

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

520^a SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 20 NOVEMBRE 1986

(Antimeridiana)

Presidenza del presidente FANFANI,
indi del vice presidente SCEVAROLLI
e del vice presidente TEDESCO TATÒ

INDICE

CONGEDI E MISSIONI..... Pag. 3

DISEGNI DI LEGGE

Seguito della discussione:

«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 dalla unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e dei disegni di legge di iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Felisetti):

PRESIDENTE.....	3 e passim
RUSSO (Sin. Ind.)	3
FILETTI (MSI-DN).....	7
LEONE (Misto)	14
VITALONE (DC).....	20
PALUMBO (PLI)	26
BATTELLO (PCI)	30
* GALLO (DC)	35
GOZZINI (Sin. Ind.).....	43

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

Presidenza del presidente FANFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

FILETTI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 24 ottobre.

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: Fosson, a Istanbul, per attività dell'Assemblea dell'Atlantico del Nord; Mitterdorfer, a Strasburgo, per attività della Commissione scienza e tecnologia del Consiglio d'Europa.

Seguito della 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 di iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Felisetti)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 916.

Riprendiamo la discussione generale.

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

RUSSO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, alla fine degli anni '70 la durata media di un processo penale superava i cinque anni nei tre gradi di giudizio; di essi, diciotto mesi circa spesi in istruttoria ed altrettanti in primo grado.

Negli anni successivi la media è leggermente aumentata, però accompagnandosi ad una anomalia aggiuntiva: fu la carcerazione preventiva ad adeguarsi, sotto la spinta della legislazione di settore, cosicché con troppa apatia il protrarsi dei tempi venne considerato irreversibile ed il saldo negativo della disfunzione fu trasferito sull'imputato. La tendenza ha subito un'inversione netta solo nel 1984 con la legge che diminuiva a sei anni la durata massima della custodia cautelare, ma con quante difficoltà di esercizio lo dicono le correzioni successive e le polemiche da esse suscitate.

La lentezza, quindi, in qualche modo sembra volerci costringere all'immobilismo, se è capace di paralizzare anche delle riforme parziali.

Negli Stati Uniti d'America, invece, la durata di 94 giorni del processo è ritenuta insoddisfacente. Il dato riesce a sostenere da solo il giudizio negativo riguardante la nostra giustizia.

Sull'estensione dei tempi hanno influito fattori esogeni alla struttura giudiziaria, quali l'accrescersi della criminalità, l'affinarsi dei suoi metodi operativi o la mutata tipologia dei delitti, fonte di nuove complicazioni per l'esercizio del controllo giudiziario. Hanno inciso, altresì, fattori endogeni, quale il tipo di procedura rigida esistente, da adattare a tutti i casi, quale che ne sia l'entità — in questo modo si disperdono le energie, invece di concentrarle ove occorre — e hanno giocato comunque, nel rendere insufficiente il rendimento, l'esiguità delle strutture e il calo della professionalità.

Il numero dei processi ha subito un incremento costante: dai 909.000 del 1969 agli oltre 2 milioni del 1976, ai 2 milioni e mezzo del 1981, finchè le statistiche del 1984 e del 1985 riportano che nelle sole preture erano sopravvenuti 2.558.206 procedimenti.

Non sarà quindi un elenco esaustivo delle cause a confortarci, e superflua diviene qualsiasi diagnosi dopo la miriade di convegni e di studi attraverso cui, da decenni, si sono scandagliati ed illustrati i risvolti salienti, senza che mai una decisa iniziativa politica offrisse valida soluzione. Inequivocabilmente non possiamo ritenere adeguato il servizio, se accumula arretrato, prescrizioni, esiti a volte fallimentari, per cui bene è stato scritto: «La nostra magistratura svolge in modo poco efficace la sua funzione istituzionale di risoluzione delle controversie, soprattutto perchè la sua azione risulta poco tempestiva». Conosciamo fin troppo le conseguenze avvilenti di una simile disfunzione, frustrante per il cittadino e distorsiva di taluni fondamentali costituzionali. Allorchè Lucchini, nel 1913, si chiedeva se la disciplina del processo costituisse un fatto giuridico o politico, forniva implicitamente la risposta verso la quale egli stesso propendeva, cioè che sono gli orientamenti politici di fondo ad improntare qualsiasi disciplina organica del processo.

Ancora una volta scopriamo la Costituzione inattuata: in uno Stato che antepone agli altri valori la dignità della persona, proclama la presunzione di innocenza e l'umanità della pena, un intervento che attuasse tali orientamenti era dovuto. Esso riuscirà tanto più completo in quanto nel segno della tempestività delle decisioni riesca ad equilibrare i due momenti essenziali della vita associata: autorità e libertà.

L'intento velocizzatore e garantista deve conciliarsi con la capacità repressiva; il corretto funzionamento del processo, la sollecitudine nel risolvere le tensioni da esso provocate, non escludono che il medesimo rappresenti una misura politica del tutto irrinunciabile contro il fenomeno criminale.

La legge-delega, frutto dello sforzo di adeguare al massimo il processo alla Costituzione, punta su una innovazione utile a diffe-

renziarla nettamente da quella del 1974. È l'abolizione del giudice istruttore, la cui attività viene sostituita da indagini preliminari, svolte dal pubblico ministero, trasformato in monopolista dell'investigazione e dell'accusa. Investigazione senza valore di prova; il suo esito, previa sommaria deliberazione in una apposita udienza preliminare, si offre, sotto forma di ipotesi accusatoria, a verifica approfondita del dibattimento, luogo della dialettica orale. A rendere spedita la fase delle indagini concorre in maniera congrua l'aver ridotto la lista degli atti a forma tipica, che proliferano nell'istruttoria e che richiedono frequenti interventi della difesa. Sarà opportuno, all'atto della redazione del codice, non ampliare questo elenco in quanto non vi è necessità alcuna, a fronte di atti compiuti da una parte e privi di rilievo al dibattimento, di una presenza costante della difesa.

Con la scomparsa del giudice istruttore viene smantellato un fitto reticolo attraverso il quale metodicamente e forse faticosamente la verbalizzazione consentiva la precostituzione di una prova fornita di intensa capacità proiettiva.

Viene evitato il rischio di una carente o distorta rappresentazione della testimonianza con successivi impacci al dibattimento, evitata altresì la sovrapposizione degli atti della sommaria a quelli della formale oppure le oscillazioni indotte dallo scontro interno di tesi tra i due organi titolari, od il clima di sospetto ingenerato dall'incombere della segretezza proprio nel momento in cui la prova viene acquisita.

Con la figura di questo grande inquisitore scompare la tentazione di fornire ostinatamente supporto ad una convinzione assunta come equivalente della verità, nel che si ritrova l'anomalia di assimilare l'imputato al colpevole. Scompare la vischiosità burocratica dei laboriosi formalismi, il contraddittorio improprio ma defatigante con la difesa, in definitiva viene cancellato un giudice incompleto il quale, volendo insistere ancora sui suoi difetti, partendo da basi ristrette, era portato ad accumulare un vasto materiale non sempre indispensabile.

Estesa la cognizione ad una realtà sempre

più complessa e dilatata l'originaria imputazione, diviene sempre più laborioso, ovviamente, moltiplicare gli atti istruttori di fronte a sviluppi spesso inattesi.

Non intendo beninteso addossare a questa figura tutte le colpe dei ritardi lamentati, solo che lo snodo è molto importante. Non dimentico, anzi, l'ambivalenza inclusa in molti di questi difetti, il che significa evitare qualsiasi sconfessione totale.

La sopravvivenza di quest'organo in altri ordinamenti stranieri, la parziale e circoscritta utilizzazione che se ne fa negli Stati Uniti, utilizzazione acquisita piuttosto di recente nelle forme della *grand jury*, indica come talune difficoltà, anche gravi, divengano più o meno tollerabili a seconda del funzionamento complessivo dell'assetto procedurale, tant'è vero che negli Stati Uniti non ha destato sorpresa l'introduzione di un organo con spiccate caratteristiche inquisitorie, dato che al dibattimento si perviene comunque con rapidità.

In effetti, si è dovuta riconoscere l'efficacia del metodo inquisitorio di fronte ad indagini inevitabilmente estese o difficili.

Si è quindi, con la legge-delega, provocata più che un'innovazione qualificante, una autentica svolta al fine di fluidificare gli intoppi che si oppongono alla rapida transizione verso la fase definitiva. L'opzione per il principio di immediatezza, in base al quale la decisione si fonda unicamente su prove formate al dibattimento, esigeva questa svolta.

Probabilmente, non esige altrettanto radicalmente il divieto di utilizzare in dibattimento il materiale raccolto durante le indagini almeno nei momenti più estremi, allorchè il giudizio tocchi punti critici irreversibili.

Non mi riesce di dimenticare l'interrogativo posto da un noto studioso: se cioè l'oralità del nuovo processo esige davvero il sacrificio della estromissione di qualsiasi verbale degli atti di polizia e del pubblico Ministero dalla sede dibattimentale.

Vista la disposizione che vieta l'escussione della polizia giudiziaria sulle dichiarazioni ad essa rese dai testimoni, qualora vi sarà da dimostrare la falsità del teste, la non allegabilità del verbale assunto porterebbe troppe volte a rendere insostenibile *per acta* la cer-

tezza morale raggiunta dal giudice; porterebbe, inoltre, alla concreta impraticabilità dell'incriminazione per falsa testimonianza, a meno di non voler pensare che qualsiasi testimonianza di qualche rilievo debba far capo all'incidente istruttorio, così vincolando però l'eventuale strategia accusatoria del pubblico Ministero e limitando il concetto di non rinviabilità posto a base dell'incidente al fine di impedirne un uso intensivo. In un'ipotesi del genere il legislatore tedesco, che pure ha improntato il suo rito penale ai principi dell'immediatezza e dell'oralità e che ha ridotto di molto la figura del giudice istruttore, ammette come eccezioni significative sia la lettura dei verbali, sia la deposizione della polizia giudiziaria o addirittura del medesimo giudice che ha raccolto il verbale.

In ogni caso, superato questo problematico caposaldo, la curva della velocità si accresce, non subisce pregiudizio dall'incidente istruttorio e dall'udienza preliminare, il primo rivolto a fermare prove rilevanti non rinviabili al dibattimento, la seconda consistente in un controllo stringato, senza velleità di anticipare in alcun modo il dibattimento stesso ed incentrato sulle risultanze acquisite dal pubblico ministero. A proposito di queste e della semplificazione caratterizzante l'attività dell'investigatore, può sorgere un dubbio che certamente verrà risolto dalla Commissione cui sarà demandata la redazione del codice. La disposizione 37ª consente al pubblico ministero di procedere ad «individuazione» di persone o di cose mediante modalità non predeterminate; debbo ritenere vi rientri il farsi additare una persona o mostrarne un fotogramma. Se questo è uno dei risultati conseguibili entro la generica categoria della «individuazione» affidata al pubblico ministero, qualora si dovesse passare alla ricognizione formale mediante incidente istruttorio opportunamente provocato, non potrà la difesa inficiarla eccependo che in qualche modo si è influenzato il teste? Eppure la ricognizione costituisce sempre un esperimento fondamentale, soprattutto per la persecuzione di gravi reati come rapine ed estorsioni.

A parte i dubbi di tal genere, troppo speci-

fici nei confronti di un semplice schema quale possiamo considerare la legge-delega, mi paiono importanti per la speditezza due elementi. La fase anteriore al giudizio subisce il vincolo di termini precisi, scaduti i quali divengono inutilizzabili gli atti compiuti. Eventuale uno spostamento breve anche dell'udienza preliminare. Conseguenza, quella della inutilizzabilità, non di secondaria portata ove si consideri l'invalidità degli argini temporali entro i quali è stretta la fase delle indagini. La stessa scomparsa del potere di cattura in capo al pubblico ministero e dei mandati obbligatori finisce con il ridurre il peso di continue sollecitazioni a decidere incidentalmente sullo *status libertatis* dell'imputato, di per sé causa di ritardi e di *stress* processuale.

Infine, perchè la concentrazione nel dibattimento dell'impegno più significativo ai fini decisori potesse esplicarsi produttivamente, la legge-delega dirada al massimo la sproporzione tra la complessità dello strumento e la portata del caso da giudicare. Anche qui ha influito la spinta al risparmiare in termini di tempo oltre che di energie. Si è così scartato lo schema dibattimentale monotipo da adoperare sia rispetto alle esigenze della giustizia minore che a quelle del crimine rilevante e si è predisposta una vasta gamma di procedimenti alternativi. Ci si è orientati su un criterio di proporzioni, lasciando al magistrato la scelta tra una possibilità ridotta di patteggiamento, un giudizio direttissimo, o un giudizio immediato, la facoltà di applicare sanzioni sostitutive fino alla apertura del dibattimento o di ricorrere al giudizio per decreto e/o ad una sentenza di merito da emettere già nell'udienza preliminare. Si tratta di un arco alquanto esteso e sufficientemente flessibile.

Questo delineato è il disegno; le grandi innovazioni rimangono tali solo a patto di essere certi che verranno tempestivamente approntati i mezzi per farle funzionare. Quindi il discorso si sposta sulla effettività operativa, la cui ampiezza va oltre le strutture, l'organizzazione ed il personale, investendo implicazioni di tipo ordinamentale. La Commissione consultiva istituita per apprestare il nuovo codice nel 1979 ebbe a soffer-

marsi su tale notevole aspetto; altre proposte sono venute da quanti auspicano il successo di una riforma tanto rilevante per la civiltà giuridica e per la sicurezza sociale. Un passaggio fondamentale, quindi, poichè si tratta di adeguare un sistema caratterizzato da una peculiare concezione dello Stato e del suo magistero punitivo ad una architettura processuale del tutto inedita da noi.

Dobbiamo allora considerare quanto il sistema accusatorio funzioni nei paesi in cui è stato adottato, come in quello d'origine, non per astratta virtù propria bensì in ragione di energici coadiuvanti che, con accentuato pragmatismo, sono stati accolti o escogitati.

Perciò al dibattimento con giuria giunge una percentuale molto esigua di imputati, calcolata, per gli Stati Uniti, intorno a non più del 5 per cento del totale.

Uno di questi coadiuvanti è rappresentato dalla trattativa tra accusato, accusatore e giudice, favorita da una meccanica specifica i cui perni sono nel fatto che le prove a carico rimangono sconosciute all'imputato, fino alla comparizione davanti a un giudice, e poi nella dichiarazione di colpevolezza.

Un terzo cardine si ritrova nella facoltà, riconosciuta alla polizia, di sollecitare l'attività del procuratore solo allorchè valuta sufficienti gli elementi raccolti, oltre che nella non obbligatorietà, per l'organo d'accusa, di esercitare l'azione penale: facoltà entrambe sottratte a controllo giudiziale, quindi assolutamente discrezionali.

Quest'ultima possibilità viene riconosciuta ai titolari dell'accusa anche in Inghilterra; e in questo paese il coadiuvante si rinviene in un giudizio semplificato, di tipo sommario, utile a risparmiare alle corti con giuria ben l'85 per cento del carico totale dei processi penali. Il *summary trial* assorbe non solo reati punibili con reclusione fino a sei mesi ed altri cui obbligatoriamente detto rito si applica, bensì anche reati molto più gravi, purchè l'imputato consenta di essere giudicato con quel rito, ovviamente.

Il rito sommario, in pratica, ricorre nella massima parte delle procedure; la ragione del successo è che l'imputato non conosce gli elementi addotti dall'accusa fino a quando compare davanti al giudice e, di qui, s'apre

il varco ad un ampio ricorso al patteggiamento. Va sottolineata altresì l'ampia possibilità di utilizzazione degli atti di polizia, possibilità variamente condizionata ma fortemente utilizzata.

Ho citato istituti molto noti descrivendoli, per necessità di sintesi, sommariamente e nel loro estrinseco soltanto per rafforzare la convinzione di dover ridurre drasticamente anche da noi il numero dei processi da portare al dibattimento. A tal fine, i canali alternativi al dibattimento, opportunamente praticati dalla legge delega, saranno di sicuro utili e tuttavia non mostrano l'enorme capacità riduttiva propria degli istituti cui facevo riferimento. Questa affermazione richiederebbe un'analisi, ma da condurre in altra sede. Richiamo, per suffragarla almeno in minima parte, le deludenti statistiche relative al timido inizio di patteggiamento, regolato con la legge n. 689 del 1981, patteggiamento utilizzato in Italia in non più del 2 per cento del totale.

Nella impossibilità, opposta dalla nostra Costituzione, di lasciare molto spazio al patteggiamento (spazio peraltro contestato persino da giuristi angloamericani) ed avendo accolto la legge delega un modello in scala ridotta del *summary trial*, non resta che puntare sulla depenalizzazione e decriminalizzazione, invertendo la tendenza, sempre troppo viva, del frequente ricorso alla sanzione penale. Non che depenalizzare rappresenti una via indolore: i reati minori, molte volte, riguardano comportamenti perturbatori della vita quotidiana ed il cittadino non accetta di sentirsi inerme di fronte ad una miriade di piccole sopraffazioni cui si trova esposto.

Un oculato ma deciso indirizzo in questa direzione va comunque dato. Dove poi non apparisse evitabile la tutela penale, pur di fronte a fattispecie di scarsa intensità criminale, occorrerebbe pensare di servirsi dei giudici conciliatori attribuendo loro una competenza penale ristretta. Ne verrebbe un sicuro sollievo non indifferente ai pretori. Tanto più si dovrebbe agire in tale direzione in quanto proprio la Commissione consultiva ministeriale, nelle sue osservazioni del 1979, prevede che il nuovo rito avrebbe richiesto l'opera di un numero di magistrati molto

superiore a quello attualmente impiegato in campo penale. Se l'esigenza emergente appare quella di utilizzare al meglio giudici e pubblici ministeri, ad essa risponderebbe molto bene l'istituzione calibrata di un giudice monocratico di prima istanza, con conseguente opportuna redistribuzione delle circoscrizioni giudiziarie. Inoltre, non potrà non modificarsi l'ordinamento giudiziario per introdurre la figura del giudice della udienza preliminare cui spettano compiti di controllo, di garanzia e di decisione tanto peculiari da doversi collegare ad una specialità di funzioni appositamente prefigurata dalla legge; anche in riferimento al pubblico ministero la specificità funzionale dovrà trovare idonea sistemazione. Assumendo la direzione delle indagini sin dalle prime battute si restringono le iniziative autonome da parte della polizia a vantaggio del pubblico ministero. L'organo oltre che investigatore dovrà farsi stratega dell'accusa una volta che questa, non più solidificata nei verbali, necessiterà di una sagace gestione.

Da ciò, accanto alla cura nell'attrezzare e nel migliorare qualitativamente la polizia giudiziaria, insorge la necessità di aumentare l'organico dei pubblici ministeri (già sostenuta dalla commissione consultiva) e altresì la prospettiva di separare le funzioni requirenti e giudicanti per contare su un ruolo di magistrati molto allenato.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, queste sono delle piccole osservazioni prive di originalità. Sono convinto che spianando il percorso, prevedendo ostacoli potenziali ed eliminandoli, diminuiremo fino ad un minimo ragionevole le difficoltà di radicamento di un impianto cui toccherà misurarsi con tradizioni, costumi, prassi inveterate e mentalità stratificate. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

FILETTI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, 16 anni fa, nel 1970, nel corso della V legislatura, in uno dei miei primi interventi in quest'Aula, in sede di discussione generale e di dichiarazione di

voto sull'allora testo della legge di delega al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, che conteneva alcune modifiche nella maggior parte meramente formali e non sostanziali in raffronto all'edizione trasmessa dalla Camera dei deputati, esprimevo il timore che la formazione e l'entrata in vigore di quello che, con espressione roboante e demagogica, veniva qualificato «codice della libertà» oppure «Magna charta del cittadino innocente», non potessero essere portate a compimento nei tempi brevi. La riforma sarebbe stata frustrata e comunque fortemente ritardata dalla prevedibile altalena tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica. Sembrava che la parola «fine» potesse essere pronunciata a seguito dell'emanazione della legge di delega del 3 aprile 1974, n. 108, varata quattro anni dopo, durante la VI legislatura. Era però un'illusione, il miraggio della fata Morgana, perchè gli altri successivi lavori, tanto intensi quanto affannosi e divaricanti della Commissione governativa redigente e della Commissione interparlamentare consultiva, protrattisi per altri quattro anni, portarono nel 1978 alla compilazione di un testo finito rapidamente nel cassetto del tramonto e dell'oblio.

Ora, a distanza di sedici anni, il Senato della Repubblica ancora una volta ha richiamato quello che all'esterno potrebbe apparire un rito (discussione, esame di emendamenti, eventuali ordini del giorno e votazioni) ampliando e approfondendo sul tema della riforma del codice di procedura penale le pregresse argomentazioni, osservazioni e modifiche imposte dagli eventi di particolare rilevanza che, verificatisi nel frattempo nel nostro paese, hanno inciso ed incidono notevolmente sulle disfunzioni della giustizia e con maggiore intensità sul vero e proprio collasso della giustizia penale.

Sono decorsi oltre due anni dalla trasmissione alla Presidenza del Senato del nuovo testo approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 18 luglio 1984. Ma il non breve tempo decorso non è imputabile a fiacchezza e tanto meno alla minore attenzione che in questi ultimi anni il Senato avrebbe prestato agli aspetti più rilevanti

nella materia della giustizia rispetto ad una maggiore prontezza dimostrata su tutti gli altri aspetti di retroguardia, come ingenerosamente ed infondatamente ha ritenuto di sostenere un deputato nell'Aula di Montecitorio nella recente seduta del 5 novembre.

Certamente remore sono derivate dall'eccessivo carico di lavoro che è gravato e grava su questa Commissione giustizia e dal difficile colloquio che si è articolato e tuttora si articola, per evidenti fini di facciata esterna e per interessi particolaristici, nel tumultuoso e contraddittorio ambito interno della cosiddetta maggioranza pentapartitica e tra maggioranza ed opposizione.

Tuttavia devesi onestamente dare atto che questa Commissione giustizia ha lavorato con senso di alta responsabilità e ha rimesso all'Aula un apprezzabile testo modificato, avvalendosi del rilevante contributo della quasi totalità dei suoi componenti e particolarmente dell'apporto preminente ed appassionato da accreditare alla diligenza ed alla dottrina del presidente senatore Vassalli, del relatore, senatore Coco e dei componenti il Comitato ristretto. Il tutto agevolato dalla presenza continua e dalla profonda competenza specifica dei Ministri di grazia e giustizia Martinazzoli e Rognoni e dei sottosegretari Bausi e Cioce, nonché dalla determinazione dell'attuale presidente senatore Castiglione che è entrato in campo nell'ultima fase e ha voluto e saputo rapidamente siglare la chiusura dei lavori in Commissione.

Non posso in questa sede non ribadire alcune riflessioni esternate nel lontano 1970. Anzitutto non mi aggrego minimamente alle considerazioni demagogiche e passionali poste in essere da alcuni in sede parlamentare ed anche da una pseudodottrina e da certa stampa che vorrebbero qualificare l'attuale codice di procedura penale che vige — e ciò è particolarmente significativo e non può ignorarsi — da oltre 55 anni, come un complesso di discrasie, di incongruenze e di condannevoli prescrizioni addebitabili ad una asserita nostra tradizione napoleonico-borbonica congiunta all'ideologia totalitaria attribuita al fascista Alfredo Rocco.

Tali considerazioni malevoli, ingenerose e infondate, la mia parte politica ha sempre

respinto ed anche oggi fermamente respinge, perchè nessuno può per doverosa coscienza e conoscenza negare che il codice Rocco è stato il risultato dello studio dei cultori più esperti del diritto processuale e penale dell'epoca che operarono celermente con saggezza e dottrina, prescindendo da quelli che potevano essere gli interessi del regime che allora governava l'Italia.

Nessuno può artificiosamente ignorare che il codice Rocco è stato preso a modello dai codici di molti Stati nuovi ed antichi che sulla scorta e sugli indirizzi di esso hanno formato o rinnovato i loro codici di rito penale.

Anche la dottrina più obiettiva e serena — cito tra i cultori più illustri della dottrina processuale penale il senatore Giovanni Leone — ha inequivocabilmente riconosciuto che il vigente codice di procedura penale non può dirsi espressione di una corrente politica autoritaria, bensì costituisce il compendio di un movimento di idee, di natura tecnica e scientifica, e di una approfondita elaborazione sistematica della complessa e delicata materia.

In effetti, il codice Rocco ha raccolto i principi del contraddittorio, della pubblicità, della oralità, dell'immediatezza, della continuità, della concentrazione e della massima semplificazione nello svolgimento del processo. Come emerge dalle dichiarazioni del Guardasigilli dell'epoca, i cardini della riforma del 1930 sono stati i seguenti, e cioè: ottenere la massima speditezza nei procedimenti compatibilmente con le esigenze della giustizia, eliminare tutte le superfluità, combattere le cause e le manifestazioni della cavillosità, impedire la degenerazione accademica o teatrale delle discussioni, accrescere il prestigio e la serietà della difesa, reprimere le frodi e le temerarietà processuali, impedire le impugnazioni infondate, elevare l'autorità del giudice, restituire al pubblico ministero le funzioni ritenute a lui proprie, far sì che la giustizia sostanziale avesse sempre il sopravvento sulla giustizia meramente formale.

Il processo penale, così come venne codificato nel 1930, e lo abbiamo detto altre volte, a nostro avviso non è un processo inquisitorio...

PISTOLESE. Signor Presidente, mi pare che il Ministro non da cinque minuti ma dall'inizio dell'intervento del senatore Filetti sia stato distratto da altre cose. Potrei capire per soli cinque minuti, ma non per tutto l'intervento!

ROGNONI, *ministro di grazia e giustizia*. Chiedo scusa agli onorevoli colleghi.

FILETTI... ma è un processo di tipo accusatorio-misto, volto a raccogliere le parti migliori del sistema accusatorio e del sistema inquisitorio, in definitiva le parti più connaturate alla sensibilità storica e giuridica della nostra civiltà.

All'epoca della sua entrata in vigore, esso rispondeva pienamente al grado di maturità civile, al grado di sviluppo del diritto processuale penale nel nostro Stato ed anche fuori di esso. Ciò non comporta però che il codice di procedura penale tuttora operante, a distanza di oltre undici lustri, non debba essere innovato e riformato.

I codici hanno un'importanza ed una vigenza *ad tempus* e non durano per l'eternità! Per questo motivo essi debbono essere adeguati periodicamente alle nuove esigenze della politica, della vita sociale e delle varie Carte costituzionali.

Tra il 1930 ed il 1986 il mondo ed il nostro paese sono profondamente cambiati.

Il modo di pensare, di vivere e di agire della collettività, della società, della famiglia e dei singoli cittadini, i principi della autorità e della libertà, sono intesi e debbono essere realizzati con sistemi e provvedimenti moderni e nuovi, in relazione ed in conformità alla civiltà ed al progresso che avanzano. Conseguentemente, per quanto occorra e nei limiti dovuti, la disciplina processuale deve essere cambiata e ammodernata.

Il Presidente della Repubblica Cossiga ha recentemente ammonito che, in ordine alla amministrazione della giustizia, bisogna voltare pagina. Tale avvertimento non può suonare nel senso dell'annullamento di tutte le pagine precedenti, bensì si deve intendere, a nostro parere, come un invito a rivedere le pagine pregresse, e tuttora operanti, ed utilizzarle quale contributo logico, sociale, giuridico e legislativo nella formazione delle

nuove pagine del diritto e della giustizia. Fra queste nuove pagine è certamente *in primis* la riforma del nuovo codice di procedura penale, nel suo passaggio non da un sistema inquisitorio ad un sistema accusatorio, ma da un già esistente sistema accusatorio misto ad un più netto sistema accusatorio che tuttavia pur sempre non sarà, e non potrà essere, per il nostro paese, un sistema accusatorio puro o perfetto, ma dovrà concretizzarsi in un nuovo e più consono sistema accusatorio misto, nel quale più attenuate rispetto al passato dovranno essere le norme di carattere inquisitorio.

In sintesi, sistema inquisitorio è quello che, prevalendo la difesa dello Stato, si imposta principalmente sulla ricerca delle prove da parte del giudice e su un ruolo del pubblico ministero prevalentemente simile a quello del giudice, mentre sistema accusatorio è quello nel quale, prevalendo la difesa del singolo, il giudice si eleva sia sulla parte privata, sia sul pubblico ministero, pur se questo dovrà comprendere, nelle sue istanze, anche la difesa dell'innocente.

Il sistema accusatorio rappresenta indubbiamente l'evoluzione di fronte al sistema inquisitorio e sostanzialmente attribuisce allo Stato il diritto-dovere di fare giustizia, atteso che lo Stato è Stato in quanto fa giustizia e non in quanto si difende.

Ma *est modus in rebus*: come ho avuto modo di ricordare nel sopracitato mio intervento parlamentare del 1970, attingendo all'insegnamento promanante da un discorso pronunciato da Enrico Ferri alla Camera dei deputati nel lontano 22 maggio 1915 (allora ero appena nato, mentre ora sono alla soglia della quarta età), «un codice di procedura penale deve essere adatto tecnicamente alle esigenze della giustizia penale per la garanzia dei diritti individuali, senza dimenticare la garanzia della collettività sociale, perchè la funzione di difesa contro la criminalità consiste tanto nel non punire gli innocenti, quanto nel condannare i colpevoli».

Le norme processuali penali — mi permetto farne specifica sottolineatura anche stamane — debbono avere uno scopo duplice: la tutela dell'interesse sociale di reprimere la delinquenza e la garanzia della libertà indi-

viduale. L'interesse prevalentemente protetto dalle norme del codice di rito penale ad avviso della mia parte politica, è quello di realizzare il principale fine sociale costituito dalla protezione della società dalla commissione di reati. Correlato e conseguente è l'interesse di garantire la libertà individuale e l'innocenza del cittadino indiziato, imputato o, peggio, erroneamente astretto *in vinculis*.

Non sarebbe condivisibile un sistema di riforma del codice di procedura penale poggiante esclusivamente sull'innocente cittadino innocente. Non può non considerarsi che la società è oggi trascinata e sospinta in un mondo in cui i valori tradizionali e più sacri vengono infranti, in un mondo che soccombe ed induce alla sopraffazione ed alla violenza.

Sarebbe un pessimo codice quello che, ispirandosi soltanto a principi di libertà e di rispetto della persona umana, che legittimamente nessuno vuole vedere lesi o compromessi, dimenticasse che la libertà va intesa come termine inscindibile e conciliabile con l'autorità e trascurasse la difesa del bene comune e la tutela dei diritti della vittima e della società offesa, che lo Stato ha il compito di realizzare senza modificare le sue tradizioni e le sue istituzioni.

Ben venga, quindi, un nuovo codice di procedura penale volto all'attuazione dei principi della Costituzione e all'adeguamento alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale.

Tuttavia, non ci sembra che il testo della legge-delega, costituente il risultato dei numerosi emendamenti apportati all'originaria proposta governativa dalla Camera dei deputati e di quelli, altrettanto numerosi, introdotti dalla Commissione giustizia del Senato, comporti e conforti la voluta, dovuta e prescritta attuazione dei caratteri del vero e proprio sistema accusatorio nel processo penale.

Non tutti i principi ed i criteri elencati all'articolo 2 del testo sottoposto all'esame e alle decisioni di quest'Aula giustificano la qualificazione solennemente enunciata e pretesa.

Non si passa da un processo di per sè

inquisitorio ad un processo di per sè accusatorio, ma si rimane nell'ambito di un sistema esistente, nell'ambito cioè di un sistema misto con accentuazione dei caratteri propri del sistema accusatorio.

D'altra parte, negli stessi Stati Uniti d'America, come è lumeggiato in una nota giornalistica portante il titolo: «Garantismo *made in Usa*», frutto della ricerca e dello studio fatti di recente da un nostro illustre giurista, e come ieri sera e stamane è echeggiato in quest'Aula (negli interventi dei senatori Martorelli e Russo) il sistema accusatorio, grazie al quale le prove a carico e a difesa dell'imputato vengono assunte per la prima volta al dibattimento e viene praticata quella prova del fuoco, che è la *cross examination*, cioè il controesame dei testimoni di accusa condotto dalla difesa e viceversa, esiste ed opera soltanto per i reati tradizionali, costituenti espressione della delinquenza individuale.

Il sistema cambia completamente, posto che devesi affrontare la criminalità organizzata, la corruzione dei pubblici poteri oppure nei casi che richiedono indagini lunghe e complesse. In queste situazioni trova applicazione un modello iniziale fortemente inquisitorio nel quale l'assoluta segretezza delle investigazioni preliminari esclude qualsiasi forma di partecipazione della difesa e di contraddittorio con l'accusa. La decisione squisitamente politica di iniziare le indagini e di avvalersi dell'eventuale collaborazione di uno o più pentiti, di cui il Governo si assume la responsabilità, fa capo al Ministro della giustizia da cui dipendono i procuratori federali dei singoli distretti.

Esistono quindi nel sistema processuale americano due grandi modelli processuali, profondamente diversi e radicati nella tradizione e nel costume senza che nessuno parli di legislazione eccezionale o di emergenza. Tuttavia, il particolare modello ivi applicato ai processi di criminalità organizzata o di corruzione dei pubblici poteri concilia il diritto di difesa degli imputati con la segretezza delle indagini e con la tutela dei testimoni esposti alle vendette e alle ritorsioni dei complici. Specifiche incombenze infatti sono demandate in sede di indagini ad un organo collegiale di estrazione popolare, la *Investi-*

gation Grand Jury: questa, formata da almeno sedici giurati e dotata di poteri istruttori molto vasti, simili a quelli del nostro pubblico ministero o giudice istruttore, può persino coattivamente costringere l'appartenente ad una organizzazione criminale o il pubblico ufficiale corrotto a trasformarsi in testimone d'accusa, a deporre cioè contro se stesso o contro i complici con l'assicurazione della immunità penale per i reati di cui è costretto ad autoaccusarsi. Le investigazioni della *Grand Jury*, che possono protrarsi anche per un anno e più, si concludono con l'emissione dell'atto di accusa contro gli imputati, che solo in tale momento per la prima volta vengono ufficialmente a conoscenza dell'esistenza dell'inchiesta, e con l'attuazione dell'eventuale provvedimento di cattura; ma il contenuto delle dichiarazioni rese contro gli imputati può rimanere segreto fino al dibattimento, fino al momento cioè in cui il difensore procede al controesame dei testimoni d'accusa, cercando di minarne la credibilità e l'attendibilità. È altresì previsto un sistema di meccanismi e garanzie per evitare il rischio che la segretezza delle indagini possa produrre colossali montature giudiziarie contro imputati innocenti e, quel che è di rilevante importanza, è prescritto che la decisione di utilizzare la collaborazione dei cosiddetti pentiti non è lasciata, come avviene nel nostro paese, al singolo pubblico ministero o giudice istruttore, ma è demandata per competenza ad uffici governativi altamente specializzati, addetti al compito di una valutazione preliminare sull'attendibilità e serietà del testimone, sui vantaggi processuali connessi alla sua utilizzazione, sui costi del programma di protezione che dovrebbe essere organizzato per tutelare la situazione sua e dei suoi familiari. Correlativamente, ed è questa la garanzia che presenta maggior interesse, i verbali degli interrogatori e tutta la documentazione raccolta dalla *Grand Jury* non sono posti a disposizione dei giurati popolari del dibattimento, ma possono essere utilizzati solo dall'accusa e dalla difesa nel corso dell'esame incrociato degli imputati e dei testimoni. Ne consegue che i giurati formulano il verdetto solo sulla base delle impressioni dirette ricavate dal comportamento

e dalle risposte degli imputati e dei testimoni durante la *cross examination*. Un modello processuale di tale natura — conclude l'autore della nota giuridica — è praticabile solo in un sistema che prevede la discrezionalità dell'azione penale, e cioè consente all'organo dell'accusa di stabilire, secondo criteri di opportunità, di convenienza e di economia processuale, a quali indagini dare corso e contro quali imputati: in genere, non più di cinque o sei, cioè i capi del gruppo criminale, rinunciando, ad esempio, al processo nel caso in cui i costi e gli oneri per le strutture giudiziarie sono ritenuti maggiori dei vantaggi connessi alla condanna degli imputati.

Queste differenze di fondo rendono evidentemente improponibile qualsiasi forma di meccanica trasposizione del modello americano, non fosse altro perchè in Italia mancano i presupposti politici e culturali per passare ad un sistema di azione penale discrezionale.

Un'attenta riflessione su come, nella patria del sistema accusatorio, vengono affrontati i processi di criminalità organizzata o di corruzione dei pubblici poteri può però aiutarci a renderci conto che forse in Italia stiamo inseguendo l'obiettivo, di fatto incompatibile con le strutture giudiziarie di qualsiasi paese, di processare tutti gli appartenenti ad una associazione criminale noti alla giustizia, e di assicurare, nel contempo, a tutti le garanzie del contraddittorio e del diritto di difesa nel corso dell'intero procedimento.

D'altra parte, come ha opportunamente evidenziato il procuratore generale della Corte di cassazione, Carlo Maria Pratis, nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 1985, «a differenza di molti Stati che, assegnando alla potestà punitiva un connotato di discrezionalità, perseguono solo una parte degli illeciti penali, nel nostro ordinamento vige il principio della obbligatorietà dell'azione penale, sancito dall'articolo 112 della Costituzione». Da ciò deriva che il nuovo processo di procedura penale deve misurarsi con il carico veramente imponente dei procedimenti registrati ogni anno che, secondo i dati dell'Istituto centrale di statistica, superano i 5 milioni. Nel nostro paese, solo in limiti assai contenuti può essere rece-

pito il modello anglosassone. L'introduzione dell'istituto del patteggiamento, presente in tutti gli ordinamenti di tipo anglosassone, è, ad esempio, condivisibile perchè con il conseguimento dell'accordo tra imputato, pubblico ministero e giudice, dovrebbe consentire la definizione di moltissimi procedimenti in tempi brevi ed accelerati e dovrebbe avere un riflesso positivo in tutto il campo procedurale, in quanto servirebbe a liberare uomini e mezzi che potranno dedicarsi ai processi di maggiore rilevanza e gravità, a quei processi nei quali è coinvolta una criminalità sempre più crescente, preoccupante e pericolosa, che purtroppo si è rapidamente attrezzata con i più moderni e sofisticati mezzi tecnologici ed operativi in raffronto alle vetuste e assai carenti strutture soggettive ed oggettive di cui tuttora la giustizia italiana dispone.

È da valutare positivamente, pertanto, l'ampliamento dei casi di possibile ricorso al rito del patteggiamento proposto dalla Commissione giustizia del Senato.

È questa una delle modifiche che il testo legislativo al nostro esame apporta alle proposte vagliate e votate dalla Camera dei deputati, nel quadro ed in esecuzione delle idee-guida fondamentali del nostro processo penale che l'illustre senatore Coco, nella sua ampia ed approfondita relazione trasmessa all'Aula, sinteticamente individua ed indica nella preminenza e autonomia della istruttoria dibattimentale condotta sotto il rito dell'interrogatorio incrociato rispetto alle acquisizioni delle indagini preliminari, nella piena e netta separazione in ogni fase del rapporto processuale tra il ruolo, i poteri e le strutture dell'accusa ed ogni potere decisionale, nella dialettica paritaria tra accusa e difesa nel dibattimento e nell'acquisizione di ogni atto di rilevanza probatoria ai fini decisori.

Per ragioni di brevità e per evitare inutili ripetitività o parafrasi siamo indotti a non soffermarci sugli specifici principi e criteri direttivi e sulle procedure promananti dalle richiamate idee-guida che la nostra parte politica dichiara per larga parte di condividere avendo tra l'altro dato il suo apporto responsabile nella formazione e nell'acquisizione di esse. Tuttavia, non possiamo esimer-

ci da qualche riflessione su alcuni punti modificati dalla Commissione giustizia ai quali attribuiamo particolare rilevanza. Infatti, non riscontriamo fondate ragioni che possano giustificare la soppressione della norma di delega concernente l'emanazione di nuove disposizioni sul patrocinio per i non abbienti con indicazione dei presupposti soggettivi ed oggettivi per poter godere del beneficio. Riteniamo che la riformulazione e la modernizzazione del cosiddetto gratuito patrocinio sono connaturate e correlate alla riforma del nuovo codice di procedura penale che non può certamente obliare o peggio disattendere l'esigenza del cittadino di essere efficacemente difeso (*interruzione del senatore Leone*) sia quale imputato sia quale parte lesa anche quando è povero.

La mia parte politica, nell'altro ramo del Parlamento, ha espresso netta contrarietà alla soppressione della formula assolutoria per insufficienza di prove sotto il duplice riflesso che il dubbio fa parte della condizione umana e della consapevolezza che il giudice prima di tutti deve avere nei confronti della realtà e che nel processo vi possono essere elementi inducenti il giudice a dubitare e a credere che il dubbio debba essere risolto a favore dell'inquisito (*in dubiis pro reo*). Al riguardo la Commissione giustizia del Senato ha modificato il punto 12 dell'articolo 2 relativo alla previsione delle diverse formule di assoluzione o di proscioglimento, specificando chiaramente che si ha mancanza di prova anche quando essa è insufficiente o contraddittoria e stabilendo l'obbligo di enunciare nel dispositivo la causa specifica dell'assoluzione o del proscioglimento.

In effetti sono stati in buona misura rimossi i dubbi ed i timori da noi estrinsecati. Tuttavia non possiamo non rilevare che il riferimento alla contraddittorietà della prova ci lascia perplessi perchè l'aggettivo «contraddittoria» attiene alla valutazione della prova (propria della motivazione) più che al risultato della valutazione stessa (esistenza, insufficienza o mancanza della prova) che è proprio della formula assolutoria, e perchè l'obbligo di enunciare nel dispositivo la causa specifica dell'assoluzione pone il dubbio se nel dispositivo stesso debbasi eventual-

mente specificare, tra le cause dell'assoluzione, l'insufficienza o la contraddittorietà della prova.

Il mio Gruppo parlamentare aderisce invece pienamente alle modifiche apportate alle direttive nn. 23 e 24 che tra le formule decisorie che vincolano il giudice civile hanno inserito quella relativa alla illiceità penale del fatto in modo che l'azione civile è preclusa quando la *causa petendi* si concretizza in un fatto di cui il giudice penale ha già escluso la illiceità e quella correlata ad una pronuncia penale di esclusione della responsabilità per fatto compiuto in adempimento di un dovere o per esercizio di una facoltà legittima atteso che, essendo già esclusa l'illiceità, anche nel procedimento civile viene a difettare il requisito o presupposto della ingiustizia del danno.

Reiteriamo per converso, anche in questa sede, netta contrarietà alla attribuzione dei poteri, spettanti nel processo all'offeso del reato non costituito parte civile, in favore di enti o associazioni aventi finalità di tutela degli interessi lesi. E ciò anche se su tale punto il nuovo testo al nostro esame, mentre da una parte demanda al legislatore delegato la previsione di particolari forme di intervento in termini più estensivi (non solo nel dibattimento ma anche nel giudizio), d'altra parte subordina l'intervento per l'esercizio dei predetti poteri al costante consenso della parte offesa e stabilisce che il consenso non può essere prestato a uno o più degli enti o associazioni accreditati ad intervenire *ad adiuvandum*.

Non è a nostro avviso ammissibile, tanto meno è conferente, la presenza nel processo di parti civili che tali non sono, le quali, lungi dal contribuire a quella rapidità costituente uno dei cardini della riforma, serviranno ad «inceppare» sempre più l'*iter* processuale introducendo nel giudizio elementi divaricanti estranei, atti a vulnerare il principio secondo cui l'interesse della collettività non può che essere rappresentato da chi nel processo persegue, con l'accusa, tale interesse.

Condividiamo largamente la disciplina delle misure di coercizione personale, così come modificata dalla Commissione giustizia, che,

compatibilmente con le insopprimibili esigenze istruttorie e di tutela della collettività, raccomanda un più ampio *favor libertatis*. Tuttavia riteniamo, in conformità al parere espresso dal relatore, che sia opportuno mantenere soltanto il termine di un anno di custodia cautelare per il rinvio a giudizio ed un congruo termine globale e complessivo per la durata massima di detta custodia, rimettendo al legislatore delegato l'eventuale previsione delle scadenze intermedie.

Consenzienti ci trovano pure le direttive, di cui all'articolo 3, tese ad adeguare la disciplina del processo minorile ai principi generali del nuovo processo penale e ad assorbire le disposizioni processuali contenute in altri progetti di legge, che peraltro ben possono essere esaminati e varati nel corso tra l'approvazione della legge-delega e la formazione e l'entrata in vigore del nuovo codice di rito.

Soltanto queste breve sottolineature riteniamo di fare, riservandoci di intervenire in sede di esame degli emendamenti.

Nel suo complesso il nuovo testo della legge delega ci appare interessante e largamente accettabile, perchè generalmente recepisce avanzate conquiste del nostro costume giuridico e sociale che non consentono di essere pretermesse.

Non siamo del parere del compianto professore Pietro Nuvolone che ritenne di configurare nel progetto di delega approvato dalla Camera dei deputati «un processo penale ibrido, mezzo inquisitorio e mezzo accusatorio, all'inizio del quale vi è, in partenza, una istruttoria sommaria del Pubblico Ministero, mascherata da inchiesta preliminare, oscillante tra il garantismo e la severità, e, in arrivo, lo spettacolo anglosassone della *cross examination*: indice di un legislatore incerto, combattuto da esigenze diverse e contrapposte, disancorato, al fondo, da ogni sicura tradizione, e quindi privo di quella base di consenso comune che è indispensabile per ogni codificazione».

Non siamo d'accordo con l'illustre giurista che, auspicando rimedi drastici per risolvere l'ormai intollerabile crisi della giustizia penale, opinò che lo strumento della delega non fosse il più idoneo e auspicò una politica

legislativa di piccoli passi, accompagnata dalla concessione di mezzi più adeguati per far funzionare la macchina della giustizia.

Siamo convinti che la legge-delega ed il futuro codice di procedura penale italiano, che dovrà essere enucleato secondo i principi ed i criteri direttivi da essa dettati, potranno positivamente servire ad attenuare le attuali ingenti disfunzioni della giustizia anche se non produrranno effetti miracolistici. Il nuovo codice processuale penale, infatti, non potrà da solo risolvere gli incancreniti problemi della giustizia che travagliano il nostro paese e forse, nelle prime esperienze, non varrà ad assicurare una giustizia rapida ed efficiente, ma aggraverà il già gravissimo stato di crisi della giustizia.

È assolutamente necessario ed urgente assegnare maggiori somme nel bilancio della giustizia, modernizzare ed incrementare rilevante i servizi, aumentare e meglio professionalizzare, specializzare, responsabilizzare, spolicizzare e distribuire congruamente nelle nuove costituite circoscrizioni i giudici, potenziare gli organici degli ausiliari, costruire nuovi edifici giudiziari e nuovi stabilimenti carcerari, adottare tutt'altri provvedimenti idonei a rendere più efficienti tutte le strutture soggettive ed oggettive che operano nell'ampio quadro della giustizia.

A tutto ciò si deve provvedere nei tempi brevi con spirito di servizio e con elevato senso di responsabilità; in difetto, approvando la legge-delega e realizzando il nuovo codice di procedura penale, avremmo fatto soltanto un esercizio accademico e teorico ingannando e deludendo il popolo italiano, nonchè denegandone le legittime attese. (*Applausi dalla estrema destra, dal centro e dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

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

LEONE. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, se io dovessi giudicare serenamente *extrinsecus*, da estraneo a questa Assemblea, ignorandone gli orientamenti politici e talune svolte, dovrei già in questo momento fare un bilancio e dire:

questo disegno di legge non deve essere approvato, perchè negli interventi degli oratori che mi hanno preceduto non ho trovato una sola parola di approvazione di questo codice, ma piuttosto parole di rassegnazione accompagnate da una sequela di indicazioni contrastanti con l'approvazione di tale provvedimento.

L'intervento del senatore Filetti, un acutissimo intervento — dico questo non perchè abbia pronunciato parole di cortesia nei miei riguardi — dal punto di vista dottrinale e della conoscenza del processo penale, basterebbe come emblema per dire che questa è una legge suicida.

È triste che, a distanza di pochi giorni dall'approvazione della legge sull'amnistia, abbia usato la stessa espressione, e la Camera dei deputati proprio in questi giorni ha dichiarato che quella legge non è soddisfacente. È triste, ripeto, che io debba ridire in questa occasione che quella al nostro esame è una legge suicida; ma, cosa più grave, mentre la legge di amnistia opera *una tantum*, sicchè anche se contiene errori, anche se lascia dei solchi, anche se lascia insoddisfazioni, quello che è stato è stato, *factum infectum fieri nequit*, questa riforma deve incidere su alcune generazioni, non dico sulla mia che è sul viale del tramonto. È una legge che deve accompagnare generazioni e dovrebbe sostituire un codice del quale giustamente il collega Filetti ha rivendicato la serietà e la rispondenza alla nostra tradizione, anche se vi era qualche concessione al regime del momento.

Vorrei ricordare, per mia soddisfazione personale, che quando il compianto ministro della giustizia Tupini, subito dopo la Liberazione, si accingeva a modificare i codici, ebbe la cortesia di farmi l'onore di invitarmi a Napoli perchè diventassi membro della commissione di riforma del codice di procedura penale. Gli risposi rispettosamente che quello non era il momento per modificare i codici, affermazione che poi ho ribadito su qualche rivista.

Il codice di procedura penale del 1930, pur con molte novelle, con sofferte modifiche anche da parte della Corte costituzionale, è

ancora vigente ed è un modello tuttora non facile da superare. Vorrei, a questo punto, dire che questa legge di delega per la riforma del codice di procedura penale giunge in un momento inopportuno, in un momento nel quale assistiamo, come dissi in tema di amnistia, ad una specie di fervore legislativo e riformistico, che non so se nasconda carenze di Governo (non mi permetto di esprimere giudizi politici), carenze fra i partiti ed anche supposte mancate iniziative del Parlamento. Dopo oltre 30 anni, voglio rivendicare al mio Governo del 1963 la presentazione della prima legge per la riforma dei codici. È vero che era un Governo-ponte, signor Presidente, e sotto i ponti passa l'acqua e l'acqua porta tutto, la parte buona ed i detriti. Ho sottomano il disegno di legge n. 557, presentato alla Camera nella seduta del 10 ottobre 1963, intitolato: «Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma dei codici». Il sottoscritto, presidente di quel Consiglio dei ministri, condivise con i Ministri la responsabilità di presentare una delega per tutti i codici. Guardate quale fu la richiesta di delega per la procedura penale: 7-8 punti, non un testo di circa 30 pagine come oggi. Sembra che il Governo, la Camera e la Commissione si siano quasi dilettrati a poter scrivere norme, a poter formulare persino le eccezioni, a scendere nel dettaglio creando o possibili contraddizioni, professor Gallo, fra la delega e la legge delegata, o grossi vuoti. Non vorrei essere ingeneroso e cattivo, dicendo che dopo 30 anni...

GALLO. Se ci sono contrasti con la legge delegata, questo non è imputabile alla legge delega: sarà un difetto della legge delegata.

LEONE. Siamo d'accordo, non sarebbe imputabile. Per la legge delega non vorrei essere cattivo, ma ho notato questo: *parturient montes* ed il seguito la lascio a voi. Una legge-delega di codice non d'evessere così dettagliata e minuziosa.

Lo schieramento contrapposto parla con frequenza di accusatorio e di inquisitorio: ma sfido chiunque a presentarmi uno schema preciso dei due sistemi. Sfido chiunque a potermi delineare che cosa sia il sistema

accusatorio e che cosa sia il sistema inquisitorio perchè, attraverso tutti i libri e tutte le ricerche, risultano commistioni fra l'uno e l'altro, determinate probabilmente dal fatto che non è stato possibile mai dare integrale attuazione ad uno dei due metodi perchè era improponibile questa possibilità.

Ebbene, non voglio citare testi sacri, che avevo pronti, da Pessina (il grande patriarca del diritto penale del secolo scorso) in poi; voglio soltanto ricordare una persona cara al senatore Gallo, Neppi Modona, che è un suo valoroso allievo e che — sia ben chiaro — non appartiene alla parte politica del senatore Gallo.

Neppi Modona dichiara: «Sono venuto qua dall'Italia, da circa due mesi sono negli Stati Uniti per condurre» — ne ha già fatto cenno il senatore Filetti — «una ricerca proprio su queste tematiche, anche in vista della riforma del nostro codice. Ma quel tipo di garanzie, con particolare riferimento al problema dei pentiti, non sono ancora riuscito a trovarle e, anzi, comincio a credere che non esistano affatto, almeno nei termini in cui vorremmo prenderle a modello per la riforma del nostro processo penale».

E poi — mi guardo bene dal leggermi tutto l'articolo — conclude dicendo: «Questo sistema americano non trova alcuna possibilità di inserimento nel sistema italiano».

Qual è quindi la mia impostazione, in breve? Piantiamola con la questione del sistema accusatorio e sistema inquisitorio, poiché cadremmo tutti nell'errore, e soprattutto non facciamo riferimento a certe autorevoli affermazioni del tutto generiche (per cui poi siamo stati costretti a far la chiosa, a ricorrere ai vocabolari per sapere il significato dell'espressione «voltare la pagina»: vuole dire annullare completamente il passato o — come diceva il senatore Filetti — aggiustare, modificare, adattare quello che si è detto prima?). Siamo liberi e quindi, proprio per noi stessi, lasciamo fuori l'accusatorio e l'inquisitorio e, anche se dovessimo accettare tutto l'accusatorio, vedremmo che questo non è stato realizzato nel disegno di legge in esame.

Vengo immediatamente allo svolgimento dei miei brevi rilievi, contenuti anche negli

emendamenti da me presentati al disegno di legge in discussione, che, signor Presidente, si debbono intendere in gran parte svolti nel corso di questo mio intervento, a meno che non chieda alla sua cortesia di darmi la parola al momento opportuno. Comunque, in linea generale, vorrei illustrare in questo momento anche tali emendamenti.

Anzitutto, vorrei rilevare la mancanza assoluta delle strutture materiali e personali, cui faceva cenno anche il senatore Filetti, il quale, dopo aver dichiarato che avrebbe votato a favore del disegno di legge, ha fatto presente che occorrono le carceri, le preture, i tribunali, le cancellerie, i funzionari, i magistrati, occorre una diversa impostazione culturale. Non potete, infatti, dire ad un magistrato di cinquant'anni, che ha studiato sui nostri libri, riferiti al codice vigente, che dall'oggi al domani vi è una legge che cambia completamente il sistema e occorre adeguarsi ad essa.

Pertanto, voi del Governo, avreste avuto il dovere di presentare, di realizzare prima le strutture (cosa che si chiede da decenni) e poi provvedere alla legge-delega in questi sensi. In questo caso si è addirittura capovolta la situazione.

A chi riferivo questa mia preoccupazione chiedendo come si fa a varare questo codice con quel tribunale di Piazzale Clodio o con quella pretura rifugiata in ex caserme o con il procuratore generale nascosto nel vecchio «Palazzaccio» per tutelarsi dai pericoli del terrorismo, mi ha risposto che occorre cominciare da una parte: e allora cominciamo dalla parte del codice, cioè dalla parte che dovrebbe venire dopo. Prima una cosa e poi l'altra, uno e due. Noi, invece, mettiamo il due al posto dell'uno: abbiamo anche modificato l'aritmetica giudiziaria!

Il secondo rilievo è che questo processo che si sta per creare o per lo meno per delineare non accelera bensì rallenta il processo. In sostanza, vi sono tre istruttorie, onorevoli colleghi: la prima è l'istruttoria della polizia e del pubblico ministero, che può arrivare — se non vado errato, perchè, tra le altre cose, non per colpa del relatore che ha fatto opera pregevole, di cui gli do pieno riconoscimento, ma per l'impostazione

da parte del Governo e della Camera il testo è intricato ed affastellato — fino a dodici mesi.

E badate che è un termine ordinatorio: tutti i termini che si pongono al funzionario sono termini non perentori, nel senso che non vi è la sanzione per la inosservanza degli stessi.

GALLO. È un termine ordinatorio.

LEONE. Infatti, senatore Gallo, mentre da una parte si sostiene che entro tre giorni occorre dichiarare l'impugnazione, per cui al terzo giorno «scende la mannaia» sul diritto d'impugnazione, dall'altra se il giudice ha determinati termini di tempo, ad esempio un mese, per ottemperare ad un certo compito, tali termini non hanno sanzioni e attualmente tali termini imposti ai giudici, anche se non per colpa loro, non vengono mai rispettati: ad esempio, la sentenza dovrebbe essere depositata entro quindici giorni, quando esistono sentenze d'assise che vengono depositate dopo due anni.

Vi è quindi una prima istruttoria da parte della polizia e del pubblico ministero, l'esame del giudice nell'udienza preliminare, che è una specie di camuffamento del ruolo del giudice istruttore, e poi vi è l'istruttoria dibattimentale. Ciò non aumenta la garanzia difensiva, anzi la appiattisce. L'esclusione dalla fase degli atti compiuti del pubblico ministero, se ho ben capito, il punto 39, è cosa di una gravità eccezionale come è grave soprattutto il fatto (e vi prego di fare attenzione su questo punto perchè forse sarebbe sufficiente per rimandare indietro il disegno di legge in esame) che questo disegno di legge è imperniato sul binomio prove ammesse in dibattimento-prove non ammesse in dibattimento. Ed allora, qui occorre considerare che nel processo penale attuale si realizza una conquista secolare, quella del libero convincimento del giudice, che significa che il giudice può attingere da qualunque parte il proprio convincimento. E noi nei nostri lavori ci occupiamo anche delle prove illecite, cioè se siano ammesse o meno. E vi è qualcuno, come chi ha l'onore di parlare, che ha distinto tra prove illecite nel momen-

to in cui vengono formate, che non sono ammesse, e prove illecitamente procurate (una registrazione — e se ne fanno tante — che attraverso un mascalzone giunga nelle mani del magistrato costituirebbe pertanto una prova). I nostri predecessori sulla cattedra e del foro hanno conquistato il principio del libero convincimento del giudice, per cui è stato bocciato il principio delle prove legali di cui ci si serviva nel secolo scorso, in base al quale si diceva: *unus testis, nullus testis*.

Prima ci si affidava esclusivamente a prove legali, tanto che la prostituta non poteva essere creduta, che la persona soggetta a determinate sanzioni non poteva essere creduta. Ed ora, dalla distinzione tra prove legali e prove ammesse siamo tornati, non per quell'aspetto, ma per un aspetto puramente formale, a stabilire la distinzione tra prove ammesse in dibattimento e prove vietate in dibattimento.

Aggiungo poi questo: voi conoscete l'Italia ed anche il buon cuore dei testimoni; certe volte il buon cuore è anche la pistola sulla nuca. Ebbene, volete forse impedire che un testimone in dibattimento possa modificare ciò che ha detto alla polizia ed al pubblico ministero? Che ad un imputato che ha confessato alla polizia ed al pubblico ministero non possa essere rinfacciata la sua confessione mi pare veramente assurdo, tanto è vero che il senatore Vassalli, che è uno di coloro che ha concluso per l'accettazione del disegno di legge, ma non ne sembrava convinto...

GALLO. È stata un'accettazione rassegnata!

LEONE.... diceva che sarebbe stata necessaria un'attenta riflessione dell'Assemblea su questo punto. Ora, basterebbe soffermarsi su questo punto e rinviare il disegno di legge in Commissione perchè venga risolto questo quesito da parte della Commissione o del Ministro: è possibile che convivano insieme il principio del libero convincimento del giudice e il principio delle prove discriminate, prove utilizzabili e prove non utilizzabili, perchè già questo disegno di legge riassume una certa sua dignità?

Quarto punto. Intervenni abbondantemente nel 1970 in quest'Aula per una legge analoga (perchè questa è una legge che va e torna, una specie di «folletto» che si presenta e poi sparisce), e anche allora io fui accusato di essere sostenitore di un sistema inquisitorio, borbonico, reazionario, superato, mentre c'erano i difensori del cosiddetto sistema accusatorio — a modo loro — ai quali io feci questa domanda: quando voi stabilite la *cross examination* (alla quale sono favorevole, era veramente scellerata quella del precedente disegno di legge, che impediva al giudice di fare domande; la ricorda, onorevole Gallo?), quando voi consentite che il dibattimento sia — come deve essere — non elusivo ma costruttivo, mettete di fronte a un grande avvocato, ad esempio, ad un Marcello Gallo, un giovane laureato, un procuratore legale. Con questa *cross examination*, in cui bisogna stare alle spalle del proprio cliente per difenderlo, per sostenerlo, per difenderlo dall'avversario, che non è più il giudice (e non sarebbe stato mai il giudice) ma è il difensore della parte opposta, risolvete il problema del povero e del gratuito patrocinio, che mi pare abbiate perfino cancellato da questo disegno di legge. Era una legge da fare prima della riforma della procedura penale, vero, onorevole Ministro?

ROGNONI, *ministro di grazia e giustizia*. Si farà, questa legge, onorevole Leone: si farà la legge sull'accesso alla difesa nel processo penale.

LEONE. Ma in che senso? Non all'acqua di rose! Deve essere fatta nel senso, a mio avviso, di creare una specie di Avvocatura di Stato, differenziata da quella attuale, che siano quindi presi degli avvocati destinati soltanto alla difesa dei poveri e stipendiati dallo Stato.

MITROTTI. Bisognerebbe prima trovare questa specie.

LEONE. Vale a dire?

MITROTTI. Bisognerebbe trovare prima questa «vocazione», perchè in questi termini credo che si debba parlare di «vocazione».

LEONE. Vocazione per fare l'avvocato dello Stato per i poveri?

MITROTTI. Abbiamo visto nell'Avvocatura dello Stato quello che c'è!

LEONE. Ci sono degli ottimi avvocati nell'Avvocatura dello Stato! Per quello che mi risulta, se avessi una causa civile e potessi scegliere un avvocato — ma non hanno libertà professionale — sceglierei un avvocato dello Stato.

Su un altro punto che mi preoccupa faccio domanda al relatore: quando si assume lo *status* di indiziato o di imputato? In senso contrario sembrerebbe andare (dico «sembrerebbe» perchè gli articoli sono veramente contorti) il progetto del 1968 in cui c'era la questione dell'assunzione della qualità di imputato o di indiziato; io non so, con questo procedimento, se e quando si assume la posizione di indiziato e di imputato e si ha diritto alla comunicazione giudiziaria. Non dite che sono innamorato della comunicazione, perchè dell'avviso di procedimento fui io il proponente più volte in tanti congressi e in tante leggi: chiamatela come volete, abolite anche lo scritto, fate quello che credete: comunque non si può dire, come si dice, che solo perchè la comunicazione giudiziaria ha avuto effetti opposti a quelli che si credeva di ottenere noi la aboliamo. No: voi dovete abolire gli effetti opposti; dovete punire il magistrato che lascia uscire la notizia, punire il giornalista o chiunque la porti in circolazione: il senatore Vassalli ha ricordato che c'è innanzi alla Commissione giustizia un disegno di legge sulla diffamazione per quanto riguarda specialmente la comunicazione giudiziaria proprio da me presentato.

Non condivido assolutamente il patteggiamento ed in proposito mi rifaccio alle acute osservazioni del senatore De Cataldo. Questo patteggiamento, infatti — di cui si è occupato a lungo anche il senatore Filetti — è contrario alla nostra tradizione, al nostro senso di giustizia e — secondo me — umilia il magistrato. Manca in realtà una disciplina dei maxiprocessi; già ieri il senatore Vassalli metteva in evidenza questa carenza, vale a

dire — ripeto — una mancanza di disciplina precisa dei maxiprocessi.

Non condivido, inoltre, l'archiviazione affidata al pubblico ministero. Al riguardo, non ho capito — forse è colpa mia — se poi vi è la possibilità o meno di impugnazione presso il procuratore generale.

GALLO. Questa previsione è stata superata, signor Presidente. Vi era stata una proposta in tal senso, ma poi siamo ritornati alla competenza del giudice.

LEONE. Chiedo scusa, ma così era scritto nella relazione.

Un punto sul quale sono poi irremovibile è quello relativo all'abolizione dell'insufficienza di prove. Anche in questo caso, è valido lo stesso discorso fatto a proposito della comunicazione giudiziaria. Si dice: poichè l'insufficienza di prove arreca dei danni, dei pregiudizi per i concorsi o per altre possibilità di vita dell'imputato, noi aboliamo tale formula al fine di evitare tali danni. Ma allora, dico io, perchè non aboliamo le conseguenze dell'insufficienza di prove, perchè non scriviamo un articolo in cui si dice: l'assoluzione o il proscioglimento per insufficienza di prove non comporta alcuna conseguenza penale, disciplinare o di altra natura a carico dell'imputato? Conserviamo però tale previsione. Quanti magistrati, con cui mi è accaduto di parlare in questo ventennio della riforma del processo, si sono espressi tutti in senso contrario all'abolizione di tale formula. Il magistrato ritiene che l'insufficienza di prove sia un rifugio per il suo dubbio, per la sua incertezza, per non condannare persona per la quale non abbia l'assoluta sua convinzione. Ma se, a un certo momento, voi gli dite che la formula è o proscioglimento per non aver commesso il fatto o perchè il fatto non costituisce reato, o condanna, il magistrato potrebbe essere portato anche alla condanna. Ma dico di più: voi credete di aver abolito la formula dell'insufficienza di prove, ma essa rivive nella motivazione. Infatti, il magistrato motivando la sua sentenza dirà: ci sono le seguenti prove, ma esse, a confronto di queste altre, in senso contrario per me non sono sufficienti. Che poi egli usi la formula finale

in cui non si parli più di insufficienza di prove, questo mi sembra inutile. Facciamo infatti l'ipotesi che io investissi una persona e dicessi: tu sei stato sotto processo ed assolto per insufficienza di prove, e che questo mi querelasse per diffamazione ed io portassi la sentenza nella quale si legge che le prove erano insufficienti; ebbene quale magistrato mi condannerebbe per diffamazione? La sostanza è insufficienza di prove, la formula non c'è perchè il codice l'avrebbe soppressa.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, devo fare un ultimo rilievo, che attiene anche ad un mio emendamento, e cioè vorrei esprimere la mia contrarietà assoluta alla modifica della contestazione. È detto infatti ad un certo punto che il giudice può modificare la contestazione o fatti relativi ad essa. Vi è al riguardo un emendamento del Ministro che riguarda però solo la seconda parte ossia i fatti relativi all'imputazione. Una delle garanzie fondamentali che abbiamo conquistato faticosamente è la correlazione tra accusa e sentenza (articolo 477 del codice di procedura penale). Quando si inizia un procedimento si inizia per un determinato fatto, con un suo determinato *nomen iuris*. Ebbene, il *nomen iuris* appartiene al giudice, il fatto appartiene alla giustizia, è obiettivo. Se il fatto muta, il giudice ha la procedura per far attivare altro processo, ma non si può consentire che possa cambiare e modificare il fatto della contestazione e peggio ancora che possa contestare fatti connessi a quello contestato. Onorevoli senatori, richiamo la vostra attenzione su questo punto ai fini di stabilire di riprodurre l'articolo 477. Infatti, se c'è un articolo nel codice vigente scritto bene e ben studiato ed elaborato da dottrina e giurisprudenza è proprio l'articolo 477.

Signor Presidente, onorevoli senatori, vi ho espresso soltanto alcune delle mie preoccupazioni leggendo questo disegno di legge ma soprattutto leggendo la relazione pregevole ma giunta così in ritardo che le si è potuto dare soltanto uno sguardo frettoloso. Ritengo che basterebbe uno solo degli argomenti adottati da me e dai miei colleghi perchè questo disegno non passi immune e indenne da questa Assemblea e torni alla Camera dei

deputati e non solamente per alcune piccole modifiche apportate. Mi auguro comunque che voi votiate contro questo provvedimento rigettandolo in pieno per consentire al Governo o a dei colleghi di presentare una proposta di delega che sia più conforme alla nostra tradizione, ai nostri principi, a quello che abbiamo appreso, a quello che abbiano insegnato e soprattutto a quelle che sono le esigenze del paese. *(Applausi dal centro, dalla sinistra e dall'estrema destra. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. Onorevole senatore, lei ha detto che intendeva come illustrati nel corso del suo intervento anche alcuni suoi emendamenti. In considerazione della gravità dei concetti da lei espressi, mi sembra importante che lei, quando si passerà all'esame degli emendamenti, illustri le sue proposte in presenza di un'Assemblea che, dovendo votare, sarà più numerosa e pienamente cosciente dei problemi da lei evidenziati.

LEONE. Signor Presidente, lei mi vuol costringere ad essere presente in Aula. La ringrazio di ciò.

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

VITALONE. Signor Presidente, onorevoli senatori, appena un mese fa, concludendo in quest'Aula il dibattito sul disegno di legge di amnistia e di indulto, ricordavo come in una feconda stagione di importanti modifiche ordinamentali — dalla legge del 31 luglio 1984, n. 400, sulla competenza pretorile, al

nuovo regime delle impugnazioni, dall'estensione del rito direttissimo, fissato nell'articolo 3 della legge del 27 luglio 1984, n. 397, ai tormentosi aggiustamenti dei termini della custodia cautelare e alle importanti novità introdotte nella disciplina penitenziaria — l'approvazione della delega per il nuovo codice di procedura penale rappresentasse un progetto ambizioso ma realizzabile, una conquista di civiltà che la IX legislatura non avrebbe dovuto fallire per riscattare la mortificante memoria di una lunga serie di ritardi e di inadempienze legislative, il cui costo — in termini di sofferenza della legalità del sistema — non è facilmente determinabile. Più di dieci anni dalla prima legge di delega e, ad oggi, una storia lacerante ed aspra, affannosa e triste, di vicende sanguinose e buie ha attraversato la vita democratica, misurando, all'impatto con le pur fragili, ossidate e obsolete strutture del processo, una insospettabile capacità di resistenza, di forza, di tenuta e di risposta complessiva delle istituzioni repubblicane. Ma chi ha ricordo del tempo passato, onorevole Ministro, di quelle indelebili esperienze delle aule di giustizia, nelle quali si concelebrava il rito del processo dello Stato ai suoi detrattori e di questi ai simboli della legalità democratica, primi imputati i giudici, sa quanto costosa ed intensa sia stata l'espiazione di quel ritardo legislativo, quali le difficoltà per mantenere alto ed intatto il livello della garanzia, mentre una bieca e raffinata strategia solennizzava proprio nelle aule di giustizia l'attacco dell'eversione al «cuore» dello Stato democratico.

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

(Segue VITALONE). Una conquista di civiltà che si va finalmente disegnando in un quadro di scelte razionali, organiche, coerenti, forse suscettibili di miglioramenti e correzioni, ma già ampiamente idonee ad esprimere una rigorosa opzione a favore del modello accusatorio, ripudiando le infinite mediazioni della legislazione eccezionale, che

tanti arretramenti ha imposto sul piano della tutela dei fondamentali diritti di libertà del cittadino fin sul finire degli anni settanta.

Certamente schematizzare il risultato nel passaggio dall'inquisitorio all'accusatorio potrebbe rivelarsi fuorviante. Ed è onesto riconoscere che fuori da una serie coordinata di

interventi che adegui strutture, mezzi, professionalità alle complesse esigenze del nuovo, si rischia di indebolire la risposta dello Stato proprio in un momento in cui più acute si avvertono le difficoltà della lotta alla criminalità organizzata, alle tante forme di violenza che insidiano la vita del cittadino, in un momento in cui si colgono sulla scena internazionale segni sensibili di allarmanti ricomposizioni eversive.

Ma, fuori da qualunque chiusura dogmatica, è agevole cogliere che il processo inquisitorio dà ormai forti segni di stanchezza, di inadattabilità alle regole che in uno Stato democratico debbono correttamente armonizzare le esigenze di difesa sociale alla tutela dei diritti del cittadino.

Le vischiosità dell'abitudine, i ritardi culturali non possono costituire alibi di altre inadempienze: è giunto davvero il momento del declino della tradizione inquisitoria che, salvo rare eccezioni od intermittenze, ha tanto dominato nel nostro sistema giuridico. Quando vennero presentati il progetto Carnelutti e il disegno Cordero, le resistenze degli studiosi furono forti, molte voci si levarono a sostenere l'incostituzionalità, addirittura l'«inquisitorialità» del sistema. Oggi non tutti i pregiudizi sono superati. Un'autorevolissima eco è nelle parole dell'illustre presidente Leone, una autorevole eco è nell'ultimo discorso inaugurale del più alto Magistrato del pubblico ministero.

Ma venti anni di confronti, di ricerca, di esperienza, hanno maturato una nuova coscienza intorno ai problemi reali del processo penale, divenuto ormai pressochè illeggibile per la mancanza di una coerenza interna, per il disordine quasi programmatico degli interventi che ne hanno mutilato le originarie valenze nel tentativo di recuperare le necessarie compatibilità costituzionali.

L'esigenza del nuovo, dunque, come adesione all'etica della realtà, di una realtà che muta, scoprendo sì inimmaginate dimensioni del crimine, ma anche più caparbia volontà di combatterlo; come rifiuto dei nominalismi, della retorica garantista tratta spesso a cogliere più che la difesa dell'innocente, l'impunità del colpevole; come composizione e superamento delle molte esasperazioni, che

hanno scandito in vacue enfasi libertarie o cupi rigorismi l'intermittente storia degli ultimi anni.

Poche essenziali notazioni. La prima, ovviamente, riguarda la formazione della prova: questa, nel nuovo testo della delega, dovrà almeno di regola essere assunta in dibattimento, nel rispetto del canone partecipativo regolato dagli articoli 2 e 3 della Carta costituzionale. Canone che si estrinseca nel contraddittorio e assorbe le garanzie del diritto di difesa; il che significa, da un lato, riconduzione della figura del pubblico ministero al ruolo naturale di organo di attività investigativa, inidonea a formare le prove ossia le premesse della decisione; dall'altro, eliminazione della figura del giudice istruttore. Si tratta, a ben vedere, di un aspetto fondamentale della riforma che si esprime per l'appunto nella concentrazione in capo al pubblico Ministero delle attività investigative anteriori al giudizio, con l'eliminazione della figura del giudice istruttore, che nella vecchia delega rischiava di falsare o almeno fortemente sbiadire il modello accusatorio del processo, attraverso una disciplina particolarmente articolata delle attività investigative tese al delineamento della *notitia criminis*, con il corredo del cosiddetto «incidente istruttorio», quale strumento eccezionale di anticipazione dell'intervento giurisdizionale per l'assunzione di prove non rinviabili al dibattimento.

È chiaro che in tal modo si abolisce una fase tradizionale del processo, quella istruttoria, ma il ricordarne ancora oggi gli ipertrofici sviluppi, le confusioni e le alterazioni dei ruoli che vi si registrano a tutto danno della terzietà del giudice, le sistematiche trasgressioni dei vincoli di segretezza, l'obiettiva afflittività del suo protrarsi con una sostanziale e talvolta definitiva umiliazione della reale innocenza dell'inquisito, non induce al rimpianto per quella scomparsa.

Su di un'altra novità si impone meridiana chiarezza. È forse l'aspetto più «a rischio» della riforma, quello maggiormente esposto all'insidia delle tentazioni continuiste: l'inchiesta del pubblico ministero, la cosiddetta inchiesta di parte che deve essere davvero

privata di rilevanza processuale. Essa deve servire alla formazione della notizia di reato e alle determinazioni inerenti al proponimento dell'azione penale (instaurazione del processo). Onorevoli colleghi, il processo per nascere ha bisogno di una realtà extraprocessuale, è cioè necessaria la notizia di reato acquisita dalla polizia giudiziaria o da chi ne ha la direzione, cioè il pubblico ministero: non vi è processo senza notizia di reato, come non vi è notizia di reato senza processo. Ecco il significato del principio di legalità enunciato nell'articolo 112 della Costituzione, che qualifica sul piano della obbligatorietà l'esercizio dell'azione penale.

L'importante, però, è mantenere per fermo che l'inchiesta è privata di rilievo processuale, nel senso che non è destinata a confluire nel processo. Essa è unicamente la genesi del processo, il quale una volta sorto è funzionalmente autonomo e si sviluppa per effetto dei comportamenti delle parti, nel rispetto dei principi dell'oralità, della pubblicità e dell'immediatezza.

L'unico ruolo operativo che la nuova delega assegna al pubblico ministero è dunque quello di preparazione dell'accusa e di esercizio dell'azione penale. Tuttavia, il nodo della novità attiene proprio alla difficoltà di fornire una risposta realistica a talune particolari forme di criminalità che sempre più destano sgomento tra i cittadini. Si tratta del fenomeno dei maxiprocessi che rappresenta una delle principali «mine vaganti» sul cammino della riforma. La generalizzazione del fenomeno ha assunto proporzioni che non consentono di ignorarne la portata, limitandosi ad auspicarne un automatico accomodamento nell'ambito del nuovo processo penale. Il problema non sorge — e qui va ribadito con fermezza — per capricciose folate di protagonismo giudiziario, ma per la complessa e proteiforme realtà delle organizzazioni delittuose, spesso delle autentiche multinazionali del crimine, finalmente espuguate per l'opera intelligente e preziosa di magistrati e tutori dell'ordine i quali, affinando le metodologie dell'indagine, sono riusciti a ricostruire l'unitarietà strategica e sostanziale dell'impresa criminale.

Sotto questo aspetto, il maxiprocesso sem-

bra un'esigenza ineludibile, ma a ben vedere esso è anche imposto in larga misura dall'attuale disciplina dell'istituto della connessione. L'esperienza dimostra che le maxinchieste, seguite da dibattimenti cumulativi sproporzionati, non sempre derivano dalla contestazione agli imputati di uno stesso reato a titolo di concorso. Esse invece nascono più spesso dall'operatività di una delle altre ipotesi di connessione tra regiudicande, contemplate nell'articolo 45 del codice di procedura penale.

Di fronte a tale situazione occorre elidere il rischio che la scelta di un rito accusatorio accelerato e garantista da un lato si riveli inefficace sul piano repressivo, dall'altro venga sostanzialmente snaturata ed aggirata. Si tratta in sostanza di intendersi sulla posta in gioco!

Appare indiscutibile l'esigenza di predisporre meccanismi processuali differenziati per i singoli episodi di criminalità e per la repressione della grande delinquenza organizzata. Ma occorre stare bene attenti al pericolo insito nel concepire come ordinario il rito processuale, utilizzabile per le indagini lunghe e complesse. L'eventualità di maxindagini preliminari, prolungate nel tempo, in forza di un'ampia utilizzazione dello strumento della proroga dei termini, considerato nello schema differenziato del punto 49, potrebbe comportare una sostanziale riviviscenza proprio dell'istituto dell'istruzione formale, la cui abolizione è alla base dell'idea di riforma.

Se l'esigenza di celerità procedimentale è obiettivamente destinata ad incontrare un temperamento, in relazione ad indagini complesse e difficili sulla criminalità organizzata o in ipotesi eccezionali, specificamente indicate, si dovrà tuttavia evitare che l'eccezione diventi la regola.

In tale prospettiva assume un particolare rilievo il *favor separationis*, cui sembra ispirarsi la visione riformatrice. Solo una riduzione sostanziale delle ipotesi di connessione, con l'esclusione di ogni discrezionalità nella determinazione della competenza per connessione (come è nel punto 15 dell'articolo 2 e, per quanto riguarda la fase delle indagini preliminari, nel punto 16), potrà

concorrere ad evitare i perversi effetti che sul piano della celerità procedimentale e della certezza giurisdizionale sono da ascrivere all'odierna disciplina dell'istituto della connessione. Senza tacere che una rigorosa definizione dei profili di competenza, fuori da arbitrarietà o ambiguità interpretative, potrà evitare l'insorgere di quelle screditanti situazioni di contesa e di conflitto, cui conseguenze fatalmente lo stallo del processo.

Sul punto, forse, in sede di legislazione delegata, dovrà accordarsi spazio al reclamo delle parti private, per il rispetto delle regole di competenza, rimuovendo l'irrazionale preclusione che nell'attuale sistema confina l'esercizio della facoltà in spazi angusti e tardivi.

Sulla patogenesi del maxiprocesso potrà assai più efficacemente incidersi non soltanto recuperando meccanismi di acquisizione probatoria sul modello degli articoli 144-*bis* o 348-*bis* del codice di procedura penale, ma rimuovendo la principale ragione di ostilità dell'imputato ai giudizi separati: il cumulo materiale, cioè, delle pene inflitte con sentenze diverse. In un processo più accentuatamente bifasico, il mito dell'intangibilità del giudicato perderebbe certamente il suo valore; ma già questo progetto di riforma sembra annunciare, al punto 49, un coraggioso mutamento d'indirizzo. È una scelta che va sostenuta, se non si vorrà accettare il sommo della contraddizione concettuale: il maxiprocesso di tipo accusatorio!

La differenziazione dei modelli del nuovo rito, a pena di creare un altro codice dell'emergenza, non dovrà mai perdere di vista le esigenze di semplificazione processuale, ovviamente tenendo conto dell'entità della posta in gioco. E, sempre in conto della massima semplificazione, vanno, sul piano generale, apprezzate le proposte della nuova delega in tema di deflazione processuale, a cominciare dal patteggiamento, limitato nella legislazione vigente ai reati di competenza pretoria, ma tuttavia, ancora al punto 46 dell'articolo 2 della delega, assai lontano dal realizzare — non soltanto i risultati di accelerazione e di snellimento cui sono finalizzati, nell'ordinamento statunitense, ad esempio, gli istituti del *guilty plead*, la dichiarazione di colpevolezza, del *plead bargain*, la trat-

tativa, del *diversion* o del *dismissal*, l'archiviazione, che li consentono, con un adeguato *screening* delle notizie di reato, sin dall'udienza preliminare, lo sfoltimento del carico accusatorio, fino alla misura del 90 per cento — ma assai lontano dal realizzare persino le più modeste possibilità espansive della stessa idea di transazione processuale. Su di un punto occorre insistere con vigore: la differenziazione del rito non avrà senso se sarà rivolta ad eludere il principio di garanzia. Non è più tempo di concessioni alla logica del sospetto, alla logica della giustizia sommaria.

Le garanzie, che rappresentano il pilastro di un processo equo, sono ancora più essenziali laddove è maggiore il rischio per l'imputato di subire severe condanne. Il vero è che bisogna evitare di intendere le garanzie né quale espressione di ritardanti formalismi né come espediente utile a paralizzare il corretto corso di giustizia.

Altra scelta di straordinaria rilevanza sul piano dei contenuti della riforma è quella inerente la questione dei rapporti tra processo e libertà personale. Un consenso di opinione assai vasto riscuote la direttiva della nuova delega nel punto in cui esclude per i magistrati inquirenti la legittimazione all'esercizio dei poteri di coercizione. È un'opzione netta, coraggiosa, che forse sconta non sopite polemiche, anche recenti, sull'uso strumentale della coercizione, ma è una scelta perfettamente sintonica ai nuovi assetti delle parti nel processo.

Forse si poteva fare altrimenti, forse riconoscere all'accusa una limitatissima facoltà di coercizione sul modello dell'attuale ordine di arresto del magistrato incompetente avrebbe potuto consentire il tempestivo assoggettamento al processo dell'autore dei fatti più gravi. E non è azzardato vaticinare che proprio su questa mutilazione dei poteri del pubblico ministero si accenderanno le prime polemiche, si udranno i primi rimpianti.

RICCI. C'è un emendamento in proposito.

VITALONE. Purtroppo non ho avuto il privilegio di leggerlo ieri, quando ne ho fatto richiesta.

Ma è una scelta che non ha alternative, a meno di accettare la regressiva idea che la difesa sociale non sia valore prezioso anche del modello accusatorio e viva soltanto nei residui spazi interstiziali delle nostalgie inquisitorie.

Non poche perplessità restano invece intorno al problema della durata della custodia cautelare, e ciò anche con riferimento alle statuizioni, non sempre omogenee, della più recente legislazione novellistica. Ma anche qui non possono ignorarsi salti di qualità. Pur faticosamente, va prendendo corpo l'idea che il tema non può essere ulteriormente enfatizzato, se non si accetta di limitare le delicate e complesse tematiche della libertà personale alla scarcerazione automatica per decorso dei termini di custodia.

Quel che conta — a me sembra — è l'effettivo controllo sulla permanenza delle ragioni cautelari poste a fondamento della misura limitativa della libertà personale; e ciò anche al fine di conferire alla stessa scarcerazione automatica la dimensione di un'autentica garanzia.

Vorrei concludere tracciando una linea ideale tra due punti assai distanti nella legge di delega: la forte affermazione programmatica del punto 1) e la disciplina del rito contumaciale, contenuta nei punti 77), 80) e 82), che mi sembra finalmente realizzare il diritto dell'imputato di presenziare al dibattimento, implicito nella nozione di *fair hearing* contenuta sia nel patto internazionale dei diritti civili e politici, all'articolo 14, sia nell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

È un adempimento doveroso ma pur sempre tardivo di specifici obblighi internazionali, se è vero che già il 5 maggio 1983 la Commissione europea per i diritti dell'uomo ravvisava nel nostro sistema processuale una chiara trasgressione dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione, per mancato adeguamento ai criteri enunciati con la risoluzione del 21 maggio 1975 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa a garanzia del diritto

dell'imputato di venire ascoltato per soddisfare le necessità di accertamento della verità; risoluzione, peraltro, che si inseriva nella prospettiva già aperta dal Consiglio d'Europa con la Convenzione sulla validità internazionale dei giudizi repressivi, firmata a L'Aja il 28 maggio 1970 e resa esecutiva in Italia con la legge 16 maggio 1977, n. 305, ispirata all'esigenza di garantire al condannato in contumacia il beneficio di un processo in contraddittorio, prima di qualsiasi esecuzione della decisione emessa contro di lui. Ed è forse leale ricordare, al di là di inutili contrapposizioni polemiche, che proprio la mancanza nel nostro ordinamento della garanzia del contraddittorio ha procurato all'Italia il rifiuto dell'estradizione da parte della Francia di persona condannata in contumacia. Nè è pensabile che si tratti di un caso isolato se si considera che, nell'ambito dello stesso Consiglio d'Europa, sia l'Olanda che il Lussemburgo hanno formulato una espressa riserva alla Convenzione europea di estradizione e che la stessa Repubblica federale tedesca, il 23 dicembre 1982, ha disposto, in materia di esecuzione di sentenze straniere, che l'estradizione può essere concessa soltanto se al condannato nel corso del procedimento sia stato assicurato il diritto di essere ascoltato dal giudice.

Appare allora evidente l'isolamento in cui rischia di trovarsi l'Italia se non muterà con sollecitudine il proprio impianto normativo. E non vi è soltanto il rischio di subire dichiarazioni di responsabilità internazionale per mancato adempimento degli obblighi pattizi, ma è in gioco, onorevoli colleghi, la stessa possibilità di avviare un confronto costruttivo con gli altri paesi stranieri, anche con quelli più affini per tradizioni di cultura e di democrazia, proprio nel momento in cui si avverte profonda la necessità di una forte cooperazione della comunità internazionale per fronteggiare gli attacchi e le insidie delle organizzazioni terroristiche e della criminalità mafiosa, che controlla il grande *business* del narco-traffico, violando ogni frontiera.

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ

(Segue VITALONE). Allo stato, purtroppo, l'unico risultato concreto conseguito in questa direzione mi sembra l'accordo sottoscritto a Dublino il 4 dicembre 1979 per la repressione del terrorismo tra gli Stati membri della comunità europea. È un isolamento che il disegno di legge sembra voler decisamente superare con le direttive che ho poc'anzi ricordato, le quali realizzano, a differenza della legge-delega del 3 aprile 1974, un deciso superamento della «presunzione di conoscenza» o della «conoscenza legale degli aliti notificati», per accogliere quella, certamente più garantista, della «conoscenza effettiva» affiorata nella giurisprudenza della Corte costituzionale con la sentenza n. 32 del 1981, dopo una lunga stagione interpretativa di tutt'altro indirizzo.

La scelta del disegno di legge forse non è del tutto immune da vizi e può essere sicuramente migliorata; credo d'altronde che la doppia lettura debba servire anche a questo. La limitazione del diritto di veder rinnovato il giudizio solo in favore dell'irreperibile o di chi non ha potuto tempestivamente far conoscere il legittimo impedimento mi sembra crei una palese disparità di trattamento (susceptibile di essere censurata per difformità) con colui che, pur non essendo irreperibile, non è venuto comunque a conoscenza della citazione. Il problema è allora quello di coniugare la necessaria flessibilità processuale con la tutela in ogni caso del diritto di presenza dibattimentale dell'imputato nel giudizio di merito, conservando comunque la fondamentale distinzione tra il giudizio in assenza e il giudizio in contumacia; distinzione basata sul rilievo che solo nel primo caso vi è una manifestazione di volontà da parte dell'imputato di rinunciare a difendersi personalmente in un dibattimento di cui sia a sicura conoscenza. Tutto questo ovviamente senza cadere negli eccessi del modello di tipo francese, nel quale la rinnovazione del giudizio segue sempre, sol che il contu-

mace lo richieda. Eccessi che avrebbero costi ingiustificati per l'amministrazione della giustizia e sarebbero certamente eccedenti le corrette esigenze di salvaguardia del diritto di autodifesa.

Onorevoli colleghi, io ho concluso. Ho soffermato la mia attenzione sul processo contumaciale, proprio per quell'esigenza di adeguamento alle intese internazionali cui poc'anzi ho fatto cenno. I drammatici avvenimenti che hanno attraversato in tempi recenti il bacino del Mediterraneo, accendendo contrasti all'interno di collaudati sistemi di alleanze e ponendo a rischio gli equilibri di pace del mondo intero, le stesse sanguinarie gesta terroristiche che colpiscono con alta frequenza diversi paesi d'Europa rivelano quanto urgente e necessaria sia la costruzione di uno «spazio giuridico» nel quale possano identificarsi istanze, strumenti e sanzioni per una risposta adeguata, convincente, dissuasiva dell'intera comunità internazionale agli attentati e agli insulti della grande criminalità organizzata, della violenza eversiva, quale ne sia la maschera ideologica.

«L'Italia ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»: sono affermazioni solenni, nè remissive, nè predicatorie, della Costituzione repubblicana che suggellano una scelta progettuale non modificabile, alla cui realizzazione, io credo, può darsi un efficace contributo anche muovendo dai circoscritti perimetri degli adeguamenti ordinali che l'occasione legislativa suggerisce e propizia.

Proprio nei prossimi giorni, a Vienna, sotto l'egida della Organizzazione delle Nazioni Unite, il mondo civile avvia l'ambizioso progetto di una risposta solidale ed organica al problema delle tossicodipendenze, per scongiurare quella che minaccia di rivelarsi un'autentica catastrofe generazionale.

Ed ecco allora che lo spunto del processo contumaciale consente di riappropriarsi di una più vasta tematica: quella degli allineamenti dell'intero sistema processuale ai valori costituzionali e alle fondamentali intese internazionali, secondo il richiamo del preambolo dell'articolo 2 della delega.

E si scorge una nuova esigenza: quella di arricchire, proprio con il riferimento ai modelli ed agli istituti del nuovo processo penale, gli spazi della potestà normativa che, ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione, possono essere riservati alla comunità internazionale per l'elaborazione di norme immediatamente cogenti, suscettibili di applicazione diretta, senza la necessità di leggi statali di ricezione o riproduttive, ma quali fonti immediate di diritto, omogenee e non derogabili.

Forse non è illusorio pensare sia questa la strada giusta per rafforzare le libertà della società civile contro il ricatto della violenza criminale. Forse è questa la strada giusta per dirimere, all'insorgere, anche quei conflitti la cui sorte rimarrebbe altrimenti affidata alla crudele logica delle armi.

Possa il nuovo codice, il primo dell'Italia repubblicana, realizzare questa speranza. *(Applausi dal centro. Congratulazioni).*

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

PALUMBO. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, la ricerca di un diverso modello processuale penale per il nostro paese può farsi datare sin dai primi anni dell'Italia repubblicana, allorchè, caduto il fascismo e tutto il sistema di vita ispirato da quel regime, si avvertì imperiosa la necessità di adeguare alle nuove esigenze quello strumento fondamentale di ogni società civile che è, per l'appunto, il suo sistema processuale penale.

E tuttavia, quasi alle soglie degli anni '90, il nostro processo penale risulta ancora governato dalle norme del codice Rocco che, ancorchè parzialmente novellato, nel suo complesso, non può che riferirsi ad una situazione sociale, economica e politica del tutto diversa, anzi antitetica rispetto all'attuale.

Sembra oggi che si sia finalmente giunti a un punto di svolta; gli ultimi due anni di questa legislatura sembrano finalmente offrire l'occasione propizia per il definitivo varo di questa grande riforma di civiltà.

La sensibilità, ormai ampiamente diffusa nell'opinione pubblica, verso i problemi della giustizia, l'incalzare di iniziative referendarie per la «giustizia giusta», l'impegno delle forze politiche, evidenziato anche attraverso i lavori della Commissione di merito, lasciano certamente ben sperare.

C'è nel paese una diffusa maturazione, un'acuta consapevolezza che è proprio il cittadino a dover essere il soggetto fruitore del prodotto dell'azienda giustizia; è ormai generalizzata la convinzione che il nuovo rapporto esistente nella nostra democrazia tra lo Stato ed il cittadino, e quindi tra il momento dell'autorità e quello della libertà, ha reso intollerabile un sistema processuale nato in un regime autoritario e frutto di esigenze certamente repressive.

È pur vero che il codice Rocco in questi anni di vita repubblicana è stato rimaneggiato: basti pensare ai primi interventi degli anni immediatamente successivi alla caduta del passato regime e alla consistente novella del 1955, che ha interessato ben 129 articoli del codice e che è stata seguita da varie disposizioni di attuazione e di coordinamento, oltre che da disposizioni successive.

Con tutto ciò, l'impianto di fondo del sistema processuale penale è rimasto quello originario, di tipo inquisitorio, anche se nel tempo con caratteristiche via via sempre più garantiste e nel complesso inadatto a recepire le nuove esigenze dei tempi e le conseguenze della grande apertura democratica scaturita dalla Carta fondamentale della nostra Repubblica.

E non può essere in proposito sottaciuta la meritoria opera compiuta in questi decenni dalla Corte costituzionale, alla cui cognizione giudici coraggiosi ed anticipatori hanno portato le norme processuali più illiberali e contrastanti con il nuovo ordinamento; come non va dimenticata l'attività della giurisprudenza di legittimità e di merito, anche essa tesa, specie nei suoi momenti migliori, a coniugare insieme, in termini aderenti al dettato costituzionale, il principio fondamen-

tale della libertà del singolo, nascente dalla Costituzione repubblicana, con quello di autorità predominante nell'impostazione del codice allora, e purtroppo ancora oggi, vigente.

Sta di fatto che nè gli interventi episodici del legislatore, nè le migliori sentenze costituzionali e di merito hanno potuto ovviare all'imperativo profondo della nascita del nuovo codice di rito, essendo addirittura possibile affermare paradossalmente che tali interventi hanno finito per avere, al di là delle migliori intenzioni, effetti oggettivamente ritardanti rispetto all'esigenza di un complessivo nuovo disegno processuale.

Se ritardi vi sono stati — ed è facile poterlo constatare ed ammettere — tuttavia l'idea della necessità di una riforma totale del sistema processuale non è mai venuta meno. La dottrina più attenta, le forze politiche e sociali più consapevoli, la magistratura associata, le varie espressioni istituzionali ed associative dell'avvocatura italiana non hanno mai cessato infatti di invocare il sollecito varo di questa riforma, denunciando colpevoli ritardi ed inerzie talvolta inspiegabili.

L'impegno liberale è sempre stato al tempo stesso di denuncia e di proposte.

Denuncia di un sistema caratterizzato dal prevalere della fase istruttoria rispetto a quella dibattimentale, dal prevalere della segretezza sulla pubblicità, dalla preminenza della figura del pubblico ministero, e quindi di una sola delle parti processuali, rispetto all'imputato ed agli altri soggetti processuali, dall'indiscriminato uso dei provvedimenti coercitivi della libertà personale, dalle incomprensibili lungaggini dei tempi processuali e dall'eccessiva durata della custodia cautelare; proposta, quindi, per il varo di una riforma che facesse perno sull'essenziale e garantista fase del giudizio, sulla oralità e sulla pubblicità, sulla parità tra accusa e difesa, sulla tutela della libertà individuale da non comprimere se non in casi e con limiti del tutto eccezionali.

La legge delega del 3 aprile 1974, n. 108, sanzionò per l'appunto la scelta di un tipo di processo accusatorio nel nostro sistema processuale. Ma il 1974 fu anche l'anno che vide purtroppo l'avvio della legislazione di emer-

genza, volta a contenere nell'immediato l'offensiva della criminalità organizzata e terroristica, che poi doveva divenire sempre più insidiosa e virulenta negli anni immediatamente successivi.

Significativo in proposito fu il varo, a pochi giorni di distanza dall'approvazione della legge di delega, del decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99, che tra gli altri interventi prolungava sensibilmente i termini di carcerazione preventiva portandoli ad otto anni mentre nella legge di delega — poco prima approvata — il tetto massimo era previsto in quattro anni.

La schizofrenia del legislatore si accentuò negli anni successivi: taluni provvedimenti repressivi, emanati e sanzionati anche dal voto popolare dei relativi *referendum* e tuttavia sostenuti e giustificati da evidenti ragioni di difesa della società e della democrazia, andavano certamente in senso opposto rispetto agli scopi della legge di delega, ricacciandoli in un limbo remoto. In sostanza, si optò per una scelta opposta, per cui il Governo lasciò cadere il termine più volte prorogato — mi sembra — fino all'ottobre del 1979, previsto dalla legge del 1974.

Ora, superata la fase più cruda dell'emergenza, il problema del varo del nuovo codice di rito si ripropone con forza.

Le ragioni storiche che militavano per un incisivo intervento sui mali della giustizia penale sono rese più acute questa volta dal diffondersi di un largo malessere e di una allarmante disaffezione verso l'istituzione giustizia, a torto o a ragione ritenuta non più all'altezza dei propri compiti, sicchè, anche sotto tale profilo, si è ulteriormente rafforzata l'esigenza di affrontare l'intera tematica del processo penale. Si è dunque giunti, con un delicato e paziente lavoro a livello ministeriale e parlamentare, all'attuale progetto approvato dall'altro ramo del Parlamento nel luglio di due anni fa.

Questo provvedimento è senza dubbio il frutto del raggiungimento di un difficile punto di equilibrio e di superamento dell'annosa contrapposizione tra l'inquisitorialità, tipica del codice vigente, e la caratterizzazione accentuatamente garantista della precedente delega, ed a tale proposito non è fuor di

luogo ricordare che quest'ultima aveva ricevuto non poche critiche essendosi addirittura parlato di un processo fatto per la sola gente per bene.

Resta, comunque il fatto principale e di indubbia portata che finalmente risulta accettato, speriamo in modo definitivo — e purtroppo qualche dubbio è lecito se guardiamo i precedenti — il principio squisitamente liberal-democratico che il peso delle disfunzioni e della disorganizzazione della macchina giudiziaria non deve in alcun caso essere scaricato sull'imputato. Ciò non rappresenta certamente il massimo delle attese, ma non è neanche poco; è certamente qualcosa di più rispetto alla semplice inversione di certe pericolose tendenze del passato, che hanno allontanato il processo penale dalla ricerca accurata e ponderata della singola responsabilità e che hanno emarginato in un ruolo costipato l'esercizio dell'inalienabile diritto di difesa.

Valori e principi di libertà, di responsabilità e di uguaglianza tra le parti del processo, di sereno e paritario confronto tra le opposte tesi dell'accusa e della difesa, di riconoscimento della figura del giudice quale soggetto processuale indipendente e imparziale, sono recepiti positivamente nel testo in esame.

Le novità rispetto al vecchio progetto sono ravvisabili innanzitutto nella eliminazione della figura del giudice istruttore, nella concentrazione nel pubblico ministero della attività investigativa anteriore alla fase del giudizio (ed in questo quadro si dovrebbe porre il problema di dare attuazione al precetto costituzionale della dipendenza della polizia giudiziaria dal pubblico ministero), nell'ampliamento del termine concesso agli uffici di procura per il compimento delle indagini, nella significativa introduzione del cosiddetto incidente istruttorio, strumento finalizzato a permettere un sollecito intervento giudiziario per l'assunzione di prove non rinviabili al dibattimento.

La formazione della prova, che è poi la parte centrale di ogni processo, resta affidata alla fase del dibattimento che esalta, quindi, i principi garantisti del contraddittorio e della parità tra accusa e difesa.

Certamente, i rischi insiti in ogni riforma

sono presenti anche in questo provvedimento: e tuttavia, vischiosità, resistenze e tentennamenti vanno superati e combattuti. L'occasione della introduzione del nuovo rito penale non deve essere né perduta né tantomeno sprecata.

Le esigenze altrettanto importanti della difesa sociale non possono essere certo sottaciute; ma non si deve dimenticare che il processo penale è prima di tutto strumento di garanzia e di tutela dei diritti fondamentali del cittadino, ben altre essendo le sedi, squisitamente di polizia, per la prevenzione e la repressione del crimine.

Va recuperata, a partire dalle Aule di giustizia, una mentalità attenta a queste tematiche di libertà, nell'interesse di chi è direttamente coinvolto, nella vicenda processuale, ma più in generale nell'interesse dell'intera collettività, che certamente trarrà vantaggio nella sua crescita civile e democratica da un processo penale giusto, sereno, equilibrato e sollecito.

Il costo sociale del garantismo va accettato in vista proprio della lievitazione democratica della società civile.

Da più parti, peraltro, è stato opportunamente rilevato che un processo radicalmente nuovo non può essere introdotto senza prima preparare tutte le strutture atte ad accoglierlo.

Su questo terreno occorre agire con tempestività e determinazione.

Il Governo, innanzitutto, non potrà sottrarsi al compito di assumere in questa sede impegni concreti e precisi, fornendo un adeguato scadenario degli interventi. Vi è il tempo necessario e sufficiente per approntare le migliori condizioni possibili per il nuovo rito; ciò che necessita è un forte e concorde impegno politico riformatore.

Quello delle strutture giudiziarie è un problema annoso, che si trascina insoluto negli anni e che puntualmente ricompare ogni qualvolta il Parlamento decide in materia di giustizia.

Si avvii, dunque, la revisione ormai indilazionabile delle circoscrizioni giudiziarie, si svolgano con la necessaria tempestività le procedure per le coperture dei vuoti di organici del personale di cancelleria ed ausiliario, si affronti il tema del reclutamento dei

magistrati, stante che le attuali procedure concorsuali non consentono di selezionare personale con adeguata preparazione professionale, mentre il nuovo rito richiederà magistrati particolarmente qualificati, giacchè esalterà le capacità dei singoli e sottolineerà nel contempo la trasparenza di ogni rapporto giudiziario.

Il serpeggiante timore che alla ideazione normativa, che noi stiamo mettendo in essere, non corrispondano adeguati supporti pratici va efficacemente combattuto con fatti concreti e non con ricorrenti dichiarazioni di principio. Già nel precedente esercizio finanziario sono stati stanziati nel capitolo di spesa relativo al Ministero di grazia e giustizia mezzi finanziari finalizzati agli interventi idonei ad attuare il nuovo codice di procedura penale. Condivisibile appare in tale contesto l'iniziativa ministeriale, da trasfondere in un apposito provvedimento legislativo, volta all'istituzione di un sistema informatico al fine di ammodernare e snellire gli adempimenti relativi al processo e di preordinare le strutture idonee alla riforma, anche al fine di acquisire ed elaborare in tempi reali i dati necessari alla tenuta in forma automatizzata dei registri previsti dai codici, alla microfilmatura degli atti del procedimento penale, alla ristrutturazione degli immobili sedi degli uffici giudiziari, all'attrezzatura delle relative aule di udienza e dei locali connessi.

Sarà infine compito del Ministero e del Consiglio superiore della magistratura la predisposizione di attività di formazione e di preparazione al nuovo rito del personale giudiziario, mentre va richiamata l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla urgente necessità di varare comunque in tempi solleciti anche alcune misure anticipatrici, per consentire alla macchina giudiziaria di riprendere fiato e di prepararsi al nuovo rito nel miglior modo possibile, nonchè per approntare sin d'ora alcuni correttivi a situazioni degenerate la cui soluzione non può essere postposta fino all'avvio della nuova procedura.

Non si tratta affatto di rallentare il corso del futuro codice, bensì di avviare subito un processo riformatore per meglio accogliere domani ciò che nella discussione di oggi

appare patrimonio comune a tutte le forze politiche. In tale contesto, alcuni ordini di interventi possono essere subito discussi e varati, come ad esempio: 1) la modifica della comunicazione giudiziaria (per evitare che uno strumento di difesa, quale essa è appunto, si trasformi in un fatto lesivo della dignità degli indiziati); 2) la semplificazione delle impugnazioni penali; 3) lo scorporo dei tempi dibattimentali dal calcolo dei termini della custodia cautelare.

Per concludere il mio intervento vorrei formulare per il futuro alcune notazioni politiche, alle quali non mi sento di rinunciare.

Intanto, vi è l'auspicio che questa legge-delega, che trova nel suo complesso il consenso liberale al di là degli emendamenti che pur verranno presentati dal nostro Gruppo, non faccia la fine ingloriosa di quella che l'ha preceduta dodici anni or sono. Ricordiamo tutti quella delega che, rimasta in parcheggio fino al 31 ottobre del 1979, fu poi di fatto abbandonata.

Una cosa simile non dovrà più accadere, quali che siano le emergenze di fronte alle quali il paese potrà malauguratamente trovarsi.

Inoltre, vi è la necessità di attrezzare la macchina della giustizia non solo di una nuova disciplina legislativa, come stiamo ora facendo, ma anche di un complesso di strutture pratiche senza le quali non vi sono riforme che possano decollare.

Il bilancio della giustizia deve essere prontamente adeguato alle esigenze che scaturiranno dal nuovo processo penale e non potrà essere costretto nei termini talvolta risibili del passato più o meno recente.

Infine, una forte dichiarazione di volontà politica circa la continuità di questa legislatura.

Questo disegno di legge dovrà divenire legge dello Stato, e dovrà quindi essere consentito all'altro ramo del Parlamento di riesaminarlo all'inizio del prossimo anno con tutto il tempo che ci vorrà, senza che le nubi di un nuovo pericolo di scioglimento anticipato delle Camere possano offuscare la serenità della discussione e pregiudicare la positiva conclusione del suo iter legislativo.

Quella che oggi stiamo varando è una

grande riforma di civiltà, che le legislature precedenti non sono riuscite a realizzare per vari motivi.

Ebbene, se anche non vi fossero altre ragioni sociali e politiche — e ce ne sono tantissime — per sconsigliare le quarte elezioni anticipate della nostra Repubblica, l'opportunità che ci viene ora offerta, cioè quella di varare entro questa legislatura il nuovo codice di procedura penale, vale a dire uno dei pilastri fondamentali della nostra convivenza civile, basterebbe da sola a rendere assurda ed ingiustificabile qualsiasi scorciatoia elettorale, che il paese non vuole e che il Parlamento e le forze politiche devono essere in grado di evitare. (*Applausi dal centro*).

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

BATTELLO. Signor presidente, in questo dibattito si sono sentite evocazioni da più parti dei tempi lunghi di questa riforma, e si sono intrecciati riferimenti di carattere storico con riferimenti di carattere personale; in sostanza, si è voluto mettere in evidenza che questa riforma affonda le sue radici operative sin dalla metà degli anni '50.

A questo proposito, desidero fare il seguente rilievo: che senso politico hanno queste evocazioni? Si tratta soltanto di una clausola generale di esordio, quasi retorica, che non vuole avere particolari significati politici, ovvero invece, al di sotto della retoricità della clausola, non dico che si nasconde ma è presente un atteggiamento di sostanziale scetticismo nei confronti di questo disegno di legge, in quanto inserito in una lunga storia che ha il suo punto di partenza negli anni '50? Per la verità, più di qualche elemento del dibattito indurrebbe a ritenere che c'è una vena di scetticismo in alcuni oratori, se non in alcuni Gruppi. Ciò induce il nostro Gruppo, come hanno dichiarato ieri i colleghi Ricci e Martorelli, ad evidenziare e sottolineare che invece giusto atteggiamento politico dovrebbe essere, sarebbe ed è, evocare i precedenti nella misura in cui è opportuno per trarne argomento ed impegno a verificare nei contenuti e nell'articolato la giustezza

di fondo di questo disegno di legge, ed anche impegno e volontà politica a portare il prima possibile a conclusione questa riforma, perchè di riforma deve trattarsi.

Non credo ci siano — dico un'ovvietà — soltanto ragioni tecniche che giustifichino questi tempi se non biblici, certamente lunghi: metà degli anni '50 — metà degli anni '80. È evidente che, particolarmente in una società civile e politica come la nostra, traversata e percorsa da tensioni e contraddizioni di diverso tipo di quelle talvolta laceranti della metà degli anni '50, la vera ragione dei tempi lunghi non è tecnica ma è politica.

Ci si rende conto, anche senza volerlo espressamente dire, e quindi adornandolo di un velo candidissimo con questa evocazione di clausole retoriche, che la vera ragione è politica perchè una riforma, anche se non costa, costa entro certi limiti (avremo anche un emendamento di carattere finanziario); è una riforma che incide. Di fronte alle riforme si qualificano gli schieramenti e gli atteggiamenti di fondo.

LEONE. Se si riferisce a me, tenga presente che nell'anno 1963 ho presentato per la prima volta un disegno di legge...

GALLO. Lo ha già riconosciuto.

BATTELLO. Infatti riprenderò l'argomento. Si tratta di una riforma e di fronte a questa riforma il Gruppo comunista intende ribadire la sua opzione favorevole, ancora una volta ribadendo l'impegno ad operare ed a lavorare perchè il Parlamento, quanto prima, concluda l'esame e la delega con i tempi stretti (18 mesi più un anno di *vacatio!*) e partorisca non il topolino, come il monte esopiano, ma il nuovo codice che, come tutti i codici di procedura penale, è per galantuomini: vecchia espressione di grandi maestri del passato...

GALLO. Vecchia ma giustissima.

BATTELLO. ...necessariamente da ribadire in un momento in cui si percepisce che, in questo momento così difficile, anche dal

punto di vista della politica criminale un codice di procedura penale è pericoloso, e bisogna stare cauti ed attenti, aver tempi giusti: mai però perdendo di vista che intanto esiste un codice di procedura penale, in quanto ci deve essere un codice che garantisca i galantuomini e che colpisca chi delinque, in un ambito di garanzie che non vanifichino lo scopo del processo ma che creino argini a tentazioni, che soprattutto si creano quando le tensioni sociali aumentano, di arbitrio e di prevaricazioni. Quindi, niente scetticismo per parte nostra ma adesione convinta ed evocazione storica nella misura in cui quest'ultima deve ammonirci a far presto.

Proprio in questi giorni, andando in giro per librerie romane a *bouquiner* — come si dice — esercitando un'attività che rende vivibile o ulteriormente vivibile — non voglio offendere nessuno — la vita a Roma, mi è capitato in mano...

GALLO. Anche più vivibile.

BATTELLO. Sì, ulteriormente vivibile.

Stavo dicendo che mi è capitato in mano un libretto dell'indimenticabile Domenico Peretti Griva, un grande magistrato, il quale nel 1953 (erano gli anni di Achille Battaglia, non magistrato ma avvocato e della novella De Pietro) insisteva nella sua battaglia — non tempestivamente premiata se siamo ancora qui oggi a discuterne alla metà degli anni '80 — per un processo adeguato ed ispirato ai principi, allora si diceva, della Costituzione, oggi si deve dire della Costituzione e delle Convenzioni internazionali, prima tra tutte quella del 1950 che, sin dal 1955, con legge dello Stato, è stata introdotta nell'ordinamento, scarsamente, peraltro, per diritto giurisprudenziale, incidendovi.

Ho potuto, attraverso questa rilettura, verificare ancora una volta l'impegno che allora, a metà degli anni '50, si profilava e che oggi si impone assolutamente, inderogabilmente, di dar vita ad un codice di procedura penale che attui i principi della Costituzione e quelli delle convenzioni internazionali.

E l'angolo visuale in cui mi pongo in questo intervento — che sarà certamente conte-

nuto, deve esserlo — è quello del rapporto in questo nuovo disegno tra processo e libertà personale, che — come si usa dire — adesso è la «cartina di tornasole», è cioè un momento di verifica della bontà di un modello di processo penale che voglia essere democratico e non autoritario.

Sgombro subito il campo da una possibile obiezione: ma questa inflazione di aggettivi come democratico, autoritario o reazionario, applicata ad un codice rischia di manipolare i concetti, posto che le categorie scientifiche sono neutre, non sono nè democratiche nè reazionarie nè autoritarie nè progressive.

L'obiezione coglie nel segno: le categorie scientifiche sono neutre, ma quando una categoria scientifica diventa istituto inserito nell'ordinamento, ecco che l'aggettivo si impone.

Ci sono codici processuali autoritari, ci sono codici penali processuali democratici, ispirati ai principi di una società aperta e non chiusa, di una società che voglia riformarsi progressivamente verso obiettivi di sempre più alta giustizia. Quindi, abbiamo categorie scientifiche neutre, istituti giuridici qualificabili.

In questo disegno di legge, in questo processo penale, in questo nuovo modello di processo penale, noi vogliamo, per esempio, avere costante riferimento alla sua funzione siccome indirizzata, da un lato, ad accertare un fatto e, dall'altro, a verificare se c'è o meno colpevolezza. Partiamo dal fatto e lo mettiamo in relazione non al delinquente come tipo di autore ma a chi delinque in relazione ad un fatto. Ripudiamo la categoria scientifica del tipo di autore (categoria neutra) ma nel momento in cui la ripudiamo come soluzione istituzionale nell'ambito di un nuovo modello di processo penale, introduciamo la base sulla quale esigere qualificazioni aggettivali (democratico, aperto, eccetera). Quindi occorre definire con precisione il concetto di fatto, di colpevolezza, di chi delinque (e quindi non di tipo d'autore o di delinquente), e il rapporto fatto-persona, binomio inscindibile impostoci non solo dall'impostazione personalistica della nostra Costituzione, ma dal fondamentale richiamo che la nostra Carta costituzionale fa anche ai

valori ed ai principi di libertà personale, valori che ritengo senza scetticismi e senza riserve mentali siano in questo disegno di legge articolati in modo positivo e adeguato rispetto ai principi della nostra Costituzione.

Due sono i punti di riferimento essenziali dai quali non possiamo prescindere: l'articolo 13 da un lato e l'articolo 27, secondo comma, dall'altro. Per quanto riguarda la libertà personale inviolabile si dispongono casi e modi, con riserva di legge, in cui tale libertà personale può essere compressa e si prevedono ipotesi eccezionali ed urgenti in cui soggetti diversi dal magistrato possano comprimere tale libertà personale, con riferimento molto pertinente a quella parte di questo disegno di legge che riguarda l'ex-fase istruttoria, oggi fase delle indagini anteriori al dibattimento. Per quanto riguarda invece (articolo 27, secondo comma) la presunzione di non colpevolezza, essa ci riporta all'ultimo comma dell'articolo 13 laddove, pur dopo aver enunciato l'invioleabilità della libertà personale, si evoca la carcerazione preventiva e quindi si ipotizza una coesistenza costituzionale tra inviolabilità della libertà personale e ipotesi di coercizione personale carceraria, cioè appunto di carcerazione preventiva.

Ebbene, in questo disegno di legge si affronta questo gruppo di problemi in due direttive, la direttiva n. 33 per ciò che riguarda la limitazione della libertà personale realizzata dalla polizia giudiziaria e/o dal pubblico ministero in quanto responsabile dell'attività della polizia giudiziaria, e la direttiva n. 60 per ciò che riguarda la limitazione della libertà personale realizzata per opera del giudice. Per ciò che riguarda i poteri della polizia giudiziaria, vi è uno sforzo di adeguamento mai colmato nonostante la novella De Pietro dell'anno 1955 e nonostante le successive integrazioni novellistiche di minor mole dal 1955 ad oggi. Si continua a prevedere la distinzione tra arresto obbligatorio in flagranza e arresto facoltativo. Il dibattito alle spalle di questa scelta è amplissimo; vi è chi fondatamente e molto autorevolmente ritiene che qualsiasi ipotesi di automatismo nella restrizione della libertà personale non sia del tutto conforme all'indi-

cazione ed ai valori della Costituzione, posto che si parla sempre di atto motivato, sia per ciò che riguarda l'autorità giudiziaria, sia per quanto riguarda la polizia giudiziaria. In ogni caso resta in piedi la distinzione tra arresto obbligatorio e arresto facoltativo; si alzano i tetti in relazione alle novelle dell'estate 1984 e si prevede, in alcuni casi in cui la pena sia inferiore a quei tetti (e deve trattarsi di casi di particolare gravità), la possibilità di arresto; nel caso della facoltatività si spazza via, auspicabilmente per sempre ormai, quel riferimento ai criteri che dovevano guidare la polizia giudiziaria nell'esercitare la facoltà di arresto, criteri che un tempo riguardavano anche le qualità sociali, già sparite, residuandone però le qualità morali; oggi non c'è più riferimento a ciò: c'è solo riferimento assolutamente oggettivo che abbia riguardo alla gravità del fatto, alle circostanze del fatto e alla pericolosità del soggetto.

In alcuni casi, assolutamente predeterminati — si tratta, evidentemente, di ipotesi di discrezionalità vincolata, non più «obbligo» e nemmeno «facoltà», ma «potere-dovere» — in questi casi, dicevo (deve trattarsi di delitti), c'è anche un parametro che ha riguardo alle esigenze di tutela della collettività, sulla quale ritornerò brevemente a proposito dei mandati di cattura.

Resta l'istituto del fermo (fuori, ovviamente, di flagranza, perchè intanto esiste il fermo in quanto non c'è flagranza), si supera il limite della sufficienza degli indizi per introdurre la clausola di persona fortemente indiziata di gravi delitti, non c'è mero «sospetto di fuga», ma c'è «fondato pericolo di fuga». Con un emendamento che abbiamo presentato (e qui c'è il collegamento ad un momento dell'intervento del collega Vitalone) si è ritenuto o, perlomeno, il nostro Gruppo ha ritenuto, di prevedere il potere di fermo anche in capo al pubblico ministero. Sembrava che spogliare il pubblico ministero di questo potere fosse non solo fuggire in avanti — che è preoccupazione politica sulla quale si può discutere, ma circa la quale il nostro atteggiamento è molto chiaro, come ho detto prima — ma inserire un elemento di contraddizione nel sistema, posto che, ove que-

sto potere esiste in capo alla polizia giudiziaria, ivi deve potersi prevedere in capo a chi questa polizia giudiziaria dirige, cioè il pubblico ministero. Sol che (collega relatore, su questo insisto), si abbia presente che, ove anche realizzato dal pubblico ministero, questo potere di fermo non perde la sua natura, non si diversifica rispetto al potere di fermo esercitato dalla polizia giudiziaria: ontologicamente è sempre quello; mentre cambia la soggettività; si tratterà pur sempre di un provvedimento di polizia, intrinsecamente, ontologicamente stigmatizzato, qualificato, da una «iperprovvisorietà», posto che (come dirò, concludendo, tra qualche minuto, nella parte finale) anche i provvedimenti restrittivi della libertà personale realizzati dall'autorità giudiziaria e in quanto ispirati a esigenze di cautela processuali ovvero ad esigenze di tutela della collettività, pur sempre, finchè non ci sia l'accertamento definitivo e la decisione finale, debbono potersi ritenere anch'essi provvisori, sol che quella provvisorietà ha una consistenza maggiore rispetto a questa provvisorietà, che è provvisorietà di polizia e, quindi, subordinata all'immediata necessità di convalida.

Quindi, da questo punto di vista, io credo che non meriti critiche sostanziali questa parte del disegno di legge, la direttiva n. 33, riferita all'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza e al fermo.

Per ciò che riguarda la cattura il discorso è, anche se brevemente, più articolato, posto che si tratta di un nodo fondamentale dei rapporti tra finalità del processo penale e tutela della libertà personale al di là delle immediate esigenze dell'intervento della polizia subordinate, in quanto tali, alla convalida. Punto di riferimento anche qui non poteva che essere la completa o la tendenzialmente completa attuazione dell'articolo 13 della Costituzione, correlato all'articolo 27, secondo comma, relativo alla presunzione di non colpevolezza. In questo caso dunque, dicevo, il pubblico ministero è spogliato di qualsiasi potere. E questa, sia chiaro, non è una scelta della quale ci pentiamo o in merito alla quale siamo reticenti, è una scelta convinta, che si diparte e scende per li rami dell'opzione di fondo relativa al modello ac-

cusatorio e non inquisitorio, più o meno garantito.

Apro una brevissima parentesi per dire che può essere anche vero che si tratta di definizioni dottrinarie — gli schemi sono stati formulati dalla dottrina: cosa è il processo accusatorio o quello inquisitorio puro o meno puro che sia — ma resta pur vero che le evocazioni che qui letteralmente facciamo ai principi del processo accusatorio intendono avere, non dico — perchè le svilirei — valore verbale meramente simbolico (nel linguaggio anche ciò ha importanza) ma valore precettivo, nella misura in cui tutto ciò che è al di fuori per esempio del contraddittorio deve essere ritenuto incompatibile con la tendenziale accusatorietà del nuovo processo penale che stiamo per varare.

Quindi, il pubblico ministero è spogliato di questo potere che oramai è solo e soltanto del giudice: pertanto, pubblico ministero che motiva le sue richieste e giudice che motiva il suo provvedimento. Non è più prevista l'obbligatorietà: enorme passo in avanti rispetto al modello vigente, necessitato anche dal fatto che più volte la Corte costituzionale direttamente o *obiter dictum* ha messo in evidenza che le ipotesi di cattura obbligatoria confliggono con i principi della Costituzione perchè, se occorre motivare, dove vi è automatismo la motivazione o è di stile o è superflua. Ed allora, non più ipotesi di obbligatorietà, ma ipotesi di discrezionalità vincolata, potere-dovere, in presenza di determinati estremi. Ed anche a questo proposito meritoriamente questo disegno di legge riempie o presume di riempire ma comunque si sforza di riempire quel vuoto dei fini che era il *punctum dolens*, il cavallo di battaglia di tutta la dottrina penalprocessualistica in materia di libertà personale perchè l'articolo 13 della Costituzione infatti vincolava nella vuotezza dei fini.

È da rammentare in proposito, senatore Gallo, l'illustre, celebre e fondamentale contributo dottrinario del professor Elia su questo punto, sicuramente una delle fonti, all'epoca, più autorevoli.

Il vuoto di fini è riempito nella misura in cui qui si sottolinea che il potere-dovere discrezionalmente vincolato scatta in presen-

za di due tipi di esigenze. L'una è l'esigenza dettata da inderogabili esigenze istruttorie, ed è importante che al riguardo si dica istruttorie e non genericamente processuali: istruttorie in riferimento alle indagini e per il tempo strettamente necessario a concluderle e completarle. L'altra è l'esigenza di tutela della collettività, non allarme sociale, come pur qualcuno in altri tempi aveva cercato di suggerire, la *Erregung der Öffentlichkeit* della dottrina tedesca, l'allarme sociale, l'opinione pubblica che protesta: si deve tener conto doverosamente di ciò anche come elemento di valutazione democratica complessiva; ma certo è che occorre ripudiare qualsiasi procedimento emozionale per ancorarsi a parametri oggettivi che in questo caso sono esigenze di tutela della collettività, ancorate e riferite a cautele, in tal caso sostanziali, ma pur sempre cautele. Infatti — parlo anche di questo per sottolinearlo con forza — tutti questi provvedimenti limitativi della libertà personale non possono che essere, alla stregua del nuovo disegno di legge, connotati dallo stigma della cautelarietà. Non si tratta di misure finali ma di misure cautelari. Possono essere cautele processuali come nella maggioranza dei casi; in predeterminati gravi casi saranno anche cautele sostanziali (pericolo della collettività), ma pur sempre sono misure di cautela. Quindi, non si tratta di anticipazioni di pena ma di cautele per le finalità che ho cercato di evidenziare.

Si potrà obiettare che resta pur sempre il riferimento al pericolo di fuga. È vero, resta in una parte della direttiva n. 60 il riferimento al pericolo di fuga, come terza ipotesi (quindi, esigenze cautelari, tutela della collettività e pericolo di fuga), però viene residualmente determinata in caso di reati di particolare gravità, quando la persona si è data alla fuga (e il dato è *in re ipsa*, è oggettivo) o vi è non già mero sospetto ma concreto pericolo di fuga. Al di sopra di tutto vi è l'esigenza non di sufficienti ma di gravi indizi.

Tuttavia ciò che circoscrive ed illumina tutta questa parte della direttiva n. 60 è l'introduzione, finalmente canonizzata e normativizzata, di questo fondamentale princi-

pio: le misure cautelari sono plurime. Non è prevista l'unica e sola misura cautelare chiamata carcerazione cautelare ma sono previste altre cautele e tutto ciò anche in relazione a quella parte dell'articolo 13 che dopo aver indicato la riserva di legge ha evocato casi e modi di limitazione della libertà personale, evidentemente avendo presenti due concetti distinti posto che unaendiadi superflua non si deve poter attribuire al legislatore che sempre è da ritenere razionale e più che mai se è un costituente. Quindi, se si dice casi e modi bisogna individuare la ragione, la *ratio*, del caso e del modo e questa *ratio* deve essere vista nella considerazione che «modi» sono le ipotesi, la tipologia di misure cautelari e «casi» sono il necessario rapporto di funzionalità tra quella tipologia e le singole ipotesi fattuali di esigenza di tutela delle collettività ovvero di esigenze cautelari ed istruttorie, posto che non può essere ritenuto, anzi è contraddetto da questa opzione, che non ci possa essere un rapporto funzionale tra tipi di misure, in ipotesi carcerazione cautelare, e spessore dell'esigenza istruttoria o sostanziale da tutelare. Infatti, nella direttiva n. 60 viene introdotto il principio del divieto di applicare una misura cautelare se essa possa essere adeguatamente fungibilizzata, nel rispetto di quella esigenza, da altre misure. Se, per esempio, con l'arresto domiciliare quella esigenza può essere tutelata, perlomeno in modo eguale a come potrebbe essere tutelata con la carcerazione preventiva, si introduca il principio che si deve utilizzare la meno gravosa tra le misure utili. Questo è un concetto che emerge dall'insieme della lettera e della *ratio* del provvedimento.

Infine, vi è un richiamo pertinente e fondamentale al divieto di mantenere la restrizione della libertà personale nelle varie ipotesi tipologiche ove queste cautele siano da ritenere sproporzionate all'entità del fatto — ecco ancora il richiamo al fatto, il ripudio di qualsiasi tipologia d'autore — o alla valutazione della pena irroganda. Cioè, come clausola di chiusura vi è comunque il principio che non si può continuare a privare l'imputato della libertà personale, ove ciò abbia in sé caratteri di sproporzione che confliggono

con un diritto che per essere tale, oltre che ontologicamente giusto, deve essere *proportio hominis ad hominem*, come diceva il padre Dante. Il tutto, infine, come clausola di chiusura, subordinato alla possibilità di riesame: sarà il tribunale della libertà, non sarà il tribunale della libertà, certo è che, al di là della provvisorietà intrinseca — seppur più corposa rispetto ai provvedimenti ontologicamente provvisori di polizia giudiziaria — di queste misure restrittive, dovrà esserci l'*habeas corpus* (con quanti anni di ritardo? due, tre, quattro, cento?) finalmente canonizzato non in una novella ma nel codice; subordinato ad una valutazione di merito da realizzare, non sentite le parti, ma in contraddittorio con le parti. Perché l'anima del processo accusatorio, tendenziale o non tendenziale che sia, è il contraddittorio.

Ecco, colleghi, queste sono le ragioni che, per ciò che riguarda il codice di procedura penale disegnato nel provvedimento al nostro esame, visto sotto l'angolo visuale del rapporto tra libertà personale e processo, inducono noi comunisti a batterci non solo per l'approvazione del disegno di legge, ma per la sollecita conclusione dell'*iter* parlamentare e per la realizzazione pratica nella società civile e politica di questo modello.

Non abbiamo riserve mentali, non abbiamo scetticismi; questo non vuol dire che siamo ingenui, che non ci rendiamo conto delle difficoltà che ci stanno davanti, che non abbiamo fatto e continuiamo a fare tesoro delle fasi politiche e giudiziarie precedenti. L'emergenza è alle nostre spalle, ma ancora abbastanza vicina.

Quindi, nessuna ingenuità, una scommessa politica, un impegno di iniziativa e di lotta, nessuno scetticismo, critica aperta come si conviene in una società democratica, a chi al di là delle parole sostanzialmente continua a non credere a questo processo. Ecco perchè noi insisteremo e ci batteremo perchè questo disegno di legge sia approvato. (*Applausi dall'estrema sinistra, dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

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

* GALLO. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, non mi dilungherò, data l'ora tarda e dato soprattutto — perchè l'ora tarda non sarebbe motivazione sufficiente per tutti loro e anche per me stesso — che i punti centrali di questo disegno di legge, sottoposto all'esame e mi auguro all'approvazione dell'Assemblea, sono stati presi in considerazione, sviscerati in ogni momento, in ogni passaggio e in ogni piega. Vuoi con accenti di convinta adesione, come quello ultimo del senatore Battello, che dico subito di condividere, vuoi con accenti di rassegnazione, tutto sommato come quelli che si sono sentiti all'esordio della seduta di ieri, vuoi con accenti di razionale e precisa motivazione del perchè il disegno di legge deve essere approvato, come si è avuto da parte dei colleghi Ricci, Martorelli e Vitalone, vuoi con accenti di netto dissenso, di motivata, civilissima critica che risponde a tutta una cultura che ha il massimo di rispettabilità nel nostro e in altri paesi, tutti questi momenti costitutivi della riforma sono stati presi in esame e in considerazione.

Talchè a chi interviene per ultimo pochissimo resta da dire sul piano strettamente tecnico se non forse qualche cosa sul significato politico di questa riforma. Ho parlato di significato politico, e mi piace definire immediatamente in tal senso il mio intervento, perchè per una volta voglio spogliarmi della mia veste di mestierante del diritto per riportarmi alla mia essenza di persona profondamente intrisa di politicità da quando ho avuto l'uso della ragione.

A proposito di questo disegno di legge, abbiamo ascoltato tutta una serie di deplorazioni che a questo momento di riforma si arrivi dopo un ritardo che sicuramente sulla carta non può non apparire veramente eccezionale. Anzi, si è detto che tale ritardo dà un senso di *déjà vu* al dover ripercorrere argomenti e problematiche che si erano già lungamente trattate anni ed anni or sono. Quindi, vi è un certo senso di stanchezza *blasée* che sembra ispirare le parole di chi aveva partecipato a precedenti discussioni sull'argomento.

Ma, signor Presidente, onorevole Sottose-

gretario, onorevoli senatori, a me pare che si arrivi a determinate tappe quando i tempi sono maturi: c'è un tempo per seminare e c'è un tempo per la raccolta. Non v'è dubbio che deplorare ciò che avrebbe potuto accadere prima quando in realtà non è accaduto, significa misconoscere le ragioni di un processo il quale ha tutta una serie di giustificazioni che trovano riscontro proprio nelle direttive di apertura della legge-delega. Infatti, ogni codice di procedura penale — ed è stato giustamente detto da chi mi ha preceduto — rappresenta nel quadro di un ordinamento giuridico il momento della verità, per usare un'espressione consunta, della realtà dei rapporti tra lo Stato e i destinatari delle norme giuridiche. Oserei dire che il codice di procedura penale costituisce in larga parte, per tutto ciò che attiene ai rapporti giuridico-civili dei cittadini, la Costituzione sostanziale dello Stato. Noi possiamo avere una Costituzione formalmente perfetta sul piano delle enunciazioni e larghissimamente garantista, tradita però da ordinamenti di procedura penale che rispondono a principi e ad ispirazioni diverse (l'esempio della Costituzione di Weimar è troppo noto per essere qui richiamato), e possiamo avere paesi nei quali fa difetto una Costituzione scritta e tutto sommato un grosso edificio di libertà civili viene costituito e diventa la vera Costituzione del paese stesso sulla base di due regole squisitamente procedurali (mi riferisco al Regno Unito): il giusto processo di legge e l'*habeas corpus*.

Quindi, c'è un'essenzialità della disciplina processual-penalistica che va oltre il momento puramente e semplicemente esemplificativo del processo per attingere alla generalità dei rapporti tra Stato e destinatari delle norme, non solo cittadini. Tutto questo, indipendentemente dalla validità o meno delle soluzioni che la legislazione processual-penalistica, attualmente ancora in vigore, aveva apportato nel nostro paese, impone però una prima valutazione della rispondenza di questa legislazione ai principi di diritto pubblico generale vigenti in un dato momento nel nostro paese.

A tale riguardo, quando esaminiamo il codice di procedura che ancora è vigente con

tutte le varianti arrecate dalle sentenze della Corte costituzionale (che ha espulso una serie di norme ritenute costituzionalmente illegittime), corredato da tutte le varianti che si sono verificate a partire soprattutto dagli ultimi due decenni, o due decenni e mezzo, e sentiamo dire che sotto il profilo tecnico esso risponde a principi di sicura validità, da parte di chi vi parla non può non esservi un assenso nel limite in cui tale validità venga ritenuta nell'ambito, come dicevo, dei principi di diritto pubblico generale propri del momento in cui il codice di procedura penale del 1930 è stato emanato ed è entrato in vigore.

Il problema diventa tutt'altro quando ad un ordinamento come quello precedente si sostituisce l'ordinamento repubblicano che trova la sua carta nella Costituzione; e la problematica della domanda diventa quella della risposta che le norme del codice di procedura penale danno a regole e principi costituzionali, i quali sono stati oggetto di una serie di processi elaborativi ed interpretativi, per i quali siamo arrivati a sicure (per quello che si può definire sicuro nell'ambito delle scienze giuridiche) o rassicuranti soluzioni negli ultimi tempi quando, come ricordava proprio ieri il professor Vassalli, ad una diffusa opinione circa la natura meramente precettiva di larga parte delle norme costituzionali, si è sostituito il sicuro convincimento che le norme costituzionali siano «innanzitutto» immediatamente precettive. Ma non basta: queste norme — ed è questo un momento di grande importanza, ai fini del codice di procedura penale, di questa legge-delega — sono, per quanto riguarda i rapporti Stato-cittadino, Stato-destinatario, il più delle volte immediatamente costitutive di situazioni di diritto soggettivo.

C'è pertanto una gravidanza della Costituzione alla quale il sistema processual-penalistico non può assolutamente sottrarsi. È questo il punto che giustifica quelli che potrebbero apparire ritardi dovuti ad inerzia, a colpevole negligenza, a volontà politica di conservazione o, meglio ancora, di rifiuto alla riforma. Al contrario esiste un processo di decantazione dei principi costituzionali che perviene ad uno stadio tale in cui la

misura dell'inaccettabilità fra un sistema processual-penalistico e questo gruppo di norme costituzionali che più immediatamente interessano il processo penale diventa a tutti evidente.

Ecco allora il tempo del raccolto, sentito da tutti, come si è potuto ampiamente verificare nel corso dei lavori della Commissione giustizia e del Comitato ristretto della Commissione giustizia del Senato della Repubblica in cui, sulle linee fondamentali, si è verificato un consenso da ciascuna delle parti che convergevano nella discussione. Sicchè non si può...

LEONE. Non ci dimentichiamo tutte le novelle.

GALLO. Certo, l'ho già detto, signor Presidente Leone, ho già parlato delle novelle. Pertanto, non si può parlare di una volontà di resistenza alla riforma, di una volontà di negarsi ad una riforma. Allorquando la riforma è diventata non puramente e semplicemente un enunciato di sapore vagamente illuministico, che si voleva quasi *octroyer* al paese, ma è diventata una diffusa, comune esigenza di tutti coloro che sentono che sul processo penale si giocano destini umani, si gioca la realtà dell'essenza democratico-liberale di questo paese, ebbene, questa diffusa, comune opinione si è tradotta nell'impegno a rendere finalmente legge dello Stato questa delega legislativa.

Questa legge-delega dichiara sin dalla sua apertura — come dicevo — di volersi ispirare ai principi costituzionali, e quello che potrebbe sembrare un ingenuo o addirittura superfluo richiamo ad un'esigenza che è propria di ogni legge ordinaria, la conformità alla Costituzione, qui riceve, invece, un contenuto, un significato, un'espressione di volontà, di impegno politico che ci auguriamo non sia rimasto semplicemente in una proclamazione ma si sia trasfuso nel contenuto, nel concreto delle direttive che sono state emanate.

Si parla ancora di necessità, di conformità alle Convenzioni internazionali, e al riguardo — è forse uno dei pochissimi accenni tecnici che dovrò fare — il senatore Vassalli ha

rilevato che alla formula più analitica del testo pervenutoci dalla Camera dei deputati si è preferito un generico, sintetico rinvio alle Convenzioni internazionali.

A me sembra che debba assolutamente essere accettato questo criterio perchè la specificazione contenuta nel testo della Camera lasciava aperto il dubbio, il problema circa la natura del rinvio che veniva compiuto dalla direttiva nei confronti delle Convenzioni: se fosse cioè un rinvio meramente formale o un rinvio recettizio e tutti i colleghi che mi ascoltano — siamo per la gran parte avvocati e uomini che si occupano di questioni di legge — conoscono la profonda differenza che esiste tra queste due tecniche di rinvio.

Per evitare i dubbi, le discussioni su questa tecnica di rinvio, si è preferito — come era giusto e come discende anche da una norma fondamentale della nostra Costituzione, mi riferisco all'articolo 10, primo comma — parlare semplicemente di necessità di conformarsi alle norme nascenti dalle Convenzioni internazionali, certo con le frizioni che si creano, inevitabilmente, con gli organi della giustizia ordinaria interna, i quali, per una vecchia tradizione non soltanto italiana (pensiamo, ad esempio, alla vicina Francia, dove possiamo trovare anche lì frizioni e resistenze del genere), sono sempre preoccupati di inficiare la sovranità della legge nazionale e quindi portati a vedere nelle norme di diritto internazionale e soprattutto in quelle di diritto internazionale pattizio deroghe, menomazioni alla superiorità della legge interna.

È ovvio che anche questo è un momento di passaggio, un'opinione che deve essere a poco a poco scalzata e sopravanzata, ma uno dei modi per vincere, superare questo modo di pensare è proprio quello costituito da una proclamazione così chiara e solenne come appare in apertura del disegno di legge-delega.

Il punto, onorevoli colleghi, sul quale si è avuto forse il maggior tasso di perplessità è quello discendente da un passaggio della direttiva in cui si enuncia l'esigenza che il codice di procedura penale che dovrà essere emanato in conformità di queste direttive

debba ispirarsi ai criteri del metodo accusatorio. Su questo tema ho assistito veramente ad una delle scene di umoristica discussione pseudoscientifica su quello che è e quello che non è rito accusatorio. Il presidente Leone è stato di una chiarezza esemplare, proprio perchè ha preferito fare astrazione da ogni pseudomodello, da ogni pseudoipostatizzazione. Altri invece si sono riferiti ad ingenue, in quanto professorali (e vi parla un professore), elencazioni di quelle che sono le cosiddette note specifiche che vengono ad individuare il rito accusatorio; ed allora si è detto di non poter parlare di rito accusatorio quando questa o quella nota specifica individuante il rito accusatorio stesso in realtà facesse difetto. Ebbene, altra cosa è la portata e lo spessore intellettuali dell'intervento del presidente Leone che faceva una questione di efficacia, di produttività, di resa per il paese.

Vorrei qui ricordare, a me stesso prima di tutto, che non esiste un modello normativo di rito accusatorio allo stato puro, così come non esiste un modello normativo allo stato puro di rito inquisitorio, o anche di rito misto, perchè perfino nel rito misto, che sembrerebbe quello più ambigualmente conciliabile con soluzioni che mutuano dall'uno e dall'altro sistema, evidentemente la presenza dei caratteri dell'uno o dell'altro, di quello che si pretende essere il *quid* del rito accusatorio o del rito inquisitorio, viene a pesare sulla definizione del modello misto. I principi di rito accusatorio — diciamo francamente — rappresentano nulla più che una ideologia, e in un momento in cui, onorevoli colleghi, tale parola sembra sospetta, a me è caro rivendicarne la validità, la dignità culturale. Personalmente credo che tanto vada avanti in questo mondo in base ad ideologie, e qui voglio fare l'unica citazione che mi permetterà nel corso di questo mio intervento, quella di uno storico, di Braudel, che, parlando dell'ideologia, la definisce nel modo che più acconcio non si potrebbe immaginare: «Un sistema di idee, di credenze, di affermazioni, di partiti presi collegati tra loro da una logica spesso imperfetta, ma insomma collegati. L'ideologia è sempre avvolgente, è una civiltà surrogatrice destinata a riparare le lacerazioni e a colmare i vuoti

della civiltà esistente, deficiente o deteriorata. È allora anche logico che vi siano delle imperfezioni, ma comunque il gesso che viene a turare le crepe del muro ne assicura anche la coesione delle singole parti». È questo il concetto di rito accusatorio, un modello non fisso, non articolato su questa o quella caratteristica, ma principio ispiratore basato, oltre che sulla terzietà del giudice — come è stato benissimo detto — anche e soprattutto sulla tendenza a far sì che il giudice arrivi al momento culminante del processo, quello decisionale, il più possibile impre-giudicato, nel senso tecnico del termine; e questo vuol dire (giudice impre-giudicato) un giudice il quale non partecipi alla raccolta, alla formazione delle prove ma che assista, davanti alla propria autorità e alla propria giustizia, al dipanarsi delle prove fornite dalle parti.

E che questo fine sia stato perseguito nel disegno di legge delega che dobbiamo esaminare, onorevoli colleghi, mi sembra assolutamente fuori discussione. Il giudice è, nella misura di quanto è possibile, destinato a cogliere il dipanarsi dell'avventura probatoria puramente e semplicemente al momento in cui è chiamato a formulare il giudizio. Il che, evidentemente — e anche questo è uno dei motivi di critica che possono muoversi all'idea portante di questo disegno — può arrecare dei prolungamenti dei tempi procedurali. Sì, sono il primo a riconoscere questo possibile evento, presidente Leone, però dobbiamo anche renderci conto che il sistema attuale dal quale vogliamo uscire è imperniato su tempi di lunghezza di istruttoria i quali sono incommensurabilmente superiori a quelli di una eventuale lunghezza dei tempi dibattimentali. La durata di un dibattimento si misura in giorni, in mesi, soprattutto nel sistema che stiamo profilando, mentre la durata di una istruttoria qualche volta può coprire addirittura lunghi anni. Quindi il risparmio di tempo processuale è assolutamente fuori discussione. E lo è soprattutto quando si tenga presente che il sistema di procedimenti differenziati, i quali vengono a coronare quello che potremmo definire «procedimento penale tipo», è proprio volto ad una economia non soltanto nel tempo ma anche nello spazio, se ci riflettiamo: è anche

un modo per sopperire in qualche misura ad esigenze di edilizia giudiziaria.

Ma soprattutto il discorso è questo: i sistemi differenziali mirano a far sì che il giudizio corredato da tutte le garanzie di assunzione della prova per la prima volta davanti all'organo chiamato a giudicare si sviluppi nei casi che effettivamente meritano un giudizio del genere; tutte le volte in cui appare più semplice, più spiccio, più corretto, su accordo delle parti, procedere a tempi processuali ristretti, questo viene opportunamente previsto. E la gamma dei procedimenti differenziali, sui quali ieri il mio amico Martorelli si è così efficacemente intrattenuato, sono tali, tanti e così bene articolati fra di loro, che davvero al riguardo non merita di spendere ulteriori parole.

C'è il problema — e sul punto abbiamo dovuto a lungo riflettere — che nasce per il cosiddetto «incidente probatorio»; ecco, abbiamo voluto sostituire all'espressione che ci veniva dal testo della Camera dei deputati «incidente istruttorio», quella di «incidente probatorio», proprio perchè l'attuale delega disegna un profilo nel quale di istruttoria non è il caso di parlare.

Abbiamo l'incidente probatorio e la domanda era se questo rappresentasse una sorta di *escamotage* per ritornare ad un principio di istruttoria formale, mascherato con parole diverse, o se esso si potesse sposare con quelle che sono le linee fondamentali di questo disegno.

Ora quando si riflette sulle ipotesi — e non sto ad elencarle — tassativamente definite, che rendono possibile il ricorso all'incidente probatorio, quando ci si rende conto che esso è deciso da un magistrato che non è quello del giudizio, nè dell'udienza preliminare, ma è un magistrato che deve puramente e semplicemente valutare certe esigenze probatorie per atti *lato sensu* non più ripetibili nel corso del giudizio vero e proprio, quando si constata che tutte le garanzie del contraddittorio sono assicurate nell'assunzione delle prove, a seguito di quanto disposto dalla direttiva — se ricordo bene — n. 41 del disegno di legge, ecco che la possibilità di conciliare questo momento con l'ispirazione latamente accusatoria del disegno stesso è pienamente assicurata.

Che sia pienamente assicurata lo afferma anche chi, come me, ha sempre rifiutato — e pertanto la mia adesione a questo disegno di legge è motivata anche da questo pensiero — l'idea che il massimo di garanzia, o se volete di principio di accusatorietà, si reperisse laddove tutte le garanzie fossero assicurate fin dal primo momento dello svolgersi delle indagini preliminari. Ho sempre ritenuto, infatti, che questo trasporre in fasi preliminari all'istruttoria, nel corso dell'istruttoria stessa, prima del giudizio, un complesso di motivi garantistici rappresentasse proprio l'antitesi più netta del principio secondo il quale — non mi interessa definirlo accusatorio piuttosto che in un altro modo — come dicevo all'inizio del mio dire, il giudice deve arrivare impre-giudicato. A questa esigenza si viene meno tutte le volte in cui, proprio per il complesso di garanzie che assistono gli stadi ed i gradi precedenti, noi abbiamo un giudice che — e non parlo, presidente Leone, dei grandi processi, ma dei processi in cui i figli di mamma sono giudicati ogni giorno nei tribunali, nelle corti, nelle preture della nostra Repubblica — si rifà a quanto risultante da un'istruttoria ampiamente corredata da motivi garantistici. Ciò, infatti, rappresenta una tentazione alla quale è estremamente difficile sottrarsi anche per il giudice più attento e più solerte.

Quindi, l'aver delimitato i casi in cui all'incidente istruttorio occorre fare riferimento, perchè altrimenti sarebbe impossibile rinunciare a determinati mezzi di prova, mi sembra salvi pienamente la fondamentale essenza di questo disegno, che — ripeto — tende ad evitare un giudice pre-giudicato. E ripeto questo concetto per la terza volta perchè voglio proprio evitare il discorso, di stampo scolastico, se si abbia a che fare con accusatorietà, inquisitorietà o altro. Siamo davanti ad un qualche cosa che vuole assicurare che, nei casi in cui effettivamente è importante, il giudizio si svolga con la massima libertà e mancanza di pregiudizi da parte dell'organo che è chiamato a giudicare.

LEONE. Il tendere decisamente al dibattimento, come il disegno di legge prevede, significa portare l'imputato a subire una pe-

na perchè, come diceva giustamente Carnelutti, il dibattimento di per sè è una pena.

GALLO. Sì, senatore Leone, però vi è anche la possibilità di sentenza in sede precedente al giudizio, come nel caso dell'udienza preliminare, sempre però su accordo delle parti. Per quanto riguarda poi l'idea carneluttiana che il processo è di per sè una pena, dipende prima di tutto dai modi e dalle forme con cui si perviene al giudizio; in secondo luogo, quando Carnelutti parlava del processo come pena non si riferiva puramente e semplicemente al momento dibattimentale, ma oserei dire proprio che la punta della sua osservazione, criticamente acutissima, umana e vera, riguardava il momento dell'istruzione, non soltanto il momento del giudizio.

LEONE. Il dibattimento mette in evidenza il fatto all'opinione pubblica; poi ci pensa la stampa a montare le cose.

GALLO. Onorevole Leone, adesso non voglio aprire delle polemiche con la stampa o con chichesia; voglio solamente ricordare che se desideriamo utilizzare certe frasi molto correnti nella nostra opinione e nella *communis opinio* giuridica, dobbiamo intenderle nel loro pieno significato che non riguarda solo il dibattimento ma anche la fase istruttoria.

Vi sono stati dei punti in cui la necessità di conformare, a questa idea fondamentale e portante, il disegno di legge, ci ha indotti a momenti di dubbio e di riflessione critica. Uno di questi punti è quello dell'abolizione della formula assolutoria o di proscioglimento per insufficienza di prove, aspetto sul quale, signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, l'attenzione di chi mi ha preceduto finora si è scarsamente soffermata. Chi vi parla deve dir subito che tutto sommato è tendenzialmente favorevole alla conservazione della formula dubitativa perchè se il giudice, nel momento dell'accertamento del fatto, compie un lavoro da storico, cioè deve accertare conformemente a determinate regole come sono andate realmente le cose, nessuno potrebbe ovviamente

precludere ad uno storico la battuta di perplessità, di dubbio, senza costringerlo ad uscire in un momento di asserzione che egli non sente, al quale egli pienamente non aderisce. Tuttavia — e ciò riguarda anche quanto è stato osservato a proposito del governo della prova, della valutazione della prova e della possibile critica alla concatenazione della prova — è stato sostenuto — e l'affermazione mi sembra estremamente importante — che la insufficienza o la contraddittorietà delle prove equivale a mancanza di prove. Si può dire che in sede di motivazione può rispuntare anche un principio di insufficienza di prove, ma quello che conta è il dispositivo, quello che conta è la direttiva che non può essere elusa e che pone il giudice di fronte a tale interrogativo ineluttabile. Se la prova è ritenuta veramente completa e mancante di contraddizione, allora la prova c'è; se la prova è incompleta o contraddittoria, allora la prova non esiste. Sotto il profilo del dispositivo, che è ciò che veramente conta, siamo di fronte ad una soluzione che mentre fa salve quelle che possono essere le ragioni etico-psicologiche di un procedimento argomentativo, assicura oltre tutto il rispetto della regola della presunzione di non colpevolezza. In questo caso vi è un invito al legislatore delegato che dovrà meglio studiare il coordinamento tra la formula di assoluzione nascente con una certa motivazione rispetto ad altra motivazione, per quanto concerne le conseguenze extrapenali. Ma sul piano penale direi che tutto sommato la soluzione alla quale si è pervenuti è quella più praticabile e meno esposta a critiche. Nella motivazione il problema diventa quello di coordinamento tra giudicato penale e giudicato extrapenale e voi sapete che su questo argomento ormai da quindici anni a questa parte (una volta tanto abbiamo un contributo che è venuto dalla Germania, per la verità negli ultimi anni assai avara di novità) si tende ad estendere questa rilevanza dal momento del dispositivo anche al momento della motivazione. Tutto sta ad elaborare, da parte del legislatore delegato, un sistema che si confaccia a questi principi che d'altra parte affiorano, come tutti noi sappiamo, già in non poche pronunce del-

l'autorità giudiziaria italiana (*Interruzione del senatore Filetti*).

C'è un altro problema direttamente discendente dalla ispirazione centrale di questo disegno di legge, che è quello dell'esame diretto del testimone, che rappresenta senza dubbio un momento assolutamente inevitabile nella costruzione di un sistema che non voglia vedere il giudice parte, ma lo voglia vedere arbitro e guida di un procedimento.

LEONE. Io sono d'accordo.

GALLO. Ad una condizione, che la direttiva ha messo effettivamente ed energicamente in rilievo: che l'esame diretto non si traduca in una sorta di *jeu de massacre*. Perché qui abbiamo una esigenza profonda di rispetto della persona umana che va attuata, anche, e vorrei dire soprattutto, nei confronti di chi, come il testimone, è chiamato a svolgere un'opera di cooperazione all'amministrazione della giustizia. Quindi l'interrogatorio diretto è assolutamente da patrocinare, però esso deve essere disciplinato da quel complesso di regole concernenti i modi, le forme e la pertinenza delle domande che vengono rivolte al teste, che sia tale da assicurare in modo secco, reciso e irrefutabile la inammissibilità della domanda.

C'è, a questo proposito, un punto sul quale l'intervento del collega, senatore De Cataldo, è stato molto efficace. Egli ha osservato che a questo punto l'accusorietà sembra vanificarsi e ci ha chiesto: come conciliate tutto ciò con il potere del giudice di proporre temi nuovi o incompleti alle parti e di rivolgere domande? Ecco, signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Sottosegretario, direi che la critica del senatore De Cataldo sul punto della possibilità da parte del presidente di muovere domande mi sembra centrata. Non sarei alieno dal votare in modo favorevole su un emendamento che mantenesse puramente e semplicemente la facoltà del giudice di indicare alle parti temi nuovi o incompleti, cioè sottoporre materiale da delucidazione, senza però formulare immediatamente e direttamente la domanda. Questo davvero non mi sembrerebbe compatibile — lo ripeto — non con questo o quello schema scolastico,

ma con l'idea del giudice arbitro e non partecipe come un protagonista che viene costruendo il processo.

Per quanto riguarda i punti che investono direttamente il non pre-giudizio dell'organo giudicante, occorre un'attenta disciplina dei rapporti che debbono intercorrere tra il materiale di indagine e la sua utilizzazione. Oserei dire che questa disciplina mi sembra il punto di arrivo di un attento equilibrio non fra esigenze di scuola, non fra motivi astrattamente riferiti a modelli nella realtà storica mai verificatisi, ma tra quelle che sono le esigenze che nel corso di un processo penale vengono a confronto le une con le altre.

Abbiamo dunque — e mi avvio rapidissimamente alla conclusione del mio intervento — la possibilità di emanare un codice di procedura penale che sia, ad un tempo, efficiente e tale da prendere in considerazione tutti gli aspetti e i momenti più salienti di crisi della nostra vita giudiziaria ed ampiamente conforme a ciò che la Costituzione esige. C'è un punto sul quale occorre di nuovo rivolgere, signor Presidente, un caldo appello al legislatore delegato. Il problema della criminalità organizzata è stato preso in attenta considerazione dal provvedimento legislativo oggi al nostro esame, però occorre rivisitare la normativa concernente le fattispecie di connessione. Queste ultime sono alla base dei cosiddetti maxiprocessi, per larga parte inevitabili, ma rispetto ai quali le deplorazioni e le critiche che essi non segnano il rispetto di quello che si deve considerare uno dei principi fondamentali del sistema, e cioè la personalità della responsabilità penale, sono sempre ritornate. E allora, mi riferisco a quanto diceva nella seduta di ieri il professor Vassalli, e cioè che in altri ordinamenti già un procedimento con 19 imputati viene considerato un processo di massa, cerchiamo di disciplinare meglio le ipotesi di connessione. Ma qui bisogna anche rivolgere un invito ai penalisti di diritto penale sostanziale, perché una buona parte delle difficoltà che nascono dai maxiprocessi potrebbe essere evitata con una diversa e più puntuale costruzione delle figure criminose che prevedono i cosiddetti reati associa-

tivi. Se, per esempio, quando si parla di associazione non si volesse fare un calderone nel quale tutti appaiono sulla ribalta processuale per un medesimo titolo di reato, ma si differenziasse opportunamente tra capi promotori, organizzatori e tra semplici partecipi, consentendo lo svolgimento di processi distinti per l'uno e per l'altro gruppo, così come avviene, ad esempio, secondo la legislazione federale degli Stati Uniti d'America, direi a questo punto che un grande motivo di ricorso ai maxiprocessi verrebbe ad essere eliminato.

Certo è che di questa realtà dobbiamo tener conto, perchè non vorrei che si verificasse nuovamente ciò che per tantissimo tempo si è verificato in altri settori della nostra cultura e della nostra esperienza giuridica: un consenso di critiche e di deplorazioni di questa tecnica, pur con il riconoscimento che tale tecnica è servita, non poche volte, a tutelare la società. Si rimane però in uno stato di disagio, e sarà necessario anche un minimo di fantasia, sia da parte del legislatore delegato che dovrà precisare — e lo diciamo che dovranno essere precisate — le fattispecie di connessione, sia da parte di un futuro e, mi auguro, prossimo legislatore di diritto penale sostanziale.

L'ultima nota consolatrice: questo è un testo, me lo permetta, signor Presidente, che recupera il senso del codice. Il nostro è un paese nel quale si è potuto scrivere un bellissimo libro estremamente intelligente, intitolato alla «età della decodificazione». Personalmente non credo che la decodificazione, che è tutt'altra cosa rispetto alla delegificazione, rappresenti di per sé un progresso: codice significa semplicemente e puramente non una congerie di norme che disciplinano tutto il disciplinabile, ma un gruppo di norme che pongono i principi generali e centrali di una determinata materia, di un certo settore di materie. L'aver incluso anche le norme che disciplinano il processo penale minorile in questo testo, rappresenta l'esemplificazione, anche visualmente, più netta e convincente del ritorno all'idea del codice.

Vorrei riferirmi alle parole così belle dell'amico senatore Vitalone quando si augurava che questo codice potesse essere uno stru-

mento di pace, debellando fenomeni che tutti combattiamo ed esecriamo. Mi augurerei che l'idea del codice, propria dei paesi che attraversano un periodo di stabilità, voglia significare un auspicio ed un augurio, magari ingenuo ma certo sentito da tutti noi, che una pace repubblicana abbia a lungo a regnare nel nostro paese. (*Applausi dal centro, dalla sinistra, dall'estrema sinistra e dall'estrema destra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Deve ancora essere svolto il seguente ordine del giorno:

Il Senato,

considerata la fondamentale importanza, per l'intero sistema giudiziario italiano, del nuovo processo penale configurato dalla legge delega in corso di definizione; importanza che va misurata sia alla luce della necessità di dotare il nostro ordinamento di uno strumento processuale democratico, moderno ed efficace, che come mezzo per contribuire al superamento della complessa crisi che travaglia la giustizia e in particolare quella penale;

ritenuto che la concreta e reale attuazione del nuovo processo penale esige organici interventi di supporto sia di natura legislativa (quale il patrocinio gratuito per i non abbienti) che di natura organizzativa e strumentale, riferita così al personale come ai mezzi materiali, interventi indispensabili per garantire che la riforma pienamente dispieghi i positivi effetti che ad essa sono connessi e non si risolva in un risultato negativo,

impegna il Governo:

a presentare al Parlamento entro tre mesi dall'approvazione della legge per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale un complessivo ed esauriente piano degli interventi di carattere legislativo, ordinamentale, strumentale ed organizzativo che intende adottare, precisandone la cadenza di realizzazione nel tempo in relazione ai tempi di attuazione della delega e all'entrata in vigore del nuovo codice, e assicurando i relativi mezzi finanziari, in modo che siano ga-

rantiti i risultati e siano evitati i rischi richiamati in premessa.

9.916.1 RICCI, COCO, GALLO, VASSALLI, PALUMBO, SCHIETROMA, GOZZINI, COVI, FILETTI

GOZZINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GOZZINI. Signor Presidente, potrei dire che l'ordine del giorno si illustra da sè, vista la materia, la sua stesura e la caratterizzazione delle firme apposte ad esso, che comprendono quasi tutti i Gruppi del Senato.

Mi limito ad affermare che l'ordine del giorno tende allo scopo preciso di compiere ogni sforzo per evitare che, come purtroppo spesso succede, ad una buona legge si frappongano tali e tanti ostacoli nella sua attuazione che la bontà viene vanificata.

Nel nostro ordine del giorno si impegna il Governo a presentare al Parlamento, entro tre mesi dall'approvazione della legge-delega, un piano globale sugli interventi necessari perchè il codice abbia, tre anni dopo l'entrata in vigore della legge-delega, la sua

effettiva attuazione nell'ordinamento giudiziario italiano. Per la sua attuazione ci associamo all'augurio testè formulato dal senatore Gallo ma occorre, dopo lo sforzo del Parlamento per la legge-delega, un grosso sforzo organizzativo e, probabilmente, anche legislativo, per approntare le strutture e le modificazioni ordinamentali necessarie affinché il nuovo codice e la svolta, come è stato sottolineato, nell'amministrazione della giustizia penale nel nostro paese diano veramente i risultati che noi tutti auspichiamo. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Ricordo che il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 13,30*).

DOTT. PIERFRANCESCO MICHELA ZUCCO

VICE SEGRETARIO GENERALE

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