la citazione dell'accusato e quindi la contestazione della lite, come nel processo civile. Introdotti i testi dell'accusa, questi potevano essere controllati dall'accusato mediante *interrogationes*.

Il processo inquisitorio cominciò ad affermarsi nel XIV secolo, in quanto più conforme allo spirito dei tempi e del regime succeduto a quello delle libertà comunali. Gli storici sono d'accordo — lo afferma il Manzini — nel riconoscere che il processo inquisitorio nella sua forma tipica di processo segreto e scritto, compiuto da magistrati, proveniva dalle regole processuali di Innocenzo III.

Il fascismo, col codice del 1930, ha fornito un esempio tipico di processo inquisitorio, scritto, segreto, autoritario, in cui lo Stato domina sovrano tramite il pubblico ministero, che è il vero *deus* del processo, mentre l'individuo scompare. E notiamo quindi che si va indietro; che vengono eliminate alcune norme di civiltà già acquisite nel codice del 1913 e finanche in quello del 1865, soprattutto in ordine alle libertà personali e alle garanzie. Quest'ultimo codice di procedura penale, in tema di custodia preventiva, prevedeva l'istituto della legittimazione dell'arresto attraverso la garanzia della camera di consiglio. Il codice del 1913 adottò inoltre il principio della presunzione di innocenza, quello della scarcerazione automatica, per cui, decorso un certo termine, l'imputato detenuto che non fosse rinviato a giudizio, doveva essere scarcerato.

Il codice del 1930 abbandonò il principio della presunzione di innocenza, e l'individuo scomparve di fronte alla onnipotenza dello Stato. Viene così abolito totalmente l'istituto della scarcerazione automatica, nonché quelle norme del codice del 1913 che prevedevano l'assistenza del difensore ad alcuni essenziali atti istruttori.

Da ciò deriva chiaramente che non basta modificare, riformare, rattoppare, ma è necessario elaborare un nuovo codice, che attui prima di tutto i principi della Costituzione repubblicana, e risponda alle esigenze che prima abbiamo indicato.

Possiamo dire che a tali fini è sufficiente il progetto governativo ed il testo elaborato dalla Commissione giustizia? Noi riteniamo di no, almeno per alcuni punti che sono di rilevante importanza.

Potremmo qui ricordare il vuoto pauroso in ordine alla partecipazione del popolo alla amministrazione della giustizia: trattasi di

un principio costituzionale non solo negletto, ma addirittura avversato, se è vero che sui precisi emendamenti in ordine alle giurie popolari ed all'azione popolare, formulati dalla opposizione di sinistra, la maggioranza non solo ha detto di no, ma non ha voluto nemmeno discutere a fondo. Potremmo ricordare le limitazioni del diritto di difesa di fronte ai poteri del pubblico ministero e della polizia giudiziaria imposte dalla maggioranza, nonché la inadeguata tutela della libertà personale dell'imputato. Ed è proprio questo aspetto particolare che desidero affrontare in questa seconda parte del mio intervento.

Quando, come si può essere privati della libertà? Per ordine del giudice, in casi precisi predeterminati per legge, risponde la nostra Carta costituzionale. Ma così oggi non è, tanto che si arriva a privare un cittadino non solo della libertà, ma persino della vita, non solo senza processo, ma addirittura prima che divenga imputato. E non solo lo dimostrano la lunga catena di eccidi di lavoratori e gli ultimi avvenimenti di Avola e Battipaglia, ma anche le condizioni di vita dei lavoratori nelle fabbriche con i ricorrenti omicidi bianchi (un morto ogni 24 ore). La fabbrica è divenuta una caserma che priva della libertà, e molte volte un campo di battaglia che priva della vita. Quante volte si è privati della libertà per fatti che la coscienza giuridica ritiene che non dovrebbero neppure poter essere considerati reati (il delitto di opinione, l'oltraggio...) e quante volte fatti che la coscienza giuridica e popolare ritengono meritevoli di pena non assurgono a valutazioni penalistiche? Si pensi alle speculazioni edilizie, alle manovre societarie, al mancato pagamento del salario; si pensi ad alcuni altri fatti che il formalismo giuridico portato alla esasperazione manda esenti da pena. Ecco quindi ancora una volta ribadita la necessità di riformare i codici penali e di procedura penale, con una riforma incisiva, e non superficiale come quella proposta dal Governo; di riformare la legge professionale per garantire ad ognuno la libertà dal bisogno, di modo che anche il meno abbiente possa essere adeguatamente difeso.

Ma affrontiamo questo tema della libertà personale dell'imputato, vediamo brevemente l'evoluzione storica, e valutiamo se le conclusioni della maggioranza corrispondano veramente alle premesse teoriche che risultano anche dalla relazione Valiante.

Secondo il gruppo comunista la libertà personale dovrà essere regolamentata in base ai principi del già richiamato articolo 13 della

Costituzione, nonché dell'articolo 27 (presunzione di non colpevolezza) e dell'articolo 24, (la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento): pertanto la carcerazione preventiva (o custodia in carcere) è una deroga eccezionale al diritto inviolabile di libertà. Inoltre la gravità dei provvedimenti restrittivi della libertà è tale che gli stessi vanno demandati ad un organo che offra garanzie, cioè al giudice. Il diritto inviolabile alla difesa deve potersi esplicare da parte dell'imputato anche in ordine ai provvedimenti cautelari che incidono sulla sua libertà. Dal principio di presunzione di innocenza, per cui l'imputato non va assolutamente paragonato al condannato, deriva che solo quando sussistono precisi elementi di prova a suo carico potrà, in concorrenza di altri elementi, procedersi alla carcerazione preventiva, secondo la terminologia usata dalla Costituzione. Con la carcerazione preventiva infatti si infligge una sofferenza certa per un delitto eventuale che si risolve in una anticipazione della pena, il che è un assurdo anche in considerazione dell'alta percentuale degli assolti. Per noi è assurda la proposizione secondo cui si è costretti a punire per sapere se si deve punire, col che si richiama l'antico e sconcertante ammonimento di Sant'Agostino, il quale scrive nella sua *Città di Dio* che « gli uomini torturano per sapere se si deve torturare ». Di qui la necessità che esistano indizi gravi, precisi e concordanti, che conducano alla quasi certezza della responsabilità del prevenuto.

Un principio che non potrà comunque essere superato è quello che sia il magistrato, il giudice a decidere sulle limitazioni di libertà. La polizia giudiziaria potrà intervenire solo in alcuni casi espressamente previsti: deve cioè poter intervenire con l'arresto quando vi è l'elemento della flagranza e trattasi di reato per il quale secondo la legislazione attuale è obbligatorio il mandato di cattura, deve poter intervenire col fermo fuori dei casi della flagranza, ma sempre sulla base di indizi precisi, gravi e concordanti. Avrà comunque sempre l'obbligo di porre l'arrestato o il fermato a disposizione del magistrato, e non del pubblico ministero come vuole il testo della Commissione, la cui soluzione quindi non è conforme ai principi della Costituzione. Infatti il punto 22 prevede che la polizia giudiziaria deve porre immediatamente, e comunque entro le quarantotto ore, il fermato o l'arrestato a disposizione del pubblico ministero. Ma il pubblico ministero non è il giudice, e non deve assolutamente poter avere

alcun potere di disporre della libertà dei cittadini. Se si pensa poi al fatto che il pubblico ministero ha 40 giorni di tempo per richiedere o l'archiviazione o il giudizio immediato o la istruzione, si vedrà che la cautela costituzionale, o meglio la garanzia costituzionale, viene vanificata, in contrasto d'altra parte con quanto affermato in altri punti della proposta. Sarebbe opportuno quindi prevedere che il fermato o l'arrestato vengano posti nelle 48 ore a disposizione del giudice istruttore. Se questi riterrà sussistenti le condizioni per l'adozione dei provvedimenti coercitivi provvederà di conseguenza, altrimenti disporrà la scarcerazione del fermato o dell'arrestato. Ma sempre il giudice, ed in casi eccezionali come la migliore tradizione giuridica insegna.

Nella stessa *Magna Charta* inglese all'articolo XXIX (*Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur aut flagetur, aut exulet, aut aliquo modo detruatur nisi per legale iudicium parium suorum*) troviamo il principio di cui all'articolo 13 della Costituzione. Garantigia già riconosciuta nel diritto romano, secondo cui *Neminem in iudicio exhibendum...*, *nisi de eius exhibitione iudex pronuntiaverit*. Ed uso limitatissimo della carcerazione preventiva facevano i romani soprattutto nel periodo della repubblica, preferendo sempre considerarla come strumento eccezionale. La carcerazione preventiva era ammessa soltanto nei confronti dei servi; per gli uomini liberi era possibile solo quando avessero confessato il delitto. Nel medioevo il principio viene capovolto e la cattura rappresenta l'operazione preliminare indispensabile al fine di sottoporre l'imputato alla tortura e ottenere la confessione.

Il codice di rito del 1865 concepì l'istituto principalmente come mezzo di interrogatorio. Non è necessario parlare del codice del 1930, perché ognuno di noi lo conosce. Ma sul piano teorico e filosofico si sono volute dare diverse spiegazioni della carcerazione preventiva indicando scopi diversi. Così varie sono le tesi, e di volta in volta si è sostenuto e si sostiene che la custodia preventiva ha funzione di prevenzione sociale, oppure serve a garantire l'attuazione della esecuzione, o la presenza dell'imputato al processo, o infine secondo concezioni eclettiche si propone scopi diversi.

Non possiamo accettare la tesi della funzione di prevenzione sociale, perché questa tesi postula una inammissibile equiparazione dell'imputato al condannato, in contrasto con i principi solennemente proclamati dalla Costituzione. La custodia preventiva è inflitta

quando ancora non si sa se l'imputato sia colpevole o comunque prima che sia riconosciuta la sua pericolosità. Del pari si può escludere che lo scopo fondamentale sia quello di assicurare la disponibilità dell'imputato al processo: a parte che già nel sistema attuale l'interrogato può non rispondere, è da ricordare la possibilità del giudizio in contumacia o in assenza dell'imputato, ed addirittura il fatto che il giudice non ha il potere di disporre l'accompagnamento coattivo in udienza dell'imputato nel caso di chiamata di correo, e nemmeno del detenuto, che può rifiutarsi di essere presente alla udienza. Né infine è accettabile il principio che la custodia preventiva possa essere ordinata per servire da esempio, o per dare soddisfazione al pubblico senso di giustizia: nel primo caso è evidente il contrasto con l'articolo 27, rivolgendosi all'imputato e non al condannato; nel secondo, il senso di giustizia deve ritenersi appagato dal fatto che si procede contro l'imputato, tanto più che nel sistema del codice del quale elaboriamo i principi direttivi uno dei criteri deve essere quello della speditezza, che consenta di giungere subito al processo ed alla sentenza.

L'unico fondamento che si può riconoscere è quello di costituire una garanzia per l'esecuzione della pena. Ecco allora spiegata la sua eccezionalità, e la possibilità di ricorrervi quando si ha la quasi certezza che vi sarà una condanna.

Per questo non ci soddisfa la formulazione della Commissione: perché parla di indizi sufficienti, mentre noi riteniamo che gli indizi debbono essere precisi, gravi e concordanti; e soprattutto perché consente la carcerazione per inderogabili esigenze istruttorie. Con ciò si è ben lontano da quei casi precisamente predeterminati che vuole la Costituzione; la formula, contro la quale si è espresso un onorevole membro della maggioranza, è rimasta così vaga e generica da costituire un grave pericolo per i cittadini, ove appunto non si giunga ad una formulazione più precisa. Per una precisa predeterminazione dei casi, è utile innanzitutto indicare le ipotesi in cui il magistrato non deve poter adottare misure restrittive delle libertà personali, almeno le più gravi come l'arresto in casa o la custodia preventiva.

Questo del mandato di cattura obbligatorio è un istituto del codice del 1930, che senza alcuna garanzia giurisdizionale dava ampi poteri al pubblico ministero, come *longa manus* del governo centrale, di disporre a piacimento dei cittadini. Ed è facile indicare sul piano

pratico le incongruenze e le ingiustizie a cui ha dato luogo: basta pensare che l'unico criterio è quello della gravità della pena prevista e che non si valutano le circostanze attenuanti, mentre si valutano quelle aggravanti, per rendersi conto della conseguenza veramente grave a cui ha dato luogo nella ipotesi di reati non certo gravi, quali il furto di polli o di tre mele.

I relatori hanno eluso il problema dicendo: per noi non è da fare alcuna distinzione tra cattura obbligatoria e facoltativa, perché non parliamo di cattura, ma parliamo di custodia in carcere. Non è certamente una questione terminologica: carcerazione preventiva o custodia in carcere, per il legislatore delegato si porrà sempre il problema di quando si potrà ricorrere alla custodia in carcere.

Ecco perché noi rispondiamo: chiamiamola pure custodia in carcere, ma siccome si tratta sempre di carcerazione preventiva a nostro parere vanno predeterminati i casi in cui non si deve poter fare ricorso a tali provvedimenti.

Le considerazioni che militano a favore della esclusione del mandato di cattura obbligatorio, o della custodia preventiva obbligatoria, sono state ampiamente esposte nella nostra relazione di minoranza. Brevemente desideriamo aggiungere qualcosa, rispondendo ad una obiezione che ci viene mossa. Si dice che il mandato facoltativo trasformerebbe poteri e facoltà del magistrato in libero arbitrio: il che non è vero, sia perché non c'è motivo di non avere fiducia nei giudici, sia perché questi dovranno motivare i loro provvedimenti, dimostrando e non allegando soltanto l'esistenza delle condizioni di legge, sia perché l'imputato è assistito dalle garanzie della difesa.

Inoltre mi sembra che un provvedimento coercitivo obbligatorio non sia ammissibile proprio in forza dell'articolo 13 della Costituzione. Se infatti gli ordini e i mandati di cattura devono contenere la enunciazione dei motivi che ne determinano la emissione, non si spiega il mandato di cattura obbligatorio: quale motivazione può adottarsi per un provvedimento che il giudice è obbligato ad emettere? Il mandato di cattura obbligatorio sarebbe quindi, oltretutto, non conforme ai principi costituzionali.

Si prevede inoltre nel testo proposto che anche il giudice del dibattimento può adottare provvedimenti limitativi della libertà personale quando concorrono le stesse ragioni di cui al numero precedente (n. 41). Se guardiamo il punto 40, questo prevede i casi in

cui il giudice istruttore per comprovati motivi può chiedere al tribunale, in camera di consiglio una proroga di tre mesi della custodia in carcere dell'imputato. La prima osservazione da fare è dunque che il richiamo è sbagliato: infatti andrebbe richiamato il punto 38, che prevede appunto il caso in cui durante l'istruttoria si possono adottare provvedimenti restrittivi. Ma il punto è questo: il testo formulato al punto 38 fa riferimento a inderogabili esigenze istruttorie: a parte il fatto se sia compatibile con l'articolo 27 della Costituzione una finalità cautelare sostanziale della carcerazione preventiva, essendo da quella norma richiesta una specifica ragione di ordine processuale (istruttoria in senso lato), stante la formulazione del punto 38 che fa espresso riferimento alle inderogabili esigenze istruttorie, non si spiegherebbe una misura coercitiva del giudice del dibattimento. Giunti al dibattimento quali esigenze istruttorie possono sopravvenire, prima non sussistenti o non rilevate?

E secondo il nostro punto di vista, un trattamento diverso va fatto al reato politico anche in ordine ai provvedimenti limitativi della libertà personale, che non dovrebbero essere mai ammessi — in linea preventiva — per chi è indiziato di un reato soggettivamente ed oggettivamente politico. E la carcerazione preventiva obbligatoria dovrebbe essere limitata ai reati previsti con pena editale non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a quindici.

Abbiamo detto che possibilmente il contraddittorio deve essere preventivo, ma un vero e proprio contraddittorio, con l'intervento della difesa, sarà comunque necessario, dopo l'assunzione del provvedimento restrittivo, per decidere sul mantenimento della misura restrittiva.

È per questo motivo che non abbiamo parlato del presunto « beneficio » della libertà provvisoria, perché non è la libertà ad essere provvisoria, ma la custodia preventiva è necessariamente provvisoria o temporanea. Prima della sentenza di condanna la libertà deve costituire la regola, e la privazione della libertà l'eccezione, e non viceversa.

Guardiamo con simpatia quindi alla possibilità di istituire un giudice della legittimità della custodia preventiva, con possibilità di controlli periodici circa la permanenza dei motivi che hanno portato al provvedimento limitativo della libertà personale.

Le conseguenze lesive della carcerazione, preventiva e non, di chi è sottoposto all'arresto o al fermo di polizia giudiziaria sono

irreversibili, questo è certo. E giustamente il disegno di legge prevede la riparazione per i casi in cui la carcerazione sia stata conseguenza di un errore giudiziario. Ma basta questa formulazione? Possiamo ivi ritenere compresi tutti i casi in cui un cittadino sia stato ingiustamente privato della sua libertà?

Si pensi all'arresto da parte della polizia giudiziaria per una ingannevole apparenza di flagranza, si pensi al fermo che poi non viene convalidato perché l'indiziato non aveva niente a che fare con chi aveva commesso il reato. In questi casi, se non una riparazione pecuniaria, quanto meno una riparazione in forma specifica dovrebbe essere attuata. C'è infatti l'abitudine da parte della polizia di dare notizia dei fermi effettuati, di preparare addirittura delle conferenze stampa, per cui l'onorabilità del cittadino è irrimediabilmente scossa, anche se poi risulterà la sua completa estraneità al fatto; di qui l'obbligo di pubblicare la notizia della mancata convalida o della revoca del fermo.

Si pensi al proscioglimento istruttorio o dibattimentale, quando il prevenuto ha subito la carcerazione preventiva. Anche in questi casi bisogna prevedere una forma di riparazione. E la legislazione inglese si distingue per l'efficacia dei rimedi che prevede relativamente alle violazioni della libertà personale: il diritto alla resistenza, anche attiva, l'azione penale per assalto (aggressione) e l'azione civile per danni in causa senza un arresto illegittimo, ed il diritto all'*habeas corpus*. In virtù di quest'ultimo istituto, infatti, ogni persona può ottenere dalla corte competente che mediante la pronuncia dell'*habeas corpus* sia portata dinanzi al giudice, ed ivi sia sindacata, la legittimità del provvedimento coercitivo: ove questo risulti illegittimo, può essere quindi ordinata la liberazione immediata. Principi che a nostro parere devono essere introdotti nella nuova procedura penale italiana.

Se noi vogliamo un sistema accusatorio dobbiamo in conclusione ridurre al minimo i casi di carcerazione preventiva. Un esempio lampante ci è offerto dal processo in vigore nell'alto medioevo presso i popoli germanici, dove l'imputato, libero e armato, veniva a discutere l'accusa davanti all'assemblea.

Dallo stesso principio di presunzione di non colpevolezza deriva l'istituto della scarcerazione automatica, che deve aver luogo non solo quando l'istruttoria non si conclude entro un certo termine, ma anche quando il giudizio non si celebra entro un certo termine.

Non basta infatti concludere l'istruttoria, se poi il dibattimento viene fissato dopo anni, e dopo anni di ingiusta detenzione si ha una assoluzione.

Si obietta che col nuovo processo i tempi saranno accelerati: così dovrà essere, ma non possiamo non ipotizzare delle eccezioni, soprattutto per processi di corte d'assise, quando per carenza degli uffici non si convoca l'organo giudicante, e detenuti che fondatamente attendono dal giudizio la liberazione, vengono trattenuti a lungo in carcere.

La Commissione al punto 34 dell'articolo 2 del disegno di legge ha stabilito che la durata massima della custodia in carcere — dall'inizio della detenzione alla conclusione del giudizio di primo grado — non possa superare i due anni. Sono troppi, e concordo con le argomentazioni dell'onorevole Zappa. D'altra parte vi sono numerosi emendamenti del gruppo comunista, tendenti a stabilire che il rinvio a giudizio del detenuto debba avvenire entro trenta giorni, e che il giudizio di primo grado debba concludersi entro sei mesi anziché due anni.

Concludendo mi pare di poter affermare che non basta un ossequio formale al principio di presunzione di non colpevolezza, ma è necessario attuare detto principio, che ha sempre caratterizzato le legislazioni liberali. Basti pensare che esso è già contenuto nell'articolo 9 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, sintesi dei principi e delle trasformazioni apportate dalla rivoluzione francese e che tale principio era stato posto a base di tutto il sistema del codice del 1913.

Solo nel 1930, col codice fascista, il principio fu rigettato, e si ritenne di poter affermare il concetto che si potesse parlare sempre di un « indiziato di reità ».

Ed è anche per questo che non basta riformare il vecchio codice, ma è necessario farne uno nuovo, non solo nella formulazione, ma anche nei principi, per attuare nello spirito e nella sostanza la Costituzione repubblicana.

Se è vero, come scrive il Lucchini, che « la storia del procedimento penale è, sostanzialmente la storia ...della lotta tra il principio di autorità e quello di libertà » e che « dove più emerge il potere accentratore ed assorbente dello Stato, ivi più prevale l'interesse repressivo del procedimento: dove il sentimento della libertà e la dignità individuale sono più vivaci e profondi, ivi la tutela della innocenza assume maggiore importanza e si fa più seria e più efficace »; se tutto ciò è vero, dobbiamo dimostrare, onorevoli colleghi, di

voler improntare il nuovo codice a quei principi di libertà e di dignità per i quali sono caduti i martiri della Resistenza, ed hanno combattuto i nostri uomini migliori. (*Applausi all'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

### Annunzio di proposte di legge.

PRESIDENTE. Sono state presentate proposte di legge dai deputati:

SALVI e BELCI: « Modifica delle disposizioni della legge 11 dicembre 1952, n. 2529, concernente l'impianto di collegamenti telefonici » (1417);

MAROCCO ed altri: « Estensione delle disposizioni della legge 6 ottobre 1950, n. 835, modificata dall'articolo 16 della legge 26 giugno 1965, n. 717, concernente interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno » (1418);

TOZZI CONDIVI: « Interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge 22 febbraio 1968, n. 102, concernente i dipendenti dell'amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali » (1419);

SANGALLI e VAGHI: « Modifiche all'articolo 15 della legge 30 dicembre 1959, n. 1236, relativa al trattamento giuridico ed economico degli assuntori dell'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato » (1420);

DI NARDO RAFFAELE: « Estensione ai pensionati degli istituti di previdenza per gli enti locali della legge 28 aprile 1967, n. 264, per i pensionati statali » (1421);

BELCI: « Autorizzazione al comune di Trieste a rilasciare delegazioni sui tributi comunali, in deroga all'articolo 94 del testo unico sulla finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni, e all'articolo 8 della legge 13 giugno 1962, n. 855, in misura eccedente i quattro quinti » (1422);

ALLOCCA e BERNARDI: « Modifica dell'articolo 75, prima parte del terzo comma, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sull'ordinamento giudiziario » (1423).

Saranno stampate, distribuite e, avendo, i proponenti rinunciato allo svolgimento, trasmesse alle Commissioni competenti, con riserva di stabilirne la sede.

Sono state presentate, altresì, proposte di legge dai deputati:

BELCI e BRESSANI: « Riduzione dell'imposta di fabbricazione sui carburanti a favore dei proprietari di autoveicoli residenti nel comune di Trieste e negli altri comuni com-

presi nell'accordo tra Italia e Jugoslavia concluso ad Udine il 31 ottobre 1962 » (1424);

SCALIA: « Costituzione dell'ente autonomo del porto di Messina e provvedimenti per la esecuzione del piano regolatore delle opere portuali » (1425).

Saranno stampate, distribuite e, poiché importano onere finanziario, ne sarà fissata in seguito la data di svolgimento.

#### **Annunzio di interrogazioni.**

MENICACCI, *Segretario ff.*, legge le interrogazioni pervenute alla Presidenza.

#### **Ordine del giorno della prossima seduta.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di lunedì 12 maggio 1969, alle 16,30:

##### *1. — Svolgimento delle proposte di legge:*

FRANCHI ed altri: Norme integrative della legge 3 novembre 1961, n. 1255, concernente la revisione dei ruoli organici del personale non insegnante delle università (152);

FUSARO e COMPAGNA: Modifica alla legge sulle scuole autonome di ostetricia e nuovo ordinamento giuridico dei professori e direttori (1301);

INGRAO ed altri: Finanza delle regioni a statuto ordinario (1342);

BIANCO ed altri: Norme per lo sviluppo economico e sociale delle zone montane (944);

LONGO LUIGI ed altri: Norme per lo sviluppo democratico della economia montana (1176);

##### *e della proposta di legge costituzionale:*

FRACANZANI ed altri: Elettorato attivo al compimento del diciottesimo anno di età, a modifica dell'articolo 48 della Costituzione e elettorato passivo per la Camera dei deputati al compimento del ventunesimo anno di età, a modifica del secondo comma dell'articolo 56 della Costituzione (1374).

##### *2. — 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 13,30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DEI RESOCONTI

Dott. MANLIO ROSSI

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 9 MAGGIO 1969

## INTERROGAZIONI ANNUNZIATE

INTERROGAZIONI  
A RISPOSTA SCRITTA

FERIOLI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri della marina mercantile, delle partecipazioni statali e del bilancio e programmazione economica.* — Per conoscere a quale punto trovasi l'esame del problema del riordino delle linee marittime di preminente interesse nazionale e se, in conseguenza di circostanze in parte nuove, quali quelle rappresentate da un'accresciuta concorrenza straniera nei traffici marittimi, dalla necessità di sempre maggiore specializzazione per i vari tipi di trasporto marittimo, nonché dalle particolari situazioni economiche delle città portuali più direttamente interessate, non si reputi opportuno riguardare il riordino medesimo soprattutto e solo come un problema di rammodernamento della flotta. (4-05780)

AMENDOLA PIETRO. — *Al Ministro delle finanze.* — Per conoscere se ritenga regolare la comunicazione dell'Ispettorato compartimentale dei Monopoli di Stato di Salerno in data 21 aprile 1969 secondo la quale l'osservanza della chiusura festiva delle rivendite della provincia di Salerno viene facoltativamente sospesa per esigenze turistico-balneari dal 1° maggio al 30 settembre.

L'interrogante fa presente, a riguardo, come essendo facilmente prevedibile che ben pochi titolari di rivendite non si avvarranno della facoltà di apertura, sopportando il danno loro derivante dalle rivendite aperte, la comunicazione sopra ricordata porterà di fatto ad annullare per ben 4 mesi il diritto dei titolari di rivendite e dei loro coadiuvanti alla giornata settimanale di riposo, diritto eppure spettante incontestabilmente a questi cittadini come a tutti gli altri lavoratori italiani. (4-05781)

AMENDOLA PIETRO, DI MARINO E BIA-MONTE. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per conoscere le ragioni per le quali l'AIMA non ha ancora deciso se dovrà essere l'Ente di sviluppo agricolo oppure l'Ispettorato per l'alimentazione a pagare ai produttori di olio l'integrazione del prezzo per la campagna olearia 1968-1969,

campagna che interessa in provincia di Salerno ben 54.000 produttori per complessivi 150.000 quintali d'olio.

Gli interroganti fanno inoltre presente che tale mancata decisione ha anche impedito a tutt'oggi il riaccredito di circa 600 milioni di lire per il completamento del pagamento dell'integrazione del prezzo relativa alla campagna olearia 1967-1968. (4-05782)

CATALDO. — *Ai Ministri del lavoro e previdenza sociale e dei lavori pubblici.* — Per sapere — premesso che l'articolo 32 del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, prevede una procedura speciale in caso di mancato pagamento dei canoni di fitto agli Istituti case popolari per cui può essere richiesto lo sfratto dell'inquilino moroso con la concessione di un termine di grazia di appena dieci giorni dalla notifica del provvedimento, decorso il quale si procede allo sfratto ed al pignoramento; che per tale legge speciale non è necessaria la preventiva notificazione del precetto; che il termine per proporre opposizione è appena di cinque giorni, e che pertanto tale procedura così abbreviata ed autoritaria sembra essere in contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, come ha ritenuto il conciliatore di Potenza ordinando la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale — se non ritengano dare disposizioni agli istituti interessati di servirsi della procedura ordinaria in attesa della decisione della Corte.

Per conoscere comunque il pensiero dei Ministri interessati in ordine a tale procedura speciale. (4-05783)

MAZZARRINO. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere quali provvedimenti sono stati predisposti o sono da predisporre per venire incontro al grave disagio creatosi per i coltivatori diretti di alcune zone della provincia di Taranto, a seguito della gelata che il 19 aprile 1969 ha colpito le campagne di quelle zone.

È da tener presente che il disagio è accresciuto dal fatto che le medesime zone precedentemente avevano subito altre due gelate.

È inutile mettere in rilievo il disagio di quei coltivatori i quali prevalentemente vivono soltanto con i proventi dei prodotti dei loro campi, per coltivare i quali affrontano durante l'anno anche notevoli spese, che all'epoca della gelata erano già state in buona parte effettuate, il più delle volte, con rilascio di cambiali. (4-05784)

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 9 MAGGIO 1969

NICCOLAI GIUSEPPE. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per la ricerca scientifica.* — Per sapere i motivi per i quali, nella risposta alla interrogazione presentata dall'interrogante n. 4-02673, relativa al ricercatore del Consiglio nazionale ricerche Mazzaglia ingegner Vincenzo, si afferma che della Commissione intercomitati studi problemi spaziali non possono far parte il professor Broglio e gli altri studiosi in quanto non facenti parte di alcun comitato nazionale di consulenza, quando il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 gennaio 1967, all'articolo 17 (*Gazzetta Ufficiale* 7 febbraio 1967), stabilisce che docenti, esperti e tecnici, anche stranieri, in ragione della loro competenza, possono far parte di commissioni, come quella in oggetto, per trattare determinati argomenti di carattere scientifico;

per sapere i motivi per i quali, sempre nella risposta alla interrogazione citata, si afferma che l'ingegner Mazzaglia ha avuto la promozione a ricercatore capo (quinta categoria) nel 1963, quando la documentazione esistente presso l'ufficio del personale del Consiglio nazionale ricerche può comprovare che detto ingegnere è stato promosso in quinta categoria (grazie ad una azione sindacale) ai primi del 1965, con decorrenza dal 1963, quando si trovava in terza categoria;

per sapere i motivi per i quali si afferma che le elezioni dei rappresentanti del personale nel consiglio scientifico del laboratorio ISAV, ripetute tre volte, hanno dato gli stessi risultati, quando tutti sanno che le prime elezioni, non avendo dato il risultato gradito all'ingegner Mazzaglia, furono rese nulle e si registrò l'incredibile episodio della temporanea sparizione dei verbali, di cui esiste agli atti del Consiglio nazionale ricerche una lettera di denuncia; quando tutti sanno che le seconde elezioni furono tenute in assenza di uno dei ricercatori non avvisato e che era stato eletto alle prime elezioni, elezioni che furono di poi annullate proprio su ricorso del ricercatore che era stato escluso dal diritto di voto; quando tutti sanno che anche la terza elezione dette risultati differenti;

per sapere i motivi per i quali, rispondendo alla citata interrogazione si afferma che la stanza dell'ingegner Mazzaglia è arredata con vecchi mobili, quando la fattura (Fratelli Righini, via Rubicone, Roma), esistente presso il Consiglio nazionale ricerche (inventario 1842, numero di buono 62 del 17 febbraio 1969), comprova l'esistenza del salotto, comprendente il « famoso » divano letto,

per un totale di lire 197.000, il tutto, dal mese di giugno 1968 nella stanza dell'ingegner Mazzaglia;

per sapere i motivi per i quali si afferma nella risposta alla interrogazione citata che l'ingegner Mazzaglia è stato in America dal 13 al 17 ottobre 1968 e che, in tale occasione, non risultano a carico del LISAV telefonate dell'ingegner Mazzaglia, quando si può documentare che l'ingegner Mazzaglia, in America per missione dall'8 al 29 ottobre (e non soltanto dal 13 al 17 ottobre), si è fatto chiamare numerose volte per motivi privati (o sindacali) e non per servizio, persino presso i suoi parenti di Washington, in Falls Church al numero telefonico 5328942 per un ammontare, a carico del LISAV, di oltre 200.000 lire. (4-05785)

CESARONI, VESPIGNANI, GIOVANNINI, CONTE E SPECCHIO. — *Al Ministro delle finanze.* — Per sapere:

1) se si è a conoscenza del trattamento economico e normativo, assurdo ed inumano, che viene praticato nei riguardi dei « copisti » dei conservatori dei registri immobiliari, circa 1000 unità, i quali ogni mese non riescono a percepire stipendi superiori a lire 35.000;

2) se non considera tale trattamento riservato a personale che lavora in delicati uffici dello Stato in contrasto con le più elementari norme che dovrebbero regolare i rapporti tra gli uffici statali ed il personale che in essi lavora;

3) quali provvedimenti si intendono adottare per porre fine ad una situazione che non soltanto ha provocato la giusta indignazione dei lavoratori i quali sono oggi in sciopero a tempo indeterminato ma che rappresenta una patente violazione di elementari norme di comportamento verso i propri dipendenti da parte degli uffici dello Stato.

Da tener presente che a più riprese autorevoli esponenti del Governo hanno assunto impegno di risolvere il problema attraverso il passaggio, di questo personale oggi alle dipendenze di un funzionario dello Stato, dalla pubblica amministrazione. (4-05786)

DEL DUCA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere — premesso:

1) che con decreto ministeriale 8 settembre 1965 la località Lami del comune di Palena (Chieti) fu inclusa fra le zone della provincia di Chieti danneggiate da calamità naturali;

2) che la legge 26 luglio 1965, n. 969, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 17 agosto 1965 ha recato provvidenze per riparazioni danni prodotti dai nubifragi verificatisi nel mese di luglio 1965;

3) che il Ministero dei lavori pubblici — Direzione generale servizi speciali divisione 26<sup>a</sup> — con circolare n. 4705 in data 4 settembre 1965, indirizzata:

ai Provveditorati alle opere pubbliche;  
al Magistrato del Po;  
agli Uffici del genio civile;

ha esteso i benefici delle precedenti suddette leggi, ai fabbricati urbani di proprietà privata, di qualsiasi natura e destinazione, dettando, altresì, norme precise sull'attuazione della legge 27 luglio 1965, n. 969;

4) che alcuni tra i danneggiati e cioè i signori Mascetta Vincenzo, Ambrosina e Teresa hanno avanzato regolare domanda allo ufficio del genio civile di Chieti per ottenere il contributo statale ai sensi delle leggi sopra citate;

5) che l'ufficio del genio civile di Chieti, dopo aver espresso parere favorevole, provve-

deva ad inoltrare l'intera pratica al Provveditorato regionale alle opere pubbliche dell'Aquila e in data 9 agosto 1966 lo stesso ufficio del genio civile comunicava agli interessati che la pratica veniva archiviata perché il Provveditorato regionale alle opere pubbliche dell'Aquila faceva conoscere di non aver fondi a disposizione con contributi privati —

come e quando è dato di prevedere che cittadini colpiti da calamità, possano ottenere i benefici previsti dalle vigenti leggi sopra enunciate e tuttora operanti. (4-05787)

DEL DUCA. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere se non ritenga alfine giunto il momento per una conveniente sistemazione della foce del fiume Foro in provincia di Chieti, che più volte si è ostruita con gravi danni per le colture circostanti; se è vero che pur essendo stata constatata la pericolosità della situazione, si è in attesa delle disposizioni della competente direzione generale per la risoluzione del caso. (4-05788)

V LEGISLATURA — DISCUSSIONI — SEDUTA DEL 9 MAGGIO 1969

**INTERROGAZIONI  
A RISPOSTA ORALE**

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dei lavori pubblici per conoscere i motivi che hanno potuto indurre l'ANAS a proporre lo spostamento nella zona Saviano-Cinque Vie delle Selve (Nola) del tracciato della costruenda autostrada Caserta-Camerelle, il quale nel piano regolatore generale dell'area di sviluppo industriale di Napoli, su favorevole parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e con pieno gradimento delle amministrazioni comunali interessate erà stato fissato a monte e non a valle dei previsti agglomerati industriali.

« L'interrogante chiede altresì di sapere: se lo spostamento del tracciato tende a realizzare un più agevole scorrimento e una più pratica utilizzazione della importante infrastruttura anche da parte dei comuni attraversati o è semplicemente condizionato da più validi motivi di scelta tecnica e di economia;

e se l'ANAS è a conoscenza che il nuovo tracciato sceglie dell'intero agro nolano la proprietà terriera più spezzettata e più fertile e nella quale sono in crescente sviluppo i già favorevoli risultati dell'auspicata trasformazione agraria per la coltivazione del nocciolo.

« L'interrogante fa presente che amministratori locali, esponenti sindacali di categoria, contadini piccoli proprietari ed abitanti della zona sono in uno stato di vivace allarme in quanto — come si arguisce dai rilievi e dai picchettamenti che stanno eseguendo i tecnici dell'ANAS, il nuovo tracciato:

sconvolge la espansione urbanistica della città di Nola, soffocandone, tra l'altro, la edilizia economica e popolare che gli organi preposti stanno realizzando proprio nella zona intersecata dal nuovo tracciato;

nega ai comuni che rimangono dislocati lungo la provinciale Nola-Torre Annunziata ogni altro più adeguato raccordo viario con la città di Nola e il casello dell'autostrada Napoli-Bari;

aggrava le già pesanti e tristi condizioni dell'agricoltura perché colpisce esattamente e con incalcolabile danno una notevole parte degli appezzamenti agricoli rimasti fertili e che oggi sono anche più redditizi.

« Per altro verso e in considerazione che il nuovo tracciato osta alla realizzazione del progetto del secondo tratto della utilissima ed importantissima circonvallazione a valle della città di Nola e che lo scorrimento della nuova autostrada è complicato dall'ammoder-

namento della " Circum-vesuviana " che nella zona interessata sta costruendo il terrapieno per la nuova sede ferroviaria, l'interrogante chiede ancora di conoscere se il Ministro non ritenga di convocare al riguardo gli organi competenti per un più approfondito esame dei fatti e del precedente tracciato.

(3-01404)

« ALLOCCA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Ministro della pubblica istruzione, per conoscere i motivi per i quali non ha ancora proceduto alla nomina del presidente dell'Ente nazionale assistenza magistrale, nonostante che il consiglio di amministrazione dell'ente abbia proposto la terna prevista dalla legge fin dal gennaio 1969; e se risponde a verità che la nomina suddetta sarebbe stata oggetto di accordo politico quanto mai arbitrario e inammissibile se si tiene presente:

1) che l'ente è, per legge, costituito, finanziato, diretto dalla categoria magistrale, la quale elegge 7 membri su 10 del consiglio di amministrazione;

2) che nelle elezioni democratiche, svolte a norma dello statuto dell'ente, l'intera categoria ha espresso con una maggioranza del 70 per cento, circa, la sua preferenza.

(3-01405) « BADALONI MARIA, BORGHINI, PATRINI, PISONI, ROMANATO, BELCI, ANSELMI TINA, BIANCO, MEUCCI, MAGRI, BERTÈ, RACCHETTI, REALE GIUSEPPE, CAIAZZA ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro dei lavori pubblici per conoscere quali provvedimenti intenda adottare al fine di garantire la sicurezza della circolazione e di prevenire sciagure lungo la strada statale detta Grande raccordo anulare (GRA), alla periferia di Roma, teatro di incidenti, spesso mortali, che si ripetono con allarmante frequenza.

(3-01406)

« MONACO ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare i Ministri del lavoro e previdenza sociale, delle partecipazioni statali e dell'industria, commercio e artigianato, per conoscere lo stato attuale delle trattative intraprese dall'ENI con il lanificio di Maratea per l'assorbimento degli stabilimenti di Praia a Mare e di Maratea, allo scopo anche di conoscere le eventuali ripercussioni che tale assorbimento potrebbe provocare circa l'occupazione dei lavoratori dipendenti.

« Per conoscere, inoltre, se non ritengano necessario convocare le organizzazioni sindacali dei lavoratori e i rappresentanti dell'ENI per procedere ad un esame delle istanze dei lavoratori riguardanti in modo particolare il problema della valutazione dell'anzianità di servizio negli stabilimenti predetti e delle conseguenze di ordine economico e normativo derivanti dall'assorbimento medesimo.

(3-01407) « ROBERTI, PAZZAGLIA, TRIPODI ANTONINO, SERVELLO ».

« Il sottoscritto chiede di interrogare il Ministro della pubblica istruzione, per sapere se sia a conoscenza della sospensione cautelativa adottata dall'autorità scolastica locale nei confronti del professor Pierfranco Vantaggi incaricato di filosofia del liceo Garibaldi di La Maddalena (Sassari) per aver assegnato ai suoi allievi un tema sui fatti di Battipaglia giustamente critico per l'abbandono in cui è tenuto il Mezzogiorno e per il brutale intervento della polizia e per aver difeso i diritti democratici degli studenti e degli insegnanti nel corso di un'assemblea scolastica;

se non ravvisi nei fatti citati un grave episodio di repressione politica e culturale che fa ancora una volta emergere l'arretratezza della scuola dove la burocrazia amministra contenuti culturali astratti ma funzionali con l'assetto politico sociale imposto dalle classi dominanti impedendo ogni confronto critico di essi con le spinte evolutive della società e sospendendo a questo fine financo l'esercizio della libertà di insegnamento sancito dalla Costituzione;

se non ravvisi altresì nel citato provvedimento il tentativo di riassorbire con atti amministrativi di carattere repressivo ed intimidatorio, le tensioni della scuola che sono il sintomo di ben più estese tensioni sociali che si manifestano nella lotta politica del movimento studentesco la quale investe l'assetto della scuola in quanto strumento dell'attuale assetto politico sociale;

se non ritenga di dover intervenire, dato il carattere politico e non amministrativo dei fatti su esposti, perché venga immediatamente reintegrato nelle sue funzioni il professor Vantaggi che di nulla è colpevole se non di aver esercitato i suoi diritti di docente e di cittadino.

(3-01408)

« SANNA ».

« I sottoscritti chiedono di interrogare il Governo per conoscere i motivi per i quali il Ministro dell'interno ha imposto, con telegrammi inviati a tutti i prefetti il 9 maggio 1969, l'arbitraria sospensione delle prime Assemblee generali dell'Associazione nazionale mutilati ed invalidi civili (Ente di diritto pubblico istituito con legge 23 aprile 1965, n. 458), che erano state convocate secondo i termini e le modalità stabiliti con decreto del Presidente della Repubblica in data 7 agosto 1968, n. 1116, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* 6 novembre 1968, n. 283.

« Tale decisione oltre ad essere presa in spreghio ad un decreto del Presidente della Repubblica costituisce un provvedimento punitivo proprio nei riguardi di quelle associazioni provinciali che, pur dirette da un commissario governativo, avevano ottemperato con rigore a tutti gli adempimenti previsti nelle norme per la prima applicazione della legge. Inoltre tale misura serve unicamente a prolungare in tutte le province il regime commissariale, dimostratosi in diversi casi lento nell'applicare la legge, mentre lo svolgimento delle assemblee provinciali ed il Congresso nazionale entro i termini fissati, avrebbero consentito il rapido superamento delle attuali carenze e garantita la completa e rigorosa applicazione della legge.

(3-01409) « FLAMIGNI, NICCOLAI CESARINO, JACAZZI, PAGLIARANI, ALBONI ».