

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

519^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 19 NOVEMBRE 1986

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE,
indi del vice presidente TEDESCO TATÒ

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	VENANZETTI (PRI)	Pag. 6
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI		* GIURA LONGO (PCI)	7
Ufficio di Presidenza	3	Discussione:	
DISEGNI DI LEGGE		«Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale» (916) (Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Felisetti)	
Trasmissione dalla Camera dei deputati	3	VASSALLI (PSI)	9
Annunzio di presentazione	3	* RICCI (PCI)	22
Annunzio di presentazione e assegnazione ...	4	DE CATALDO (PSI)	30
Assegnazione	4	* MARTORELLI (PCI)	35
Presentazione di relazioni	4	INTERROGAZIONI	
CNEL		Annunzio	38
Trasmissione di documenti	5	Da svolgere in Commissione	43
PETIZIONI		ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI GIOVEDÌ 20 NOVEMBRE 1986	43
Annunzio	5		
DISEGNI DI LEGGE			
Esame di questioni procedurali, ai sensi dell'articolo 44, terzo comma, del Regolamento, in ordine ai disegni di legge nn. 173, 665 e 851. Proroga del termine per la presentazione della relazione:			
PRESIDENTE	6, 9		

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore

Presidenza del vice presidente DE GIUSEPPE

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 18).
Si dia lettura del processo verbale.

PALUMBO, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del giorno precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Agnelli, Campus, Cerami, Damagio, Fanti, Ferrara Salute, Grassi Bertazzi, La Valle, Ongaro Basaglia, Pagani Antonino, Patriarca, Santalco, Tanga, Viola.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Fallucchi, Fosson, Pieralli, Procacci, Vella, a Istanbul, per attività dell'Assemblea dell'Atlantico del Nord; Mitterdorfer, a Strasburgo, per attività della Commissione scienza e tecnologia del Consiglio d'Europa.

Commissione parlamentare per le questioni regionali, ufficio di presidenza

PRESIDENTE. In data 18 novembre, la Commissione parlamentare per le questioni regionali, ha proceduto alla elezione di un segretario.

È risultato eletto l'onorevole Facchetti.

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

C. 3604-100-237-303-775-906-990. — «Nuove disposizioni in materia di ricorrenze festive» (2048) (Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Ferrari Marte; Silvestri ed altri; Franchi Franco ed altri; Aloï; Patria ed altri; Almirante ed altri) (Approvato dalla 13^a Commissione permanente della Camera dei deputati).

Disegni di legge, annuncio di presentazione

PRESIDENTE. In data 18 novembre 1986, sono stati presentati i seguenti disegni di legge:

dal Ministro della difesa:

«Iscrizione dei graduati e militari di truppa effettivi dell'Arma dei carabinieri al Fondo di previdenza sottufficiali dell'Esercito» (2045);

«Modifiche alla legge 29 aprile 1983, n. 167, sull'affidamento in prova del condannato militare» (2046).

In data 18 novembre 1986, è stato presentato il seguente disegno di legge d'iniziativa dei senatori:

PACINI, BALDI, VENTURI, FONTANA, ANGELONI e BOMBARDIERI. — «Proroga del termine di cui all'articolo 15 della legge 19 ottobre 1984, n. 748, in materia di smaltimento delle giacenze dei prodotti e degli imballaggi» (2047).

Disegni di legge, annuncio di presentazione e assegnazione

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per il coordinamento della protezione civile:

«Conversione in legge del decreto-legge 18 novembre 1986, n. 760, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel comune di Senise ed in altri comuni interessati da dissesto del territorio e provvedimenti relativi a pubbliche calamità» (2049).

Detto disegno di legge è stato deferito alla Commissione speciale per l'esame di provvedimenti recanti interventi per i territori colpiti da eventi sismici, previ pareri della 1^a e della 5^a Commissione.

La 1^a Commissione permanente, udito il parere della suddetta Commissione speciale, riferirà all'Assemblea nella seduta pomeridiana del 20 novembre 1986, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, sulla sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede referente:

alla 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del

Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione):

FRANZA ed altri. — «Modificazioni all'articolo 3 della legge 23 aprile 1981, n. 154, concernente "norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al servizio sanitario nazionale"» (2021);

PASQUINO ed altri. — «Norme sulle indennità e sugli emolumenti dei membri del Parlamento» (2038), previ pareri della 5^a e della 6^a Commissione.

Disegni di legge, presentazione di relazioni

PRESIDENTE. A nome della 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione), in data 18 novembre 1986, il senatore Castelli ha presentato la relazione sul disegno di legge costituzionale: «Norme in materia di procedimenti di accusa e modificazioni agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e alla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1» (40-42-98-443-583-752-993-B) (*Testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa dei senatori Romualdi; Perna ed altri; Malagodi ed altri; Gualtieri ed altri; Mancino ed altri; Jannelli ed altri; Biglia ed altri*) (*Approvato, in prima deliberazione dal Senato e modificato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati*).

A nome della 4^a Commissione permanente (Difesa), in data 18 novembre 1986, il senatore Oriana ha presentato la relazione sul disegno di legge: RUFFINO ed altri. — «Modifiche della legge 10 maggio 1983, n. 212, concernenti la valutazione al grado superiore degli ufficiali del corpo unico degli specialisti della Marina militare nominati tali l'anno successivo all'entrata in vigore della legge» (1775).

A nome della 8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni), in data 17 novembre 1986, il senatore Spano Roberto ha presentato la relazione sul disegno di legge: «Disposizioni per la realizzazione di un programma di interventi per l'adeguamento alle esigenze operative delle infrastrutture del Corpo della guardia di finanza» (1995) (*Testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge governativo e del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Fornasari ed altri*) (*Approvato dalla 9ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

Cnel, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, con lettera in data 30 ottobre 1986, ha trasmesso il testo del rapporto su «Politica agricola comune negli anni Ottanta», approvato da quel Consesso nelle sedute del 21 e 22 ottobre 1986.

Tale testo sarà inviato alla 9ª Commissione permanente.

Petizioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare lettura del sunto delle seguenti petizioni pervenute al Senato.

PALUMBO, segretario:

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, chiede un provvedimento legislativo per la realizzazione delle strutture necessarie a garantire adeguate forme di assistenza ai malati di mente. (*Petizione n. 180*)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, chiede un provvedimento legislativo al fine di rendere obbligatorio l'insegnamento di una lingua straniera anche nella scuola elementare. (*Petizione n. 181*)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, rappresenta la comune necessità della istituzione, presso il comune di Ostia, di uffici

distaccati dall'amministrazione centrale, nonché della creazione di una banca del sangue e di un ente per la difesa del litorale dall'inquinamento. (*Petizione n. 182*)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, espone la comune necessità di garantire una maggiore tutela del patrimonio artistico e monumentale del comune di Roma. (*Petizione n. 183*)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, espone la comune necessità di un migliore e più efficace funzionamento dei servizi pubblici nella zona della XI circoscrizione del comune di Roma. (*Petizione n. 184*)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, rappresenta la comune necessità di tenere aperti al pubblico anche nelle ore pomeridiane gli uffici pubblici. (*Petizione n. 185*)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, espone la comune necessità di dotare gratuitamente tutti gli studenti della scuola dell'obbligo del materiale didattico. (*Petizione n. 186*)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, chiede un provvedimento legislativo al fine di garantire che anche i trattamenti pensionistici siano periodicamente e adeguatamente aggiornati al costo della vita. (*Petizione n. 187*)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, espone la comune necessità che venga completamente aperto al pubblico l'ospedale di Ostia, Stella polare. (*Petizione n. 188*)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, rappresenta la comune necessità che sia assicurata la massima tutela dai rischi di contaminazione radioattiva sia attraverso accurati controlli per accertare il tasso di radioattività degli alimenti, sia con l'istituzione di una commissione ministeriale di esperti in materia nucleare, sia infine con la chiusura delle centrali atomiche attualmente in funzione e la costruzione di rifugi antiatomici pubblici. (*Petizione n. 189*)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, espone la comune necessità che nel comune di Roma siano costruiti nuovi impianti per lo smaltimento dei rifiuti. (*Petizione* n. 190)

Il signor Acanfora Salvatore, da Roma, chiede l'emanazione di un provvedimento legislativo al fine di vietare la caccia. (*Petizione* n. 191)

PRESIDENTE. A norma del Regolamento, queste petizioni sono state trasmesse alle Commissioni competenti.

Esame di questioni procedurali, ai sensi dell'articolo 44, terzo comma, del Regolamento, in ordine ai disegni di legge nn. 173, 665 e 851.

Proroga del termine per la presentazione della relazione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame di questioni procedurali, ai sensi dell'articolo 44, terzo comma, del Regolamento, in ordine ai disegni di legge: «Delega al Governo della Repubblica per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria», d'iniziativa del senatore Santalco e di altri senatori, «Delega al Governo della Repubblica per la riforma dell'Amministrazione finanziaria e del servizio di riscossione delle imposte dirette», d'iniziativa del senatore Giura Longo e di altri senatori e «Delega al Governo della Repubblica per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria», d'iniziativa del senatore Scevarolli e di altri senatori.

Onorevoli colleghi, avverto che la 6ª Commissione permanente, nella seduta di stamattina, ha deliberato di chiedere all'Assemblea, ai sensi dell'articolo 44, terzo comma, del Regolamento, un nuovo termine per la presentazione della relazione sui disegni di legge nn. 173, 665 e 851.

Ha pertanto facoltà di parlare il Presidente della 6ª Commissione permanente.

VENANZETTI. Signor Presidente, desidero innanzitutto informare gli onorevoli colleghi che il disegno di legge n. 665, per il quale,

anche da parte del senatore Giura Longo, era già stata richiesta una proroga dei termini in occasione del dibattito di un altro disegno di legge relativo alla delega per l'istituzione e la disciplina del servizio di riscossione dei tributi, ha costituito oggetto di esame questa mattina in seno alla Commissione finanze e tesoro affinché, trascorsi i termini previsti dal Regolamento per la presentazione della relazione, fosse possibile iniziarne immediatamente l'esame in Aula. In effetti, i tre disegni di legge in questione erano all'ordine del giorno della seduta della Commissione di questa mattina, ma a causa di un improvviso impedimento del relatore non è stato possibile esaminarli.

Devo tuttavia fare presente che la complessità dei provvedimenti e, direi, anche il grado di maturazione cui si è giunti nel corso del dibattito su questo argomento richiedono, da parte della Commissione, un approfondimento ulteriore della materia in modo tale che la Commissione stessa possa pervenire alla stesura di un testo unificato da sottoporre all'esame dell'Assemblea. I testi legislativi al nostro esame sono alquanto complessi e, pur non essendo eccessivamente difforni fra di loro, richiedono tuttavia un esame molto attento ed approfondito da parte della Commissione.

In considerazione delle esigenze di approfondimento che ho poc'anzi illustrato, la Commissione finanze e tesoro mi ha autorizzato a chiedere, in base alla facoltà prevista dall'articolo 44, terzo comma, del Regolamento, da lei citato, una proroga dei termini.

Pertanto, signor Presidente, pregherei l'Assemblea di concordare con questa richiesta e di concedere una proroga di due mesi, come previsto dal Regolamento, per la presentazione della relazione sui disegni di legge nn. 173, 665 e 851.

PRESIDENTE. Come i colleghi sanno, per una prassi ormai consolidata, su proposte di questo tipo non si apre una discussione, e l'Assemblea è chiamata a deliberare dopo le dichiarazioni di voto ai sensi dell'articolo 109, secondo comma, del Regolamento.

Passiamo pertanto alla votazione della proposta della 6ª Commissione permanente.

GIURA LONGO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* GIURA LONGO. Signor Presidente, noi abbiamo voluto sollevare (lo ricordava anche il senatore Venanzetti) la questione della riforma dell'amministrazione finanziaria, per la quale già il Senato aveva votato più di due anni fa la procedura d'urgenza. Noi l'abbiamo voluta risollevere perchè riteniamo che sia giusto dare al paese, in questo momento, una risposta complessiva alle richieste assai vive di una maggiore efficienza delle strutture che presiedono alla politica del prelievo in Italia.

Riteniamo importante correggere queste storture che tutti lamentano e limitare anche le disfunzioni dell'amministrazione finanziaria per concorrere, anche per questa via, a superare le persistenti iniquità della politica fiscale italiana e per concorrere anche, in qualche modo, ad arrestare il crescere della sfiducia attorno alle capacità dello Stato, delle istituzioni ad intervenire e a mettere ordine in questa materia così delicata.

Ma, anche se ciò non fosse un problema attuale, sottolineato anche dalla cronaca di questi giorni, credo che la riforma dell'amministrazione finanziaria si imporrebbe per una serie di ragioni oggettive che scaturiscono da un esame anche rapido della situazione presente in rapporto alle modificazioni che intanto sono intercorse nel regime fiscale italiano di questi ultimi anni. Il problema, d'altra parte, è troppo evidente perchè mi debba qui dilungare a riparlare in maniera analitica. Credo tuttavia che alcune cose debbano essere annotate, proprio per sottolineare la nostra richiesta di una discussione urgente dei disegni di legge depositati in questo ramo del Parlamento ormai da oltre due anni e sovente da noi sollecitata.

Come ricordava il Presidente, mi pare che nella riunione della Commissione di questa mattina abbiamo riscontrato tutti l'urgenza di un esame di questi provvedimenti, anche se per ragioni obiettive riteniamo di dover accedere alla richiesta di una proroga nei limiti del Regolamento.

Credo che occorra anche tener presente il modo in cui si è modificato il quadro dell'organizzazione del Ministero delle finanze in questi anni, come ricordava — ripeto — anche il senatore Venanzetti.

La prima osservazione da fare è quella relativa al bilancio interno del Ministero delle finanze che in questi ultimi tempi ha subito una lievitazione crescente e per certi aspetti anche vertiginosa. Voglio solo ricordare che nel 1982 (cinque anni fa) le spese per il funzionamento del Ministero delle finanze erano di circa 6.000 miliardi, mentre ora, cioè nel bilancio di previsione per il 1987, sono stati iscritti 12.000 miliardi; quindi, in cinque anni, le risorse poste dal Parlamento a disposizione del Ministero delle finanze sono praticamente raddoppiate. Se dovessimo giudicare l'efficienza del Ministro e del Ministero in rapporto alla somma investita dallo Stato in questo settore, dovremmo certamente esprimere una valutazione negativa dato lo stato attuale dell'organizzazione degli uffici e della qualità del servizio prestato.

Occorre anche dire, però, che questi 12.000 miliardi posti a disposizione del Ministro delle finanze indicano che in questi tempi grande è stata l'attenzione del Parlamento per questo settore così delicato ed importante della pubblica amministrazione e che è parimenti cresciuta attorno al problema del funzionamento del Ministero delle finanze l'attenzione non solo nostra, del Parlamento, ma anche dell'opinione pubblica nel suo complesso, dell'insieme dei contribuenti non meno che delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di categoria, oggi certamente più di ieri attenti ai problemi amministrativi e dell'equità fiscale. Ed è anche per questo che noi, oggi più di ieri, possiamo esigere che il Governo superi gli attuali e perduranti ostacoli recentemente riconfermati dal ministro Visentini per un'azione di riordino e di risanamento delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione finanziaria. Al momento in cui il Governo si insediò, alla richiesta che allora noi avanzammo di un impegno a procedere verso una riforma organica del suo Ministero, il ministro Visentini da un lato non potè negare lo

sfascio in cui era stata ridotta l'amministrazione finanziaria nel nostro paese, ma dall'altro dichiarò di voler scegliere la strada dei piccoli passi, cioè di una riforma senza eccessive accelerazioni.

Ora che alcuni di quei piccoli passi sono stati compiuti con grande dispendio di risorse — siamo arrivati appunto ai 12.000 miliardi di cui parlavo prima — credo che sia anche tempo di esaminare i risultati raggiunti per decidere se questo metodo scelto dal Ministro abbia sortito esiti positivi o negativi. E la situazione non credo possa lasciare dubbi di sorta sul persistente degrado organizzativo del Ministero delle finanze. La struttura complessiva degli uffici non risponde più all'attuale sistema fiscale italiano, la sproporzione nei singoli settori tra gettito ed impiego del personale e delle strutture è spaventosa, tale da rendere impossibile nell'attuale situazione una gestione corretta del prelievo. Negli uffici delle imposte dirette, per fare qualche esempio — e le imposte dirette amministrano le principali entrate tributarie del nostro paese, come sappiamo — sono vacanti quasi 6.000 posti in organico, mancano ben 1.800 meccanografi e 3.700 unità nelle altre qualifiche non dirigenziali. Alle dogane, nei laboratori ed uffici tecnici per le imposte di fabbricazione mancano complessivamente circa 1.400 unità, all'interno di ciascuna direzione generale la distribuzione del personale è sovente irrazionale ed arbitraria, come ha notato la stessa Corte dei conti nella sua ultima relazione. All'interno della direzione generale delle tasse e delle imposte indirette, ad esempio, solo il 30 per cento degli impiegati si occupa dell'IVA, che pure costituisce il 75 per cento del gettito di questo settore, mentre il restante 70 per cento del personale è impiegato negli uffici dei tributi minori che a mala pena assicurano un quarto del gettito complessivamente raccolto all'interno di questa direzione generale.

Il problema della migliore utilizzazione del personale dunque si impone, lo abbiamo detto altre volte, e questo è uno degli obiettivi della riforma insieme a quello della riqualificazione e dell'aggiornamento professionale. Ma naturalmente non è questo il solo

problema. Il Governo ha accumulato molti ritardi al riguardo, tanto da non ritenere neppure di dover presentare un suo progetto di riforma in questa legislatura e nel corso di questi anni e di questi dibattiti. Sono in forte ritardo i programmi già decisi in ordine all'istituzione dei centri di servizio di Bari, Pescara e Venezia, mentre per i due funzionanti, quello di Roma e di Milano, resta non risolto il problema del personale. Non è stata data neppure completa attuazione ad importanti norme votate a suo tempo, e con l'urgenza del ricorso alla decretazione, quali quella della istituzione del secondo ufficio IVA nelle sedi regionali più importanti e più cariche di lavoro e quella della sistemazione del personale prevista nel comma 14-bis dell'articolo 4 della legge n. 75 del 1985. Nè procede, come dovrebbe, il programma collegato all'istituzione della anagrafe tributaria, soprattutto in riferimento alla lotta all'evasione e alla gestione dell'*iter* degli accertamenti: basti pensare, al riguardo, che nella composizione delle liste selettive sono esclusi i dati relativi alle dogane e alla proprietà immobiliare; e questa, certo, è una forte lacuna nella equità fiscale e nell'affermazione di una seria lotta all'evasione fiscale.

Le questioni da sollevare certamente sarebbero ancora molte, ma credo che non sia questa la sede per un esame analitico della situazione di grande inefficienza e confusione in cui è stato condotto il Ministero delle finanze.

Tuttavia, mi sia consentito, a conclusione, citare un ultimo dato: quello relativo al permanere e, anzi, all'accumularsi dei residui attivi determinati, appunto, fondamentalmente dai ritardi e dalla inefficienza complessiva dell'amministrazione finanziaria, dal grave scarto temporale tra momento dell'accertamento e momento del recupero delle somme accertate. Il totale dei tributi che lo Stato avrebbe dovuto incassare, ma non ha incassato, nel solo anno 1985 ammontava alla vertiginosa cifra di 38.000 miliardi, pari al 30 per cento in più di quanto lo Stato non aveva riscosso nel corso dell'anno precedente, cioè del 1984. E questo ritmo così incalzante dei residui attivi può ben essere eleva-

to da solo a simbolo dell'inefficienza generale della nostra amministrazione finanziaria.

Per questo, signor Presidente, per superare una situazione veramente grave, ai limiti del collasso, abbiamo ritenuto e riteniamo giusto ed urgente che il Parlamento assuma una iniziativa vigorosa ed incisiva al riguardo, accelerando al massimo l'iter legislativo di queste nostre proposte di legge.

PRESIDENTE. Metto ai voti la proposta della 6ª Commissione permanente, così come è stata formulata dal suo presidente, senatore Venanzetti, di avvalersi della facoltà prevista dell'articolo 44, terzo comma, del Regolamento, al fine di ottenere una proroga di due mesi per la presentazione della relazione sui disegni di legge nn. 173, 665, 851.

È approvata.

Stante l'assenza del Ministro di grazia e giustizia, interessato all'argomento di cui al secondo punto all'ordine del giorno, sospendo la seduta.

(La seduta, sospesa alle ore 18,20, è ripresa alle ore 18,25).

Discussione del disegno di legge:

«Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale» (916) *(Approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Felisetti)*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale», già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Spagnoli, Violante, Fracchia, Granati, Caruso, Macis e Bottari; Felisetti.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Vassalli. Ne ha facoltà.

VASSALLI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nel prendere la parola su questo disegno di legge n. 916 non nascondo un duplice disagio per me stesso e per l'uditorio che è ampiamente edotto di questi annosi e vetusti problemi. Il disagio nasce innanzitutto dal dover ripetere cose ovvie, mille volte dette in congressi, convegni ed anche in Parlamento: ricordo solo un mio discorso intitolato, come estratto, «Verso un nuovo codice di procedura penale» tenuto nel 1969 alla Camera dei deputati, e tanti altri colleghi possono ricordare esperienze analoghe.

L'altro disagio è quello di dover dire queste cose male, con l'assillo della fretta, perchè abbiamo la legge finanziaria alle porte, questa grande invenzione del 1978, che incombe su di noi o almeno incombe su di me spiritualmente, dall'inizio dell'anno fino alla fine e non soltanto nei mesi che le sono specificamente destinati. Siamo sempre alle solite: lavoriamo con grande fretta, con grande rapidità, con assillo e poi impieghiamo ventidue anni, quanti ne abbiamo impiegati, per questa legge. Infatti, mi permetto di ricordare che la Camera dei deputati ha iniziato ad occuparsi di questo identico tema, la legge delega per un nuovo codice di procedura penale, nel 1964; ha esaurito il proprio lavoro in quella IV legislatura da sola; i due rami del Parlamento hanno portato a compimento il provvedimento nella V e nella VI legislatura: all'inizio della VI, il 3 aprile 1974, ci fu la legge per la delega per un nuovo codice di procedura penale e poi è successo quel che ricorderemo rapidamente. Quindi, dal 1964 sono passati 22 anni e mezzo.

Se poi parliamo di precedenti, dobbiamo ricordare che già prima v'erano stati progetti ministeriali e progetti scientifici portati a termine e depositati. Francesco Carnelutti è morto nel 1963 ed io ricordo che ho lavorato con lui e con Nicola Reale, alla fine degli anni '50 e ai primi degli anni '60, intorno ad un progetto che non era poi tanto distante

da quello che oggi viene alla luce, perlomeno nelle linee ispiratrici fondamentali, che sono quelle che il professore Amodio ed altri chiamano la «nuova filosofia del processo penale». Questa sarebbe appunto la filosofia vincente nell'attuale progetto, sia pure con delimitazioni, cioè la filosofia delle indagini preliminari affidate completamente al pubblico ministero, senza alcun intervento della difesa, e poi tutto sfocia nel dibattito.

Cos'è successo perchè siano passati tanti anni? I colleghi lo sanno benissimo. È successo che, dopo la legge del 1974, vi fu quel progetto ottimo, almeno dal punto di vista tecnico, che cercava di essere aderente a quella legge, dei colleghi di una commissione presieduta da Conso e Pisapia. Vi furono poi mesi di dedizione assidua, alla quale io stesso presi parte non come parlamentare, dato che la commissione di revisione della conformità alla legge delega del codice varato dalla commissione ministeriale era allora composta, diversamente da quanto prevede l'attuale disegno di legge, da parlamentari e non parlamentari. Ne fui vice presidente, essendo prima presidente Silvio Gava e poi Mario Valiante. Lavorammo per parecchio tempo con grandissima intensità per verificare meglio la conformità alla legge di delegazione del progetto Pisapia-Conso; e poi tutto si fermò. La ragione fondamentale per cui ciò avvenne fu che intervennero gli anni di piombo che portarono con sé una serie di leggi che andavano addirittura in senso diametralmente opposto alle linee sulle quali si muoveva la legge delega del 3 aprile 1974 e poi il progetto che chiameremo per brevità progetto Pisapia.

Poi ci fu una coraggiosa ripresa alla fine del 1979 da parte del ministro Morlino che, invece di prestarsi a continue proroghe, disse di predisporre — oltre alle proroghe — un nuovo disegno di legge delega con varie modificazioni. Anche in questo caso quanti ricordi personali, quante conversazioni, anche telefoniche, la sera fino a tarda ora con il compianto Morlino!

In seguito ci fu il lavoro mirabile della Camera dei deputati su quel disegno di legge nell'VIII legislatura. Ne fu parte fondamentale l'onorevole Raimondo Ricci che adesso è

in questo ramo del Parlamento. Il comitato ristretto della Camera lavorò in modo veramente alacre e meritorio.

Tuttavia una certa caduta (parlo almeno per me) di tensione morale e giuridica si è verificata, perchè quando passano tanti anni, nonostante che i problemi ci siano, aumentino e sotto certi profili diventino anche più acuti di quanto possano essere stati nel passato, sicuramente un certo distacco, una certa sfiducia finiscono per prodursi. E poi sono nati altri problemi. Abbiamo avuto lo sviluppo dei maxiprocessi, lo sviluppo del pentitismo: tante esigenze nuove che hanno attraversato il cammino che il legislatore si proponeva di compiere certamente con maggiore rapidità di quanto non sia riuscito a fare.

Però, a proposito di questa legislazione dell'emergenza, vorrei aprire una brevissima parentesi. Forse l'ho già detto qualche altra volta: non tutta la legislazione dell'emergenza va in senso contrario a ciò che è scaturito adesso dal disegno di legge al nostro esame, ed anzi alcune di quelle esperienze sono state tenute attentamente in conto. In fondo le leggi dette dell'emergenza appartengono a una pluralità di categorie. Vi sono quelle che costituiscono veramente leggi di effetto a causa, rispetto alla situazione di emergenza terroristica, come le norme sui reati terroristici, la famosa aggravante della finalità eversiva e terroristica, il prolungamento della carcerazione preventiva, i divieti di libertà provvisoria, le leggi sulla dissociazione e sulla collaborazione, i blocchi degli edifici, la legislazione severissima sulle armi e così via. Ma vi sono anche altre norme che appartengono a gruppi che potremmo classificare in modo diverso e che sono legate occasionalmente soltanto all'esperienza dell'emergenza e che pertanto potrebbero essere accolte — ed alcune sono state accolte — nel disegno di legge n. 916.

Questa è una delle note che dobbiamo tenere presente nella valutazione complessiva di questo disegno di legge. Basterebbe pensare a certe norme sulle notificazioni. In fondo le notificazioni per telefono e per telegrafo nascono dalle leggi dell'emergenza. Ad esempio un articolo, mi sembra il 167-bis, nasce dalla legge Reale del 1975. Il fatto che

si possa procedere alla separazione di giudizi, quando la sospensione dei termini di decorrenza della carcerazione preventiva vale soltanto per alcuni degli imputati, nasce da un'altra delle leggi dell'emergenza dell'agosto 1977. Questi ed altri esempi potrebbero farsi per dire che qualcosa di positivo di quelle esperienze è rimasto ed è stato tradotto nelle linee stesse della legge delega attuale oppure potrà far parte legittimamente del disegno ministeriale che seguirà, cioè dell'atto di legislazione delegata.

Poi vi è una terza categoria di questa legislazione dell'emergenza, che è caratterizzata da un legame soltanto temporale, nel senso che si tratta di problemi che avrebbero potuto emergere anche in momenti diversi. Mi riferisco alle norme sulla connessione, alle norme relative alla definizione della competenza per i reati commessi da magistrati o in danno di magistrati, alle norme sul segreto di Stato; e mi insegnate quante ve ne sono che sono andate in senso quasi opposto — potremmo dire — alla severità propria dell'emergenza: penso alla stessa legge penitenziaria del 1975, nonostante le modifiche restrittive del 1977 e le successive, ai tribunali della libertà del 1982, per non parlare di quel prodotto dell'ultimo periodo, che è rappresentato dalla legge sulla carcerazione preventiva del 1984.

Quindi, certamente le esperienze dell'emergenza, le esperienze degli anni di piombo hanno attraversato il disegno legislativo e sono la base fondamentale, la ragione fondamentale del suo arresto, di questo così grande suo ritardo; ma non va fatto di ogni erba un fascio.

A questo punto ci si dovrebbe domandare il perchè della riforma, visto che si sono avuti tutti questi inserti e vi è stata la presa d'atto di determinate situazioni attraverso talune leggi eccezionali ed altre leggi che tali potrebbero non essere qualificate, e una volta che alcune di queste leggi sono state ormai ampiamente rivedute e alcune addirittura cancellate. Ebbene, le ragioni della riforma rimangono, perchè il codice di procedura penale è stato così rimaneggiato in alcune sue parti da far pensare che ormai, anche dal punto di vista sostanziale e non

solo da quello formale, esso è un coacervo di cose eterogenee che (a prescindere dai riferimenti politici al suo carattere originario, al momento della sua nascita e così via) si aggiungono alla vetustà ed al disordine da cui questo codice è ora contrassegnato. Vi è inoltre, ne parlerò fra breve, un notevole mancato adeguamento di alcune disposizioni di questo codice alle convenzioni internazionali, in modo particolare alla convenzione europea che fu firmata a Roma nel 1950, e vi è quella enorme lentezza del procedimento che, purtroppo, se pure non è legata soltanto al codice Rocco e ai suoi sviluppi e può essere propria anche di altri codici di vario tipo, comunque ne è una nota caratteristica soprattutto in relazione alle istruttorie, assolutamente inutili, a cui per ogni processo si dà luogo, secondo gli schemi di quel codice.

Di fronte a queste considerazioni, a prescindere dall'impulso originario e da questo costante richiamo al carattere accusatorio che dovrebbe avere il nuovo processo in contrapposto al passato, ragioni per una modifica sostanziale e per addivenire ad un nuovo codice nella materia che più da vicino tocca i diritti fondamentali del cittadino e gli interessi della collettività (fra tutti i codici questo vale per i codici di procedura penale certamente più che per ogni altro) vi sono e permangono; e questo ci dà ragione dell'impegno che tutti quanti abbiamo posto e che ancora cercheremo di porre nel varo di questo disegno di legge.

A questo punto debbo aggiungere alcune considerazioni che non oserei definire di carattere specifico, ma che mi sento tratto a fare per meglio chiarire la posizione che vorrei assumere al riguardo. Desidero iniziare proprio dal preambolo del disegno di legge in discussione che, come i colleghi sanno, è contenuto nella prima parte dell'articolo 2 che è l'articolo fondamentale del provvedimento in quanto ne contiene tutte le direttive, ad eccezione di quelle relative al processo minorile contenute nell'articolo 3. Tale preambolo, che è stato semplificato dal Senato rispetto al testo pervenutoci dalla Camera, ci richiama ad un duplice importante problema: quello dell'adeguamento delle norme del codice alle convenzioni interna-

zionali ratificate dall'Italia relative ai diritti della persona nel processo penale, e quello del richiamo ai caratteri del sistema accusatorio che il nuovo processo dovrebbe assumere. Per quanto concerne le convenzioni internazionali fui proprio io alla Camera, durante la V legislatura, a proporre l'emendamento, unanimemente accolto, che accanto al richiamo all'adeguamento alla Costituzione introducesse anche il richiamo all'adeguamento alle convenzioni internazionali.

Oggi alla specificazione prevista dalla Camera, che oltre alla convenzione del 1950 fa riferimento al patto internazionale sui diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966 e ad altre convenzioni internazionali, abbiamo preferito una dizione più generica perchè le convenzioni sono tante e si accrescono di numero ogni giorno. Mi sembra, quindi, che la modifica proposta dal Senato rispetto al testo della Camera, pur essendo meramente formale o quasi, meriti di essere accolta. È importante, però, considerare che sarà il legislatore delegato a dover pensare a questo adeguamento. Dovrà dunque essere il legislatore delegato, per fortuna, a provvedervi, onorevoli colleghi; ma se per avventura il legislatore delegato dimenticasse di procedere a questo adeguamento nei singoli punti del codice, allora non so cosa succedrebbe, perchè la nostra onorevolissima Corte di cassazione ha una visione delle convenzioni internazionali in materia di giustizia, in particolare con riferimento alla convenzione dei diritti dell'uomo, che ha destato scandalo negli ambienti internazionali.

Sono ormai due o tre anni che questa giurisprudenza della Cassazione italiana passa di mano in mano, richiamando le critiche sbalordite degli esperti nelle materie internazionali e nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Colgo l'occasione per permettermi di ricordare questa questione all'Assemblea. Ne avrei voluto fare, a suo tempo, oggetto di una interrogazione ai Ministri degli esteri e di grazia e giustizia, ma poi non ne ho più fatto niente riflettendo sul fatto che comunque i Ministri interessati non avrebbero potuto rispondere altro che alla Cassazione non

si può certo dire niente, e che nelle Aule parlamentari non si può entrare nel merito delle decisioni giurisdizionali. Ebbene, nella sentenza della Corte di cassazione del 23 marzo 1983, ricorrente, Figugnani, pubblicata nella «Giustizia penale» nel 1984 (III, 226) è possibile leggere passi ben singolari e tra l'altro in una occasione del tutto impropria perchè la questione nel merito non era fondata come la Cassazione stessa rileva in sole tre righe alla fine dato che nessuna disposizione della convenzione di Roma prescrive che la deliberazione da parte del giudice circa la legittimità dell'arresto debba avvenire in pubblica udienza. Bastava rilevare solo questo. Invece la Cassazione compiendo una specie di atto emulativo contro la convenzione, si attarda nel dire che la convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha, come tutti i trattati internazionali, natura pattizia e quindi efficacia vincolante per le altre parti contraenti e non anche per i relativi sudditi (*sic*), nonostante che l'oggetto della convenzione e dei corrispondenti obblighi internazionali riguardi proprio costoro e i loro diritti fondamentali. E la Corte di cassazione prosegue: «Nè deve trarre in inganno, costituendo anzi proprio esso la prova più chiara della non agibilità delle relative violazioni dinanzi ai giudici nazionali, il fatto che, allo scopo di assicurare il rispetto degli impegni assunti dalle alte parti contraenti con la convenzione, siano state create una Commissione europea dei diritti dell'uomo e una Corte europea dei diritti dell'uomo, perchè l'una e l'altra possono essere adite solo dalle alte parti contraenti» (la seconda veramente anche dalla prima, cioè dalla Commissione); e se eccezionalmente — sentite come scrive la Cassazione — «è consentito adire il primo di detti organi anche ad ogni persona fisica, a ogni organizzazione non governativa ed anche a gruppi di cittadini, ciò non può avvenire comunque che dopo l'espletamento dei ricorsi interni nel termine di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva, a parte la natura puramente amministrativa dei poteri della Commissione e comunque l'incoercibilità interna della decisione adottata dal Comitato dei Ministri sul

rapporto della Commissione. Il carattere mediato» — prosegue la sentenza — «delle disposizioni contenute nella convenzione è, d'altra parte, chiaramente denunciato dall'articolo 57, il quale impone ad ogni altra parte contraente l'obbligo di fornire, su domanda del Segretario generale del Consiglio d'Europa, le delucidazioni richieste circa il modo con cui le norme del suo diritto interno assicurano l'applicazione effettiva di tutte le disposizioni della convenzione». E nella massima si può leggere che «la convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha efficacia vincolante per le parti contraenti e non per i relativi sudditi».

Non saprei con quale aggettivo definire una cosa del genere, perchè, se si pensa che l'articolo 13 della convenzione europea dei diritti dell'uomo stabilisce che ogni persona, i cui diritti di libertà riconosciuti dalla convenzione sono stati violati, ha diritto ad ottenere un ricorso effettivo davanti ad una istanza nazionale, non so come ciò si possa conciliare con l'affermazione della Corte di cassazione. Inoltre i ricorsi individuali, che qui vengono definiti eccezionali, esistono già da dodici anni e sono oltre 10.000 quelli che sono stati portati davanti alla Commissione di Strasburgo!

Mi domando poi come si potrebbe seguire quella regola prescritta dalla convenzione (rigorosissimamente seguita dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo) della inammissibilità del ricorso quando non siano state espletate tutte le vie interne, cioè tutte le vie della giurisdizione interna, se alla giurisdizione interna non fosse possibile considerare le violazioni della convenzione. Insomma, si tratta di una cosa incredibile. Eppure *perseverare diabolicum*, perchè con una sentenza successiva, nonostante le critiche a cui era stata esposta, con una sentenza 23 marzo 1984, ricorrente Giusto (in «Rivista penale», 1985, p. 298) — ma adesso non voglio far perdere tempo all'Assemblea — con lo stesso relatore e nella stessa sezione si insiste nel dire che, insomma, la convenzione è un pezzo di carta e che il problema deve essere risolto dalle alte parti contraenti in via amministrativa. Ecco dunque, onorevole

ministro, colleghi, perchè è fondamentale che si sia inserita la norma per cui il legislatore delegato deve adeguare le disposizioni del codice di procedura penale alle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale. Almeno queste disposizioni diventeranno disposizioni del codice di procedura penale; però il legislatore delegato non potrà ricordare tutti gli adeguamenti da compiere: non ce li siamo potuti certamente ricordare noi e non se li potrà nemmeno ricordare il legislatore delegato!

Quindi colgo l'occasione di questa altissima tribuna per fare nuovamente un richiamo alla Corte di cassazione, richiamo che ho avuto l'onore di fare in un grande dibattito che si è svolto proprio davanti alla Corte di cassazione stessa, qui in Roma, anche alla presenza del presidente della sezione che aveva emanato queste sentenze, e nel quale ho avuto il conforto di ascoltare una relazione analitica e critica di un consigliere di cassazione (ne faccio il nome, Vitaliano Esposito, non so se sia soltanto applicato o se sia consigliere di cassazione). Si tratta di una splendida relazione scritta (che è stata pubblicata), che dimostra come sia infondata tutta questa giurisprudenza della Corte cui egli stesso appartiene, e come le norme delle convenzioni internazionali siano viceversa delle norme vincolanti alla stessa stregua delle norme interne, una volta che tali convenzioni siano state ratificate dall'Italia.

La fase che attraversa la nostra giurisprudenza in materia assomiglia molto a quella fase che abbiamo attraversato all'epoca dell'eclissi costituzionale. Vi sono stati degli anni, che gli onorevoli colleghi ricorderanno, in cui tutte le disposizioni della Costituzione erano considerate delle norme meramente programmatiche, o quasi tutte. E allora, come abbiamo attraversato quella fase, adesso c'è questa fase per cui le norme delle convenzioni non conterebbero per i giudici e per gli individui.

Dico questo per richiamare la grande importanza di questo problema. Ed è in questo spirito — ne parlerò poi in sede di emendamenti — che ho elaborato un emendamento (mi pare al punto 82) per rendere ancora più

chiaro il diritto del contumace, perchè questo è uno dei punti sui quali siamo in violazione e per il quale siamo stati condannati, ripetutamente e giustamente condannati, dalla Commissione europea, onorevoli senatori.

Qualche tempo addietro sembrava che il Ministero della giustizia — circa un anno fa — volesse presentare un disegno di legge sulla contumacia che non ha poi mai presentato. Ecco perchè dobbiamo essere molto chiari su quel punto 82: il contumace, una volta che dice di non aver avuto notizia del processo, ha diritto di essere interrogato, secondo la convenzione, qualunque sia la fase del processo, anche se si trovi in Cassazione. Ci vada il pubblico ministero! Anche se ci si trova in Cassazione, un pubblico ministero interroghi questo contumace o latitante che si è presentato; è obbligatorio!

In processi di revisione abbiamo avuto dei casi di contumace che si era presentato o che era stato preso il quale ha dichiarato di non avere mai avuto notizia del processo. Sarà stato vero o meno, tuttavia nessuno l'ha interrogato e si è svolto il processo di revisione senza che nessuno lo sentisse; non l'ha fatto la Cassazione, ovviamente, e non è stato sentito neanche nel giudizio rescissorio! Ugualmente se siamo in fase esecutiva il contumace che si presenta deve essere sentito dal giudice dell'esecuzione.

Si tratta di una norma elementare che un tempo già avevamo; infatti avevamo la purgazione contumaciale nel vecchio codice di procedura penale, e la rinnovazione del contraddittorio. Si tratta di cose che si debbono fare, non ci vuol niente a farle. Basta che un pubblico ministero vada in carcere per interrogare quel disgraziato che non è stato interrogato mai (disgraziato o meno, non lo so) ma che in Italia continua ad essere processato ed ad avere tutte le bellissime garanzie dei giudizi di appello tardivo, di Cassazione, di revisione e quant'altro, senza però che nessuno l'abbia mai sentito.

Si tratta di cose, onorevoli colleghi, che proprio non possono passare; ad un certo punto, in quest'anno di grazia, bisogna pure che la nostra giustizia cerchi di adeguarsi a quelle che sono esigenze comunemente rico-

nosciute dai popoli civili e che fanno parte di convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia.

L'altra osservazione — ripeto — a cui mi richiama il preambolo è di altro tipo e concerne questa menzione del processo accusatorio. In Commissione abbiamo mantenuto questa proposizione: «Esso inoltre» — dice la norma — «deve attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio, secondo i principi e i criteri che seguono».

Ora, per quanto riguarda questo processo accusatorio, se vado a prendere quanto scrive Giovanni Conso nell'Enciclopedia del diritto a proposito del sistema accusatorio, leggo che nella sua forma più tipica esso presenta le seguenti caratteristiche: in primo luogo, necessità di un'accusa proposta e sostenuta da persona distinta dal giudice, e questo va bene; in secondo luogo, la pubblicità di tutto il procedimento (mentre le indagini preliminari non mi pare che siano pubbliche); conseguente oralità dello stesso; parità assoluta di diritti e poteri tra accusatore e imputato; esclusione di qualsiasi libertà del giudice nella raccolta delle prove sia a carico che a discarico (e questa è la passività del giudice, che può essere criticata, che non è conforme alla nostra tradizione, ma che è un carattere di questo sistema accusatorio; non dico che sia buona o che sia cattiva, dico che è un carattere del sistema accusatorio, quanto meno del sistema accusatorio puro); allegazione delle prove da parte dell'accusatore e dell'imputato, (solo dell'uno e dell'altro); libertà personale dell'accusato sino alla sentenza irrevocabile.

Questi sono i caratteri del processo accusatorio tipico secondo la dottrina. Quindi, a prescindere dal rilievo che già ebbe a fare il senatore Leone in altre occasioni in quest'Aula, a prescindere dal rilievo sulla opportunità di usare una terminologia scientifica, controversa per giunta, in materia legislativa, a prescindere da questo, a me pare che l'attuale disegno di legge, pur volendo ispirarsi a taluno dei caratteri del sistema accusatorio, non si può certo dire che vi si ispiri pienamente. Non lo si può dire perchè tutto il nostro ordinamento si esprime in senso profondamente diverso.

Mi scuso con i colleghi che già hanno ascoltato queste cose in Commissione, ma io ritengo che è proprio il nostro ordinamento giudiziario il primo elemento contrario al sistema accusatorio. In un articolo di due anni fa Vittorio Frosini, che non è certo sospetto di predilezioni professionali, voi sapete che è un filosofo del diritto, che è stato membro del Consiglio superiore della magistratura, e per giunta pur nella sua libertà di studioso, uno dei più allineati alle posizioni del Consiglio stesso, dice che «nel nostro sistema il pubblico ministero appare titolare di un potere monocratico coperto da immunità e da privilegi, sottratto ad ogni controllo e censura, difeso dall'alibi giuridico dell'obbligatorietà dell'azione penale che gli consente di procedere, sulla base anche del solo sospetto di reato, a comunicazioni giudiziarie, ad ordini di comparizione e di cattura, ad incarcerazioni in attesa di giudizio».

È vero che alcuni di questi poteri il nostro disegno di legge li toglie, ma rimane il fatto che il pubblico ministero è un magistrato appartenente all'ordine giudiziario. Alla separazione dei ruoli non si pensa ancora di arrivare o se ne parla genericamente; speriamo che ci si arrivi. Ma in un ordinamento che considera il pubblico ministero un magistrato, che gli conserva in mille cose una posizione diversa da quella del difensore (ciò è indiscutibile) e vicina a quella del giudice, che mantiene il principio della obbligatorietà dell'azione penale, che permette interventi presidenziali sulla prova nel dibattimento, come quelli che sono contemplati al punto 74 della delega e che erano stati esclusi nella IV e V legislatura e altre cose ancora che diversificano così profondamente il sistema da noi attuato da quello del sistema accusatorio, era ben legittimo interrogarsi sull'opportunità o meno di mantenere questo riferimento.

Però una certa ispirazione di fondo c'è — basterebbe leggere l'egregia relazione del senatore Coco — e c'è soprattutto, scusatemi se ve lo dico, una opportunità politica, perchè se noi abolissimo, come dovremmo fare se fossimo più aderenti a certe impostazioni come quelle cui ho fatto cenno, o a certe fedeltà scientifiche o a certe opportunità di

linguaggio legislativo, se noi abolissimo oggi, come forse taluno proporrà, questo richiamo ai caratteri del sistema accusatorio, non so che cosa verremmo a provocare nel futuro. Certamente l'interpretazione di molti dei nostri magistrati trarrebbe spunto da questa soppressione per ripristinare un sistema assolutamente reazionario. La soppressione sarebbe accolta con quel significato; si direbbe: «ma che sistema accusatorio, ma quale parità delle parti, ma dove mai! Il Parlamento stesso se ne è reso conto e l'ha soppressa; questo criterio ispiratore non può valere». Chissà in quante sentenze lo verremmo a leggere.

E quindi è per una ragione di opportunità politica, oltre che per il fatto che questo richiamo all'accusatorio viene insistentemente fatto dalla classe forense — basterebbe ricordare le mozioni dell'ultimo congresso di Maiori — ed anche perchè effettivamente questo carattere accusatorio, quanto meno nei processi minori, dove non c'è l'incidente istruttorio, un certo peso ce l'ha, una certa caratterizzazione alle norme in questione la dà. È per questo che anch'io, pur avendo fatto questi, per me doverosi, rilievi, non aderirei all'abolizione di quella frase che pur tuttavia, sotto molti aspetti, personalmente mi urta.

D'altra parte, il pubblico ministero viene spogliato dal disegno di legge di alcuni poteri. Viene spogliato del potere di restringere la libertà personale ai fini delle indagini e deve, come in Francia e in Germania, rivolgersi ad un giudice che stabilisca questa restrizione di libertà personale e le prove che egli raccoglie sono limitate nella loro importanza probatoria e processuale: o perlomeno c'è questo sforzo, in alcuni punti della direttiva.

Potremmo dire che da questo disegno di legge — e questa certo è una delle sue singolarità che potranno dar luogo poi anche a delle difficoltà nella pratica — esce una figura di pubblico ministero grandemente potenziata nella sua attività di impulso e di indagine (perchè la concentrazione di tutte le indagini preliminari nelle sue mani contribuisce ad un suo potenziamento), che però viene limitata in alcuni poteri decisionali

che, viceversa, ha oggi, tra cui quello di restringere la libertà personale, che non è certo cosa da poco.

Al riguardo, anzi, non posso non ricordare che il ministro Martinazzoli, nel suo famoso «pacchetto» del 1983, propose un disegno di legge per restringere il potere di cattura del pubblico ministero e lo propose proprio qui al Senato, dove invece si è andati avanti tre anni senza vararlo; ne abbiamo parlato in Commissione anche stamattina e abbiamo rinviato ancora una volta. Vi sono state le solite perplessità di anticipare la riforma, una volta che la riforma era in corso, ma essa andrà in vigore solo fra tre anni ed io sarei stato per vararlo, e personalmente sarei ancora oggi dell'avviso di vararlo così com'è, come ho detto stamane anche in Commissione. C'è però il timore che non serva a molto, perchè lascia un tale spazio di apprezzamento discrezionale al pubblico ministero sull'urgenza che gli viene consentita per provvedere egli stesso alla cattura, senza rivolgersi al giudice, che, conoscendo la nostra magistratura, o alcuni dei nostri pubblici ministeri, potremmo giurare che di questo potere verrebbe fatto un uso assai largo. Tuttavia, penso che l'adozione del citato disegno di legge sarebbe un segnale importante e, comunque, non c'è dubbio che il disegno di legge delega è, sotto questo aspetto, migliore della stessa proposta Martinazzoli, in quanto non ammette deroghe di sorta, e per la libertà ci si deve rivolgere, in ogni caso, al giudice.

Fatte queste rapidissime premesse, i contenuti del mio intervento saranno molto più brevi.

Ma cosa abbiamo fatto in Commissione in tanto tempo, quanto è durato l'esame da parte della Commissione e del comitato ristretto, proseguendo l'ottimo lavoro della Camera? Vorrei rilevare, prima di tutto, che la Camera si trovava in questa legislatura in una situazione profondamente diversa da quella in cui ci trovavamo noi, perchè la Camera, essa sola, aveva lavorato attivamente nell'VIII legislatura, sia attraverso il comitato ristretto, che ho ricordato, sia con i lavori diretti della stessa Commissione, e con la procedura speciale, prevista per questi casi dal Regolamento, è stata in grado, all'inizio della IX legislatura, di procedere molto speditamente sulla base del lavoro già compiuto nella precedente. Viceversa, al Senato questo tipo di seconda legge delega giungeva all'esame per la prima volta in senso assoluto. E già questo fatto spiega l'impegno di tempo maggiore che abbiamo dovuto consacrarvi.

Abbiamo svolto un lavoro — come lo definì il senatore Ricci in Commissione — di attenta verifica del lavoro compiuto dalla Camera, e, voglio sottolinearlo perchè se ne possa eventualmente tenere conto nell'altro ramo del Parlamento, — quando questo testo ad esso certamente ritornerà perchè le modifiche che saranno approvate sono numerose — abbiamo compiuto questa verifica in uno spirito di grande attenzione e rispetto, del quale abbiamo avuto anche modo di dare conto attraverso incontri informali con i membri della Commissione giustizia della Camera dei deputati. Pertanto, dal punto di vista formale, si è trattato di una revisione attenta, ma rispettosa, del lavoro compiuto dalla Camera.

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

(Segue VASSALLI). Dal punto di vista dei contenuti abbiamo cercato di rispondere in modo che speriamo plausibile a quei numerosi interrogativi che con grande sagacia ed acutezza il relatore, senatore Coco, ci ha proposto fin dall'inizio dei nostri lavori in Commissione. A parte la sua grande compe-

tenza, lo spirito e la dedizione con cui egli si è accinto a questo compito, il pregio della sua opera è stato quello di centrare sin dall'inizio — basterebbe rileggere la relazione scritta che ci trasmise all'inizio dei lavori — quei punti che erano i più delicati e tormentosi e che non trovavano forse nel testo pro-

dotto dalla Camera dei deputati una risposta completamente convincente o del tutto piena.

Essi riguardavano soprattutto la materia concernente in linea generale il punto di approdo di questa inclinazione al sistema accusatorio di cui il disegno di legge voleva essere espressione e in modo particolare il tema del congegno di tutta l'indagine preliminare, i suoi limiti, nonché i limiti di efficacia probatoria degli atti raccolti nell'indagine preliminare stessa, destinati a servire soltanto per l'accusa, i rapporti difficilissimi (tema che rimane tuttora uno dei più controversi, per il quale tuttavia si è dettata una soluzione che almeno allo stato mi sembra una delle migliori e plausibile) tra un materiale, chiamiamolo probatorio o di indagine, acquisito senza alcuna partecipazione della difesa nelle indagini preliminari all'inizio del processo dal pubblico ministero e l'utilizzazione di questo materiale nel dibattimento, che è l'unica fase decisiva del processo secondo appunto questo schema fondamentale.

Fra i temi posti fin da allora dal senatore Coco, fondamentale è — ripeto — quello della prova e dell'utilizzazione di essa, il rapporto fra indagini preliminari e dibattimento, ma lo è anche il tema dell'archiviazione, di un potere di archiviazione del pubblico ministero che non passi per il giudice istruttore come avviene attualmente (noi poi abbiamo deciso viceversa di mantenere il sistema vigente), e anche tutto il congegno del famoso «incidente istruttorio» che più propriamente abbiamo voluto chiamare «incidente probatorio», sia per esprimere la sua reale significazione, sia perchè meglio questo aggettivo ci stacca dall'idea di una reviviscenza, sia pur parziale, occasionale e incidentale, di un giudice istruttore, che costituiva viceversa uno dei difetti del disegno Pisapia.

Scarto dal mio intervento per ragioni di brevità e per non tediare i colleghi una parte cui pur mi sarei potuto dedicare un momento, e cioè l'analisi dei difetti sostanziali della vecchia legge delega e conseguentemente dei difetti del progetto della commissione Pisapia che da quella legge delega era scaturito.

Abbiamo cercato di risolvere quei numerosi interrogativi posti dal senatore Coco e si è

lavorato con grande alacrità, come sempre in quella Commissione ed in tutte le Commissioni di questo ramo del Parlamento. C'è stato un impegno assiduo di tutti i componenti della Commissione giustizia del Senato che, come ho detto, per la prima ed unica volta ha esaminato questa materia della nuova legge-delega, e vi è stato un contributo nutrito, veramente, da parte di tutti i componenti, come da parte del relatore, prima di ogni altro, di una grande consapevolezza culturale dei presupposti e dei problemi reali della riforma e di conoscenza autentica dei precedenti della stessa.

Dopo quello cui ho accennato in relazione al preambolo ed ai suoi contenuti, vengo rapidissimamente a quei pochi punti sui quali ancora mi pare valga la pena di dire qualche parola in sede di discussione generale anche perchè, a mio avviso, sono tutti quanti ampiamente lumeggiati nella relazione del senatore Coco presentata adesso per l'Aula, e farei offesa allo stesso relatore e ai colleghi presenti se su di essi mi soffermassi anche per breve tempo.

Importante è certamente quello che scrive il senatore Coco nella sua relazione quando richiama la necessità di una immediata valorizzazione iniziale della prova contraria a quella portata dall'accusa. Però, di questo la traccia finisce per essere relativa: il vaglio avviene o nella fase dell'incidente probatorio, quando a questo si dia spazio, o nella fase del dibattimento.

Più importante è, come caratteristica di questa nuova legge delega, comune in questa parte sia alla visione che ne ha avuto la Camera dei deputati, sia alle piccole modificazioni che sulla stessa linea vi ha apportato la Commissione giustizia del Senato, la parte dei procedimenti differenziati: qui veramente la nuova legge delega si distacca dalla precedente. Non che nella precedente non fosse ammesso il monitorio, il procedimento per decreto, che rimane, ma era quasi cancellato quel rito direttissimo sul quale viceversa insisteva moltissimo il senatore Leone ed insistevano tanti altri studiosi e pratici del processo, i quali si domandavano perchè mai, proprio in un processo che voleva caratterizzarsi sugli schemi dell'accusatorio, si facesse a meno o quasi si finisse per cancel-

lare il rito direttissimo. Viceversa, questa alternativa, questo procedimento speciale del rito direttissimo riprende tutta la dimensione che del resto l'esperienza di questi anni, anche attraverso i riti speciali, ci ha dimostrato come valida. Quindi abbiamo questo secondo tipo, dopo il monitorio, di procedimento differenziato che è rappresentato dal direttissimo.

Abbiamo poi l'ampliamento degli spazi del patteggiamento, assai al di là degli spazi che gli aveva riservato la Camera dei deputati e che, nei limiti di un sistema certamente diverso da quello americano, sono abbastanza considerevoli per i reati minori. Questa è appunto la caratteristica del nuovo processo rispetto ai reati meno gravi e rispetto a quelli più gravi. Si dà indubbiamente al sistema del patteggiamento un notevole spazio ed un notevole incentivo attraverso la riduzione di pena alla quale si addivene in questi casi.

A fianco di questi tre tipi di procedimento, che già rappresentano la differenziazione, la maggiore scioltezza che dovrebbe acquistare il nuovo processo penale in relazione alle esigenze concrete dei singoli casi, per cui questo nuovo disegno di legge tanto si contrappone allo schematismo eccessivo della vecchia legge delega e alla sua uniformità — se così possiamo definirla — si aggiungono il procedimento immediato e la possibilità di una decisione adottata all'udienza preliminare dal giudice, una decisione definitiva adottata all'udienza preliminare, la quale ha in linea di prima fase un'altra funzione nello schema ordinario del processo.

Ho qualche intima riserva sul fatto che in questo caso si dia al condannato il premio della riduzione di un terzo della pena, solo perchè egli consente di procedere al giudizio nell'udienza preliminare, ma si sa che si danno dei premi anche agli imputati che agevolano l'andamento del processo. È un aspetto un po' curioso, che può dare spazio a qualche perplessità dal punto di vista dei principi; comunque non c'è dubbio che, quando parliamo di processi differenziati, questo è uno dei punti caratteristici della legge delega che ha presentato la Camera dei deputati e che ripresenta il Senato all'attenzione generale degli operatori del diritto.

Dico subito che questa è la parte in cui è lecito presumere o quanto meno sperare che la riforma avrà successo rispetto a quello che è lo stato lamentevole attuale della nostra giustizia penale. Infatti, non c'è dubbio che per una gran massa di procedimenti di minore e media entità, questi procedimenti differenziati, questa larga possibilità di scelta, questo prescindere effettivo dall'istruttoria, perfino dall'incidente istruttorio o probatorio sarà un vantaggio; esso dovrebbe portare ad un alleggerimento dell'immane compito che grava oggi sulla giustizia penale nel suo complesso.

Oggi effettivamente, onorevoli colleghi, si fanno delle istruttorie non si sa per quale motivo. In realtà si fanno per abitudine; si procede ad una lunga istruttoria del pubblico ministero, poi la si ripete davanti al giudice istruttore il quale qualche volta arriva al proscioglimento, ma il più delle volte pedissequamente procede ad una ordinanza di rinvio a giudizio. I processi dormono così tempi lunghissimi inutilmente. Ora, credo che questa parte della riforma, questa ricca gamma di procedimenti non solo finirà con l'attuare in un certo senso quello schema accusatorio che consisterebbe poi nel fare a meno dell'istruttoria (questo è forse l'unico aspetto in cui si può accogliere questo richiamo al sistema accusatorio), ma finirà anche con l'alleggerire il compito della giustizia penale e con il soddisfare in definitiva le esigenze insieme e della difesa e della giustizia. In verità le esigenze della difesa dell'imputato qualche volta sono che, dopo il primo trauma, il processo dorma i più lunghi sonni possibili. Però noi dobbiamo pensare ad una difesa ordinata, ad una società ordinata, nella quale sia preminente il presunto interesse dell'imputato di vedere rapidamente chiuso il proprio caso.

Sotto questo aspetto le scelte sono positive. I dubbi invece continuano a gravare sul mio animo per quello che riguarda i processi della grande criminalità, perchè lì ci sarà la grande tensione intorno all'incidente istruttorio, all'incidente probatorio. Ci sarà la resistenza di alcuni magistrati ad usare di questo incidente istruttorio, di questo incidente probatorio, per non scoprire troppo presto le carte alla difesa; ma al tempo stesso la spin-

ta ad anticipare i risultati del dibattimento. Ci potrà essere invece un eccesso da parte della difesa nel ricorso all'incidente probatorio per conoscere, per avere quella che altri chiama la *discovery*, cioè la notizia di tutto ciò che bolle, di tutto ciò che si muove nell'istruttoria in tempi precedenti a quelli del dibattimento.

Io penso che intorno all'incidente probatorio si determineranno momenti di acuta tensione e che sarà uno dei punti più difficili che attraverserà il nuovo processo penale se arriverà al suo sbocco finale su queste linee. Comunque questo riguarderà soprattutto i processi più gravi, i processi sui quali l'indagine è necessariamente più complessa e non può essere tutta quanta demandata al dibattimento.

Ecco perchè il mio giudizio complessivo è che per i processi di media e minore criminalità ed importanza la riforma sarà presumibilmente buona, mentre è lecito domandarsi quale sarà il suo effetto sui processi alla grande criminalità e su quelli comunque più complessi.

Gli altri punti a cui ci richiamano la relazione del senatore Coco e il lavoro che è stato compiuto in Commissione sono quelli, che sono stati molto controversi tra di noi, relativi al potere di cestinazione del pubblico ministero. Effettivamente il nostro pubblico ministero nel 1944 si è visto privato del potere di archiviazione che aveva in base al codice Rocco. È stata una grande riforma, una riforma liberale, una riforma di garanzia: è stata vista in chiave, in spirito garantistico. Il senatore Leone, che è qui presente e che fu tra i suoi promotori, in definitiva sa bene che quello ne fu lo spirito, cioè avere una garanzia sulle archiviazioni del pubblico ministero, che avrebbero potuto essere archiviazioni di favore. Tutto ciò si riallacciava anche al momento che il pubblico ministero attraversava, non di vera e propria dipendenza dall'Esecutivo, perchè tale non è mai stata, ma comunque si trattava di un momento difficile del pubblico ministero, di minore indipendenza di quest'ultimo.

Questa minore indipendenza si è voluto che trovasse un contrappeso nel controllo del giudice istruttore, il quale soltanto può prov-

vedere al decreto di archiviazione e, se non è d'accordo col pubblico ministero, ordinare l'apertura dell'istruzione formale. Dato il potere attribuito al pubblico ministero nelle indagini preliminari, data questa esigenza di maggiore scioltezza del procedimento e dato che, perfino in epoca recentissima, vi erano state circolari di importanti procuratori generali di Corte d'appello che, alla stregua del diritto vigente, avevano rivendicato questo potere di immediata cestinazione delle denunce manifestamente infondate, ci siamo lungamente tormentati sul fatto se dovessimo mantenere il controllo del giudice istruttore o meno. Abbiamo optato per la soluzione del mantenimento di questo controllo secondo lo schema del 1944. Si tratta, è inutile diffondersi su questo, di deroga smaccata e patente dal sistema accusatorio, dai principi tipici di esso, ma noi, dopo aver proclamato il sistema accusatorio nelle prime righe del provvedimento, ci siamo preoccupati della sostanza e di vedere quale fosse in concreto il sistema più realmente rispondente alle esigenze di una reale democrazia e di un effettivo controllo sull'esercizio dei pubblici poteri. Ha prevalso quindi quella che potrei chiamare la tradizionale sfiducia italiana verso i pubblici poteri e con essa questo controllo del giudice sull'archiviazione; vedremo poi cosa succederà in concreto perchè può darsi che anche in futuro ci saranno dei procuratori generali che, dinnanzi a una denuncia che, *ictu oculi*, non vale quattro soldi, rivendicheranno il potere di cestinazione.

Un'altra meditazione su cui a lungo ci siamo soffermati riguarda l'incidente istruttorio. Un altro punto tra i più controversi nel dibattito attuale è quello della comunicazione giudiziaria, che qualcuno potrebbe affermare che abbiamo addirittura abolita; in realtà l'abbiamo spostata molto avanti, a quando cioè si vuole attribuire rilevanza processuale agli atti preliminari compiuti, altrimenti essa sarebbe davvero abolita. È questo un altro tema in cui siamo stati certamente viziati da quella esperienza negativa delle comunicazioni giudiziarie adottate per finalità assolutamente improprie che caratterizza questo istituto dal 1969, anno in cui

esso ha visto la luce. Come membro della 4^a Commissione della Camera io ebbi a contribuire a quel disegno di legge del 1969. Prima ci si riferiva all'avviso di reato, poi lo si è chiamato comunicazione giudiziaria, e comunque all'inizio questa ci sembrò una grossa conquista di civiltà. Ricordo che il suo massimo portatore era l'onorevole Alessi; in quell'occasione non ritenemmo corretto che si potesse indagare a carico di una persona per mesi, per anni, senza che questa sapesse di essere oggetto di indagine. Ci è sembrato quindi, come ho detto, un principio di grande civiltà l'introdurre questo istituto. Questo principio di grande civiltà si è tradotto in quello che abbiamo visto e che non sto a ripetere.

Alla Camera si trova pendente «il pacchetto Martinazzoli» e sempre alla Camera è pendente da tre anni — non capita solo a noi — un disegno di legge sulla riforma della comunicazione giudiziaria, disegno di legge però che è poca cosa in quanto cambia il nome della comunicazione in informazione di garanzia e sposta il momento in cui questa comunicazione giudiziaria deve essere fatta; ma se dovesse venir portato avanti, dovrebbe essere approfondito e corroborato anche da sanzioni. Mi sembra di ricordare — e chiedo scusa se lo cito ancora una volta — che il senatore Leone abbia una volta profilato un progetto per punire la pubblicazione arbitraria di una comunicazione giudiziaria la quale dovrebbe essere soltanto uno strumento di garanzia e non servire per additare inutilmente taluno al pubblico ludibrio come viceversa è avvenuto.

BOGGIO. Magari con delle conferenze stampa.

VASSALLI. Noi abbiamo privilegiato dunque la linea derivante da questa esperienza negativa dell'istituto. Non so se abbiamo fatto bene, non presento comunque nessun emendamento in senso diverso.

Un altro tema estremamente controverso è quello della distinzione tra prove utilizzabili e prove non utilizzabili nel corso del dibattimento. Su questo sarà il Senato a giudicare la linea che abbiamo tenuto. Si tratta di una

linea tormentata, di una linea secondo cui crediamo di poter mantenere più fascicoli; crediamo, cioè, che vi debba essere un fascicolo che non debba essere mai ostensibile, un altro che possa essere ostensibile quando serve, ed esclusivamente per avanzare determinate contestazioni, e un altro ancora che, viceversa, debba rappresentare gli atti solennemente acquisiti attraverso l'incidente istruttorio o quant'altro che deve essere portato immediatamente alla conoscenza del magistrato.

È anche questo un sistema che dà luogo a molti punti interrogativi. Di esso prenderà atto il Senato e in merito ad esso interverranno altri colleghi che ne parleranno più adeguatamente di me in quanto hanno elaborato con più puntuale attenzione questo schema. Alla fine, il Senato valuterà se la scelta che abbiamo compiuto è una scelta appropriata. Certamente è una scelta difficile che darà luogo a numerose controversie.

Mi piace, a proposito di quanto ho detto circa la comunicazione giudiziaria, ricordare però — scusate se torno un momento indietro — che il punto 72) dell'articolo 2 è molto importante perchè richiama la violazione del segreto istruttorio e richiama proprio il legislatore delegato a stabilire specifiche sanzioni a questo riguardo. Vi sono già le sanzioni del codice penale. Vi sono le sanzioni della procedura disciplinare nei confronti dei magistrati, ma evidentemente non bastano. Abbiamo inteso dare anche al legislatore delegato il compito di soffermarsi su questo punto.

Allo stesso modo vediamo come il legislatore delegato debba soffermarsi su un altro compito, che a me sembra pure essenziale, che è quello attinente alla distruzione delle intercettazioni arbitrarie; infatti, ci siamo occupati anche delle prove illegittimamente acquisite; ma purtroppo sappiamo bene quanto, ancorchè lecitamente acquisite, queste prove possano poi rimanere sulla coscienza del giudice e pesare su di essa. Potrebbero anche darsi dei casi in cui la distruzione materiale di queste prove, per quanto tardiva, potrebbe costituire un elemento essenziale. E nel punto 38) si dà al legislatore delegato questa possibilità.

Rimane poi per me fondamentale l'obbligo di notifica — altra grande novità rispetto al codice vigente, ma non rispetto alle leggi successivamente intervenute — dei mutamenti di domicilio. Desidero ricordare che di tale esigenza mi feci difensore alla Camera nel 1969, ma allora la mia proposta sembrò una cosa sconvolgente. Pur non presentando emendamenti in tal senso, obiettai che non mi sembrava opportuno che la giustizia dovesse inseguire permanentemente colui che sa di essere imputato e di avere un procedimento penale pendente, rendendo così lungo, per non dire eterno, e difficile il processo penale. L'esperienza poi ha portato un po' tutti a convergere sulla linea che io difendevo ed ora questa linea che io considero necessario mantenere viene contenuta al punto 81.

A proposito dei mezzi di impugnazione, per cui mi riporto esclusivamente alla relazione e al testo per avviarmi ormai verso la conclusione, è stata avanzata in uno scritto di un nostro carissimo collega di passate legislature, nonché valorosissimo — come ho già detto — presidente della Commissione parlamentare di controllo sulla legge delega, succeduto a Silvio Gava, Mario Valiante, la tesi che sarebbe opportuno imporre come condizione per il giudizio di appello e di cassazione l'obbligo dell'appellante e del ricorrente di comparire e di insistere, sotto pena di non vedere trattato il proprio ricorso. Noi non ci siamo sentiti di scegliere questa soluzione. Ne abbiamo certo apprezzato i lati positivi ma, anche in considerazione di imputati non abbienti o di imputati sprovveduti o eventualmente abbandonati dalla propria difesa, non ci siamo sentiti di aderire a questo pure importante suggerimento che rientra in quella linea di sveltimento delle indagini, che è una delle linee che si è cercato di favorire nel complesso del disegno di legge. Non so se qualcuno vorrà riproporla, ma noi abbiamo preferito mantenere una linea di continuità con la situazione presente. Non abbiamo trattato o quasi — e con questo concludo — la materia delicatissima delle direttive relative alla formazione del convincimento in relazione alla prova. Abbiamo preso posizione netta a favore del

diritto alla prova — prova a carico, prova a discarico — in questo allineandoci, come già nei testi della vecchia legge delega — alla convenzione internazionale dei diritti dell'uomo, il cui articolo 6, lettera d), dice proprio che le prove a discarico debbono essere assunte su tutti i punti che sono oggetto delle prove a carico e nelle medesime condizioni. Ci siamo, quindi, impegnati su questo tema del diritto alla prova; ci siamo impegnati sui divieti di utilizzazione di date prove illegittimamente acquisite: non ci siamo soffermati, viceversa, sul modo di valutazione della prova sia pure in relazione alla sua formazione, perchè questa è materia che è tradizionalmente di elaborazione giurisprudenziale, non soltanto in America dove non si concepirebbero norme scritte al riguardo, ma dove vigono in realtà codici che sono molto più vincolanti dei codici scritti, cioè quei codici che rappresentano la tradizione giurisprudenziale consolidata.

Non abbiamo toccato a fondo questo tema, salvo errore, perchè si tratta di un tema veramente difficile da disciplinare; si tratta di regole che sono per loro natura giurisprudenziali; sono regole di civiltà che il giudice deve elaborare volta per volta attraverso la propria esperienza, attraverso il rispetto di principi fondamentali che purtroppo non sempre vengono rispettati. Però debbo dire che uno spazio grande è aperto al legislatore delegato; che qualche cosa abbiamo anche raccolto dei suggerimenti del legislatore delegato e debbo ricordare, ad onore, il vecchio progetto che, per verità, ho convenuto di chiamare progetto Pisapia, cioè quello della commissione ministeriale che dette vita ad un testo di codice di procedura penale sulla base della vecchia legge delega, che qualche cosa essa ha fatto, anche dal punto di vista normativo.

In particolare ricordo l'importantissimo articolo 186 di quel progetto di codice intitolato: «Testimonianza indiretta». Esso prescrive che quando il testimone si riferisce, per la conoscenza di fatti, ad altre persone, il giudice dispone, anche d'ufficio, che queste siano chiamate a deporre. Quindi il giudice è obbligato a questo riscontro, non può agire soltanto sul sentito dire, sia pure da una

terza persona della quale si faccia il nome e il cognome; poi — prosegue l'articolo — l'inosservanza della disposizione prevista dal comma precedente rende inutilizzabili le dichiarazioni relative a fatti di cui il testimone abbia avuto conoscenza da altre persone, salvo che ne risulti impossibile l'esame per morte, infermità di mente, irreperibilità o assenza dal territorio dello Stato e inoltre si precisa che le disposizioni contenute nei commi precedenti si applicano anche quando il fatto sia stato appreso mediante la lettura di un documento redatto da persona diversa dal testimone. Poi si aggiunge che i testimoni non possono essere esaminati su fatti comunque appresi dalle persone di cui agli articoli 191 e 192, cioè da persone legate al segreto, in relazione alle circostanze previste nei medesimi articoli e che non può in ogni caso essere usata la testimonianza di chi si rifiuti o non sia in grado di indicare la persona o la fonte da cui ha appreso la notizia dei fatti oggetto dell'esame.

Quindi voi vedete che, anche se abbiamo vincolato specificamente in molti punti il legislatore delegato, gli abbiamo lasciato certamente — e l'altra volta ne fece rettamente uso e ne farà buon uso anche questa volta — una libertà di determinazione su questo, come su altri punti fondamentali.

Però, qualche traccia anche di questa materia il senatore Gallo mi fa cenno che c'è nel nostro disegno di legge. Perciò scusate la rapidità e l'imprecisione con cui forse, su qualche aspetto, mi sono soffermato. Vorrei ora concludere mettendo in luce l'aspetto positivo del fatto che questi lavori siano finalmente chiusi e si avviino, attraverso l'Aula, alla chiusura, e ciò anche in relazione ai compiti gravissimi che attendono il Senato in altri campi concernenti la giustizia, segnatamente nel campo della procedura civile, e di altre forme urgenti di legislazione diretta, non delegata, che debbono essere condotte a termine prima che la legislatura si chiuda.

La commissione ministeriale, d'altra parte, è già al lavoro. Molto opportunamente, con una procedura singolarissima, che qualcuno avrebbe potuto criticare, ma che io viceversa ho sempre approvato, il ministro Martinaz-

zoli costituì la commissione ministeriale già all'inizio di questa legislatura; la ricostituì per farla lavorare sul progetto della Camera nella presunzione che almeno le linee essenziali del progetto della Camera rimanessero valide. La commissione ministeriale quindi ha continuato a operare in questi anni e si trova in una fase molto più avanzata di quella in cui si sarebbe trovata se avesse dovuto prendere *ex novo* in esame tutta questa materia; è stato tenuto un opportuno collegamento nel rispetto delle competenze e della libertà di ognuno (ho accennato anche a qualche contatto con l'altro ramo del Parlamento), ma c'è, tuttavia, ancora molta strada da fare; c'è la revisione che la Camera farà del testo che uscirà dal Senato; c'è la redazione del progetto; c'è anche questa volta la previsione, giustamente, di una Commissione parlamentare (questa volta, articolo 10, esclusivamente composta di parlamentari, diversamente dalla precedente esperienza) che deve controllare la conformità alla delega del provvedimento che sarà emanato dalla commissione ministeriale.

Penso che questo ancor discretamente lungo volgere di tempo che attende il nuovo codice di procedura penale ci dovrà imporre di anticipare qualche riforma, come quella cui ho accennato, relativa al potere di cattura del pubblico ministero. Ma certamente, quando questo disegno di legge sarà stato varato, penso che un'importante tappa verso una giustizia penale meno insoddisfacente di quella attuale sarà stata compiuta. (*Applausi dalla sinistra, dal centro e dal centro-sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ricci. Ne ha facoltà.

* **RICCI.** Signor Presidente, signor Ministro, colleghi senatori, nel momento in cui il Senato si appresta, attraverso il lavoro che mi auguro sia concentrato e produttivo di quest'Aula, a determinare una legge di grande importanza, mi sia consentito, a nome del mio Gruppo, di esprimere alcune considerazioni di carattere generale sul significato dell'appuntamento che oggi ci trova qui convenuti in Assemblea.

Credo che si possa affermare che noi siamo giunti ad una tappa importante; io mi auguro che si tratti di una tappa decisiva della strada lunghissima che ci ha condotto verso un nuovo codice di procedura penale, dovuto all'esigenza di dotare il nostro ordinamento giuridico di un nuovo processo penale, vale a dire di uno strumento giuridico in cui squisitamente si misura, per la natura degli interessi che sono in gioco, l'attuazione della legalità in quel punto di crisi che è fondamentale, il campo penale. Si tratta di uno strumento che, per gli interessi stessi che esso trascina, in qualche modo significa l'essenza stessa del rapporto fra Stato e cittadino e quindi più in generale la qualità di un sistema democratico in uno dei suoi pilastri fondamentali.

Noi ci avviciniamo, ma diciamolo francamente, con un ritardo storico imponente rispetto al quale io credo debbano essere richiamate le responsabilità essenzialmente delle forze politiche che per decenni, nei decenni successivi alla fondazione democratica del nostro paese, hanno avuto responsabilità di Governo, alla prospettiva, che ancora non possiamo ritenere realizzata ma che in qualche modo è più visibile perchè visibile è il traguardo verso il quale ci muoviamo, del primo codice della Repubblica italiana.

GALLO. Bravo!

* RICCI. Questo è il primo codice ed io credo che qui vi sia una responsabilità grave di chi ha retto il nostro paese, che va divisa anche con tutto quello che possiamo rappresentare come legislatore democratico, quella cioè di non aver adeguato la legislazione di base del nostro paese — che è quella della codificazione — da un lato alla Costituzione e dall'altro lato ai mutamenti e all'evoluzione profonda della nostra società. Così è avvenuto, e sta avvenendo, a quarant'anni dalla Liberazione e più, per quanto riguarda il codice di procedura civile; così è avvenuto e avviene per quanto riguarda i codici sostanziali, sia penale che civile, e includerei anche il codice della navigazione; così è avvenuto e avviene per altri settori fondamentali del sistema e dell'ordinamento giuridico del paese,

quali l'ordinamento giudiziario, rispetto al quale il mancato adeguamento costituisce addirittura una violazione di una norma transitoria della Costituzione della Repubblica.

Credo — e queste sono le riflessioni generali che vorrei fare — che non aver portato avanti con il necessario respiro e con tempi accettabili la spinta riformatrice che stava e che è alla base del nostro sistema democratico abbia significato e significhi, quanto meno, un basso profilo del modo di pensare allo Stato, al futuro assetto della nostra democrazia e, più in generale, al nostro ordinamento complessivo.

Non credo che vi siano responsabilità esclusive in questo basso profilo che ho richiamato, ma certo esistono responsabilità primarie, e sono le responsabilità del ceto, delle forze, della classe politica che ha retto le sorti del nostro paese in modo sostanzialmente continuativo nell'arco di questi quarant'anni.

Noi abbiamo alle spalle, per quanto più specificamente riguarda il codice di procedura penale, venti e più anni di elaborazione. È stata un'elaborazione che ha conosciuto momenti alti di creatività, alcuni dei quali hanno preceduto la legge delega del 3 aprile 1974, n. 108, cioè la prima delega per l'emanazione del codice di procedura penale, alternati però a momenti in cui si sono delineati contrasti, a volte di scuola, a volte persino di carattere ideale, ad altri momenti di disattenzione e di pausa: momenti di sottovalutazione si sono alternati a momenti di entusiasmo in relazione a questa specifica riforma.

Credo che si sia sedimentato alle nostre spalle un materiale importante e che un giorno bisognerà scrivere la storia di questa sedimentazione, perchè essa può essere importante non soltanto per tracciare le linee del travagliato *iter* che ci conduce ad un traguardo che — ripeto — contiamo sia oggi visibile, ma anche per formulare alcune considerazioni più generali di come hanno funzionato il Parlamento, il Governo, sui problemi grandi che, dopo la Costituzione, si sono posti in relazione alla riforma del nostro sistema istituzionale.

Noi comunisti crediamo di avere in questi anni fatto la nostra parte nel senso di essere stati la forza politica che più coerentemente ed insistentemente ha posto il problema della riforma del processo penale ed in generale delle riforme necessarie nel campo della giustizia.

Sia per quanto riguarda questa riforma così importante, sia per quanto riguarda le altre che dovrebbero completare il quadro di un aggiornamento istituzionale rispetto alla Costituzione ed alla realtà, ci impegnano a esercitare ancora il nostro ruolo di forza riformatrice che vuole profondamente cambiare la nostra società ma anche il nostro Stato.

Io credo che nonostante il lungo periodo trascorso durante il quale si è svolta l'elaborazione ultraventennale di cui parlavo, mai come in questi ultimi tempi una riforma come quella del processo penale è apparsa più necessaria ed urgente. L'elaborazione pluriennale non contrasta con l'urgenza e la necessità — che sono venute via via maturando, perfino drammaticamente — della riforma del processo penale, riforma necessaria ed urgente per la crisi profonda che la giustizia italiana sta attraversando, una crisi nella quale confluiscono aspetti antichi ed aspetti nuovi.

Non intendo soffermarmi a lungo su tale tema che pur meriterebbe un approfondimento; certo è che questa crisi per tanti aspetti nuovi riguarda il tasso di legalità del nostro sistema democratico e giuridico, riguarda l'efficienza del nostro sistema e la questione relativa agli strumenti e ai mezzi che sono a disposizione della giurisdizione in generale, non solo di quella penale, ma anche delle altre: quella civile e quella amministrativa.

Questa crisi dai connotati remoti e recenti, che si è venuta acuendo fino al punto da determinare tensioni che in passato non erano conosciute — e direi che tutti quanti i cittadini italiani le hanno sotto gli occhi — pone in discussione il diritto stesso alla giustizia, su cui si fonda in generale, e direi squisitamente nel campo penale, la stessa concezione dello Stato di diritto. Infatti quale Stato di diritto può aversi laddove il drit-

to e la giustizia non siano garantiti ed assicurati a tutti quanti i cittadini?

Si tratta di una crisi che sotto il profilo dell'efficienza e di una realtà profondamente distorsiva si manifesta ad esempio — cito solo alcuni elementi — attraverso l'enorme pendenza dei processi e fra essi quelli penali, misurabile ormai a molti milioni, nonché attraverso la durata dei processi, che pone in discussione il principio costituzionale della obbligatorietà dell'azione penale: ciò crea distorsioni le quali si concentrano nei provvedimenti di carattere provvisorio (che in campo penale significano molto spesso la cattura nei casi di facoltatività dell'ordine o del mandato) che invece dovrebbero seguire all'affermazione definitiva della responsabilità. Si ha una distorsione quindi che incide anche su altri aspetti del nostro sistema complessivo, con uno squilibrato ed inammissibile rapporto tra detenuti in attesa di sentenza definitiva e detenuti definitivi che oggi è, come è noto, di circa il 70 per cento rispetto al 30 per cento precedente.

Ci sono tensioni quindi nel mondo giudiziario e questa riforma è reclamata ad ogni momento, anche se certamente non possiamo ritenerla di per sé sufficiente a risolvere la complessa crisi della giustizia. Ma ciò non significa che questa riforma rappresenti di tale crisi un punto cruciale. E, per completare un quadro che avvii quanto meno a soluzione questa crisi, credo che, accanto al punto cruciale del processo penale, debba aggiungersi ed allinearsi tutta una serie di altri interventi. Per una ragione di contenutezza di questo intervento, non mi riferirò al quadro complessivo degli interventi necessari, ma, per limitarmi al campo penale, credo che ci si debba muovere, proprio partendo dal significato di questo intervento legislativo, verso una riduzione dell'incidenza del diritto penale, verso forme incisive di depenalizzazione che, in una società che è mutata, in cui le scale di valori sono cambiate, in cui tutto non può essere confinato nella repressione di carattere penale, completino e portino avanti quel processo di depenalizzazione che è stato creato attraverso la legge del 1981.

Occorre un intervento, di cui è sempre più

sentita l'esigenza, sulla questione relativa al ventaglio delle sanzioni irrogabili in sede penale, che deve superare il criterio attuale secondo cui la sanzione essenziale è quella del carcere, per articolare, come è avvenuto in altri paesi, un ventaglio più vasto e più adeguato anche alle sensibilità e alle possibilità che sono presenti nella nostra società.

Detto questo, vorrei richiamare brevemente le ragioni fondamentali che rendono necessario il nuovo processo. Innanzitutto, il superamento di un sistema inquisitorio che noi abbiamo ereditato dal passato, da una cultura passata e, storicamente, dal momento in cui il processo tuttora vigente è stato promulgato: il periodo fascista. Un processo inquisitorio che è rimasto sostanzialmente tale nonostante le cosiddette «novelle» che sono intervenute e che hanno in esso innestato, spesso in modo non del tutto coerente, alcuni elementi di garanzia, per cui vi è chi definisce il processo attuale come ispirato ad un principio di «garantismo inquisitorio» che ha lasciato però l'impianto inquisitorio del tutto inalterato e passibile delle distorsioni che oggi si misurano, soprattutto rispetto ai fenomeni della criminalità più recente e complessa.

Occorre alla base del processo un impianto diverso, ispirato alla Costituzione, ai trattati internazionali, su cui opportunamente si è soffermato Giuliano Vassalli, cioè al sistema accusatorio che si configura sostanzialmente in un processo di parti che abbia alla base una forte posizione di terzietà del giudice.

Credo che in parte sia vero quanto Giuliano Vassalli diceva poco fa nel suo intervento, che cioè attraverso questa delega non si realizza un processo accusatorio puro, come è visto da certe dottrine. Ma mi domando quale sia poi il modello del processo accusatorio puro. Dove si realizza un processo accusatorio puro nella realtà storica e contingente del mondo occidentale?

Io credo che possiamo affermare che soprattutto questa delega, e per alcuni aspetti molto più che non la delega precedente del 1974, realizza sostanzialmente un sistema accusatorio, sia pure con quegli adattamenti ad una tradizione e a una serie di esigenze che sono presenti nella nostra realtà, nella nostra cultura, nel nostro ordinamento. Ma

che qui ci si trovi in presenza di un processo di parti, che postula la parità delle parti, e di un processo ancorato alla terzietà del giudice, io credo che sia assolutamente indiscutibile.

Abbiamo lavorato presso la Commissione giustizia, presso il comitato ristretto di quella Commissione, per rendere ancora più incisivo, rispetto al testo che ci proveniva dalla Camera, questo carattere di accusatorietà. Abbiamo lavorato in relazione ai criteri per la utilizzazione o meno degli atti; abbiamo lavorato sui criteri specifici che configurano la parità delle parti; abbiamo lavorato nel senso di escludere l'iniziativa processuale da parte del giudice, proprio nella sua funzione terza rispetto alle allegazioni delle parti.

Credo quindi che il risultato possa essere definito (per chi è convinto, come noi siamo convinti, come tutti i componenti della Commissione giustizia, così come prima i membri dell'altro ramo del Parlamento, che hanno lavorato a questo progetto di legge, sono convinti della superiorità di questo sistema), come veicolo anche di una superiore civiltà giuridica, sostanzialmente positivo.

Dobbiamo andare verso un processo che attui — e questo è strettamente connesso a ciò che ho detto finora — come in passato non è mai avvenuto — e questa è una delle ragioni di tensione che percorrono il mondo forense — il principio costituzionale di difesa che è affermato dalla Costituzione e che costituisce uno dei cardini del nostro ordinamento giuridico. Dobbiamo andare verso un processo più rapido e più tempestivo, perchè rapido e tempestivo sia l'intervento penale come condizione per la stessa credibilità della giustizia penale e della giustizia in generale. Ci si deve muovere nella direzione della trasparenza del processo, attraverso le limitazioni, salvo gli angoli ove questo veramente contrasti con le esigenze dell'accertamento, di tutto il complesso sistema dei segreti che attualmente domina il processo penale, salvo ad essere questi segreti strumento non di segretezza effettiva, ma, a volte, di intimidazioni, di messaggi o di usi assolutamente impropri.

Credo sia necessario — anche questo aspetto del nuovo impianto processuale deve essere richiamato — muoversi, come la nuo-

va delega si muove, per una uscita effettiva sia dalla cultura che dalla legislazione dell'emergenza e, insieme, in una direzione che dia al nuovo processo — e su questo terreno, come già fece la Camera il cui impianto è stato conservato e semmai per alcuni aspetti rafforzato da parte del Senato, ci siamo mossi con attenzione — la capacità di affrontare in modo efficace i problemi posti dalla grande criminalità organizzata nel nostro paese.

Sono questi i capisaldi del nuovo impianto processuale definito dalla delega al nostro esame. Vorrei riassumerli con queste affermazioni. Noi andiamo a configurare — e su questo esprimiamo un grande consenso — un processo più garantista, rapido, efficace, duttile e trasparente. Della storia di questi oltre vent'anni di elaborazione, vorrei riferirmi soltanto ad un passaggio che è certamente essenziale: quello dalla delega del 1974 alla delega attuale. Come è noto la delega del 1974 è sfociata nel 1978 nella elaborazione di un progetto che ha avuto nel 1979 il parere favorevole della commissione consultiva composta da parlamentari e giuristi, ma che tuttavia non è mai stato presentato al Consiglio dei ministri per l'approvazione.

Nell'VIII legislatura, con valutazione comune, si è avvertita da parte del Governo e delle forze politiche la necessità di modificare tutta una serie di punti della delega per pervenire al risultato attuale. Quali sono state le ragioni di questo passaggio attraverso una delega rimasta praticamente senza seguito e di questo traguardo della nuova delega? Sono ben note ai colleghi, soprattutto a quelli che hanno seguito tale materia; vorrei però, ugualmente, sia pure per accenno, richiamarle. Si è sentita la necessità di una migliore precisazione degli ambiti di attività nella fase delle indagini preliminari della polizia giudiziaria e del pubblico ministero; si è avvertita la necessità di eliminare dall'impianto processuale la fase autonoma dei cosiddetti atti di istruzione, nella quale, per i processi di non immediata e facile definizione (quelli cioè che potevano essere portati all'udienza preliminare entro quarantotto ore se l'imputato era detenuto o entro trenta giorni nel caso in cui non vi fosse un imputato detenuto) gli atti di istruzione sarebbero confluiti necessariamente determi-

nando un momento processuale autonomo, praticamente analogo all'attuale istruzione formale; questo non solo per i processi di grande, ma anche di media complessità, con una vanificazione pratica di tutto il significato dell'impianto accusatorio.

Il terzo punto su cui desidero soffermarmi è questo. Il processo era considerato sostanzialmente un processo rigido, in cui cioè il modello — udienza preliminare, dibattimento o fase autonoma degli atti di istruzione, udienza preliminare e dibattimento — veniva attuato per tutti quanti i processi, riguardassero essi fatti importanti che necessitavano di un'indagine approfondita o fatti di scarsa importanza.

Si è posta, infine, la questione dei rapporti fra la delega per l'emanazione del codice di procedura e la legislazione di emergenza che a partire dagli anni 1974, 1975 e 1976 è stata anche in campo processuale attuata nel nostro paese. Si è sentita la necessità di intervenire in modo nuovo e più articolato e concreto sui meccanismi di formazione della prova e, infine, di intervenire nei campi, che non facevano parte della vecchia delega, del processo pretorile e del processo minorile.

Ecco perchè, non potendosi, in base alla vecchia delega, produrre un codice adeguato ai tempi — del resto lo stesso progetto del 1978 per moltissime parti era estremamente valido e, si deve riaffermare, anche pregevole — si è sentita la necessità di intervenire soprattutto — direi esclusivamente — nella parte dinamica del processo per modificazioni incisive e profonde che non avrebbero mai potuto praticarsi nell'ambito di attuazione della delega, ma che rendevano necessaria una modifica della delega stessa.

Qual è l'impianto? Sarò molto breve, perchè l'impianto è complesso e potrei comunque soltanto accennarne agli elementi fondamentali; del resto vi è la pregevole relazione del collega Coco e altri interventi illustreranno questi punti poi in modo più specifico. Qual è l'impianto del nuovo processo? Credo sia un impianto concretamente mirato, oltre che sui principi che lo ispirano, sulla sua praticabilità nella realtà che ci troviamo di fronte: quello, intanto, di una fase delle indagini preliminari del pubblico ministero, che occorre sottolineare, è un momento attraver-

so il quale si va alla ricerca delle fonti di prova ma non si forma la prova, salvo che in relazione ad alcuni atti squisitamente e tipicamente non ripetibili, descrizione di luoghi, perquisizioni, sequestri e così via, che invece anche in questa fase non possono non formare la prova.

È stato importante che gli interventi che sono stati fatti a completamento e precisazione della delega qui al Senato abbiano ulteriormente ribadito l'assoluta inutilizzabilità, agli effetti probatori, non certamente agli effetti dell'indagine, di tutti gli atti e le attività compiuti nell'ambito di questa fase delle indagini preliminari.

Credo che sia stata importante una modifica introdotta dal Senato, cioè quella relativa ai modi, alle forme e al momento dell'assunzione, da parte di un cittadino, della qualità di imputato e della eliminazione della comunicazione giudiziaria.

Su questo argomento si è già soffermato il professor Giuliano Vassalli da par suo. Credo che la scelta che è stata operata, di eliminare la comunicazione giudiziaria sostituendola con gli avvisi che devono essere dati alla persona cui un reato è attribuito o alla persona nei cui confronti viene compiuto un atto suscettibile di utilizzazione probatoria nel prosieguo del processo, costituisca un risultato positivo perchè le distorsioni a cui la comunicazione giudiziaria ha dato luogo per l'uso troppo spesso strumentale che ne è stato fatto, troppo spesso ispirato a motivi estranei a finalità di giustizia, uso che per vari tramiti è stato operato nonostante le intenzioni iniziali, a cui Giuliano Vassalli si è riferito, che avevano ispirato l'introduzione di questo istituto, ne consigliavano, proprio per la garanzia dei cittadini, l'eliminazione.

Dalla fase delle indagini preliminari io credo sia opportuno richiamare immediatamente la fase del dibattimento perchè il principio di questo processo è quello secondo cui squisitamente la prova si forma nel dibattimento, attraverso l'esame diretto dell'imputato e dei testimoni, con la formazione della prova nel contraddittorio fra le parti, nel modo che anche tutta la scienza più avvertita ha ritenuto essere quello che maggiormente garantisce una effettiva genuinità

della prova. Qui vi è un superamento deciso di tutta l'impostazione del processo inquisitorio che è ripetitivo, che è scritto, ma soprattutto che realizza un modo di formazione della prova a cui le parti interessate non partecipano. Come si giunge al dibattimento? Vi si giunge attraverso meccanismi diversi; vi si giunge attraverso il rito direttissimo di cui sono stati regolamentati, in modo più ampio da parte del Senato rispetto alla impostazione della Camera, i casi e le condizioni; vi si giunge attraverso il giudizio immediato; vi si giunge, infine, attraverso il modello più compiuto di processo che è quello che passa per l'udienza preliminare.

Ma io ritengo che sia anche importante sottolineare una modifica pregnante che è stata apportata dal Senato relativamente al significato e alle caratteristiche dell'udienza preliminare che non è più, nè deve essere, io credo, un pre-giudizio rispetto al momento in cui il giudizio si realizza, che è quello del dibattimento, ma deve essere semplicemente un filtro sulla opportunità o meno di celebrare il processo. Per questo noi abbiamo voluto che, anzichè parlare di rinvio a giudizio attraverso ordinanza, si parlasse di rinvio a giudizio attraverso decreto e per questo abbiamo detto che il contenuto del decreto non deve essere costituito da una motivazione complessa, per esempio come oggi avviene, ma soltanto dalla elencazione delle fonti di prova che intende particolarmente il pubblico ministero o intendono in generale le parti utilizzare nel corso del processo.

Ma il nuovo impianto processuale è anche importante perchè non tutto è destinato ad andare al dibattimento. Noi ritorneremo su questo argomento nell'intervento di un rappresentante del nostro Gruppo che sarà proprio mirato su questo aspetto processuale che lo stesso professor Vassalli definiva come particolarmente importante, quello cioè relativo ai cosiddetti meccanismi di definizione anticipata del processo al di fuori del dibattimento. Questi ultimi sono noti: il decreto penale, il patteggiamento, la definizione all'udienza preliminare. Quindi non tutto va al dibattimento e noi possiamo ritenere che in un sistema di questo tipo dovrà realizzarsi la possibilità di esaurire la grandissima mag-

gioranza dei procedimenti che non hanno caratteristiche di complessità, come è noto, che sono di definizione agevole, attraverso questi meccanismi semplificati in modo che il dibattimento venga riservato soltanto ad una ridotta parte di processi, quelli in cui veramente si dirima intorno a questioni complesse ed essenziali quanto all'accertamento.

Questo quadro è completato da una questione che ha occupato profondamente i lavori della nostra Commissione, ed è quella relativa ad un momento di formazione anticipata della prova che è stato da ultimo definito, secondo me giustamente, incidente probatorio. Si tratta di un meccanismo che risponde alla necessità dell'esistenza, nei processi complessi — penso in questo momento a quelli di criminalità organizzata — rispetto al momento dibattimentale, che potrà seguire a lunga distanza di tempo, ma, più ancora, rispetto ad un momento dibattimentale nel quale vi può essere un rischio di dispersione, sotto varie forme e profili, degli elementi di prova — penso ancora a questi processi — dell'esistenza, dicevo, di un momento anticipato di formazione della prova rispetto al dibattimento.

Certo, sarà molto importante vedere come questo istituto sarà tradotto nel codice concreto — noi abbiamo soltanto dato degli indirizzi di delega — e dovrà operarsi in questo senso un contributo da parte del Parlamento attraverso i meccanismi di esercizio della delega.

L'incidente probatorio non deve rappresentare una riproduzione dell'istruttoria, ma deve costituire una eccezionalità rispetto al sistema, limitata effettivamente a ciò che è necessario anticipare dal punto di vista dell'accertamento, salvo poi ovviamente la verifica in contraddittorio nel dibattimento, nell'interesse generale dell'accertamento della verità.

L'incidente probatorio è stato circondato dalle stesse caratteristiche e dalle stesse garanzie del dibattimento, relative alla formazione della prova nel contraddittorio delle parti e ai limiti di utilizzabilità che sono previsti in linea generale.

Credo che dell'impianto del processo — e mi avvio alla conclusione su questo aspetto

dell'intervento, per poi concludere brevemente in altri termini — che stiamo per esaminare e, mi auguro, rapidamente approvare, debbano essere anche richiamati i limiti temporali alle indagini di carattere preliminare. Un cittadino non può, anche se non si compiono nei suoi confronti atti aventi efficacia di prova, essere sottoposto ad indagini preliminari a tempo indefinito. Allora si è stabilita una scadenza, per cui le indagini preliminari debbono durare sei mesi, con proroghe successive, fino ad un massimo di un anno e mezzo, dall'iscrizione nell'apposito registro che deve essere tenuto presso le procure della Repubblica — solo nei casi di grande criminalità la durata di queste indagini preliminari può essere di due anni — dopodichè ogni atto ed ogni iniziativa risultano estranei a qualunque possibilità di incardinare un processo e, comunque, viziati di nullità.

Su questi ritmi è stata anche scadenzata la durata della custodia cautelare. Attraverso un emendamento presentato in quest'Aula, noi proponiamo che della custodia cautelare si stabilisca soltanto il tetto massimo che, com'è noto, attualmente, per i reati più gravi, è di sei anni, secondo la legge dell'agosto 1984, e che viene portato dalla delega a quattro anni, sempre per i reati più gravi. È un atto di consapevole fiducia nel fatto che il nuovo processo realizzerà tempi della giustizia più rapidi ed incalzanti.

Ma abbiamo ritenuto non opportuno cadenzare la durata della custodia cautelare per fasce di reato e all'interno delle varie fasce processuali, proprio perchè, a nostro avviso, deve essere il legislatore delegato, anche alla luce delle esperienze, comprese quelle che stiamo attraversando nel nostro paese, a realizzare la cadenza ideale rispetto ad una congrua distribuzione dei tempi previsti nell'ambito delle varie fasce di reato e delle varie fasi del processo.

Io credo, signor Presidente, colleghi senatori, signor Ministro, che si debba concludere quest'esame sottolineando positivamente il fatto — non entrerò nei dettagli — che il nuovo processo riguarda anche direttamente il processo pretorile, scindendo la funzione requirente del pretore da quella giudicante, e riguarda il processo minorile attraverso i

tedici punti di indirizzo contenuti nell'articolo 3 del disegno di legge, che riproducono acquisizioni proprie dell'esperienza giudiziaria ed anche delle richieste della cultura giuridica e delle elaborazioni più avanzate, direi universalmente accettate da parte degli operatori giudiziari e dell'opinione pubblica.

Ecco dunque un complessivo disegno di legge che negli articoli, a parte il 2 ed il 3, che contengono le direttive, configura anche i modi di esercizio della delega. I tempi sono noti (ma vorrei ricordarli un attimo per quello che dirò fra poco): diciotto mesi, nell'ambito dei quali dovrà avvenire lo scambio delle elaborazioni, che può attuarsi anche per *tranches* successive ed omogenee, fra il Governo, che provvede all'elaborazione, ed il Parlamento, che provvede al controllo e alle proposte di modifica di queste elaborazioni, diciotto mesi per avere il testo definitivo del codice. Credo possiamo ritenere che buona parte del lavoro sia stata fatta.

Dicevo che la nuova delega interviene soprattutto sulla parte dinamica del nuovo codice di procedura penale; non aggredisce quindi tutto il progetto del 1978 e quel progetto è valido sotto moltissimi e fondamentali profili e dovrà essere tenuto presente, anzi, secondo la mia opinione, potrà e dovrà essere adottato come una fondamentale parte del nuovo processo. Mi riferisco, per esempio, ai rapporti tra autorità giudiziaria e polizia giudiziaria, che hanno formato elemento di particolare articolazione, del tutto condivisibile, nelle norme di attuazione del progetto del 1978.

Dopo i diciotto mesi per l'elaborazione del codice, è previsto al massimo un anno di *vacatio legis* prima dell'entrata in vigore. Credo che se arriveremo, signor Ministro, signor Presidente, colleghi, all'approvazione di questa delega entro breve, speriamo brevissimo tempo, i traguardi del codice non sono poi remoti, se i tempi verranno osservati. Questi tempi rappresentano, però, anche un banco di prova estremamente importante per le forze politiche, ma soprattutto per il Governo e le forze di maggioranza.

Noi abbiamo troppo spesso assistito, in questi anni, all'entrata in vigore di leggi rispetto alle quali la fattibilità reale non è

stata poi garantita attraverso i necessari interventi di struttura. Per attuare il nuovo processo penale di cui vi è così sentita esigenza occorrono mezzi materiali, occorrono organici rinforzati, occorre l'informatizzazione dei servizi giudiziari, occorre provvedere alla trascrizione degli atti con sistemi sconosciuti all'attuale processo penale (mi riferisco alla stenotipia). Occorrono supporti, soprattutto di carattere strumentale, ma anche di carattere legislativo, quali ad esempio quella legge sul patrocinio dei non abbienti che è un presupposto indispensabile per l'effettiva attuazione di questo nuovo processo penale che esalta il ruolo della difesa e quindi maggiormente esige che la difesa sia assicurata ad ogni cittadino e soprattutto a quelli più deboli, in modo che questo codice non si tramuti in una beffa nei confronti di questi cittadini, cioè in qualcosa di negativo anziché in una esaltazione e in un potenziamento del diritto alla giustizia e dell'accesso anche reale alla giustizia penale.

Perché tutto questo sia realizzato, occorrono finanziamenti adeguati. Nella legge finanziaria per il 1987 alla Camera dei deputati, su iniziativa del Gruppo comunista, sono state stanziare somme a cadenza triennale: 100 miliardi nel 1987, 200 miliardi nel 1988 e 300 miliardi nel 1989. Si tratta di somme rispetto alle quali occorre avere un quadro preciso di riferimento sui modi della spesa. Credo che siano, rispetto agli impegni del nuovo codice, somme assolutamente insufficienti: occorrerà quindi un impegno da parte del Governo per trovare i mezzi necessari affinché il codice non si risolva in quel disastro in cui rischiano a volte di trasformarsi le riforme non adeguatamente supportate.

Ma, più nel piccolo, vorrei, signor Ministro, rivolgerle un invito. A titolo di spesa per le ricerche e le necessità strumentali che sono certamente urgenti, relative proprio all'elaborazione del codice, sono state riportate con riferimento agli anni 1987, 1988, 1989 le stesse cifre previste da anni nel progetto di delega ed esattamente 50 milioni per il 1987 e 270 milioni rispettivamente per il 1988 e il 1989. Il che, se mi consente, signor Ministro, non solo è incongruente, ma, in qualche misura, ha il sapore della beffa.

Se la legge delega entrerà in vigore rapidamente, come noi ci auguriamo, il 1987 sarà, dato che la scadenza per l'elaborazione del nuovo codice è di un anno e mezzo, quello di maggior impegno e quindi occorrerà che lo stanziamento per il 1987 sia adeguato alle necessità elaborative che possono essere anche di approfondimento, di studio e di ricerca. Occorrerà che la proiezione copra anche i due anni successivi in modo adeguato. Le rivolgiamo un invito, signor Ministro, non solo ad osservare la cadenza tenendo conto di questi criteri, in un momento in cui dovremmo essere vicini alla realizzazione, quanto meno, di questo primo, fondamentale passaggio per il nuovo processo penale, ma anche a rafforzare in modo adeguato stanziamenti che assolutamente non possono essere, per la loro esiguità, tali da garantire una rapida, adeguata e sufficientemente supportata — anche semplicemente dal punto di vista degli approfondimenti e degli studi necessari — elaborazione del nuovo processo penale.

Credo che in questo impegno, anche di carattere finanziario e di interventi legislativi, a cominciare dal patrocinio per i non abbienti — voglio ripeterlo — si misurerà la volontà del Governo. Ecco perchè ho detto che questa riforma rappresenta un banco di prova.

Noi presenteremo un ordine del giorno, con il quale chiederemo — lo preannuncio al Governo — entro tre mesi dall'approvazione della nuova legge delega, di presentarci un piano articolato e preciso per l'attuazione di tutte le strutture necessarie relative a una effettiva praticabilità ed entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Riteniamo che questo appuntamento sia decisivo per il nostro sistema democratico. Noi abbiamo fatto la nostra parte nella direzione di premere, di sollecitare, di spingere, di contribuire, come abbiamo contribuito sempre, all'elaborazione di questo codice e al raggiungimento di questo obiettivo. Faremo ancora la nostra parte nella fiducia che, innovando un sistema che troppo spesso è stato di sottovalutazione e di disattenzione, si possa finalmente arrivare a dotare il nostro paese, la nostra democrazia, il nostro

ordinamento giuridico di uno strumento che la coscienza civile del paese e le necessità di funzionamento della giustizia sempre più vivamente reclamano. (*Applausi dall'estrema sinistra, dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Cataldo. Ne ha facoltà.

DE CATALDO. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi (pochi ma autorevoli), consentitemi, nei limiti del tempo che mi sono assegnato e che cercherò di osservare, nonostante ella, signor Presidente, comprenda benissimo che il tema della discussione induce a violare gli impegni assunti, di prendere atto con soddisfazione del fatto che, dopo 40 anni circa (manca molto poco) dall'approvazione della Costituzione repubblicana, siamo vicini ad un codice di procedura penale che sostituirà quello del 1930, entrato cioè in vigore 55 anni fa e che, quali che possano essere (ci sono e lo vedremo tra un momento) i punti di notevole interesse ancora oggi, è sempre un codice che si riferisce ai diritti, alle garanzie personali, alla libertà del cittadino del 1930 ed è quindi certamente un codice sorpassato.

Eppure, da 55 anni quel codice è in vigore. Enrico De Nicola lo definiva il codice delle persone per bene, della generalità dei cittadini, il codice delle garanzie; il codice penale era quello dei delinquenti, perchè prevedeva la pena e la sanzione, mentre quello di procedura penale era il codice delle garanzie.

Finalmente credo, senza presunzione, ma con coscienza tranquilla, che siamo sulla dirittura d'arrivo e, nonostante le turbative che possa ricevere questa legislatura, gli scogli che si possano presentare prima della sua conclusione, credo che potremmo farcela ad approvare in entrambi i rami del Parlamento questa legge delega.

MARTORELLI. Staffetta permettendo.

DE CATALDO. Ma io dico prima della staffetta: è soltanto una questione di simpatia e di affetto, signor Presidente, per il firmatario o per i firmatari della delega.

Dicevo, signor Presidente, che mi sembra oltretutto vieppiù importante che sia questo Governo, così come configurato e rappresentato, a porre all'approvazione del Parlamento la riforma del processo penale che rappresenta l'adempimento di un impegno preso con la società italiana da alcune forze politiche maggiormente impegnate nel quadro di una visione complessiva di rinnovamento. Mi sembra importante sottolineare questo perchè non vi è dubbio che, nonostante tutto, le nuove regole del processo penale rappresentano una svolta importante nei rapporti tra la società e lo Stato con riferimento alle prescrizioni della legge. Io credo, signor Presidente, che a questo punto, mentre il Senato discute tale problema, non vada sottaciuto l'intervento del Capo dello Stato in materia di giustizia.

GALLO. Bravo.

DE CATALDO. Il Capo dello Stato ha rappresentato una sollecitazione costante al Parlamento affinché i problemi della giustizia venissero affrontati risolutamente — stavo per dire in modo certamente decisionistico, ma non lo dico — e portati il più possibile a compimento. Ed indubbiamente fra i problemi della giustizia, non ultimo, bensì tra i primi, vi è quello della riforma del codice di procedura penale. Io poi ascrivo, *albo lapillo*, alla fortuna l'essere parlamentare in questo ramo del Parlamento e in questa legislatura poichè abbiamo avuto la possibilità di affrontare temi di grande respiro ed importanza, mentre altri ne affronteremo. Ad alcuni di essi abbiamo già fatto fronte, mi riferisco alla riforma penitenziaria, al codice di procedura penale ed alla stessa amnistia, nel quadro generale di un rinnovamento della società degli istituti e delle istituzioni.

Dunque, signor Presidente, ritengo vada reso doveroso omaggio al discorso, non l'unico in questo senso, estremamente importante — aveva tutta l'aria di essere un messaggio — pronunciato il 2 giugno di quest'anno alle Camere riunite dal Presidente Cossiga.

Mi si impone ora, signor Presidente, di sfiorare rapidissimamente due argomenti, l'uno di carattere strettamente costituzionale

e l'altro pur rilevante dal punto di vista costituzionale, che si debbono affrontare allorchè si parla della riforma del codice di procedura penale con tutto quel che comporta la legge delega. Il primo, signor Presidente, riguarda l'esame, attento e scevro da qualsiasi pregiudizio, dell'articolo 112 della Costituzione. Mi riferisco — il collega Vassalli vi ha accennato con la maestria che lo contraddistingue — al problema della obbligatorietà dell'azione penale. Noi siamo *rara avis*, siamo veramente, come si dice, un particolare uccello, ormai non più volante per i cieli di tutto il mondo, che conserva il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Quello fu un segno di grande sfiducia del legislatore, della società, nei confronti dell'apparato giudiziario, della magistratura prima di tutto, perchè il problema di non lasciare libero di procedere o meno il magistrato inquirente, colui che riceve eventualmente la denuncia, in relazione alla complessità del fatto, alla sua natura, alla importanza, alla qualità della eventuale iniziativa da prendere, il fatto di vincolarlo obbligatoriamente all'esercizio dell'azione penale rappresenta senza dubbio una mancanza di fiducia. E, signor Presidente, nonostante la bravura dei miei colleghi e maestri presenti in Parlamento, il fatto di inserire il patteggiamento in un tessuto, in una cornice che prevede l'obbligatorietà dell'azione penale è alquanto una forzatura, anche se quei colleghi e maestri sono stati attenti nel cercare di individuarne i limiti e le possibilità. Io credo però che un ripensamento e un approfondimento su questo tema vada fatto, anche perchè rappresenterebbe un altro dei modi per allinearsi alle democrazie certamente progredite dell'Occidente europeo e non soltanto europeo.

L'altro problema, signor Presidente, è quello di stabilire la natura e le funzioni del pubblico ministero e il suo modo di appartenere all'ordine giudiziario. Occorrerà rivedere le norme al riguardo. La Costituzione non parla della natura e delle funzioni del pubblico ministero ed ecco perchè ho detto che questo secondo aspetto non è squisitamente rilevante dal punto di vista costituzionale, anche se i nostri amici magistrati lo fanno diventare tale.

GALLO. Non può certo essere richiamato a questo proposito l'articolo 107 della Costituzione.

DE CATALDO. Sono perfettamente d'accordo con lei, senatore Gallo.

Come stavo dicendo, occorre determinare queste funzioni. Sono d'accordo che il problema non è quello della vigilanza dell'Esecutivo su quelle funzioni, ma il problema è quello di definirle correttamente, una volta per tutte, senza cercare di contrabbandare il tutto con il richiamo ad una Costituzione la quale assolutamente non prevede ciò che intendono alcuni. Credo che si debbano fare queste precisazioni per comprendere appieno il lavoro di riforma, i suoi limiti, e le sue esigenze, che diversamente troverebbero parecchie perplessità nel lettore. E la principale precisazione — anche qui mi sembra che sia abbastanza pacifico — consiste nel voler sostenere, signor Presidente, che abbandoniamo un rito impropriamente definito inquisitorio, che non è tale, non è tale quello che ci governa attualmente, trattandosi (è noto a tutti) di un procedimento di tipo misto, assolutamente inquisitorio nella fase della istruzione, prevalentemente accusatorio nella fase del dibattimento. Non si può e non si deve dire che il nuovo processo, quello del quale ci stiamo occupando in questo momento, realizzi il processo accusatorio che poi ha come modello unico quello anglosassone, perchè non ce ne sono altri. Quindi, ad un certo momento, quando si dice che si realizza il processo accusatorio, bisogna necessariamente pensare a quello, ed alcuni momenti della legge delega fanno chiaro riferimento e hanno l'ottica del processo accusatorio di tipo anglosassone.

Rappresenta certamente una evoluzione rispetto al processo tradizionale, e questo è estremamente importante; non solo, dico di più (anche perchè non faccio parte della Commissione giustizia e non credo di dover trovare alcuna giustificazione), il prodotto del lavoro della Commissione giustizia del Senato è certamente migliorativo del testo di quello della Camera. Si deve dire con tranquilla coscienza e bisogna dare atto ai colleghi di quella Commissione — bisogna dare

atto al caro amico, relatore Coco, che è stato abbastanza cauto, direi restrittivo nella relazione — bisogna dare atto — ripeto — a costoro, di aver fatto un grosso lavoro di correzione dell'elaborato della Camera al quale avevo partecipato anch'io, nel corso dell'ottava legislatura, perchè facevo parte di quel ramo del Parlamento.

Si tratta, quindi, di un complesso interessante, notevole nei contenuti, che dovrà essere seguito, onorevoli colleghi, dalla Commissione di parlamentari prevista dalla legge delega; che dovrà essere seguito nel lavoro di realizzazione da parte del Governo, perchè è estremamente importante che certi principi poi vadano trasferiti puntualmente nella norma che è quella che presiede al rapporto tra i cittadini e lo Stato, tra il rappresentante della giustizia e l'uomo comune.

Signor Presidente, devo dirle con estrema sincerità che quel codice di procedura penale che oggi ci governa rappresenta certamente un complesso di grandissimo valore, un complesso che ancora oggi, nonostante la vecchiaia — perchè è vecchio — fornisce una serie di indicazioni estremamente importanti, puntuali ed attuali per l'interprete. Io direi di più: se esso fosse stato interpretato correttamente, nella ricerca della volontà del legislatore e della lettera della norma, e non si fossero sovrapposti, signor Presidente, cinquant'anni di giurisprudenza assolutamente restrittiva nell'interpretazione del giudice di legittimità cui si sono adeguati poi i giudici di merito, quel codice di procedura penale rappresenterebbe ancora un modello estremamente interessante.

Purtroppo la Corte di cassazione ha interpretato in *malam partem* quelle norme e abbiamo quindi una situazione che è stata denunciata e viene denunciata ogni giorno come violatrice dei diritti fondamentali previsti, voluti, dalla nostra Costituzione.

Ciò premesso, signor Presidente, io sono fortemente preoccupato per la delega, per i limiti di una legge delega. Permettetemi di dire che siamo un po' schizofrenici perchè quando dobbiamo delegare il capo dello Stato a promulgare l'amnistia ci preoccupiamo delle virgole, delle esclusioni soggettive, delle esclusioni oggettive, dei punti e virgola

eccetera; quando dobbiamo delegare il Governo alla emanazione del codice di procedura penale siamo un po' più larghi, lasciamo un po' di più alla interpretazione dell'Esecutivo. Ecco io credo che bisognerà stare molto attenti.

GALLO. Questo codice è certamente molto articolato.

DE CATALDO. Certamente è articolato, ma non si può dire, senatore Gallo, e lei ne dovrà convenire con me, che è estremamente puntuale. È chiaro che un interprete attento, puntuale, ricava...

GALLO. Quindi occorre molta attenzione.

DE CATALDO. Molta attenzione sì, l'ho detto anche io prima, perchè ci sono dei punti qualificanti ed estremamente interessanti per i quali io però, come operatore del diritto, e non soltanto come legislatore, ho molta preoccupazione per quanto concerne la formulazione normativa e l'applicazione pratica.

L'incidente probatorio è una novità ed è certamente interessante, così come articolato, così come formulato. Cosa succederà nonostante sia uno dei punti più puntualmente, se mi consentite il bisticcio di parole, contenuto nella legge delega — il 41, mi sembra — cosa succederà nella formulazione normativa e poi nell'interpretazione? E possiamo noi dire con tutta sincerità, io vado davvero per sommi capi in questo mio intervento, possiamo dire che si realizzi il procedimento accusatorio? Io credo di no, anche se, ripeto, lo sforzo è estremamente interessante. Io credo che sia stato disattento il senatore Ricci quando ha riferito che c'è l'impossibilità assoluta di utilizzare il materiale probatorio delle indagini preliminari. Non è vero e quando c'è, quando si verifica questa possibilità, ci troviamo di fronte ad un capovolgimento degli antichi canoni, signor Presidente, colleghi e maestri presenti in quest'Aula; io sono molto preoccupato di quello che può succedere. Ecco perchè dico che bisogna essere estremamente attenti, e tuttavia l'istitu-

zione dell'incidente probatorio è certamente un fatto interessante.

Per vedere quello che succederà, ne dovremo parlare fra qualche anno dentro e fuori di quest'Aula, forse più fuori che dentro. Così come, signor Presidente, tutta la parte che si riferisce alle sanzioni sostitutive, ha avuto delle indicazioni, delle realizzazioni parziali con leggi particolari negli scorsi mesi e negli scorsi anni. Ed ancora, signor Presidente, colleghi, quella che viene definita, giornalmisticamente, la *cross examination*, e che poi è l'esame diretto contenuto nella direttiva 74, avrebbe rappresentato una grande conquista, fino a che non è stato introdotto — ma anche quello poteva passare se non avesse l'aria, ma non soltanto l'aria, di essere scritto in modo da farci meditare — il diritto del presidente di formulare nuove contestazioni, di fare domande, e così via. La *cross examination*, l'esame diretto condotto dalle parti nel processo in tanto ha rilevanza, in quanto è non solo immediato, non solo diretto, ma avviene in un contesto nel quale il testimone risponde direttamente a verbale, detta a verbale, senza possibilità di inserimento di chiacchieria, la risposta alla contestazione, alla domanda, anche alla domanda o alla contestazione insinuante della parte, senatore Gallo.

Quando il presidente, con l'autorità che gli deriva, forte di un convincimento vieppiù profondo di quello che non possa o non debba avere attualmente, quando la direzione completa del dibattimento è a lui affidata, interviene come una delle parti, cosa succede alla fine? Non c'è bisogno di avere esperienza pratica di aule penali per rimanere fortemente perplessi sulla efficacia di questa invenzione processuale mutuata — questa sì — dal processo anglosassone. Tenete presente due cose. La prima è che nel processo anglosassone il presidente non fa domande: può solo ammetterle o respingerle, quando c'è dissenso *ex altera parte*. La seconda è che il presidente non entra in camera di consiglio: è la giuria che decide. Come facciamo, allora, a parlare *tout court* di mutua-zione del processo accusatorio con la direttiva 74?

Pertanto le riserve del senatore Vassalli sono estremamente puntuali e ci fanno meditare su questo punto.

C'è poi un altro punto su cui non so se conveniva, sul piano processuale, non altro, fornire delle indicazioni nel codice di procedura penale, ed è quello che si riferisce alla richiesta di autorizzazione a procedere.

Per quanto mi riguarda, signor Presidente, stiamo discutendo di questo in Commissione affari costituzionali e ho presentato un emendamento alla proposta in esame sostenendo che fin dalle prime indagini, cioè fin da quando comunque il magistrato riceve notizia dell'implicazione eventuale di un parlamentare — perchè del parlamentare si parla — debba essere richiesta l'autorizzazione a procedere immediatamente. Non è possibile aspettare, non dico sessanta giorni, ma neppure cinque e neanche dieci, perchè oltretutto si porrebbe in essere una disparità di trattamento tra il cittadino qualsiasi, che l'articolo 304 del codice di procedura penale tutela in un certo modo — anche se le deviazioni interpretative di tale articolo sono quelle che sono — ed il parlamentare il quale deve aspettare sessanta giorni o non so quanto.

Questi momenti di riflessione vanno fatti sul nuovo progetto, su questa legge delega, così come, signor Presidente, io credo che si sia posta pochissima mente all'affermazione dei diritti del difensore nel processo penale. Badate, non ho detto «diritti della difesa»: ho detto «diritti del difensore», che comprendono principalmente quelli della difesa, ma non solo quelli.

Io credo che ciò vada sottolineato in un momento particolare, quando, con riferimento ai maxiprocessi — ma non solo ad essi — questi diritti vengono discussi, a torto o a ragione. Con grande intensità questa mattina, signor Presidente, la camera penale degli avvocati romani ha tenuto un'assemblea composta, ma tesa e drammatica, in cui si sono ricordate certe violazioni dei diritti della difesa, certe compressioni dei diritti della difesa, del ministero del difensore.

Credo che la legge delega, a prescindere dalla restituzione al consiglio dell'ordine — e soltanto ad esso — dell'iniziativa disciplina-

re, debba occuparsi — doveva e dovrà farlo — dei diritti del difensore, anche perchè allorchè parliamo, per esempio, della connessione dei procedimenti, evidentemente dobbiamo tener presente quello che produce e procura la connessione e la diversa situazione del difensore in quei cosiddetti maxiprocessi.

A proposito della connessione, signor Presidente, volevo ricordare — lo faccio spesso, ormai, in queste Aule, allorchè si parla di problemi di diritto e di giustizia, ma chi mi conosce sa che non amo la piaggeria — quel decimo convegno Enrico De Nicola, presieduto dal senatore Giuliano Vassalli, del 1975, dedicato alla connessione nei procedimenti penali. Quel convegno si tenne a Trieste ed in esso il senatore Vassalli concluse dicendo che si trattava di un dibattito «che potrebbe avere un'importanza storica rispetto alla riforma delle nostre procedure penali e all'appagamento dei sentimenti di giustizia nonostante tutto ancora vivi in tanta parte del popolo italiano». Era il 1975, signor Presidente, e c'è una continuità puntuale con quello che in quest'Aula qualche ora fa Giuliano Vassalli ha detto.

Ricordo che in quel convegno Giovanni Conso, a proposito della connessione, affermava essere essa la responsabile primaria del fenomeno per cui i processi sui fatti più gravi non riescono a svolgersi regolarmente. Nei paesi di diversa civiltà giuridica si rimane impressionati allorchè un processo vede più di due o tre imputati. Siccome in quel famosissimo processo definito della «pizza-connection» in corso negli Stati Uniti si devono giudicare 19 imputati...

VASSALLI. È un processo di massa!

BATTELLO. Un *mass-trial*.

DE CATALDO. ...le autorità e i giudici di quel paese si sono preoccupati e si preoccupano perchè ritengono che non si possa fare giustizia quando il numero degli imputati è così rilevante. Pensate: 19 imputati. Non aggiungo verbo su questo, ma continuo con Giovanni Conso il quale dice che questi processi non riescono a svolgersi regolarmente.

Ci sono due alleati inconsapevoli nell'utilizzazione della connessione in modo tanto esasperante: da un lato gli imputati colpevoli — anche questo ha ricordato il senatore Vassalli — dall'altro quei magistrati che, in buonissima fede, sotto l'ala della connessione, allargano l'orizzonte delle indagini sino ad arrivare a quei processi enormi che, per forza di cose, finiscono per arrestarsi, signor Presidente. Questo veniva detto nel 1975.

Allora, il maxiprocesso è la patologia giudiziaria e noi dobbiamo stare attenti a questo allorchè dettiamo all'Esecutivo le nuove regole del processo penale. Lasciamo perdere i cosiddetti tentativi di arrivare alla decorrenza dei termini di carcerazione preventiva.

La verità è che la speranza di avere (stavo per dire un verdetto, ma non si può, perchè verdetto discende da *verum dictum* e certamente sarebbe presuntuoso e forse audace parlare in questo processo di verdetti) una sentenza giusta è una speranza forse difficile a realizzarsi e non per colpa degli uomini, ma proprio perchè quel tipo di processo è in sè ingiusto, in quanto elimina e mortifica il cittadino imputato e presunto non colpevole.

Signor Presidente, a che vale l'esistenza del nostro codice sostanziale, dell'articolo 62-bis, relativo alle attenuanti generiche, o dell'articolo 133, riguardante la commisurazione della pena con riferimento alla personalità del reo, quando il giudice del maxiprocesso non solo non ha mai visto e non vede fisicamente il suo imputato (consentitemi di chiamarlo così), ma non sa neppure chi esso sia, non lo sente, non ne avverte la presenza nel marasma di un dibattito incredibile? Teniamole presenti queste cose allorchè ci accingiamo a dare al Governo le indicazioni sul nuovo codice di procedura penale.

Signor Presidente, devo entrare nel merito delle singole indicazioni fornite dalla legge delega. Dovevo parlare per esempio della facoltatività o meno del mandato di cattura. Sono decisamente contrario al mandato di cattura facoltativo che spesso è indice di gravi ingiustizie. Leggo oggi sui giornali che il tribunale della libertà ha annullato una serie di mandati di cattura emessi da un procuratore della Repubblica, mi sembra

emiliano, il quale già dopo aver emesso l'ordine di cattura aveva interrogato e concesso la libertà provvisoria a quegli imputati.

Io credo che la restrizione della libertà personale debba essere guidata e sorretta da norme ferree; che poi ad applicarle sia un collegio o un giudice, un magistrato monocratico, mi interessa di meno.

Avrei dovuto parlare, signor Presidente, delle garanzie che mancano per quanto concerne taluni provvedimenti di coercizione reale e anche per quanto concerne l'intrusione nella *privacy* attraverso le intercettazioni telefoniche. Ho parlato 40 minuti e mi ero ripromesso di parlare soltanto per 30. Credo che dovrò intervenire, se me lo consentirà la mia corda vocale, domani sugli emendamenti e cercherò di riprendere qualche filo.

Devo concludere ringraziando lei, il Governo e i colleghi della pazienza che hanno avuto e che per me ha rappresentato quest'oggi una forte gratificazione. Devo dire che la strada è quella giusta, andiamo avanti con la coscienza di dover consegnare alla società italiana degli anni duemila un codice di procedura penale il quale, nel rispetto della Costituzione, rappresenti la garanzia di un processo giusto per qualsiasi cittadino il quale abbia la ventura, o la disavventura, di comparire avanti a un magistrato penale nel nostro paese. (*Applausi dalla sinistra, dal centro, dal centro-sinistra e dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Martorelli. Ne ha facoltà.

* **MARTORELLI.** Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, il mio intervento sarà contenuto necessariamente in breve termine, stante l'ora tarda diremmo in tribunale, ma non solo per questo, bensì perchè l'ampio dibattito che già si è svolto consente di limitare il mio discorso ad alcuni punti soltanto del provvedimento in esame. Intanto però avrei qualcosa da dire al collega De Cataldo il cui intervento ho apprezzato anch'io. Vorrei dirgli cioè che mentre giudichiamo positivamente tale disegno di legge, non lo esaltiamo acriticamente; ci rendiamo infatti conto delle difficoltà che

emergono nella costruzione di un processo moderno e il più garantista possibile nonché più rispettoso dei diritti della persona ed efficace nella lotta al delitto. Questo certo è un obiettivo che vogliamo conseguire, ma ci rendiamo conto che l'arrivo immediato ad un processo ottimale non è una cosa facile.

Ci muoviamo nella condizione storica nella quale ci troviamo e la conclusione del collega De Cataldo, che questa è la strada giusta, è anche la mia conclusione. Sono d'accordo, è questa la strada giusta. Del fatto che poi rimangono problemi da risolvere, questioni da affrontare e da disciplinare sono pienamente convinto. Chi non vede ad esempio che l'articolo 112 sulla obbligatorietà dell'azione penale costituirà prima o poi un impatto col quale dovremo fare i conti? Ne sono convinto anch'io, ma non è questo il momento di sottoporre ad esame tale argomento. Il senatore De Cataldo infatti deve sapere che rendere discrezionale l'azione penale significa anche cambiare il sistema politico del nostro paese, allargare il discorso e fare del giudice un soggetto politico in senso individuale, e compiere un altro tipo di discorso sulla riforma costituzionale che non è certo questo il momento di affrontare.

Sono questi gli argomenti, anche se alcuni limiti rimangono e non si crea con questo nuovo processo un procedimento accusatorio puro. Sono d'accordo, ma credo che nessuno di noi ha pensato che si potesse arrivare a questo approccio col processo accusatorio allo stato puro. Noi muoviamo intanto da un processo inquisitorio, si dice, che non è allo stato puro (il nostro processo inquisitorio garantista è così definito dalla dottrina e mi pare che anche il relatore usi questa espressione), e arriviamo ad un processo accusatorio che comunque non è puro, ma costituisce una evoluzione ed un superamento di tante cose ed è una strada positiva che noi vogliamo battere. Con questo voglio sottolineare il fatto che non risolviamo così tutti i problemi perchè permangano altre questioni nel processo penale. Comunque la strada imboccata è quella buona e vogliamo percorrerla fino in fondo cercando di arrivare ad un traguardo ancora migliore di quello che è possibile raggiungere con questo provvedimento.

Non c'è dunque una apologia acritica nel discorso che noi svolgiamo, ma invece la soddisfazione per avere imboccato una strada giusta, giusta perchè il processo che si delinea in questo provvedimento è più efficace nella lotta al delitto ma anche nel riconoscimento e nella tutela dei diritti fondamentali della persona, più di quanto non si faccia con il processo attuale. Cogliendo così, almeno credo, il senso politico di questa svolta che operiamo con il provvedimento al nostro esame, posso dire che in definitiva il nostro processo si caratterizza in Europa e nel mondo per il suo formalismo, che talvolta urta con il senso comune, per la sua lungaggine incredibile, eccessiva, paradossale. Si tratta di un processo che, proprio per il suo carattere di lungaggine, di complicazione e di eccessivo formalismo, urta con il senso comune e non raggiunge l'obiettivo di combattere efficacemente il delitto e di garantire i diritti della persona. Fra tante cose, vorrei dire che noi ci avviciniamo a questo nuovo processo muovendo dalla situazione, onorevoli colleghi, fallimentare della giustizia attuale. Non possiamo dimenticare certo questo dato di partenza. Certamente miglioriamo il processo, muovendo da un complesso di principi che ci guidano, ma partendo anche da una situazione reale e oggettiva che è quella di un processo fallimentare.

Mi domando a questo punto — e questo è stato già detto e scritto da altri autorevoli colleghi — che senso abbia il processo di Piazza Fontana nel nostro paese. Non può non essere sottolineata la lungaggine di questo processo, così come quella dei processi per le stragi di Bologna, che si sono mossi fra complicazioni enormi e hanno dimostrato l'incapacità degli inquirenti di trovare i responsabili. Domando ancora a tutti i colleghi come siano possibili processi con regole così astruse — aggiungo anche quelle sulla connessione che a volte causano profonde distorsioni — che arrecano semplicemente un danno e non certamente un beneficio. Di che cosa ha bisogno, invece, il nostro paese? Ha bisogno, onorevoli colleghi, di un processo efficace. Dicevo una volta che innanzitutto devono essere garantiti i diritti della persona, ma per questo necessita un processo

efficace che, per essere tale, deve essere un processo tempestivo, chiaro, comprensibile dall'uomo della strada. Un processo che non sia comprensibile dal cittadino comune è una astruseria non più consentita in una moderna democrazia. Questo è il punto: il nostro è un processo astruso, che non può essere compreso dal cittadino comune. Anche le nostre citazioni erudite non contribuiscono certo alla comprensione del processo da parte di tutti i cittadini. Il verdetto deve essere tempestivo, rapido; infatti, chi aspetta che sia fatta giustizia non può attendere magari dieci anni da quando si è compiuto il fatto. Ciò non è possibile, nè concepibile, ma in Italia avviene.

Da questo punto di vista — rimanendo nell'ambito dei problemi già indicati dal collega De Cataldo e che anch'io sottolineo — sostengo che la strada imboccata è certamente quella buona, perchè la tempestività e la chiarezza saranno in questo modo raggiunte. E sulla tempestività e sulla chiarezza che ci accingiamo a raggiungere desidero soffermarmi un po' — il mio è un discorso semplice — per dire che finalmente si abbandona la strada della rigidità dell'attuale modello processuale, che è poi la causa delle grandi distorsioni che avvengono. In questo provvedimento di delega si affacciano cinque modelli alternativi di processo che costituiscono un tramite molto importante per raggiungere gli obiettivi della tempestività e della comprensione. I cinque modelli, che sono già stati indicati, il giudizio direttissimo, il giudizio immediato, il patteggiamento, il procedimento per decreto, la sentenza di merito nell'udienza preliminare realizzano la deflazione del processo penale — si tratta di un termine usato anche dal relatore nella sua relazione — che non può non essere un obiettivo. Lo sfolto dei processi è importante e quindi permette di operare il superamento della causa primaria della crisi del nostro sistema penale.

Voglio dire, a tale proposito, che il raggiungimento di questo obiettivo si attua attraverso un procedimento e una strategia di differenziazione dei riti, che sono quelli enumerati nella relazione e che anch'io ho poc'anzi indicato, e non attraverso un procedi-

mento, come dicono gli inglesi, di *diversion* o di deprocessualizzazione che si raggiunge all'interno del processo. Si tratta quindi di un approdo importante e significativo; però la *diversion*, la deprocessualizzazione, o meglio ancora la degiurisdizionalizzazione è ciò che comunque dobbiamo conseguire.

GALLO. Cioè che non sia una cosa puramente verbale.

MARTORELLI. Comunque mi auguro che in un futuro prossimo si arrivi anche a questa degiurisdizionalizzazione, a tutela di alcuni diritti e interessi che non hanno bisogno del giudice penale.

Ma voglio dire anche che, in definitiva, anche se in questo modo si realizza un sistema che presenta alcune difficoltà e forse alcune asperità, non lo nego, riconosco che abbiamo imboccato una strada giusta e buona. Il senso politico del nostro provvedimento è tutto qui, cioè nell'aver imboccato la strada giusta.

Non dico altro, signor Presidente, onorevoli colleghi, ma voglio sottolineare un'altra cosa che mi sembra molto importante e che riguarda i modelli alternativi che sono cinque. C'è però un altro modello alternativo, il sesto — a cui è stato accennato anche dal relatore — cioè il processo contro la grande criminalità. È giusto quindi pensare al processo contro la grande criminalità, nel quale il pubblico ministero ha fino a due anni per concludere le sue indagini. Questo è importante, la grande criminalità non l'abbiamo inventata noi e purtroppo esiste nel nostro paese: mafia, camorra e 'ndrangheta sono una grande realtà e capisco che la raccolta della prova, in questo tipo di processi, è difficile, complessa e non ha bisogno soltanto dei termini usuali affidati al pubblico ministero.

Vorrei dire di più, e cioè che questo sesto rito è importante e vorrei anche dire che c'è poco da scandalizzarsi o da rammaricarsi. Voglio ricordare che in America esiste il processo contro la grande criminalità; c'è il processo accusatorio garantista americano ed esiste il processo contro la grande criminalità nel quale, nella fase preliminare, il

difensore non compare; l'istruttoria e le indagini preliminari sono condotte da un grande giurì che non conosce i difensori e non è avvicinato da questi ultimi. Si tratta di un grande giurì soltanto accusatorio puro e i preinterrogatori e gli interrogatori condotti dal grande giurì non vengono comunicati ai giurati al dibattimento, però vengono utilizzati dalla difesa nella *cross examination*. Quindi in un secondo momento c'è l'utilizzazione indiretta di questi verbali assunti *inaudita altera parte*, cioè senza il difensore.

GALLO. Però non c'è l'obbligatorietà dell'azione.

MARTORELLI. Esatto, professor Gallo. In quel caso l'azione penale non è obbligatoria. È consentita questa regola, non solo, ma lì il processo contro la grande criminalità prende impulso da una decisione soltanto del Governo che sceglie se farlo o non farlo; l'utilizzazione dei pentiti è una scelta del Governo che potrebbe anche non voler utilizzare questi pentiti e pertanto non celebrare il processo contro una banda criminale, non ritenendo utile un processo in quel momento. Pertanto c'è una facoltà discrezionale.

Quindi tutto questo esiste in America. Ora voglio dire che il nostro provvedimento di delega comprende anche la previsione di un processo contro la grande criminalità. Mi sembra che questo sia un approccio doveroso. Non so se questo maxiprocesso avrà luogo oppure no, comunque mi auguro che il maxiprocesso possa anche essere sfolto; vi sono alcune norme e alcuni canoni attraverso i quali questo sfolto si può ottenere.

In definitiva, onorevoli colleghi, si tratta di un provvedimento di legge delega che soddisfa una grande attesa, una grande esigenza e viene incontro ad una grande verità: la giustizia nel nostro paese è fallimentare; quindi bisogna uscire fuori dal fallimento ed imboccare una strada che, se ben percorsa, può portare a frontiere certamente più luminose.

Vorrei dire che davvero è pessimista quel giurista, il professor Cordero, quando scrive che questo codice finirà per entrare nel museo delle cose non nate. È di un pessimismo atroce, Franco Cordero. Mi auguro che inve-

ce già con la nostra discussione, con il nostro dibattito, questo processo cominci ad entrare nelle cose vere. Non sarà una grande cosa, ma sono convinto che è certamente importante, utile ed è, per dirla con il collega De Cataldo, una evoluzione sicura rispetto agli ordinamenti attuali. (*Applausi dall'estrema sinistra, dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

FILETTI, *segretario*:

BUFFONI, BOZZELLO VEROLE, MARAVALLE, VELLA. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — A seguito delle preoccupanti e gravi notizie di presunti traffici di armi attraverso il porto di Talamone, in violazione di precisi accordi internazionali e di decisioni politiche nazionali e anche a seguito delle provate vendite di armi all'Iran da parte degli Stati Uniti, si chiede di sapere se corrisponde a verità il fatto che attraverso il suddetto porto si siano effettuate spedizioni di armi in violazione di precise disposizioni di *embargo*.

(3-01523)

DEL NOCE. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — L'interrogante chiede di essere ragguagliato intorno ai programmi da presentare al CNPI (Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione), con particolare riferimento a quelli riguardanti l'insegnamento della storia nel primo biennio delle scuole superiori.

(3-01524)

BATTELLO, GHERBEZ, PASQUINI. — *Al Ministro degli affari esteri.* — Premesso che in data odierna, 19 novembre, una motovedetta jugoslava ha aperto il fuoco su un peschereccio italiano, provocando la morte di un giovane pescatore di Grado;

considerato l'ormai troppo frequente ripetersi di gravi episodi pur senza che si giungesse a così drammatiche conseguenze;

constatato che molti sono ancora i problemi non risolti per quanto concerne la pesca nell'Adriatico nel rapporto tra Italia e Jugoslavia,

gli interroganti chiedono al Ministro degli affari esteri di conoscere:

se il Ministro si è già rivolto al Governo jugoslavo per protestare contro il tragico episodio e richiedere misure di piena garanzia e sicurezza per l'attività di pesca e per l'incolumità degli operatori;

se intende aprire immediata inchiesta per accertare la dinamica dei fatti;

se intende procedere con la massima sollecitudine alla intensificazione delle trattative per l'accordo complessivo tra l'Italia e la Jugoslavia sulla pesca nell'Adriatico ed alla comune ricerca di soluzioni relative ai problemi tuttora aperti;

se si intende concludere con estrema urgenza l'iter del disegno di legge di ratifica dell'accordo sul rettangolo della pesca nel golfo di Trieste previsto dagli accordi di Osimo.

(3-01525)

POZZO, MARCHIO, FINESTRA, GRADARI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri degli affari esteri e della difesa.* — Con riferimento al gravissimo episodio accaduto nel golfo di Trieste, nel corso del quale è stato ucciso un marinaio italiano colpito da una raffica di mitra sparata da una motovedetta jugoslava, si chiede quali misure si intendano predisporre a tutela dei lavoratori del mare che operano su pescherecci italiani.

(3-01526)

GRAZIANI, FELICETTI. — *Al Ministro della difesa.* — Per sapere — in relazione alle notizie di stampa sul coinvolgimento dell'Italia nelle forniture di armi all'Iran nonostante l'embargo posto dal nostro paese nel 1984 verso tale Stato — se risponde al vero che punto di appoggio per il traffico marittimo sarebbe stato oltre al porto di Talamone anche quello di Ortona (Chieti).

(3-01527)

PETRARA, DI CORATO, SPANO Ottavio. — *Al Ministro della difesa.* — Premesso:

che circa 500 operai occasionali lavorano da diversi anni alle dipendenze del 16° gruppo Genio campale dell'aeronautica militare di Bari, dell'8° reparto di Roma (Ciampino) e del 27° reparto dell'aeronautica militare di Vicenza;

che molti di detti operai affrontano enormi sacrifici in quanto operano spostandosi da Bari a Pantelleria, da Chedi (Brescia) a Cagliari, senza percepire alcuna indennità di missione e senza prospettiva di entrare negli organici dell'Amministrazione dello Stato;

che i concorsi pubblici banditi ai sensi dell'articolo 4 della legge 6 giugno 1973, n. 313, non hanno assorbito tutti gli operai in servizio, in quanto all'epoca gli stessi non avevano maturato i due anni di prestazione con rapporto individuale e diretto nell'Amministrazione della difesa come addetti alle lavorazioni o ai servizi generali;

che successivamente sono stati banditi altri concorsi per 6.000 posti, senza tenere conto della professionalità e specializzazione acquisite dagli operai e senza tener conto della precaria situazione in cui operano gli stessi che, pure, hanno maturato il diritto di essere collocati nei ruoli dell'Amministrazione;

che le dichiarazioni rilasciate ogni anno dagli operai, i quali «attestano di essere a conoscenza che l'assunzione non conferisce loro la qualifica di salariato, dipendente organicamente dall'Amministrazione aeronautica, nè attribuisce titolo per alcuna pretesa circa una eventuale sistemazione alle dipendenze dell'Amministrazione stessa» sono del tutto illegittime alla luce della giurisprudenza e delle disposizioni legislative in materia di assunzione;

che, se non viene risolto il problema di detti operai, possono insorgere vertenze giuridiche con gravami economici notevoli per l'Amministrazione,

gli interroganti chiedono di conoscere gli orientamenti del Ministro in ordine alla opportunità di emanare apposito provvedimento legislativo di sanatoria, onde consentire l'inclusione nei ruoli dell'Amministrazione

degli attuali operai occasionali attraverso concorsi riservati.

(3-01528)

*Interrogazioni
con richiesta di risposta scritta*

BUFFONI, BOZZELLO VEROLE, MARAVALLE. — *Al Ministro della difesa.* — Premesso:

che il servizio militare di leva sta per essere riformato da una proposta di legge in corso di approvazione che è tesa ad adeguarlo alle moderne esigenze di efficienza e funzionalità, valorizzando i suoi istituti sotto il profilo della specializzazione tecnica e della formazione professionale dei giovani;

che alla luce di questa nuova impostazione del servizio di leva, inteso come momento di preparazione e addestramento ad alto livello qualitativo, non solo ai fini strettamente militari ma anche a quelli legati ai valori civili di una moderna società, si rende opportuno utilizzare tutte le potenzialità del sistema in atto,

si chiede di conoscere i motivi per i quali non sono stati a tutt'oggi adeguatamente attivati scambi culturali tra i giovani in servizio militare di leva del nostro paese e quelli degli altri paesi europei, dopo l'espletamento dell'indispensabile periodo di addestramento, a giudizio degli interroganti estremamente utili per una migliore preparazione dei giovani e un maggior interesse nei confronti del servizio militare.

Si chiede altresì di conoscere, ove tali motivi fossero rimuovibili attraverso decisioni ministeriali, quali provvedimenti il Ministro intenda adottare per promuovere in concreto e in tempi ravvicinati i cennati scambi internazionali e favorire il raggiungimento di una integrazione a livello europeo, indispensabile per una moderna ed efficiente organizzazione militare e altresì utile per valorizzare l'esperienza e la formazione dei giovani anche ai fini del loro futuro inserimento nella vita civile.

(4-03486)

FLAMIGNI. — *Ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia.* — Per sapere:

se sono a conoscenza della vicenda che ha visto coinvolti i giovani Marco Lugaresi e Alberto Barbanti, residenti a Cervia, arrestati la notte fra il 27 e il 28 ottobre a San Mauro Mare (Forlì) dalla squadra narcotici della questura di Forlì per detenzione di droga. Nella giornata del 28 i due giovani furono portati in carcere a Forlì dove vennero interrogati da un magistrato della Procura forlivese il quale, avendo acquisito elementi in base ai quali il reato attribuito agli arrestati sarebbe stato compiuto nella giurisdizione del tribunale di Ravenna, ha disposto la trasmissione degli atti per competenza alla Procura ravennate. Il 31 ottobre i due ragazzi sono stati tradotti alla Casa circondariale di Ravenna dove il Marco Lugaresi ha accusato un forte malessere ed il medico, esaminata la cartella clinica compilata nel carcere di Forlì da cui risultava che il ragazzo aveva una costola incrinata, lo ha inviato all'ospedale di Ravenna dove venivano riscontrate fratture di altre tre costole;

se è vero che le indagini disposte dalla magistratura di Ravenna sulle cause delle fratture riscontrate nel giovane Lugaresi hanno accertato che questi è stato gravemente percosso da alcuni componenti la squadra narcotici della questura di Forlì;

se è vero che uno dei presunti agenti picchiatori si era distinto in precedenti gravi scorrettezze (fotografato mentre eseguiva il saluto fascista durante una manifestazione neofascista);

cosa intendono fare in ordine alla necessità di marcare una netta distinzione tra il comportamento violento di alcuni elementi irresponsabili e la dignità professionale degli operatori della questura di Forlì che compiendo con dedizione il loro dovere intendono costruire e salvaguardare un corretto rapporto di collaborazione e di fiducia con i cittadini;

se non ritengano di apportare modifiche e integrazioni al regolamento di servizio della polizia di Stato per adeguarlo al principio fondamentale della legge di riforma dell'amministrazione della Pubblica sicurezza, che stabilisce che la polizia di Stato deve esercitare le proprie funzioni al servizio delle isti-

tuzioni democratiche e dei cittadini, sollecitandone la collaborazione e tutelandone in ogni momento le libertà e i diritti fondamentali.

(4-03487)

PETRARA, DI CORATO, LOPRIENO, CROCCETTA. — *Al Ministro dell'ambiente.* — Premesso:

che si producono nel nostro paese oltre 100 mila tonnellate di olii minerali usati (su un totale di 300 mila provenienti da officine meccaniche, aziende automobilistiche, distributori di benzina) di cui non si conosce la sorte finale;

che lo speciale consorzio (in funzione da oltre 3 anni), cui gli olii esausti devono essere obbligatoriamente conferiti per legge, non è in grado nè di riceverli con tempestività nè di smaltirli senza creare intasamenti;

che di conseguenza l'inconveniente si ripercuote sui commercianti raccoglitori di tali olii, i quali hanno in gran parte saturato la disponibilità dei loro serbatoi di raccolta;

che più difficile è la situazione in Puglia (come in Sicilia) rispetto al resto del paese, in quanto mancano i serbatoi necessari a raccogliere le 5 mila tonnellate di olii esausti;

che esiste, pertanto, fondato pericolo che detti olii possano finire in fognature, discariche o altri sbocchi più o meno occulti, creando gravissimi danni ecologici oltre che per la salute pubblica (5 chili di olio usati possono, ad esempio, inquinare 5 mila metri quadrati di superficie d'acqua);

che disagi gravissimi si sono già verificati nella primavera scorsa in territorio di Casale Monferrato, dove l'inquinamento di una sola falda ha prodotto un danno di oltre 20 miliardi,

gli interroganti chiedono di conoscere se il Ministro non ritenga:

a) di rivedere il decreto presidenziale che obbliga al totale conferimento degli olii allo speciale consorzio;

b) di autorizzare la vendita all'estero (la Grecia, per esempio, ne sollecita l'acquisto) di parte di questi olii esausti e la capacità di rigenerazione delle raffinerie in modo che tali olii possano essere riutilizzati;

c) infine, di ricavare da tali olii esausti olio combustibile utilizzabile in commercio da varie imprese, specie cementifici, e dallo stesso ENEL per le proprie centrali termiche.

(4-03488)

VETTORI, KESSLER, FONTANA. — *Ai Ministri di grazia e giustizia, della sanità e delle finanze.* — Per sapere:

se sono a conoscenza del caso di Pasquale Mariano di Rovereto che, imputato, arrestato e giudicato per violazione dell'articolo 26 della legge n. 685 del 1975 sulla coltivazione delle sostanze stupefacenti, è stato recentemente assolto dalla corte d'appello di Trento;

se non valutano urgente una iniziativa (come ipotizzato nelle interrogazioni 4-00226 e 4-02743) per un chiarimento scientifico-giuridico atto ad accertare e distinguere la canapa indiana (indica) dalla canapa tessile (sativa) che spontaneamente ed in singole piante cresce in molte zone d'Italia.

(4-03489)

NERI. — *Al Ministro dei trasporti.* — Considerato che dalle Ferrovie dello Stato viene presa in esame la opportunità di sopprimere il collegamento Conegliano-Ponte nelle Alpi;

ritenuto che tale tratto ferroviario resti per le popolazioni locali un indispensabile mezzo di collegamento e di sviluppo, tale anche da far emergere la possibilità di un suo potenziamento, come d'altro canto era stato intelligentemente previsto all'epoca della realizzazione della tratta in questione, allorchè tutte le infrastrutture (sede ferroviaria, ponti, gallerie) sono state predisposte per l'attivazione di un doppio binario;

considerata con viva preoccupazione questa linea di tendenza dell'amministrazione delle Ferrovie dello Stato che contrasta appieno con gli interessi dell'intera collettività bellunese;

interpretando l'apprensione delle popolazioni interessate per l'indirizzo assunto nei propri piani dalle Ferrovie dello Stato in ordine al collegamento Conegliano-Ponte nelle Alpi, l'interrogante chiede al Ministro dei trasporti di verificare se i timori dei bellune-

si siano fondati e, in tale malaugurato caso, se non ritenga di intervenire autorevolmente per provocare un cambiamento di tale indirizzo, con conseguente conservazione ed ampliamento del tratto ferroviario Conegliano-Ponte nelle Alpi, in considerazione delle primarie esigenze delle popolazioni locali e della montagna veneta.

(4-03490)

CAVALIERE. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere se intenda dare con urgenza disposizioni perchè, nell'applicazione degli articoli 2 e 20 della legge n. 270 del 1982 e chiarendo l'atto ministeriale n. 184 del 1983, sia consentita la nomina in ruolo degli insegnanti vincitori del concorso 1982, anche per i posti delle dotazioni organiche aggiuntive.

Ciò in considerazione che si è venuta a creare una disuguaglianza di trattamento, sia perchè non tutti i Provveditorati agli studi si uniformarono all'atto ministeriale n. 184 del 1983 e utilizzarono per le nomine anche i posti delle dotazioni organiche aggiuntive, sia perchè, in seguito alle decisioni dei TAR del Lazio e della Puglia e alla sentenza del Consiglio di Stato n. 567 del 1986, le nomine vanno fatte ai ricorrenti vincitori.

Inoltre, come per il Provveditorato agli studi di Foggia, ci sono posti disponibili, e dovrebbe apparire giusta la loro assegnazione ai vincitori del concorso 1982, che furono vittime di una restrittiva interpretazione e non produssero ricorso al TAR, forse per ragioni economiche.

(4-03491)

GIACCHÈ, MARGHERI. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Per sapere:

quale fondamento abbiano le notizie della costituzione di una società finanziaria (EFIM-Impianti) raggruppante, con altre, la Termomeccanica di La Spezia;

quale credibilità e prospettiva possa assumere tale iniziativa dopo che (come rilevato in precedente interrogazione, finora inevasa) è venuta meno la possibilità di accordo con l'IRI per la costituzione di un polo impiantistico pubblico in grado di concentrare le risorse strategiche pubbliche del settore, soggette ora invece a processi di privatizza-

zione, mentre l'impiantistica non risulta finora fra i settori strategici dell'EFIM;

quale significato assume in questo quadro la notizia, comunicata dal presidente della finanziaria «Breda» agli amministratori locali, della realizzazione a La Spezia di una linea di produzione di «fuori strada» in accordo con una società privata;

quali orientamenti e decisioni si prospettano, comunque, per il futuro produttivo della Termomeccanica.

(4-03492)

NESPOLO, POLLIDORO. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e al Ministro senza portafoglio per il coordinamento della protezione civile.* — Per sapere se siano a conoscenza del fatto che la ditta SALEM spa, ubicata a Spigno Monferrato (Alessandria) e già di proprietà della multinazionale AMAX-INC, con sede a Parigi, è stata ceduta, agli inizi di quest'anno, al signor Rinaldo Ginocchio, già proprietario della Liguria-gas;

che tale cessione pare avvenuta per una cifra molto modesta pur trattandosi di un edificio che occupa una superficie di circa 20.000 mq.;

che nella seduta del 6 marzo 1986 era stato firmato un accordo tra i sindacati e la nuova proprietà, presso l'ufficio provinciale del lavoro di Alessandria, che stabiliva il totale mantenimento dei livelli occupazionali dell'azienda, peraltro assai contenuti, trattandosi di appena 26 dipendenti, parte dei quali dovevano essere impiegati presso la Liguria-gas e parte nella riorganizzata SALEM (ora denominata Liguria Vetro spa), per la confezione di prodotti in vetro;

che anzichè riorganizzare i lavoratori per la nuova fase produttiva, proprio in questi giorni, il nuovo proprietario ha inviato le lettere di licenziamento a tutti i dipendenti ed ha messo in liquidazione l'azienda.

Gli interroganti chiedono inoltre:

se i Ministri interessati non ritengano di dover avviare tempestivi accertamenti per conoscere se l'inaccettabile e fulminea decisione del signor Rinaldo Ginocchio non sia stata determinata anche dal fatto che pare siano stati stoccati, sul sedime dell'azienda,

materiali radioattivi derivati dalla precedente produzione;

se non ritengano di dover promuovere rapidi e tempestivi controlli che accertino se il suddetto materiale radioattivo è stato stoccato nella costruzione appositamente adibita, o se i bidoni non siano invece sepolti o allocati nel territorio circostante ed in particolare in vicinanza del fiume Bormida.

Gli interroganti sottolineano l'urgenza dell'intervento ministeriale, considerato che tale fiume, già gravemente inquinato, attraversa una popolosa vallata e che la situazione determinatasi ha creato allarme nelle popolazioni locali e pesante ingiustizia nei confronti dei lavoratori licenziati.

(4-03493)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

PRESIDENTE. A norma dell'articolo 147 del Regolamento, la seguente interrogazione sarà svolta presso la Commissione permanente:

4ª Commissione permanente (Difesa):

3-01527, dei senatori Graziani e Felicetti, sull'eventuale coinvolgimento dell'Italia nelle forniture di armi all'Iran.

Ordine del giorno per le sedute di giovedì 20 novembre 1986

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, giovedì 20 novembre, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

ALLE ORE 9,30

Seguito della discussione del disegno di legge:

Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale (916) (*Risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Felisetti*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

ALLE ORE 16,30

I. Deliberazioni sulle conclusioni adottate dalla 1ª Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 78, terzo comma, del Regolamento, in ordine al disegno di legge:

Conversione in legge del decreto-legge 18 novembre 1986, n. 760, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza nel comune di Senise ed in altri comuni interessati da dissesto del territorio e provvedimenti relativi a pubbliche calamità (2049).

II. Seguito della discussione del disegno di legge:

Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale (916) (*Risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Felisetti*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

III. Discussione dei disegni di legge:

1. Revisione delle aliquote dell'imposta sulle successioni e donazioni (1980) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

— DIANA ed altri. — Disposizioni modificative in materia di imposte sulle successioni e donazioni (584).

— FONTANARI ed altri. — Modifiche in materia di imposte sulle successioni e donazioni (701).

— RUFFINO ed altri. — Modifiche alle norme riguardanti le imposte sulle successioni e donazioni (1212).

2. Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa (1983) (*Risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Botta ed altri; Melega*) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

La seduta è tolta (ore 21.30).

DOTT. PIERFRANCESCO MICHELA ZUCCO
VICE SEGRETARIO GENERALE

Incaricato *ad interim* della direzione
del Servizio dei resoconti parlamentari