

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

271^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 28 APRILE 1970

Presidenza del Presidente FANFANI,
indi del Vice Presidente SECCHIA

INDICE

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUI FENOMENI DI CRIMINALITA' IN SARDEGNA

Variazioni nella composizione . . . Pag. 14295

COMMISSIONI PERMANENTI

Variazioni nella composizione 14295

CONGEDI 14295

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione 14296

Approvazione da parte di Commissione permanente 14297

Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante 14296

Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede redigente 14297

Deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge già de-

feriti alle stesse Commissioni in sede referente Pag. 14297

Deferimento a Commissioni permanenti in sede referente 14296

Presentazione di relazioni 14296

Trasmissione dalla Camera dei deputati . 14296

Discussione:

« Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale » (676) (Approvato dalla Camera dei deputati):

FILETTI 14306

FINIZZI 14303

FOLLIERI 14326

TOMASSINI 14298

TROPEANO 14318

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio 14333

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni 14332

Annunzio di ritiro di interrogazioni . . . 14337

Presidenza del Presidente FANFANI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 17).

Si dia lettura del processo verbale.

T O R E L L I , Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 23 aprile.

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi

P R E S I D E N T E . Hanno chiesto congedo i senatori: Avezzano Comes per giorni 3, Bermani per giorni 3, Germanò per giorni 3, Lucchi per giorni 5 e Zaccari per giorni 2.

Non essendovi osservazioni, questi congedi sono concessi.

Annunzio di variazioni nella composizione di Commissioni permanenti

P R E S I D E N T E . Comunico che, in relazione all'esigenza di sostituire in seno alle Commissioni permanenti i senatori entrati a far parte del Governo, sono state apportate, su richiesta dei Gruppi parlamentari democratico cristiano e del partito socialista unitario, le seguenti variazioni nella composizione delle Commissioni permanenti:

2ª Commissione permanente: il senatore Piccolo entra a farne parte in sostituzione del senatore Venturi Giovanni e il senatore Cerami entra a farne parte; il senatore Mannironi cessa di appartenervi.

3ª Commissione permanente: il senatore Dindo entra a farne parte in sostituzione del senatore Schietroma.

4ª Commissione permanente: il senatore Caron entra a farne parte; il senatore Fada cessa di appartenervi.

5ª Commissione permanente: il senatore Berlanda entra a farne parte in sostituzione del senatore Bosco, precedentemente sostituito dal senatore De Dominicis; il senatore Fada entra a farne parte; il senatore Cerami cessa di appartenervi.

7ª Commissione permanente: il senatore Mannironi entra a farne parte; il senatore Andò entra a farne parte in sostituzione del senatore Mannironi; il senatore Caron cessa di appartenervi.

8ª Commissione permanente: il senatore Mazzoli entra a farne parte in sostituzione del senatore De Marzi.

9ª Commissione permanente: il senatore Bonadies entra a farne parte; il senatore Forma cessa di appartenervi.

10ª Commissione permanente: il senatore Garavelli entra a farne parte in sostituzione del senatore Tedeschi.

11ª Commissione permanente: il senatore Forma entra a farne parte; il senatore Rosa entra a farne parte in sostituzione del senatore Forma; il senatore Bonadies cessa di appartenervi.

Annunzio di variazioni nella composizione della Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna

P R E S I D E N T E . Comunico di aver chiamato a far parte della Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna, prevista dalla legge

27 ottobre 1969, n. 755, il senatore Tansini in sostituzione del senatore Tedeschi entrato a far parte del Governo.

**Annunzio di disegno di legge
trasmissso dalla Camera dei deputati**

P R E S I D E N T E . Comunico che il Presidente della Camera dei deputati ha trasmesso il seguente disegno di legge:

« Proroga della durata in carica degli organi elettivi dell'artigianato » (511-B) (*Approvato dalla 9ª Commissione permanente del Senato e modificato dalla 12ª Commissione permanente della Camera dei deputati*).

**Annunzio di presentazione
di disegni di legge**

P R E S I D E N T E . Comunico che sono stati presentati i seguenti disegni di legge di iniziativa dei senatori:

BERTOLA, SPIGAROLI, CARRARO, FALCUCCI Franca, BALDINI e SMURRA. — « Incremento dei fondi stanziati nell'esercizio 1970 per gli assegni di studio agli studenti universitari e per le borse di addestramento didattico e scientifico » (1171);

BARTOLOMEI, TRABUCCHI, SPAGNOLLI, TORELLI, COPPOLA e DEL NERO. — « Norme sul riordinamento delle circoscrizioni territoriali delle conservatorie dei registri immobiliari e disposizioni connesse » (1172);

PIERACCINI, SPAGNOLLI, IANNELLI, CIFARELLI, PARRI, TERRACINI, VALORI e BERGAMASCO. — « Riconoscimento della Consulta nazionale quale legislatura della Repubblica » (1173).

**Annunzio di deferimento di disegno di legge
a Commissione permanente in sede deliberante**

P R E S I D E N T E . Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede deliberante:

alla 9ª Commissione permanente (Industria, commercio interno ed estero, turismo):

« Proroga della durata in carica degli organi elettivi dell'artigianato » (511-B).

**Annunzio di deferimento di disegni di legge
a Commissioni permanenti in sede referente**

P R E S I D E N T E . Comunico che i seguenti disegni di legge sono stati deferiti in sede referente:

alla 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno):

DEL NERO ed altri. — « Distacco della frazione di Badile dal comune di Zibido San Giacomo e sua aggregazione al comune di Binasco (Milano) » (1163);

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia e autorizzazioni a procedere):

MONTINI e FOLLIERI. — « Modifica dell'articolo 479 del Codice penale » (1162);

alla 11ª Commissione permanente (Igiene e sanità):

CELIDONIO ed altri. — « Riconoscimento e mantenimento del posto di lavoro in favore degli specialisti ospedalieri anziani del servizio e definizione del loro stato giuridico » (1158), previo parere della 1ª Commissione.

Annunzio di presentazione di relazioni

P R E S I D E N T E . Comunico che, a nome della 5ª Commissione permanente (Finanze e tesoro), sono state presentate le seguenti relazioni: dal senatore Zugno sul disegno di legge: « Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli di Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1969 » (1044), e dal senatore De Luca sul disegno di legge: « Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario » (1100).

Comunico altresì che il senatore Franza ha presentato una relazione di minoranza su quest'ultimo disegno di legge.

Annunzio di deferimento a Commissioni permanenti in sede deliberante di disegni di legge deferiti alle stesse Commissioni in sede referente

P R E S I D E N T E . Comunico che, su richiesta unanime dei componenti la 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno), sono stati deferiti in sede deliberante i seguenti disegni di legge già deferiti alla Commissione stessa in sede referente:

Deputati FELICI ed altri. — « Costituzione in comune autonomo della frazione di Ladispoli del comune di Cerveteri in provincia di Roma con la denominazione di Ladispoli » (976), previo parere della 5ª Commissione;

Deputati CERVONE ed altri; CESARONI ed altri; VASSALLI e QUERCI; MAMMI; SIMONACCI. — « Distacco della frazione di Ardea dal comune di Pomezia e sua costituzione in comune autonomo » (977), previo parere della 5ª Commissione;

Deputati PICCINELLI ed altri. — « Distacco della borgata di Lido di Follonica dal comune di Piombino, in provincia di Livorno, e sua aggregazione al comune contermini di Follonica, in provincia di Grosseto » (997), previo parere della 5ª Commissione;

« Provvidenze a favore degli enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate » (1055), previo parere della 5ª Commissione.

Comunico che, su richiesta unanime dei componenti la 4ª Commissione permanente (Difesa), sono stati deferiti in sede deliberante i disegni di legge, già deferiti alla Commissione stessa in sede referente: VENTURI Giovanni, Deputati PIETROBONO ed altri; Bo ed altri; LUCCHESI, SANTI e ORLANDI; CERVONE; GIANNINI ed altri; CICERONE ed altri; ROS-SINOVICH ed altri; LUCIFREDI. — « Riapertura

ra e proroga del termine stabilito dall'articolo 12 del decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 518, per la presentazione di proposte al valor militare per i caduti, i comuni e le province » (234-B) e CELIDONIO. — « Deroga al decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 518, per la presentazione della proposta di assegnazione della medaglia d'oro alla città di Sulmona » (1145).

Comunico infine che, su richiesta unanime dei componenti la 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti), è stato deferito in sede deliberante il disegno di legge d'iniziativa dei deputati SPITELLA ed altri; BRIZOLI e LONGO Pietro; MASCHIELLA e CAPONI; ALMIRANTE e MENICACCI. — « Ammissione degli studenti della università di Assisi nelle università riconosciute dallo Stato e riconoscimento degli esami sostenuti » (750), già deferito alla Commissione stessa in sede referente.

Annunzio di deferimento a Commissione permanente in sede deliberante di disegno di legge già deferito alla stessa Commissione in sede redigente

P R E S I D E N T E . Comunico che, su richiesta unanime dei componenti la 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno), è stato deferito in sede deliberante alla Commissione stessa il disegno di legge: « Aumento del contributo ordinario dello Stato a favore dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti e della misura dell'assegno di assistenza ai sordomuti » (1054), previ pareri della 5ª, della 10ª e della 11ª Commissione, già deferito alla Commissione stessa in sede redigente.

Annunzio di approvazione di disegno di legge da parte di Commissione permanente

P R E S I D E N T E . Comunico che nella seduta del 24 aprile 1970 la 1ª Commissione permanente (Affari della Presidenza

del Consiglio e dell'interno) ha approvato il seguente disegno di legge:

DEL NERO ed altri. — « Norme sui concorsi a posti di personale sanitario dei laboratori provinciali d'igiene e profilassi » (627).

Discussione del disegno di legge: « Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale » (676) (Approvato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

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

T O M A S S I N I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, la rinnovata coscienza democratica, dopo la liberazione del popolo italiano, avvertì la necessità di una trasformazione dello Stato in tutte le sue strutture e la necessità del cambiamento radicale dei rapporti tra il cittadino e lo Stato improntati ad una concezione dello Stato centralizzato e autoritario, che escludeva le masse popolari dall'attiva partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

La Costituzione repubblicana prefigurò uno Stato nuovo, diverso da quello risorgimentale fascista e pre-fascista, uno Stato democratico che avrebbe garantito il pieno sviluppo della persona umana e le libertà fondamentali del cittadino. Di fronte ad essa e di fronte ai valori e ai principi che la nuova realtà esprimeva, tutta la impalcatura delle vecchie legislazioni appariva inattuale e anacronistica, come tutto ciò che sopravvive al suo tempo e che non è più in armonia con il nuovo. La coesistenza, con il progredire del tempo, diventò contraddizione, fino a trasformarsi in conflitto, determinan-

do quelle fratture che segnano profonde crisi nella vita di un popolo.

Nel settore della giustizia, per rimanere nel tema in discussione, il fenomeno si è andato sempre più aggravando specialmente per quanto riguarda la legislazione penalistica, che più direttamente incide sulla libertà del cittadino. Il conflitto tra diritti costituzionali e legislazione penale è drammaticamente esploso allorquando si sono invocate ed applicate le leggi fasciste, per reprimere e colpire le manifestazioni di libertà del cittadino, che trovano del resto la loro fonte legittima nella Costituzione. E ciò è il naturale e logico risultato della inerzia o della volontà governativa, protrattasi per 25 anni che ha significato rifiuto ad attuare radicali riforme dei codici ed a coordinare ai nuovi principi costituzionali l'ordinamento giuridico.

Eppure, all'indomani della liberazione, una tale esigenza fu avvertita e per lungo tempo è andata sempre più affermandosi, fino a penetrare, oggi, nella coscienza di tutti. Progetti e promesse di riforma si sono, è vero, susseguite, ma esse hanno avuto soltanto l'effetto, e forse anche il fine, di illudere e di eludere, senza peraltro spegnere le voci di coloro che reclamavano il totale rinnovamento. Si sono avute leggi e leggine e novelle, che altro non sono state che ritocchi di ammodernamento dell'edificio, il quale tuttavia è rimasto in tutta la sua arcaica struttura.

Nel codice di procedura penale e nel codice penale larga opera di potatura ha fatto la Corte costituzionale ed altra ancora ne avrebbe fatta se, conoscendo l'apatia governativa che è carenza di volontà, non avesse temuto di creare larghi vuoti legislativi, che difficilmente sarebbero stati colmati dal legislatore. È stata così inevitabile la crisi della giustizia che, per le dimensioni assunte, ha manifestato un fatto nuovo, implicito nella natura stessa della crisi: non sono più soltanto i giuristi e gli operatori del diritto ad aver consapevolezza dei problemi, ma sono i cittadini, gli operai e gli studenti, ai quali la crisi della giustizia appare con il suo volto specifico e come un aspetto della crisi più generale dello Stato e della società. Così

la riforma del codice penale e della procedura penale non formano più oggetto soltanto di convegni e di congressi di giuristi e di tecnici e di specialisti, ma sono all'ordine del giorno delle assemblee di operai e di lavoratori, dei consigli comunali e provinciali e delle assemblee di studenti, segno questo della presa di coscienza dei problemi della giustizia come problemi della società, che reclama validi strumenti, idonei a garantire la libertà dei cittadini non solo nei rapporti civili ma anche negli specifici rapporti di lavoro ed a favorire il pieno sviluppo della personalità e della dignità umana.

In un recente documento che il Consiglio superiore della Magistratura ha inviato al Capo dello Stato si legge: « Si è avuta sempre più avvertita consapevolezza innanzitutto del fatto che le profonde mutazioni economiche, sociali, culturali e spirituali della nostra società non sono state adeguatamente recepite nella legislazione vigente, che, nata in altre epoche storiche, risente fortemente delle diverse concezioni e dei differenti valori esistenti e si presenta quindi spesso come incapace di regolare in modo idoneo i rapporti sociali di oggi e di soddisfare le esigenze concrete dell'uomo moderno ».

Dopo altri rilievi sulla realtà sociale, la relazione continua: « Le tensioni legate alle disuguaglianze nei meccanismi individuali e collettivi di miglioramento economico e sociale, alla progressiva messa in margine di interi gruppi sociali, alla marcata volontà di partecipazione ai processi decisionali hanno avuto evidenti conseguenze sui problemi della giustizia. Inoltre nel nostro Stato attuale il cittadino deve vedere garantita la sua libertà non solo dallo Stato e nello Stato ma anche attraverso lo Stato, che deve essere impegnato a realizzare concretamente e non solo formalisticamente i diritti fondamentali del cittadino, a che con un diretto intervento si possano rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese ».

Perciò, onorevoli colleghi, di giustizia e di libertà non può parlarsi fino a quando ri-

mangono in vita codici e leggi che, sopravvivendo al periodo storico che li esprime, esaltano l'autoritarismo e comprimono e limitano i diritti fondamentali ed irrinunciabili del cittadino, la dignità ed il valore della persona umana.

La progettata riforma del codice di procedura penale viene in un particolare momento di contestazione di idee, di principi, di valori non più vivi nella coscienza storica generale. In questa cornice ed in questo quadro essa va esaminata.

Dobbiamo subito avvertire che la legge-delega non può essere disgiunta dalla riforma del codice penale, dalla riforma della legge di pubblica sicurezza e dalla riforma dell'ordinamento giudiziario, sia per quanto riguarda la composizione degli organi giurisdizionali, sia per quanto riguarda la formazione e la preparazione del giudice penale.

È facile prevedere che, se la riforma del processo penale nella sua attuazione dovrà scontrarsi con il vigente ordinamento giudiziario, si svuoterà il contenuto di essa in quella parte di nuovo che la caratterizza. E particolarmente ciò potrà avvenire se si conserva l'attuale assetto del pubblico ministero, che è incoerente con i fini democratici della Costituzione.

Un altro ostacolo sarà rappresentato dal mantenimento dell'attuale fisionomia della polizia giudiziaria non specializzata e comunque dipendente, e amministrativamente e gerarchicamente, dal Potere esecutivo. Ma prima di esaminare gli aspetti della riforma dobbiamo richiamare qui il problema già sollevato dalla mia parte politica alla Camera dei deputati: perchè delegare il Governo per la riforma del codice di procedura penale?

Si oppongono alla delega ragioni politiche e tecniche. Occorre forse ricordare che la Costituzione configura il potere legislativo del Governo come eccezione, per limitati e tassativi casi previsti dall'articolo 76? La delega, già tanto discussa in sede Costituente, può servire in casi marginali, ma non quando si tratta di leggi fondamentali dello Stato che investono questioni di libertà del cittadino, come la riforma del codice di procedura penale. In tal modo il Parlamento viene sminuito nelle sue fondamentali at-

tribuzioni, dato che si sottraggono alla sua approvazione le grandi leggi e si riducono le sue funzioni all'esame di leggi di minore importanza.

Si osserva, come argomento in contrario, che le Assemblee, nella loro struttura e con l'attuale funzionamento, non potrebbero portare a termine in breve tempo una così gravosa attività. Ma non è difficile obiettare che si sarebbe potuto affidare alla Commissione giustizia l'elaborazione del testo in sede redigente, come del resto è stato fatto per il codice penale, che davvero non è meno importante di quello di procedura penale. E rispetto al tempo il cammino sarebbe stato più breve.

Basta osservare che la legge-delega presuppone già una lunga discussione dei criteri direttivi per l'approvazione da parte delle Assemblee legislative e poi richiede due anni per l'elaborazione del codice da parte del legislatore delegato. Non vi sono perciò serie ragioni tecniche per adottare il sistema della legge delegata, mentre sul piano politico vi sono ragioni per rivendicare al Parlamento il suo diritto a compiere un'opera legislativa di primaria importanza.

Se si dovesse ricorrere alla delega per le grandi leggi, vedremmo l'Esecutivo legiferare sulla riforma del diritto di famiglia, sulla riforma delle leggi di pubblica sicurezza, sull'ordinamento giudiziario, sul sistema penitenziario e così di seguito. Perciò la nostra opposizione è irrinunciabile.

Dopo queste premesse passiamo ad esaminare il disegno di legge e i criteri direttivi della riforma. Sarebbe ingiusto negare che novità riformatrici sono state introdotte e che l'istruttoria è stata semplificata al fine di rendere più spedito il procedimento. Le novità positive sono: la presenza del difensore in molti atti istruttori, il divieto di soggezione ad ogni vincolo gerarchico del pubblico ministero nell'esercizio delle funzioni dell'accusa, il divieto al giudice del dibattimento di proporre all'imputato ed ai testi domande che sono riservate alla difesa e all'accusa, con la sola facoltà per il primo di suscitare proponendo l'esame di temi utili per la ricerca della verità, il diritto dell'imputato di proporre appello incidentale o di richiedere

la totale o parziale rinnovazione del dibattimento, fuori dei limiti previsti dal vigente articolo 520.

Ma uno dei punti più salienti e più spiccatamente innovatori è quello relativo all'indagine sulla personalità dell'imputato in ogni stato e grado del giudizio e la possibilità di acquisire elementi che consentano una compiuta conoscenza del soggetto e il riordinamento della perizia medico-legale, psichiatrica e criminologica. È questo un passo avanti ed è il progresso vero che costituisce un punto d'arrivo delle lunghe battaglie condotte dalla scuola positiva e dalla scienza criminologica, che in Italia trova nella scuola di antropologia criminale la sua più alta ed illuminata espressione; è il punto d'arrivo di quella crociata di idee condotta da studiosi e operatori del diritto, che vede nell'imputato il protagonista del processo e nella conoscenza del suo complesso mondo interiore, risultato di fattori biopsichici ambientali e socio-culturali, la chiave di volta di un giudizio non solo sull'imputabilità e sulla responsabilità, ma anche sul trattamento da adottare per dare alla pena il suo vero significato, quello cioè di uno strumento rieducativo del reo, finalisticamente teso al reinserimento nella società di colui che contro la società ha operato.

La conoscenza di chi delinque e delle complesse motivazioni del delitto portano all'utilizzazione di tutte le scienze umane in un modo interdisciplinare, dal momento che i reati hanno le loro radici in numerose cause, che devono essere prese in considerazione una per una, come del resto si deve fare per qualsiasi fenomeno umano che non può essere attribuito ad un'unica causa.

A mio avviso, la perizia psichiatrica criminologica avrebbe dovuto essere resa obbligatoria e non demandata alla facoltà discrezionale del magistrato, almeno per i reati più gravi e che di per sé stessi rivelano una personalità quanto meno anomala. Non è stato espressamente abolito il divieto della perizia psicologica, che è nei voti di tutti, ma si deve ritenere che nell'orientamento espresso ai punti 6 e 7 esso sia implicito.

La Commissione giustizia del Senato ha introdotto una notevole innovazione, dispo-

nendo l'indagine psicologica della parte offesa quando questa sia minore e si tratti di reati sessuali, in questo modo accogliendo un emendamento proposto dal mio Gruppo. Le ragioni sono state egregiamente illustrate dal relatore nella sua relazione. Scrive il relatore: « L'innovazione è di rilievo e merita l'approvazione, perchè l'avvalersi dei moderni mezzi di indagine psicologica in un settore particolarmente delicato qual è quello minore e dei reati sessuali rappresenta un nuovo traguardo per il raggiungimento dei fini di giustizia cui deve tendere il processo moderno. Mitomani, psicopatici, perversi, bugiardi portano nel processo che li vede protagonisti una carica di frustrazioni, repressioni, psicomanie attraverso le quali il mondo fantastico ed irrealistico in cui coltivano i loro complessi sfocia, inquinandola, in una realtà umana e sociale totalmente diversa ».

Però l'indagine avrebbe potuto essere estesa anche ai testimoni, che sono anch'essi attori nel processo e portano tutto il contributo e tutto il peso della loro personalità.

Tuttavia, nonostante questi aspetti positivi si può fondatamente affermare che solo parzialmente la legge delega accoglie i contenuti democratici della Carta costituzionale. Infatti viene mantenuta la struttura inquisitoria, che lascia temere possa subire un'accentuazione nella formulazione da parte del legislatore delegato. Sostanzialmente la polizia giudiziaria e il pubblico ministero mantengono immutati i loro poteri inquisitori, cosicché il sistema inquisitorio, anche se mitigato per alcuni aspetti, viene reintrodotta. Il problema delle tre istruttorie non è stato sostanzialmente risolto e il sistema accusatorio non trova piena realizzazione. Basterebbe considerare: 1) la polizia giudiziaria resta ancora quella che è, una parte qualunque di una polizia militarmente strutturata, strettamente dipendente dal potere Esecutivo, con una mentalità che vede in ogni indiziato un colpevole, non aliena dall'uso di metodi di indagine non conciliabili con i valori di libertà e di rispetto della persona; 2) il pubblico ministero è, anche se non organicamente, fortemente legato al potere Esecutivo, e l'ufficio rimane organizzato in modo gerarchico piramidale, fonte di remore in-

terne e di discrezionalità nello stesso promovimento dell'azione penale; 3) la polizia conserva il potere di svolgere una propria istruttoria diretta e di compiere gli atti necessari ed urgenti per assicurare le fonti di prova. Ma l'esperienza ci ha insegnato quante interpretazioni e quale uso o abuso si è fatto del concetto dell'urgenza, vigente l'articolo 225 del codice di procedura penale, come ha messo in luce la Corte costituzionale nello esame di legittimità dell'articolo stesso.

Il punto 24 del disegno di legge delega fa divieto alla polizia giudiziaria di verbalizzare gli esami dei testimoni e dei sospettati di reato. Ma il divieto perde ogni valore se poi i verbali potranno essere sostituiti da un rapporto contenente tutte le deposizioni, rapporto che, come si sa, costituisce l'atto più importante del legame processuale tra polizia, pubblico ministero e giudice.

Z U C C A L A ' , relatore. Ma quel rapporto non viene inserito nel fascicolo processuale.

T O M A S S I N I . È vero, però il giudice ne può tenere anche conto. Di molte cose non si deve dare lettura: ma chi garantisce che poi la lettura non venga data? E in ogni caso è vietata la lettura pubblica, ma non è vietata la lettura privata da parte del magistrato; e, dato il principio del libero convincimento, molte cose possono avvenire!

Quarto: si è dichiarata la parificazione dell'accusa e della difesa in ogni stato e grado del processo. Ma al punto 28 si dà la facoltà al pubblico ministero di compiere indagini preliminari limitate esclusivamente all'esigenza della formazione dell'imputazione, avvalendosi, ove occorra, della polizia giudiziaria, la quale però non può essere delegata a compiere l'interrogatorio del sospettato nè i confronti. Si dà così al pubblico ministero il potere di compiere indagini ai fini della formulazione dell'imputazione, con l'ausilio della polizia giudiziaria, la quale può per delega interrogare i testimoni dal momento che il divieto concerne soltanto l'interrogatorio dell'incolpato e i confronti. In questo caso le deposizioni saranno consacrate nei verbali, che saranno poi i verbali che il pubblico

ministero trasmette al giudice istruttore, il quale a sua volta compirà l'istruttoria col potere di interrogare i testimoni senza il contraddittorio della difesa, la quale viene ammessa soltanto all'interrogatorio dell'imputato. Orbene, conoscendo l'importanza che per la conclusione del processo hanno gli accertamenti eseguiti dal pubblico ministero, appare chiaro come l'asserita parificazione dell'accusa e della difesa in ogni stato e grado del processo non si realizza, ed è ancora una volta l'accusa che ha prevalenza.

Quinto: il punto 35 attribuisce al giudice istruttore la facoltà di servirsi della polizia giudiziaria per il compimento dell'indagine. Il contenuto è generico e non pone limiti al potere di delega del giudice istruttore che già nell'ordinamento vigente dà luogo a deprecabili inconvenienti e ad abusi. Sarebbe stato opportuno specificare che il giudice istruttore può delegare alla polizia giudiziaria solo quegli atti investigativi di carattere ausiliario che non possono essere utilmente compiuti dal giudice stesso perchè richiedono, per la loro urgenza, il tempestivo intervento di organi tecnicamente qualificati. Rimane così conferito alla polizia il potere di intervenire nella formazione della prova, nella fase iniziale del processo, sottratto al controllo di giurisdizionalità. E sappiamo che, anche se formalmente non si attribuisce efficacia al verbale della polizia, tuttavia al suo contenuto si ricollegano tutti gli atti successivi e ad esso il giudice è portato ad attribuire decisiva importanza anche se in contrasto con le dichiarazioni successivamente rese perchè si pensa più spontaneo, più sincero e non inquinato da ripensamenti, senza tener presente che molto spesso la spontaneità delle dichiarazioni è una pura affermazione della polizia; e comunque, ai fini dell'accertamento della verità, la spontaneità delle prime dichiarazioni non significa molto spesso veridicità e sincerità nella narrazione dei fatti. E non si deve trascurare un altro aspetto non meno importante: il modo con cui la polizia conduce le indagini, il clima di intimidazione che circonda l'investigazione e che crea un conflitto sul piano psicologico con l'inquisito. Vi sono, poi, casi in cui la polizia assume al tempo stesso il ruolo di

parte offesa nel reato e di raccoglitrice delle prove a carico dell'offensore o degli indiziati, come, per esempio, nei reati di oltraggio e di resistenza. Esempi ne abbiamo avuti parecchi in questi ultimi tempi. In questi casi non si può più parlare di serenità e di obiettività delle indagini per quella naturale posizione antagonistica tra offeso e offensore che spesso altera e deforma la verità delle rispettive dichiarazioni.

È noto che il processo accusatorio (democratico) si distingue da quello inquisitorio (autoritario) proprio per la limitazione dei poteri della polizia nella fase più delicata del processo e per la piena cognizione del processo da parte della magistratura fin dalla fase delle sommarie indagini, che è il momento cruciale e decisivo che imprime l'indirizzo a tutto il corso del processo. E per eliminare ogni residuo di autoritarismo dal processo penale e rendere questo strumento di giustizia, con tutte le garanzie di libertà volute dalla Costituzione, deve essere modificata la funzione del pubblico ministero e ricondotta alla funzione di organo di iniziativa nell'azione penale, eliminando la anormale coesistenza delle due funzioni di inquirente e di requirente, con il che si elimina anche la vigilanza dell'Esecutivo.

La legge-delega inoltre non risolve il problema fra istruzione preliminare del pubblico ministero e istruzione vera e propria affidata al giudice istruttore, non enunciando alcun criterio distintivo per indicare in che cosa gli atti compiuti dal pubblico ministero differiscano dagli atti istruttori. Si ripropone così la situazione che già ha formato oggetto della decisione della Corte costituzionale sul valore e sull'efficacia delle due istruttorie.

La riforma di un codice come quello di procedura penale e come quello penale non è un fatto puramente tecnico, ma è un fatto essenzialmente politico che riflette la visione che in un determinato momento storico si ha dell'uomo, della società e dello Stato ed esprime il grado di maturità democratica del popolo. La società di oggi non è più quella dell'epoca fascista o prefascista, ma è profondamente mutata, come profondamente mutati sono i valori della personalità uma-

na. E a questa nuova realtà deve essere adeguata la riforma. Non è quindi possibile alcun innesto sul vecchio tronco, se non si vogliono creare atti innaturali e formare corpi bastardi. Il vigente codice di procedura penale porta il calco di altre ideologie e la sua struttura, tutta imperniata sulla prevalenza dell'autoritarismo sulla libertà del cittadino, non potrà essere modificata con ritocchi di modernità, anche se profondi e incisivi.

La frattura tra passato e presente è nei tempi, è nella società, è nei principi e nelle idee; di questo deve prendere coscienza la classe dominante che non sa uscire dai vecchi schemi di vita e che si ostina con ogni mezzo a contrastare ogni mutamento che la realtà sociale esige.

Un codice di procedura penale che voglia portare i segni della nostra epoca deve essere un codice avanzato e democratico, che realizzi pienamente il principio costituzionale, secondo il quale la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento e che dia tutte le garanzie per la tutela della libertà del cittadino e renda realmente operante il principio della Costituzione per il quale l'imputato è presunto innocente fino a quando non intervenga una condanna definitiva.

Per questi fini non basta accentuare i caratteri del sistema accusatorio, ma è necessario che il sistema sia interamente realizzato e che conseguentemente siano limitati i poteri della polizia e del pubblico ministero e l'indagine istruttoria sia affidata al giudice istruttore per stabilire se l'imputato debba essere prosciolto o rinviato a giudizio.

Abbiamo ancora una volta il sistema misto, che si risolve poi in un ibridismo fatto per generare incertezze e che in definitiva lascia, mediante opportunistiche interpretazioni restrittive, la possibilità al prevalere della parte conservatrice e tradizionale. Sostenere il sistema misto con richiamo alla tradizione non è altro che una mistificazione della tradizione stessa, un modo di eludere le moderne esigenze. In fondo è una scelta che implica la rinuncia ad una posizione chiara del sistema accusatorio democratico; la rinuncia e il rifiuto dell'applicazione della Costituzione e dei principi contenuti nella

convenzione sulla Dichiarazione dei diritti dell'uomo, pur solennemente richiamati al punto due della legge-delega.

È una scelta determinata dalla volontà di mantenere le linee di fondo di un sistema e di conservare la sua strutturazione destinata a sostenere una giustizia tesa a difendere un assetto precostituito, di fronte ad una realtà sociale in rapido divenire.

La legge-delega, dunque, non è l'annuncio di una radicale riforma o di un codice nuovo: non possiamo dire che essa segni la chiusura di un'epoca e l'avvento di un'altra nel settore della giustizia penale (il più innervato di presupposti costituzionali e di esigenze preventive e repressive), che segni il passaggio dal sistema inquisitorio a quello accusatorio, cioè da una concezione autoritaria ad una concezione democratica del processo penale.

Il modello di processo configurato nella legge-delega nasce quindi contraddittorio nella commistione di elementi tradizionali e di elementi nuovi, che tuttavia non mutano la essenza, anche se migliorano l'efficienza. Ma l'efficientismo è il modo migliore per conservare un sistema e non scioglie i nodi e le contraddizioni delle leggi, dei codici e di ordinamenti antidemocratici.

Il modello che noi proponiamo non è una astrazione, nè un'utopia: quello accusatorio e democratico è un modello proposto anche dal Consiglio superiore della magistratura; ma soprattutto scaturisce dalla realtà storica ed è l'unico strumento per dare concretezza ad un processo che, nella ricerca della verità, armonizzi l'interesse pubblico della collettività con l'interesse personale del singolo cittadino. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Finizzi. Ne ha facoltà.

F I N I Z Z I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, la legge-delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale appare a me adeguata alle circostanze e al momento della vita nazionale. Essa segna indubbiamente un progresso perchè è radicalmente innovatrice

rispetto al codice processuale ancora vigente: introduce cioè principi basilari che costituiscono, secondo me, il tono di validità, l'indice dell'esattezza di contenuto e soprattutto la portata premonitrice di espansione di ciò che oggi è contenuto soltanto nelle settanta indicazioni o principi.

L'affermazione contenuta nella relazione presentata alla Camera e in quella presentata qui al Senato dei principi della libertà e della dignità dell'individuo, la verità più fondamentale, più essenziale che va riscontrata in questo atto legislativo, è questa: l'individuo, nel trinomio individuo-società-Stato, asurge finalmente alla considerazione piena per la sua dignità e per la sua libertà. Egli viene messo in una posizione di assoluta parità con la pubblica accusa. Egli è garantito dagli abusi che può perpetrare la polizia nelle investigazioni.

La concentrazione e l'immediatezza del procedimento penale garantiscono altresì quella speditezza che manca nel processo ancora in atto e che è indicata dall'opinione pubblica come una delle cause fondamentali di più immediata rilevanza nella crisi della giustizia.

A me non sfugge che il sistema accusatorio non è applicato nella sua interezza, che ancora riscontriamo qualche cosa che si trascina del vecchio, per cui abbiamo l'attuazione di un sistema processuale alquanto commisto, però a me non sfugge altresì che, se non vogliamo cadere nel teorismo e nelle affermazioni gratuite di principio che non rispondono alla realtà della vita che viviamo, non dobbiamo prescindere da un sistema processuale esistente per passare ad un sistema completamente nuovo che, nella sua adamantina purezza, non farebbe altro che creare problemi molto più gravi. A me non sfugge per esempio che nei Paesi nei quali già trova applicazione il sistema accusatorio, accanto alla polizia, che è di ausilio alla pubblica accusa, vi è tutta una serie di agenzie investigative che sono di aiuto al difensore.

Ora, come possiamo noi immaginare che un nuovo codice di procedura penale di per se stesso assolvere a queste manchevolezze e riesca a dare alla giustizia la possibilità di svolgersi con completezza? Posso soltanto

dire che auguro, così come è contenuto nei principi fondamentali, che in un futuro quanto mai prossimo l'espansione, insita in quei principi stessi, della difesa e dell'affermazione dei diritti della libertà e della dignità dell'individuo abbia a trovare, a distanza di tempo non molto lunga, quel soddisfacimento, quel riconoscimento, quel rilevamento che sono indispensabili ma che vanno, secondo me, per ragioni di opportunità e di contingenza, necessariamente rinviati.

Non possiamo cioè auspicare l'*optimum* e pretendere che esso trovi immediata e felice attuazione, perchè noi cadremmo nel facilismo — mi si scusi la parola — e faremmo delle mere affermazioni di principio, senza osservare la realtà della vita: le contestazioni della piazza reclamano giustamente che finalmente si rompa questa nostra stasi e che gli organi legislativi siano finalmente aderenti (anche se con qualche approssimazione e insufficienza: i problemi che oggi travagliano la vita del nostro Paese sono tanti per cui non si possono avere più attardamenti e remore) alla realtà del Paese.

Il senatore Tomassini, che mi ha preceduto, ha affermato che sarebbe stato opportuno che le nuove norme del codice di procedura penale venissero emanate direttamente dagli organi parlamentari ed ha precisato che il compito poteva essere assolto dalla Commissione giustizia della quale io, come lui, faccio parte. Il collega Tomassini dimentica però che la Commissione giustizia ha compiti vastissimi; c'è l'ordinamento penitenziario, c'è il codice penale e tutta una congerie di leggi che non lasciano requie. D'altro canto, chiamando i senatori di una Commissione ad assolvere un compito così delicato come è quello della riforma del codice di procedura penale, si crea questo problema: non dimentichiamo che per noi il processo accusatorio costituisce una novità perchè non c'è data possibilità di trarre conforto e chiarimento nei nostri giudizi da alcune esperienze, nè di vita, nè processuale, nè dottrina. Noi infatti siamo chiamati ad introdurre a voce di popolo un sistema rinnovatore aderente alle necessità del nostro Paese.

se in uno stato di pressochè completa im-preparazione.

Tutto ciò impone organi qualificati, elementi particolarmente esperti ai quali, in un lasso di tempo ritenuto congruo di due anni, venga dato questo compito specifico, particolare, altrimenti noi o non riusciremo mai a varare il codice di procedura penale o quanto meno ne vareremo uno molto meno perfetto di quanto la legge-delega induca a ritenere.

Quindi noi della parte liberale siamo consenzienti alla legge-delega in esame e ci auguriamo che essa trovi uno svolgimento ancora più esauriente di quanto le indicazioni di parte parlamentare lascino sperare e credere. Questo non significa che io preventivi una esautorazione del potere parlamentare, quindi uno sconfinamento rispetto alla indicazione tassativa che viene data dal Parlamento; ma è pur vero che il codice di procedura penale troverà la sua estrinsecazione in un numero molto alto di articoli e quindi una enunciazione, una espressione che non è certo contenuta nei limiti così ristretti delle 70 indicazioni, per cui quelle indicazioni debbono trovare assolutamente una ulteriore espressione. Mi auguro quindi — ripeto — che il Governo sappia, in sede di interpretazione e di attuazione, cogliere elementi di validità tali da soddisfare l'unanime attesa avvertita.

Per quanto concerne le singole indicazioni, mi permetto di fare delle considerazioni in ordine all'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove, a causa della diversità di vedute che sono state espresse da parte di parlamentari nell'uno e nell'altro ramo del Parlamento. Io ritengo che la assoluzione debba essere piena e che quindi l'abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove sia fondata su due ordini fondamentali di ragioni. Il primo si basa sul fatto che lo Stato ha l'obbligo, nell'esercizio del suo potere giurisdizionale, di assumere quella responsabilità che la sua stessa posizione gli impone. Quindi, se è pur vero che l'assoluzione per insufficienza di prove darebbe al potere giurisdizionale la possibilità di manifestarsi con formule che non pregiudichino un accertamento successivo di diverso

contenuto, io affermo che ciò significherebbe una soluzione di comodo, di ripiego che non è consona nè congeniale con le funzioni dello Stato nei confronti del cittadino, che debbono essere quanto mai tassative ed esplicite.

La seconda ragione che mi induce a dissipare ogni incertezza sulla validità delle indicazioni contenute nella legge-delega riguarda il fatto che la dignità dell'individuo deve trovare in ogni momento la sua conferma e la sua salvaguardia nelle nostre leggi. Conosciamo bene lo stato d'animo di colui il quale ha subito un processo penale ed è stato assolto per insufficienza di prove; conosciamo bene il disagio, il danno che deriva all'individuo, alla sua famiglia e all'intera società. Per questi motivi la assoluzione per insufficienza di prove costituisce — a mio avviso — un aborto dell'autoritarismo e del tecnicismo, piaga quanto mai malefica che tortura ed angustia l'uomo, soprattutto l'uomo del nostro tempo che crede con troppa fiducia alle funzioni di uno statalismo accentratore e di una burocrazia al servizio dello statalismo stesso.

Ecco perchè non esito con il mio intervento a dissipare ogni incertezza sulla validità della indicazione relativa alla assoluzione per insufficienza di prove.

Invece mi rimangono delle perplessità in ordine alla indicazione del n. 61 e cioè al divieto di *reformatio in peius* nel caso di appello da parte del solo imputato. In verità la perplessità mi è data dal fatto che io non riesco a trovare ragioni sufficienti perchè l'imputato si sottragga ad una pena più grave, ma indubbiamente adeguata al reato da lui commesso, qualora in prosieguo di giudizio emergano delle circostanze o degli elementi che rendano adeguata la più gravosa sanzione, solo perchè da parte del pubblico ministero non fu sperimentato l'appello.

Io sono per la salvaguardia dell'individuo purchè però attuata sul piano della consapevolezza degli opposti interessi: da una parte noi abbiamo l'individuo che reclama libertà e dignità, dall'altra abbiamo la società la quale esige il rispetto delle norme di vita poichè altrimenti la società stessa cessa di essere una società di diritto per diventare caotica ed anarchica. Ecco perchè non vedo la ra-

gione di un mitigamento di trattamento nei confronti dell'imputato quando, attraverso il riesame nel giudizio di appello, si appalesi più adeguata una pena maggiormente rigorosa.

Non mi soffermerò oltre ad esaminare le varie indicazioni perchè esse hanno avuto già un esame abbastanza approfondito in seno alla Commissione. Nel concludere quindi voglio fare una considerazione di sintesi a carattere non solo giuridico ma fondamentalmente politico. Finalmente nel piano del diritto processuale vengono riconosciute ed affermate da parte di tutte le rappresentanze politiche come fondamentali la libertà e la dignità dell'individuo. La libertà è una dote, una qualifica che c'è o non c'è; essa cioè non può essere soltanto parziale o particolare. Pertanto io sono consenziente per la legge-delega in esame perchè essa contiene anzitutto la riaffermazione del principio di libertà individuale. Mi chiedo solo perchè mai questo stesso principio non debba valere nelle altre manifestazioni ed estrinsecazioni del soggetto.

Comunque non vorrei travalicare i limiti del tema e concludo affermando che senza dubbio le nuove norme di procedura penale presenteranno luci ed ombre, ma ciò è una caratteristica dell'azione dell'uomo, ed è particolarmente riscontrabile nel caso in esame, per l'atto legislativo in discussione, proprio per queste ragioni di contingenza storica che determinano e fanno attuare il nuovo codice di procedura penale. Però si fa assegnamento sul maturarsi nel frattempo dei costumi, della moralità civica; si fa assegnamento sul fatto che la polizia si evolva, diventi anche essa più democratica, più aderente ai nuovi principi; si fa assegnamento sul fatto che il pubblico ministero non si renda assolutamente l'organo preposto a colpire là dove c'è un delitto, prescindendo se si colpisce bene o male; si fa assegnamento che tutto il vivere civile si evolva in senso positivo. Ed io ritengo che in questa prospettiva non lontana, non remota, ben si inquadrano in questo momento storico il nuovo codice di procedura penale, impostato su un principio accusatorio ma mitigato e moderato per le necessità della vita contingente.

Ecco perchè io esprimo fin da questo momento il nostro appoggio per la legge in esame. Ringrazio. (*Applausi dal centro-destra*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Filetti. Ne ha facoltà.

F I L E T T I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, i codici hanno una loro importanza temporale e non durano per l'eternità. Essi debbono adeguarsi periodicamente alle nuove esigenze dei tempi e della vita sociale. Dal 1930 sono trascorsi troppi anni e pertanto è pienamente giustificata la necessità che si provveda alla modifica del codice di procedura penale vigente.

In tal senso è da accogliere positivamente il disegno di legge con il quale il Governo, seppure con alquanto ritardo, chiede di essere delegato per la riforma del codice predetto.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* È dal 1965, per la verità, che io l'ho presentato.

F I L E T T I . Il ritardo è con riferimento al 1930 o al 1945.

Nulla vi è da obiettare circa la validità del principio relativo alla delega che il Governo chiede al Parlamento per la materiale formazione del nuovo codice. Sotto tutti i regimi politici ed in tutti gli Stati moderni il Parlamento non è considerato tecnicamente idoneo a porre in atto direttamente una produzione legislativa assai vasta e particolareggiata qual è quella concernente la compilazione di un codice, sicchè ben è ammissibile che la capacità politica e giuridica dei maggiori organi rappresentativi popolari (Camera e Senato) si estrinsechino nell'atto con il quale, a mezzo della delega, si affida al Governo, udito il parere di apposita Commissione particolarmente competente (della quale fanno anche parte qualificate rappresentanze di deputati e senatori), la stesura materiale delle singole norme costituenti il contenuto del nuovo codice nell'ambito dei criteri dettati dall'organo delegante.

In Italia il sistema della delega è stato seguito in tutti i tempi. Nel 1865 tale metodo veniva adottato per tutti i codici e successivamente anche per il codice di commercio e per il codice penale. In epoca più vicina, con la legge 20 giugno 1912, il Governo era autorizzato a pubblicare il codice di procedura penale e per ultimo, con la legge 24 dicembre 1925, n. 2260, il Governo veniva delegato a modificare le disposizioni del codice di procedura penale, tenendo conto degli inconvenienti messi in luce dalla sua pratica applicazione, e ad emendare gli articoli che avevano dato luogo a controversie e che comunque fossero riconosciuti formalmente imperfetti.

Peraltro l'articolo 76 della nostra Costituzione stabilisce che l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato al Governo con determinazione di principi e criteri direttivi, per tempo limitato e per gli oggetti definiti, onde non pare che possa seriamente sostenersi la pretesa illegittimità costituzionale della delega del Parlamento al Governo per la formazione di un codice allorché, come nel caso in esame, nella legge di delega siano enunciati i principi, i criteri, i limiti ed i termini secondo i quali è tenuto ad operare l'organo delegato.

Ma se è obiettivamente innegabile la necessità di una riforma del codice processuale penale a causa delle nuove e moderne esigenze della società, non può seriamente condividersi l'opinione di quanti, per pura demagogia, assumono che detta riforma costituisce un problema di libertà e che essa si rende necessaria per eliminare la pretesa ispirazione inquisitoria, l'asserita sostanza autoritaria della codificazione processuale penale del 1930, che rappresenterebbe uno strumento della dittatura.

Il nuovo codice di procedura penale viene definito il « codice della libertà », la « *Magna Charta* del cittadino innocente ». È questo un gravissimo errore di base e di impostazione. *Ratio* preminente del disegno di legge in esame è quella di una esagerata tutela del cittadino imputato o indiziato di reato, quasi che questa fosse l'esclusiva ragione d'essere di un codice di rito penale.

Il legislatore si preoccupa soltanto della libertà dell'individuo, come se in una socie-

tà civile, moderna e organizzata l'unico soggetto da tutelare fosse il cittadino che è chiamato a rispondere penalmente. Si trascura, o quanto meno si considera come componente accessoria, la società, e non si tengono nella dovuta e prioritaria considerazione le esigenze che ha la società civile, costituita da individui ai quali lo Stato non può negare ampia tutela.

Per formare un buon codice e per evitare che questo risulti inutile e dannoso occorre innanzitutto tenere per fermo un punto di partenza, e questo punto di partenza è lo Stato; occorre altresì restaurare il senso del dovere. Nel corso del dibattito dinanzi la Camera dei deputati, nelle discussioni svoltesi davanti la Commissione giustizia del Senato e già nel corso della discussione appena iniziata davanti questa Assemblea si è parlato prevalentemente e a volte esclusivamente dei diritti che il cittadino ha, ma si è ommesso di far riferimento ai doveri che il cittadino è tenuto ad assolvere verso la società e lo Stato. Quando in uno Stato l'individuo reclama solo diritti e non avverte l'esigenza di compiere alcun dovere, subentra il decadimento del costume e della coscienza.

Un codice di procedura penale non può essere impostato sul presupposto di esasperare a tutti i costi la difesa dell'individuo nella sua libertà, come se il cittadino fosse estraneo alla società; l'individuo vive ed opera accanto ad altri individui e la moltitudine degli individui si organizza nella società civile e nello Stato. Così come l'individuo ha proprie esigenze di libertà, parimenti la società e lo Stato hanno proprie esigenze. La libertà dell'individuo non può essere considerata astrattamente, non può essere esaltata come se fosse avulsa dal contesto sociale nel quale l'individuo opera.

Se a base di un nuovo codice di rito penale si pone prevalentemente il principio della esaltazione della libertà dell'individuo, non si realizza lo scopo precipuo del processo penale, ma si travisa tale scopo.

Il Manzini insegnava che scopo del processo penale è quello « di conseguire la realizzabilità della pretesa punitiva derivante dal reato attraverso l'esplicamento della garanzia giurisdizionale », cioè « di ottenere

l'accertamento positivo o negativo, mediante l'intervento del giudice, della fondatezza della pretesa punitiva derivante da un reato». Aggiungeva lo stesso che il processo penale, pertanto, non costituisce « nè una diatriba accademica per accertare astrattamente un punto controverso di diritto nè una indagine etica tendente alla riprovazione o alla approvazione della condotta morale di un individuo. Lo scopo del processo è eminentemente pratico, attuale, giuridico, e si limita all'accertamento della verità in relazione al fatto concreto e alla applicazione delle conseguenze giuridiche ».

Il mio maestro, il professor Guglielmo Sabatini, scriveva che « il processo non può considerarsi, secondo le due fondamentali concezioni storiche, nè come un instrumento nella mani del pubblico potere, al fine di attuare la repressione, nè come un valido mezzo nelle mani del cittadino per difendere la sua libertà e la sua innocenza ». « Poste le norme di diritto penale — egli sottolineava —, interesse dello Stato è che esse siano applicate al violatore ai fini immediati della tutela dei beni predetti e al fine ultimo del mantenimento dell'ordine pubblico. Ma le norme, per applicarsi, richiedono un accertamento, ed in questo accertamento si determina un altro interesse dello Stato: che giustizia sia fatta circa l'imputazione, cioè che l'accertamento avvenga mediante gli atti, le forme e le garanzie stabilite dalla legge processuale. Quindi, scopo del processo che si pone di fronte ad un imputato non è di condannarlo nè di assolverlo, ma di verificare se ricorrano le condizioni di legge per condannarlo o per assolverlo. In ciò risiede la funzione specifica del processo, che per essa differenzia il proprio fine da quello che è il fine punitivo del colpevole da parte dello Stato o il fine di proscioglimento dall'accusa che è il fine proprio dell'imputato; vale a dire, che i fatti siano accertati secondo i principi della verità obiettiva e materiale e che sui medesimi decida il giudice secondo giustizia ».

Un illustre avvocato, il socialista onorevole Enrico Ferri, in un discorso tenuto alla Camera dei deputati il 22 maggio 1915, così in precedenza si era espresso: « 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 ». Ma, come è ovvio, le norme processuali penali non possono non avere un duplice scopo: quello di tutelare principalmente l'interesse sociale relativo alla repressione della delinquenza e quello di garantire anche la libertà individuale. L'interesse sociale che attiene alla repressione della delinquenza non può, però, non essere preminente in relazione all'alto interesse conseguenziale che riflette la libertà individuale. L'interesse prevalentemente protetto dalle norme del codice di rito penale non è, pertanto, quello di garantire l'innocenza dell'interessato, bensì quello di realizzare il principale fine sociale che è quello di proteggere la società dalla commissione di reati. All'uopo il codice di rito deve prevedere mezzi idonei processuali diretti ad evitare errori e arbitri per salvaguardare il preminente interesse sociale concernente la repressione della delinquenza e, in conseguenza, per tutelare la libertà individuale che nessuno vuole vedere lesa e compromessa, ma che non può sovrapporsi all'interesse prevalente della società e dello Stato. Per tali considerazioni non può condividersi un sistema di riforma del codice di procedura penale basato quasi esclusivamente sull'inno o sulla *Magna charta* del cittadino innocente; un sistema di riforma che dovrebbe realizzare quello che con enunciazione scopertamente demagogica si definisce « codice della libertà ».

A me pare invece che il progetto di delega, più che un codice della libertà, preveda un codice che attenta alla libertà, in quanto attenta all'autorità.

La società oggi è trascinata e sospinta verso un mondo nel quale i valori più sacri sono infranti, un mondo che indulge alle sopraffazioni e alla violenza.

Il nuovo codice di procedura penale deve ispirarsi a principi di libertà e di rispetto della persona umana, ma non bisogna dimenticare che la libertà va intesa come ter-

mine inscindibile e conciliabile con l'autorità. Un codice che si preoccupi solo della libertà dell'imputato e dell'indiziato di reato e che trascuri la difesa del bene comune che lo Stato ha il compito di realizzare non potrà mai essere un buon codice. Bisogna infatti tutelare innanzitutto i diritti della vittima, della società offesa, dello Stato mortificato in tutte le sue tradizionali istituzioni.

Sì, è giusto che siano garantiti i diritti della persona dell'imputato e del colpevole, ma non è ammissibile che, sotto il riflesso di un malinteso e illimitato senso di libertà, si creino espedienti e difficoltà per evitare di colpire il criminale, per assicurargli l'impunità, per caducare la difesa della società e l'autorità dello Stato offeso dal delitto.

Si vuole che il nuovo codice di procedura penale, attuando i principi della Costituzione e adeguandosi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale, si articoli, secondo i caratteri del sistema accusatorio ed elimini le carenze del codice Rocco che, si sostiene, ha caratteri inquisitori ed è improntato a principi autoritari.

È a tutti noto che il processo penale si è storicamente organizzato secondo tre sistemi tipici: l'accusatorio, l'inquisitorio e il misto.

Guglielmo Sabatini scriveva che « il processo penale è quello che maggiormente risente dell'ordinamento politico e dello stato culturale dei popoli. Sotto questo riguardo, il processo accusatorio appare storicamente consentaneo ai popoli retti da ordinamenti liberali, mentre l'inquisitorio meglio risponde alle esigenze degli ordinamenti dispotici. Ma, d'altra parte, » — aggiungeva l'illustre giurista — « nel suo valore intrinseco di sistema processuale, il primo rappresenta il momento meno evoluto di organizzazione e perciò meno rispondente allo scopo. Infatti il criterio di una prevalente attività dispositiva del cittadino si riallaccia al momento in cui l'interesse privato vince l'interesse pubblico per la repressione del delitto e l'organizzazione giudiziaria è per

molti riguardi imperfetta. Al contrario il sistema inquisitorio, in cui domina l'attività dell'organo pubblico, suppone un perfezionamento dell'organizzazione e dell'esercizio del potere. Senonché il primo » — continuava lo stesso Sabatini — « ha naturalmente insito il pericolo dell'inerzia e dello zelo eccessivo e interessato da parte dell'accusatore; laddove il secondo è viziato dall'arbitrio dell'autorità pubblica fino a conculcare i diritti della personalità umana, ravvisando nell'imputato nulla più che l'oggetto del processo ».

Il sistema accusatorio è quello che storicamente appare per primo e il Pessina definisce tale sistema come quello che « nella sua essenza risponde all'indole di tutti i giudizi, cioè di essere una contesa tra due parti opposte, risolta dal giudice ». Esso, nella sua essenza, si riallaccia al criterio della iniziativa e dell'attività privata, postula una forma di processo più vicina al processo civile e, nelle epoche più remote, si avvaleva di rudimentali mezzi di prova e di forme processuali assai semplici, quali i giudizi di Dio, le ordalie, il giuramento liberatorio, il duello giudiziario costituito dalla lotta tra accusatore e accusato che si risolveva con il ricorso ad elementi del tutto estrinseci e quasi sempre fallaci.

Il sistema inquisitorio, che sorse coi regimi monarchici, fu perfezionato nel diritto canonico e passò infine in quasi tutte le legislazioni europee del XVI, XVII e XVIII secolo, mosse dalla premessa che la difesa dell'ordine non potesse farsi dipendere dal buon volere dei privati, così come scriveva il Carmignani, e dal rilievo negativo che il sistema accusatorio adempisse la funzione di costituire « un mezzo legale allo sfogo degli odi civili e delle rivalità cittadine », sicché occorreva che lo Stato rivendicasse il potere di promuovere la repressione dei reati, quel potere che non si sarebbe potuto assegnare o delegare ai privati: *inquisitio est magis favorabilis ad reprimentum delicta, quam accusatio*.

Ma, con il decorso dei tempi, quasi concordemente i giuristi rilevarono che nessuno dei due sistemi avrebbe potuto rivivere integralmente, seppure ciascuno di essi

rispecchiasse una diversa ideologia politica e visione dei rapporti fra cittadino e Stato in materia giudiziaria, onde era necessario ricorrere ad un sistema misto che, come ammoniva il Pessina, si appalesava conferente al fine di armonizzare due esigenze apparentemente opposte: niun colpevole sfugga alla punizione (*impunitum non reliqui facinus*); nessuno soggiaccia a pena se non sia dimostrata la sua responsabilità e nei limiti di essa (*innocentem non condemnari*).

Il senatore Leone, nel volume XIII del « Nuovissimo digesto italiano », avverte la ineluttabile necessità di fare capo ad un sistema misto e richiama il pensiero del Pessina, che definisce esatto, laddove l'illustre giurista affermava che nessuno dei due sistemi (accusatorio ed inquisitorio) « chiude in sé tutte le guarentigie necessarie alla dritta amministrazione della giustizia », e osservava che « nel processo meramente accusatorio la persecuzione e l'indagine del reato sono soverchiamente abbandonate all'arbitrio della parte accusatrice. Oltre di ciò, la pubblicità può essere di ostacolo alla ricerca della verità e delle sue prove quando niente ancora si è raccolto intorno al reato e al reo. E da ultimo, il giudice, che pronuncia, è limitato soverchiamente, quando gli si interdice aggiungere investigazioni sue proprie agli elementi che le parti gli porgono per formarsi un convincimento. Ma d'altro canto il processo meramente inquisitorio ha vizi assai più gravi, imperocché primamente esso impedisce che il vero giudice pronunzi, essendo vero giudice la coscienza sociale la quale non può pronunziare se non conosce, di guisa che il segreto che accompagna la valutazione della prova nel procedimento meramente inquisitorio è in antitesi con l'obiettivo proprio del giudizio penale. A tutto ciò si aggiunge che una disamina della prova per opera appunto della coscienza sociale richiede l'immediata disamina delle testimonianze ».

Anche l'onorevole Dell'Andro, Sottosegretario alla giustizia sino al secondo Governo Rumor, durante la scorsa legislatura, dinanzi la Commissione giustizia della Camera, nella seduta del 28 aprile 1966, chiaramente disse che « la stessa dialettica tra processo

accusatorio e processo inquisitorio può ritenersi superata » e aggiunse letteralmente: « Indubbiamente nessuno penserà di far resuscitare il cosiddetto processo inquisitorio. Ma non mi sembra che si possa senz'altro dire: passiamo all'accusatorio. Occorre creare una nuova forma di processo adeguata al nostro ambiente ».

Tale forma di processo consiste nel cosiddetto « sistema misto », cioè in quel sistema che già regola il procedimento penale vigente, così come riconoscono, quasi concordemente, tutti i giuristi tra i quali basta citare il Manzini, il Sabatini, il Leone, il Conso e moltissimi altri.

Non è vero, quindi, che il codice Rocco costituisce un esempio tipico di processo inquisitorio, scritto e segreto, nel quale lo Stato domina sovrano tramite il pubblico ministero che sarebbe il vero *deus* del processo, mentre l'individuo scompare, e non è vero che detto codice — così come si sostiene soprattutto da parte della sinistra — è l'espressione e lo strumento di un regime totalitario e autoritario.

Esso fu il risultato dello studio di eminenti giuristi, dei cultori più esperti della materia, che operarono indipendentemente da quelli che potevano essere gli interessi del regime che allora governava nel nostro Paese.

Tale riconoscimento trova piena conferma nell'opinione di numerosi ed eminenti studiosi di diritto, di estrazione chiaramente democratica, che onestamente non hanno voluto far torto alla evidenza ed alla verità delle cose.

Lo stesso senatore Leone al Congresso nazionale giuridico forense del 1947 così si esprimeva letteralmente: « Al relatore sembra opportuno affermare che quel codice non può dirsi espressione di una corrente politica autoritaria. Un movimento di idee indubbiamente precedè e determinò la riforma del 1930, ma fu di carattere squisitamente tecnico e risaliva peraltro ad un'epoca precedente al fascismo e ad uomini che a questo movimento non erano legati ». E successivamente, nella seduta della Commissione giustizia della Camera del 28 aprile 1966, precisava chiaramente: « Per

alcuni aspetti il codice del 1930 è stato largamente innovatore avendo dato un maggior rilievo all'aspetto soggettivo del reato, alla personalità del delinquente piuttosto che all'aspetto oggettivo. Abbiamo il dovere di dirlo ».

Anche l'ex Ministro guardasigilli, senatore Gava, nel corso del suo intervento alla Camera, nella seduta del 21 maggio 1969, ha ammesso che « il codice vigente rappresenta, in gran parte, il risultato di una approfondita elaborazione sistematica della complessa e delicata materia, ed è giusto, al di fuori ed al di sopra delle passioni di parte, affermare che il processo penale da essa scaturito conservò e migliorò le caratteristiche tecniche fondamentali del nostro processo tradizionale ».

I cardini della riforma del 1930, così come emergono dalle stesse dichiarazioni del guardasigilli Rocco, e così come sono sintetizzati nella relazione di minoranza presentata dall'onorevole Manco alla Camera, furono i seguenti: 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 che gli sono proprie; far sì che la giustizia sostanziale avesse sempre sopravvento sulla giustizia meramente formale.

Il processo penale, così come venne codificato nel 1930, era un vero processo di tipo accusatorio misto che raccoglieva le parti migliori del sistema accusatorio e del sistema inquisitorio, le parti più connaturate alla sensibilità storica e giuridica della nostra civiltà. Esso rispondeva al grado di maturità civile, al grado di sviluppo del diritto processuale penale nel nostro Stato e anche fuori di esso.

Il disegno di legge in esame, invece, vuole che il nuovo codice di procedura penale attui nel processo i caratteri del sistema accusatorio i cui 70 principi e criteri sono specificamente elencati all'articolo 2.

Si tratta di un sistema accusatorio puro o di un sistema accusatorio misto?

Secondo il relatore senatore Salari « con il nuovo codice di procedura penale si dovrebbe eliminare tutto ciò che del processo di tipo inquisitorio non ha più ragione di esistere e si dovrebbe realizzare il massimo del processo di tipo accusatorio consentito ora dalle nostre tradizioni, dal nostro costume — che non si possono distruggere in un solo colpo — e dalla complessa situazione di tutti gli istituti che convergono nel campo dell'amministrazione giudiziaria ».

Il nuovo codice di procedura penale si ispira quindi tuttora al sistema accusatorio misto.

A parere dell'altro relatore, e cioè del senatore Zuccalà, invece, nel primo comma dell'articolo 2 del disegno di legge si riscontra la svolta radicale che con il nuovo codice di procedura penale si intende realizzare. L'affermazione per la quale il codice deve attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio sarebbe « un'affermazione di principio che riveste grande rilievo e che ha nettamente superato le varie formulazioni restrittive o miste o indefinite con le quali si voleva classificare questa tipizzazione del processo ».

Il relatore socialista aggiunge che non si tratta più di « accentuare i caratteri del sistema accusatorio », così come prevedeva il disegno di legge n. 2243 della IV legislatura, di applicarli « sempre quando sia possibile » così come si enunciava nel disegno di legge n. 380 della V legislatura, « ma di attuarli, cioè di renderli operanti in concreto secondo i principi ed i criteri suggeriti dal legislatore delegante ». E lo stesso sottolinea che « questa ultima precisazione, introdotta dopo ampio dibattito nell'altro ramo del Parlamento, non deve in alcun modo significare affievolimento del principio solennemente affermato di accogliere il sistema accusatorio ».

Il sistema posto a base del nuovo codice processuale penale sarebbe quindi quello accusatorio puro.

Ma ben tosto il relatore avverte la necessità di porre in rilievo che nel sistema vanno inseriti « istituti che, peculiari al nostro ordinamento e non in contrasto ma adegua-

ti alle esigenze della nostra società, possono tuttavia non essere qualificati come parti del puro sistema accusatorio ».

Ergo il nuovo processo penale non deve attuare i caratteri del sistema accusatorio puro, così come l'attua il processo anglosassone, bensì deve applicare i caratteri del sistema accusatorio misto e cioè dello stesso sistema al quale si attengono quasi tutte le moderne legislazioni e al quale si è attenuto lo stesso codice Rocco.

Non sembra, quindi, destituita di fondamento l'opinione di chi ritiene che il progetto di delega legislativa per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale costituisce un'abile finzione per sbandierare sul piano della propaganda e della demagogia un nuovo sistema processuale, là dove si

nascondono e si difendono di fatto molti principi del codice Rocco che non si ha il coraggio e la capacità di rovesciare.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia*. Allora lei preannuncia il suo voto favorevole!

F I L E T T I. Ascolti le mie conclusioni e vedrà che non posso essere favorevole.

I principi del contraddittorio, della pubblicità, della oralità, della immediatezza, della continuità, della concentrazione, della massima semplificazione nello svolgimento del processo trovano pieno riscontro nel codice del 1930, così come nel disegno di legge che stiamo esaminando.

Presidenza del Vice Presidente SECCHIA

(Segue **F I L E T T I**) Non è, poi, vero quanto ha assunto l'onorevole Valiante, nella sua relazione alla Camera, che « valori come quelli della persona umana, della libertà, del solidarismo sociale, preminenti nella nostra Costituzione, sono quasi » — sottolineo la significativa prudenza del « quasi » — « una novità rispetto all'ordinamento passato ». Tutti i predetti principi sono tenuti nella dovuta considerazione e rilevanza nel codice Rocco.

Veniamo ora al cosiddetto principio della « presunzione di non colpevolezza » o « presunzione di innocenza » che, secondo i relatori della Camera e del Senato, sarebbe consacrato nell'articolo 27 della Costituzione e dal quale si fanno discendere numerose conseguenze pratiche quali la illegittimità della custodia preventiva, lo scopo dell'istruttoria nel processo che è costituito dalla conferma della presunzione di innocenza e non consiste nella ricerca della colpevolezza, la massima estensione del diritto dell'imputato.

Sin dalla seconda metà del secolo XVIII sorgeva un nuovo orientamento della fun-

zione e dello scopo del processo a cui si assegnava il compito di proteggere l'imputato considerandolo innocente finché non risultasse colpevole e circondandolo di sicure garanzie affinché potesse dimostrare la propria incolpevolezza.

Tale principio innovatore veniva gradatamente sviluppandosi in tutte le logiche conseguenze da esso discendenti sicché al criterio della severa repressione subentrava il criterio della tutela giuridica dell'imputato.

La dottrina della tutela giuridica dell'imputato, come dice il Sabatini, era la solenne protesta contro gli eccessi del potere pubblico, che traeva origine dalle dottrine giurisdizionalistiche, contrattuali ed individualistiche del tempo. Allora al principio della onnipotenza dello Stato si contrappose quello dei diritti dell'individuo, la cui libertà naturale non poteva essere limitata se non in quanto risultasse violatrice dei diritti altrui e nei limiti della più stretta difesa di questi.

Ma tale teoria, con il decorso del tempo, veniva a perdere la sua originaria asprezza di lotta perchè si integrava nella dottrina

della tutela universale per l'imperio del diritto. Nondimeno conservava sempre la sua posizione di antitesi fondata intimamente sul presupposto dell'antagonismo tra individuo e pubblico potere e, quindi, sulla necessità di presumere la innocenza dell'imputato finchè non fosse accertato colpevole e di ravvisare nella procedura un complesso di garanzie a difesa precipua del galantuomo.

Il codice Rocco non è certamente la *Magna Charta* dell'innocente

Non si può, anzi, onestamente negare che illustri cultori del diritto processuale, tra i quali cito il Cecchi (« L'innocente nel processo penale », edizione « Cronache forensi », 1927), alla vigilia della promulgazione del codice predetto, opinarono che « la cosiddetta figura dell'innocente, nello stadio processuale, è null'altro che una sentimentale invenzione dei seguaci della dottrina della tutela giuridica, nel modo che quella del colpevole, nel corso del processo, è una funesta aberrazione dei repressionisti: frutto l'una e l'altra di prevenzione. Delle quali certo la prima riesce simpatica per quella mitezza e liberalità a cui è ispirata, al confronto della ferocia che informa la seconda; ma l'una e l'altra sono giuridicamente inammissibili, anche perchè la stessa liberalità, elevata a sistema, può riuscire dannosa alla giustizia penale ».

Guglielmo Sabatini scriveva nel 1931 che « le norme processuali non sono dirette a tutelare una aprioristica innocenza presunta, ma a raggiungere tutti i complessi scopi a cui tende la instaurazione e lo svolgimento del processo, specialmente nei rapporti della personale situazione concreta in cui viene a trovarsi il giudicabile nel corso del procedimento ».

La stessa relazione ministeriale sul progetto preliminare del codice del 1930 peraltro rilevava che « il progetto, come del resto il codice vigente del 1913, respinge in pieno l'assurda presunzione di innocenza, che da taluni si vorrebbe riconoscere a favore dell'imputato. Questa è una stravaganza derivata da quei vietati concetti germogliati dai principi della Rivoluzione francese, per cui si portano ai più esagerati ed incoerenti eccessi le garanzie individuali ».

Ed il Manzini, nel suo « Trattato di diritto processuale penale italiano », era dell'identico parere, allorquando scriveva che « più inesatta è ancora l'opinione che nel procedimento penale valga, anzi militi — come si dice in gergo forense — in favore dell'imputato una presunzione di innocenza, per la quale l'imputato stesso dovrebbe essere considerato come innocente finchè non sia intervenuta la sentenza irrevocabile di condanna. Nulla di più goffamente paradossale ed irrazionale.

Del resto la pratica dei giudizi ha fatto e va facendo giustizia sommaria di così strana assurdità escogitata in Francia, dove all'apparente ingenuità e perspicuità di un moto espressivo si sacrifica volentieri la esatta nozione dell'intima essenza delle cose ».

Ma il principio della cosiddetta « presunzione di innocenza » al quale si dice voglia informarsi l'attuale progetto di delega non è vero che sia consacrato nell'articolo 27 della Costituzione.

La norma costituzionale detta soltanto: « L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva ». Non considerare colpevole mi sembra cosa diversa dal presumere innocente. La consacrazione del principio della presunzione di innocenza fu proposta in seno all'Assemblea costituente, ma la relativa proposta venne respinta. La presunzione d'innocenza è consacrata espressamente nella sola « Dichiarazione dei diritti dell'uomo », ma tale principio è estraneo alla nostra Carta fondamentale.

Conseguentemente è da ritenere che l'articolo 27 della Costituzione repubblicana non fa che sancire la regola che l'onere della prova della colpevolezza spetta all'accusa e che l'imputato non può considerarsi colpevole sino a quando non si formi il giudicato della sentenza penale. Nessuna innovazione, quindi, ha apportato il richiamato articolo 27 della Costituzione, perchè esso non fa che confermare quanto già previsto dal combinato disposto degli articoli 479 e 483 del vigente codice di procedura penale, i quali non richiedono punto che l'imputato dimostri la sua innocenza, ma stabiliscono sol-

tanto che l'onere della prova incombe all'accusa e non alla difesa e che in conseguenza la condanna, e cioè la dichiarazione di colpevolezza, può essere pronunciata solo quando risultino sufficienti prove per condannare mentre, in difetto, va pronunciata la sentenza di assoluzione.

Peraltro, il principio della « presunzione d'innocenza » è soltanto una formula, una finzione, chè se esso avesse un'effettiva ragione d'essere dovrebbe in ogni caso impedire la detenzione preventiva in quanto non sarebbe ammissibile il mantenimento in carcere di chi si presume innocente. Per converso, il principio n. 23 del progetto in esame prevede che la polizia giudiziaria possa arrestare colui che è colto nella flagranza di un grave delitto e possa fermare, anche fuori dei casi di flagranza, colui che è gravemente indiziato in un grave delitto quando vi sia fondato sospetto di fuga; mentre in altri successivi principi sono previsti il potere del giudice istruttore di disporre provvedimenti motivati di coercizione processuale sia personale che reale, l'emissione del mandato di cattura e la custodia in carcere dell'imputato.

Il ricorso all'astratto principio della « presunzione d'innocenza » è adunque un vero e proprio espediente, un vero e proprio postulato; esso induce a ritenere che si voglia proprio pervenire alla disapplicazione della legge e all'esaltazione di interessi contrastanti con quella che deve essere la funzione di un codice di procedura penale, che consiste nella protezione della società dalla commissione dei reati e nel dovere dello Stato di rendere giustizia.

Certo, è bene preoccuparsi della libertà del cittadino, è giusto e onesto assicurare al cittadino la più ampia difesa, ma *est modus in rebus*; non bisogna mai dimenticare che esiste un bene giuridico da tutelare. La esasperata tutela del cittadino imputato non può costituire lo scopo assorbente di un codice di procedura penale. È pericoloso preoccuparsi solo della libertà dell'individuo, come se unico soggetto della società civile fosse soltanto il cittadino imputato; è pericolosissimo adottare a tal fine norme di ec-

cessiva larghezza e benevolenza per l'imputato e prescrizioni assai drastiche atte, ad esempio, ad impedire che la polizia scopra i fatti delittuosi. Si potrebbe pervenire a conseguenze gravissime ed assurde, e cioè a travalicare la funzione della legge, che deve servire a proteggere l'innocente dal colpevole e, per converso, per effetto di una malintesa e strana evoluzione, verrebbe a giovare al colpevole intelligente per proteggersi dall'innocente.

È ad esempio assai criticabile il principio n. 24 di cui al disegno di legge *de quo* che prevede il divieto per la polizia giudiziaria di verbalizzare gli esami dei testimoni e dei sospettati del reato.

L'innovazione è dettata dal proposito di togliere alle verbalizzazioni della polizia giudiziaria il carattere di prova privilegiata che di solito la pratica giudiziaria conferisce a dette verbalizzazioni e di eliminare gli abusi che a volte si riscontrano negli interrogatori dei testimoni e dei sospettati del reato. Ma non sembra che tale innovazione possa apportare effettivi vantaggi. Sta di fatto che l'agente o ufficiale di polizia ben può rendere una testimonianza *de auditu* al dibattimento; e in tal modo alla prova documentale privilegiata rappresentata dal verbale si sostituisce una testimonianza qualificata che, perchè proveniente da un teste qualificato, potrà spesso influire parimenti e in modo determinante e decisivo sul convincimento del giudice del dibattimento. Si ha soltanto una minore certezza della verità dei fatti, una postuma rappresentazione dei fatti che, anche per il decorso del tempo, potrà risultare fallace o falsa. Il contenuto dell'esame testimoniale o dell'interrogatorio del sospettato è affidato soltanto alla memoria e potrà risultare veritiero solo se la memoria non deformi i fatti e le circostanze avvenuti a distanza di mesi e forse di anni (ferma sempre restando la probità del singolo agente o del singolo ufficiale di polizia che potrebbe in ipotesi anche difettare). La mancata redazione dei verbali poi, mentre toglie all'imputato e al testimone la garanzia della documentazione ufficiale dell'interrogatorio o dell'esame perchè non sussiste più la sottoscrizione che assicura la veridi-

cità della provenienza della dichiarazione dal suo autore, viene di fatto a costituire una minore tutela per lo stesso imputato.

Non può, quindi, condividersi il divieto per la polizia giudiziaria di verbalizzare le dichiarazioni del sospettato di reato e l'esame dei testimoni.

L'incarto processuale è la storia scritta degli eventi istruttori ed esso non può essere soppresso: deve essere anzi quanto più completo possibile onde porre in ogni momento sia il giudice che le parti in condizioni di procedere alle necessarie consultazioni per eliminare eventuali confusioni e disorientamenti in ordine alle prove ed alla loro critica. All'uopo sono da apprezzare le considerazioni, a un tempo realistiche e ammonitrici, del senatore Leone, il quale, durante una tavola rotonda promossa dalla rivista giuridica « Dialectica », ha avuto modo di dire che « anche il processo accusatorio puro nasconde insidie a causa della verbalizzazione per così dire *a posteriori*, senza un *dossier* che il giudice del dibattimento possa meditare e sulla base del quale possa incontrarsi il contraddittorio delle parti ».

Altro particolare rilievo critico è da fare al progetto di delega; ed esso muove dalla innovazione che si intende introdurre con il numero 52 dell'articolo 2 di detto progetto.

Le prime idee intorno alla riforma del processo penale sorsero su un piano di cauta moderazione. Ma con il passare del tempo è prevalsa la mania del sensazionalismo; e con una vera e propria *escalation* ci si vuole ora avviare verso un sistema accusatorio di pura marca americana che non trova alcun precedente nel nostro Paese. Si vogliono recepire *sic et simpliciter* gli aspetti movimentati e drammatici, quasi teatrali, degli interrogatori incrociati, della cosiddetta *cross examination*, così come è dato frequentemente di assistere ai telespettatori delle avventure di Perry Mason.

Ma, come ha osservato il primo presidente aggiunto della Cassazione Vista nel suo studio « I problemi attuali della giustizia » in « Archivio penale » del 1965, il sistema della *cross examination*, previsto dal diritto anglosassone, « è estraneo alla nostra tradizione giuridica » e non è consentaneo al nostro

popolo. Ha aggiunto inoltre l'illustre magistrato: « Mi pare curioso che tale criterio sia invocato in nome della lealtà dell'esame e della genuinità delle risposte, quasi che l'opera del magistrato abbia avuto finora il bell'effetto di compromettere la predetta genuinità e la lealtà ».

Il principio o criterio previsto dal n. 52 consiste peraltro non solo nell'attribuzione alle parti della facoltà di rivolgere domande all'imputato, ai testimoni e ai periti, ma, quello che è grave, anche nella privazione della facoltà, attualmente riconosciuta al pretore o al presidente, di interrogare i medesimi.

A mente dell'ultima parte della innovazione introdotta con il citato n. 52, il presidente o il giudice singolo possono soltanto indicare alle parti l'esame di nuovi temi utili alla ricerca della verità. Il giudice diviene spettatore impassibile dell'esperimento probatorio; si trasforma in un arbitro di *match* e in un semplice moderatore del dibattito.

È facile argomentare che l'inerzia del giudice non giova certamente alla ricerca della verità in quanto contrasta con l'esigenza di razionalizzare il procedimento probatorio.

Detta esigenza è avvertita peraltro negli stessi Paesi di *common law*, nei quali si tende alla attenuazione del tradizionale *adversary system* ed all'accennuazione ed estensione dei poteri di iniziativa del giudice.

Mi sembra parzialmente claudicante la disciplina relativa all'azione civile.

È apprezzabile imporre al giudice penale l'obbligo di procedere alla liquidazione del danno sofferto dalla parte offesa, allorquando egli sia in possesso degli elementi idonei a determinare il *quantum* (n. 17) ed è da condividere il principio per il quale il giudice penale, se difetta di detti elementi, può ben assegnare alla parte civile una congrua somma in conto della liquidazione riservata al giudice civile (n. 18), così come nulla vi è da obiettare circa la ammissibilità della concessione della provvisoria esecuzione dei provvedimenti predetti relativi alla liquidazione definitiva del danno e del premodale (n. 19) e circa la facoltà del giudice di appello di sospendere detta provvisoria ese-

cuzione (n. 21), ma non mi sembra esatto stabilire che la sentenza emessa in sede di appello debba essere dichiarata provvisoriamente eseguibile solo a richiesta della parte civile (n. 20).

A prescindere che, in tal caso, verrebbe di fatto sottratto al giudice qualsiasi sindacato circa l'opportunità o meno di concedere la provvisoria esecuzione della sentenza e che si codificherebbe una incostituzionale e palese disparità di trattamento tra imputato e parte civile, dipendendo solo dalla volontà della parte civile la dichiarazione di provvisoria esecutorietà della sentenza di secondo grado, a me pare che, ove si voglia effettivamente accelerare l'iter...

Z U C C A L A', *relatore*. In Commissione lei ha sostenuto cose diverse.

F I L E T T I. ...dell'azione civile e rendere più spedito il processo di liquidazione del danno — e questo è proprio quello che ho sostenuto in Commissione — siano da richiamare nel nuovo processo penale le stesse norme che regolano in atto in sede civile la esecutorietà delle sentenze di appello.

Tutte le sentenze civili pronunziate in grado di appello sono infatti esecutive per legge e per esse il ricorso in Cassazione non sospende l'esecuzione. Tuttavia il giudice che ha pronunziato la sentenza impugnata in Cassazione può, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave ed irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa o sia prestata congrua cauzione (articolo 373 del codice di procedura civile).

La stessa disciplina potrebbe essere adottata per la sentenza penale di appello limitatamente all'azione civile.

Qualche osservazione critica appare opportuno altresì fare circa la generica previsione della riparazione dell'errore giudiziario (n. 60 dei principi). Così come è stato rilevato dai comitati d'azione per la giustizia in sede di osservazioni sul disegno di legge in esame, nel 1960 sono state riformate le norme sulla riparazione pecuniaria alle vittime dell'errore giudiziario in ottemperanza

al dettato contenuto nell'articolo 27 della Carta costituzionale.

Ora, mentre detta innovazione è circoscritta alla sola ipotesi di errore giudiziario risultante da sentenza passata in giudicato, per converso il numero 5 dell'articolo 5 della Convenzione europea prevede anche l'ipotesi di erronea e abusiva detenzione nel corso del processo. Sarebbe forse opportuno chiarire o integrare la norma n. 68, prescrivendo, così come già previsto dal disegno di legge Reale, « la riparazione dell'errore giudiziario in tutti i casi di ingiusta detenzione ».

Qualche altra breve osservazione mi sembra, poi, opportuno fare con riferimento ai punti 41 e 42.

Non sembra, infatti, opportuno che a decidere sull'impugnazione della sentenza istruttoria di proscioglimento sia lo stesso giudice competente per il giudizio, onde ben potrebbe devolversi la competenza a decidere alla sezione istruttoria presso la Corte di appello in conformità a quanto dispone l'articolo 387, prima parte, del vigente codice di procedura penale.

Il medesimo rilievo è da farsi per quanto concerne l'impugnabilità, anche nel merito, del provvedimento che dispone la misura di coercizione personale. Non pare altresì che nel disegno di legge vi sia cenno, quanto meno chiaro, all'istituto della libertà provvisoria. È certo che, pur appearing contenuta in limiti di tempo assai ristretti la durata della carcerazione preventiva (punto 43), non si può giungere alla soppressione dell'istituto che va mantenuto; in tale ipotesi però non potrebbe contestarsi al pubblico ministero o all'imputato la facoltà di impugnazione e la competenza non potrebbe essere che del giudice istruttore (avverso l'ordinanza del pretore) o della sezione istruttoria (avverso l'ordinanza del giudice istruttore).

Numerosi altri rilievi sarebbero da farsi in ordine al progetto di legge in esame, ma per ragioni di brevità è bene rimandarli in sede di presentazione e discussione degli emendamenti.

Non può però trascurarsi un accenno anche breve alla *vexata quaestio* relativa alle

formule di assoluzione, con particolare riferimento alla abolizione dell'assoluzione per insufficienza di prove.

Il Governo in un primo tempo, alla Camera, conformandosi a criteri di prudenza, aveva ritenuto di sopprimere la formula del proscioglimento per insufficienza di prove.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia*. L'aveva ripristinata, perchè nella proposta originaria c'era l'abolizione; poi c'è stato un tentativo di ripristinarla, ma il Parlamento l'ha bocciata.

F I L E T T I. L'onorevole Alessi, intervenendo nella seduta del 21 maggio 1969, manifestava serie perplessità circa la totale abolizione della predetta formula e avvertiva il timore che tale abolizione potesse tradursi in una gravissima tentazione per il giudice, anzi in un grave impedimento. Aggiungeva che « la formula dell'insufficienza di prove » — è ben vero — « molte volte viene adottata dal giudice per una sua inerzia, per una sua posizione che somiglia molto a quella di Pilato ed è il caso più deplorabile; ma tante volte è una formula che viene strappata dalla difesa di fronte al dubbio lacerante, quando una prova positiva non sussistente si opponga ad una prova negativa ma importante e autorevole: cioè un sì che equivale ad un no, una bilancia che non riesca a far pendere una delle sue poste in un senso o in un altro.

Ecco perchè tante volte il dubbio espresso nella formula costituisce non già un compromesso, ma l'unica soluzione possibile per il giudice che si troverebbe invece, in un certo senso, impedito dinnanzi ad una formula liberatoria piena ».

L'illustre avvocato poneva in rilievo altresì le difficoltà pratiche e giuridiche che deriverebbero in sede di azione per risarcimento di danno per effetto della presunzione di colpa, allorquando, abolendosi la formula di assoluzione dubitativa, si rendesse necessario rifarsi alla motivazione della sentenza piuttosto che al dispositivo e osserva che « introdurremmo anche qui un principio, dal punto di vista tecnico, assai complesso e delicato, quello di capire quale valore potrà

avere d'ora in poi la statuizione rispetto alla motivazione », rilevando che è stato sempre principio pacifico che nelle relazioni sociali dovesse valere il dispositivo della sentenza e che proprio detto dispositivo dovesse costituire la base dei diritti e dei doveri reciproci.

Se, invece, il dispositivo non tanto per le sue esplicazioni, ma addirittura per le conseguenze giuridiche, dovesse essere integrato dalla motivazione, verrebbe ad essere introdotto un nuovo radicale principio innovatore che potrebbe portare molto al di là della questione particolare.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia*. Il dispositivo non è che sia integrato...

F I L E T T I. Questo è quello che dice l'onorevole Alessi.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia*. Quando ho citato la possibilità di ricorso alla motivazione non intendevo dire che il dispositivo deve essere integrato, ma che il giudice dà conto di queste sue titubanze nella motivazione. Il dispositivo — ripeto — è quello che è e non viene modificato.

F I L E T T I. C'è però un problema di interpretazione della motivazione.

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia*. Non c'è bisogno di questa interpretazione perchè è il dispositivo quello che conta e d'altra parte non capisco — questo è un discorso che abbiamo fatto tante volte — perchè solo in Italia (penso che non ci siano altri esempi nella legislazione del mondo civile) debba esserci questo istituto: i giudici di tutti gli altri Paesi non capisco perchè non possano disporre di questa comodità...

F I L E T T I. È un'opinione che ciascuno può esprimere liberamente, opinione che non è soltanto mia...

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia*. Senatore Filetti, mi guardo bene dal dire che la sua opinione non è degna di attenzione, ma ho voluto soltanto chiarire un aspetto del problema.

F I L E T T I . Per dette considerazioni dichiarava, a titolo personale, di sentire l'esigenza di coscienza di non approvare il numero 7 dei principi enunciati nel progetto di legge oggi all'esame del Senato.

Ma la Camera, dopo le conclusioni del relatore, onorevole Valiante, che dichiarava che l'abolizione di tutto l'istituto dell'insufficienza di prove si sarebbe dovuta ritenere come conseguenza logica e necessaria della impostazione data al nuovo processo, approvava definitivamente l'abolizione della formula assolutoria dubitativa nella forma più lata.

Di certo, il problema dell'abolizione della formula di assoluzione per insufficienza di prove lascia dubbiosi: forse è opportuno non apportare alcuna modificazione al sistema delle formule assolutorie adottate dal codice del 1930. I salti nel buio potrebbero arrecare gravissime conseguenze.

Dopo di che concludo ed ancora una volta ricorro ad una citazione del senatore Leone il quale sulla « Rivista italiana di diritto e procedura penale », nel 1964, così scriveva: « Senza preconcetti, senza seri attaccamenti al passato, ma anche senza incontrollata indulgenza ad innovazioni non mature e controproducenti, cioè senza i complessi della idolatria del passato o dell'entusiasmo per qualunque novità, occorre che coloro che saranno chiamati a procedere alla riforma mirino ad assicurare un processo penale più svelto, più democratico, cioè maggiori garanzie per tutte le parti private, non per il solo imputato, più rispondente alla ricerca della verità.

Questo è l'insegnamento che ci viene da lontano, ma sempre da vive voci del nostro passato giuridico. Mario Pagano infatti ammoniva: ritrovare il giusto mezzo che unisca insieme due contrarie ed opposte cose, cioè pubblica sicurezza ed esatto castigo dei rei cosicchè l'una all'altra non si oppongano, ma cospirino insieme allo stesso fine.

Codesto è il grande oggetto di un regolato processo e lo scopo delle nostre presenti ricerche ».

Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, io mi auguro fermamente che il legislatore delegato rifugga dalle mi-

re demagogiche insite nelle espressioni « codice della libertà » o « *magna charta* dell'innocente » e che, invece, voglia e sappia scegliere dal codice del 1930 tutti gli istituti che sono tuttora pienamente idonei a regolare la vita della nostra società e voglia e sappia individuare e realizzare le novità necessarie per tutelare la libertà del cittadino. Ma mi auguro altresì che un malinteso senso di libertà non annulli il fine precipuo ed essenziale del codice di procedura penale e cioè il fine di attuare la giustizia, di colpire il reato, di punire il delinquente. L'assenza della realizzazione della giustizia deve conciliarsi con il rispetto della personalità dell'individuo. In mancanza, a causa e per effetto di una falsa esaltazione della libertà, perverremmo alla tutela del diritto del delinquente, all'offesa dell'uomo onesto, al dissolvimento dello Stato. (*Applausi dall'estrema destra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Tropeano. Ne ha facoltà.

T R O P E A N O . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, ci troviamo ad affrontare questo dibattito, ad esaminare il disegno di legge di delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale a distanza di diversi mesi da quando questo disegno di legge fu esaminato e licenziato dalla Camera dei deputati ed in una situazione certamente modificata rispetto al momento in cui si ebbe il voto all'altro ramo del Parlamento.

Durante questi mesi abbiamo avuto i grandi movimenti operai dell'autunno che hanno rappresentato momenti esaltanti della democrazia italiana. E non è a caso che noi ci richiamiamo a questi movimenti. Una prima considerazione da fare riguarda il fatto che ancora una volta l'impetuoso sprigionarsi delle energie democratiche nel nostro Paese ha messo in moto la macchina della giustizia. La società nella sua organizzazione verticistico-repressiva ha riutilizzato ancora una volta gli strumenti offerti dal codice di procedura penale vigente per intentare una serie considerevole di procedimenti penali, per procedere a fermi, ad arresti di lavoratori e

di giovani che, di certo, avevano come unica grave responsabilità quella di combattere per l'affermazione dei diritti democratici nel nostro Paese.

Ma accanto a questi elementi certamente importanti e significativi per le cose che andremo dicendo sul disegno di legge, noi dobbiamo riconoscere che proprio nel corso di questi mesi, dopo il dibattito che già al Senato si era avuto sulla crisi dell'amministrazione della giustizia, dopo le approfondite discussioni che si erano fatte alla Camera dei deputati, si è verificata una serie di avvenimenti che hanno portato ad una più critica puntualizzazione, da parte degli stessi operatori del diritto, sul modo di manifestarsi della crisi della giustizia. Si è pervenuti all'acquisizione di una maggiore coscienza dell'esigenza e dell'urgenza di giungere ad una radicale riforma nel settore. Si è affermato in modo sempre più vasto il bisogno di pervenire non solo ad un adeguamento formale della nostra legislazione ai postulati della Carta costituzionale, ma anche e soprattutto di far sì che il nuovo codice possa recepire e compendiare le più profonde aspirazioni di libertà e di democrazia che promanano dal Paese e dalle masse lavoratrici in particolare.

Ebbene, perchè per realizzare alcune di queste riforme si è perduto tanto tempo? Non sono certo mancate le iniziative, le proposte. Per lustri si è tornati, quasi periodicamente, a parlare della necessità di pervenire alla riforma del processo penale, così come si è parlato dell'esigenza di giungere alla riforma del codice penale e degli altri codici, nonchè dell'ordinamento giudiziario e penitenziario. In realtà i Governi che si sono succeduti o hanno costantemente mantenuto un atteggiamento di aperta ostilità ad un'effettiva riforma, oppure quando sotto la spinta della coscienza popolare e dell'opinione pubblica hanno dovuto accedere all'esigenza di dare il via ad un processo riformatore in questo settore, si sono sempre premurati di formulare delle proposte che in ogni caso eludessero il problema di fondo e semmai rivelassero il proposito di conservare più che fosse possibile quanto vi era del passato, creando a volte o proponendo strumenti, istituti, normative non solo privi di attualità

ma chiusi ad ogni processo di evoluzione democratica.

I gruppi di potere economico e politico nel nostro Paese hanno apertamente avversato queste esigenze di riforme e, quando loro è riuscito, hanno rinviato per anni anche il recepimento formale delle esigenze che venivano largamente esprimendosi. E sempre, quando hanno dovuto por mano, sotto la spinta popolare, ad alcune di queste riforme, hanno fatto di tutto per conservare i capisaldi del vecchio ordinamento — respinto dalla Costituzione repubblicana — e soprattutto hanno operato per impedire che la rottura con il vecchio Stato accentratore e repressivo, sancita definitivamente dalla guerra di Liberazione nazionale, potesse poi trovare riscontro nella legislazione che doveva governare il nostro Paese.

Fatta questa premessa, il discorso potrebbe essere lungo se volessimo, prima di arrivare ad esporre criticamente e positivamente alcuni nostri punti di vista sul disegno di legge, ribadire qui lo sforzo di ricerca delle cause che hanno determinato l'attuale crisi della giustizia.

Non lo faremo. Non lo faremo essenzialmente perchè riteniamo che questo sia stato sufficientemente fatto anche in quest'Aula; perchè riteniamo che il lungo dibattito che ha preceduto ed accompagnato il varo di questo disegno di legge alla Camera dei deputati sia certamente servito a ricercare i motivi e le cause di fondo della crisi che travaglia il settore del quale ci occupiamo.

Non lo facciamo perchè, a distanza di alcuni mesi da quei dibattiti, lo stesso Consiglio superiore della magistratura e tutti gli operatori del diritto sono intervenuti non solo per unire la loro voce alle voci che già si alzavano impetuose nel Paese per denunciare le cause remote e recenti della crisi della giustizia, ma per puntualizzare, a mio giudizio in modo obiettivo e sereno, la realtà della situazione nella quale il nostro Paese in questo campo viene a trovarsi.

La riforma della quale ci occupiamo è certamente una riforma che investe problemi di libertà, problemi di democrazia. Conveniamo che non sia possibile, nel momento in cui ci si accinge ad affrontare una riforma di que-

sto tipo, prescindere dagli elementi storici, dalla realtà economica politica e sociale del nostro Paese. Però è evidente che noi dobbiamo partire dal presupposto che una vera riforma è solo possibile, nello spirito voluto dalla Costituzione repubblicana, se si tiene conto della volontà manifestata dal popolo italiano di rottura definitiva con il vecchio Stato accentratore, autoritario, repressivo e poliziesco.

Soprattutto ritengo che una riforma che risponda a queste esigenze di democrazia e di libertà sia possibile se si tiene conto del ruolo nuovo che la Carta costituzionale assegna al cittadino lavoratore nel nostro Paese e se si tiene conto della prospettazione di rapporti completamente diversi che per il passato sono intercorsi tra il cittadino e lo Stato, tra i lavoratori e gli organi dello Stato. È chiaro infatti che se noi volessimo ribadire e conservare la vecchia e superata concezione dei rapporti tra lo Stato e i cittadini, allora dovremmo accedere alle affermazioni della destra, che ripropone qui non un adeguamento della nostra legislazione alla Carta costituzionale, ma l'esaltazione della vecchia legislazione scaturita dallo Stato autoritario e poliziesco.

Una prima considerazione io debbo fare a questo punto (e mi pare che il motivo sia stato già ripreso dal collega Tomassini): perchè si è voluto ricorrere alla legge-delega per la realizzazione di questa riforma? Certo che se dovessimo qui riproporre i motivi che diffusamente sono stati esposti alla Camera dei deputati pro e contro la scelta operata dal Governo e dalla maggioranza, noi in fondo faremmo soltanto dell'accademia. In realtà io reputo infondata l'obiezione sollevata alla Camera dei deputati intorno alla proposta di affidare ad una Commissione speciale (prevista, mi pare, dall'articolo 85 del Regolamento della Camera dei deputati) l'esame e l'enucleazione delle norme che nel loro complesso dovevano costituire il nuovo codice di procedura penale, sulla base di precise direttive offerte dall'Assemblea; norme che dovevano essere poi in via definitiva approvate dalla stessa Assemblea. A nostro giudizio poteva e doveva essere considerata la soluzione migliore, perchè offriva alla Ca-

mera e avrebbe offerto al Senato la possibilità di legiferare in modo diretto su una materia così importante e delicata. Si sostenne che non si poteva applicare quella norma regolamentare che nel Regolamento del Senato della Repubblica non avrebbe trovato letterale riscontro e sarebbe stato quindi difficoltoso per noi procedere poi sulla via prescelta dalla Camera dei deputati.

Ma, onorevole Ministro, noi riteniamo che qui al Senato della Repubblica, forse proprio per coprire quel vuoto costituito dall'articolo 85 del Regolamento della Camera, abbiamo la possibilità di far esaminare da parte delle Commissioni competenti disegni di legge in sede redigente; peraltro noi in sede redigente stiamo portando avanti, mi pare, il codice penale, l'ordinamento penitenziario, cioè riforme di uguale importanza...

R E A L E, *Ministro di grazia e giustizia.* Il codice è quella tal cosa che quando si tocca una virgola in un punto bisogna vedere in che modo si ripercuote in tutti gli altri punti!

T R O P E A N O. Onorevole Ministro, lasciamo da parte adesso se attraverso lo spostamento di una virgola è possibile influire sull'esistenza di una correlazione tra quella norma della Camera dei deputati e quella del Senato. In realtà noi volevamo che alla Camera dei deputati, al Senato, al Potere legislativo non venisse tolta la possibilità di legiferare direttamente su uno dei problemi più importanti che investono, come abbiamo detto, questioni di libertà e di democrazia per tutto il popolo italiano. E ci pare che quest'esigenza sia più che legittima.

D'altra parte ci si obietta che la prassi sta a confermare che quando si è trattato di riformare i codici si è sempre ricorso a commissioni di questo tipo e alla delega al Governo. Ma, onorevole Ministro, la commissione che dovrebbe esprimere il parere, che dovrebbe essere sentita dal Potere esecutivo, dal Governo, prima che il Governo stesso legiferi sul nuovo codice di procedura penale, da chi è costituita? Da 24 parlamentari, 12 deputati e 12 senatori, secondo l'indicazione dell'articolo primo di questo disegno di legge, da 4 magistrati, quattro avvocati e da

altre persone: in tutto mi pare 42 o 43 membri; certamente un numero un po' più elevato rispetto ai componenti di ciascuna Commissione ordinaria del Senato e un po' meno elevato rispetto ai componenti di una Commissione ordinaria della Camera dei deputati.

Non mi si dica, onorevole Ministro, che il contributo che può essere dato da quei tecnici inseriti nella commissione accanto ai 24 parlamentari può essere decisivo e determinante per dare al Paese un codice nuovo, rispondente alle esigenze di democrazia e di libertà, perchè quest'affermazione — mi consenta di dirlo — suonerebbe offesa alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Io infatti ritengo che nel Parlamento italiano ci sono uomini capaci, per la loro preparazione professionale oltre che politica, di dare al Paese delle riforme quali il Paese attende, se non altro per la maggiore sensibilità che essi debbono manifestare di fronte alle esigenze che promanano dalle masse popolari.

Ma c'è un altro motivo per cui noi siamo contrari alla delega, onorevole Ministro. In complesso noi dovremmo firmare al Governo una cambiale pressochè in bianco.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*
In bianco! Con tutti quei criteri che sono stati stabiliti! C'è inserito tutto!

T R O P E A N O . Arriverò anche a questo, onorevole Ministro. Si può dire che si tratta di una cambiale non in bianco perchè ci sono 70 o più direttive alle quali il Governo dovrà uniformarsi, ma noi che abbiamo un'esperienza, sia pure non lunga, di lavoro parlamentare, sappiamo, onorevole Ministro, come si possa giostrare anche intorno a norme positive e definitive quando si tratta di emanare un qualsiasi provvedimento. Immaginiamo quale possa essere il margine di discrezionalità per il Potere esecutivo quando questo non da norme precise da convalidare deve partire, ma soltanto da direttive che spesso si prestano ad interpretazioni le più discordanti! E aggiungo un altro elemento per l'esperienza che abbiamo maturata: qui, più di una volta ci siamo trovati di fronte a proposte, a disegni di

legge che il Governo aveva annunciato e addirittura delineato nei termini essenziali. Ebbene, quando questi disegni di legge sono giunti al nostro esame, noi abbiamo immediatamente constatato che quegli impegni, quelle direttive...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*
Quello era un impegno politico, questo è un impegno giuridico.

T R O P E A N O . No, questo è un impegno politico, ecco cosa ci allontana profondamente, onorevole Ministro. Quello che noi deleghiamo al Governo non è un impegno tecnico-giuridico, ma un impegno politico. Si tratta infatti di formulare il codice di procedura penale.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.*
È più che un impegno politico, è un impegno di norme giuridiche la cui violazione domani potrebbe essere denunziata. Altro che Governo che domani verrebbe qui a dire che presenterà un disegno di legge ispirato a principi giuridici!

T R O P E A N O . Mi scusi, onorevole Ministro, ma io credo che non valga veramente la pena di andare per il sottile su questi punti di vista. La verità è una, e cioè che gli stessi 24 parlamentari che saranno chiamati a far parte di quella Commissione non solo non avranno alcun potere deliberante sulla riforma del codice di procedura penale, ma non potranno neanche, con le loro deliberazioni, con le enunciazioni e con la definitiva stesura degli articoli, impegnare il Governo perchè esso alla fin fine sarà libero, dopo avere ascoltato la Commissione, di decidere come dovrà essere formulato il nuovo codice di procedura penale. E molto spesso questa decisione — mi si consenta di dirlo — spetta in parte alle alte burocrazie dei Ministeri, e noi non abbiamo nessuna fiducia, lo diciamo con estrema franchezza, in questi burocrati che rimangono da tanti lustri annidati nei meandri dei diversi Dicasteri.

E allora, onorevole Ministro, ecco il motivo essenziale per il quale noi abbiamo già detto di no alla Camera dei deputati alla de-

lega al Governo per questa riforma, e per il quale ribadiamo il nostro no.

Detto questo, vogliamo riprendere un discorso già affacciato negli interventi che si sono succeduti in quest'Aula. Che tipo di processo vogliamo realizzare? Si discute, durante l'esame di questo disegno di legge, se attraverso la delega si voglia operare solo l'adeguamento della vigente legislazione alle norme della Costituzione repubblicana o se si vogliano attuare anche i criteri del processo accusatorio. Si discute come se all'articolo 2 di questo disegno di legge non fosse stato ormai definitivamente affermato il principio che il nuovo codice deve attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio. Possiamo però dire noi che il disegno di legge, così come è, realizzi questi criteri, questi presupposti? A me sembra di aver colto dalla lettura attenta delle relazioni dei senatori Zuccalà e Salari elementi quanto meno di riserva sulla rispondenza di questo disegno di legge alle esigenze di fondo manifestate prima dall'opinione pubblica e dagli operatori del diritto, poi attraverso l'accoglimento di un preciso emendamento all'articolo 2 alla Camera dei deputati.

Certo noi dobbiamo riconoscere che il processo, così come viene prospettato, contiene elementi di novità: una serie di elementi positivi; e non staremo a ricordarli non perchè non vogliamo dare atto della loro esistenza, ma perchè già nella relazione di minoranza, presentata dal nostro Gruppo alla Camera dei deputati, furono putualizzati e riconosciuti questi elementi positivi.

Noi vogliamo invece riprendere non in forma negativa alcune delle critiche che sono state mosse al disegno di legge; ma nel senso di formulazione di alcune proposte che tendono a migliorarlo, per portarlo all'effettiva realizzazione del principio affermato all'articolo 2.

S'è discusso molto circa la diversità dei processi accusatori; si è detto che c'è processo accusatorio e processo accusatorio e che ognuno di questi processi risponde a determinate esigenze storiche e sociali. Non vogliamo approfondire in quest'occasione la ricerca di una possibile differenziazione tra i diversi processi accusatori che possono es-

sere instaurati: vogliamo vedere quale deve essere il processo accusatorio che, attraverso la riforma che ci accingiamo a varare, vogliamo realizzare nel nostro Paese. Mi pare che questo sia l'obiettivo; e a questo fine vorrei riprendere qualche motivo esposto nella relazione del collega Zuccalà, il quale dice: « Il processo penale deve essere fatto a misura dell'uomo, con l'esigenza primaria di difendere la sua umanità e la sua libertà; deve accertare la verità, senza pressioni e senza persecuzioni; deve rendere giustizia con sollecitudine; deve ristabilire la pace sociale turbata dal delitto, senza esasperazione, perchè l'uomo che ha offeso la società non vada umiliato e perduto ».

Ebbene potremmo anche condividere la enunciazione contenuta nella relazione Zuccalà, perchè in fondo diciamo le stesse cose. Nella relazione che presentammo alla Camera dei deputati, portammo un correttivo quando dicemmo: « Il processo penale deve essere un processo per la giustizia e quindi per l'uomo e quindi per la democrazia e per la libertà ». Ma riteniamo che gli elementi ispiratori delle pur differenti affermazioni contenute nelle relazioni di maggioranza e di minoranza sono stati gli stessi: traspare, in fondo, l'esigenza rinnovatrice, il bisogno di fare qualche cosa di nuovo senza ricorrere al compromesso, in modo da evitare che il nuovo processo penale non sia nè un processo accusatorio, nè un processo inquisitorio, ma un qualche cosa di ibrido, nel quale tutti possono trovare il sistema processuale che meglio ritengono di vedere attuato, a discapito, evidentemente, della tutela della libertà, della dignità dei cittadini del nostro Paese.

Allora non vi è rimedio: se si vuole davvero realizzare il principio affermato, codificato nella norma di cui all'articolo 2 di questo disegno di legge, bisogna rompere con la tradizione, con il passato e avere il coraggio di dire con fermezza che si vuole qui nel nostro Paese, sulla base di quelle direttive, instaurare un processo accusatorio nuovo, moderno, completamente diverso. Nè ci si dica che dobbiamo rifarci alla tradizione, al passato: ricordiamoci, onorevoli colleghi, che anche lo Stato prefascista di certo nulla

ha a che vedere con lo Stato sorto dalla Liberazione nazionale, con lo Stato fondato sulla nuova Carta costituzionale della Repubblica italiana. Se noi dovessimo ricercare un rapporto qualsiasi con il passato, rischieremmo di rinunciare al nostro dovere di innovare il processo penale nei modi e nei termini che ci vengono suggeriti dalla situazione che si va continuamente evolvendo nel nostro Paese sulla base dell'avanzata democrazia e della libertà.

In concreto, quali sono le considerazioni che noi vogliamo fare sul disegno di legge (considerazioni che faremo in modo positivo, non negativo, non acritico ma enunciativo di richieste che riteniamo possano trovare accoglimento attraverso la modificazione e precisazione delle direttive contenute nel disegno di legge, affinché si possa arrivare ad un processo innovatore)? Prima di tutto, come è stato detto ampiamente dal collega Tomassini — ed io non riprenderò la questione — bisogna arrivare a definire in modo chiaro, non equivoco, il compito della polizia, a indicare i limiti entro i quali deve essere contenuta l'azione del pubblico ministero, a precisare cosa deve fare il giudice istruttore, come deve svolgersi il dibattito.

Sono cose ripetute più volte. Noi riteniamo che il primo obiettivo tendente a separare e distinguere un processo democratico da un processo repressivo, antidemocratico, debba essere l'inibizione alla polizia di compiere un qualsiasi atto: essa deve limitarsi soltanto a dare notizia del fatto criminoso, non deve esplicitare indagini, neanche per delega del pubblico ministero; deve provvedere, nel caso in cui abbia proceduto a fermo per flagranza o ad arresto, a rimettere gli arrestati o i fermati a disposizione del giudice istruttore e non del procuratore della Repubblica. È al giudice istruttore che deve essere anche demandato il compito dell'indagine preliminare per la formulazione dell'imputazione e non al procuratore della Repubblica, il quale ultimo, se ritiene di aver bisogno di elementi, a completamento delle informative ricevute, deve formulare richiesta al giudice istruttore senza poter prendere iniziative dirette o personali.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* L'azione penale chi la promuove?

T R O P E A N O . Il pubblico ministero, non esercitando una propria attività istruttoria. . .

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* La promuove su richiesta del giudice istruttore?

T R O P E A N O . No, richiede egli, eventualmente, indagini preliminari per portare...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Se lei dice che il pubblico ministero non deve essere neanche informato. . .

T R O P E A N O . Ma no, abbiamo detto che deve essere informato degli avvenimenti direttamente dalla polizia. Lei, onorevole Ministro, non ha seguito: io ho detto che la polizia deve informare del fatto-reato il pubblico ministero e mettere contemporaneamente a disposizione del giudice istruttore gli eventuali fermati e arrestati; cioè, ho distinto le due attività della polizia, proponendo di inibire ad essa e al pubblico ministero di compiere quelle indagini istruttorie che sono pregiudizievoli all'espletamento del processo penale.

Questo è uno dei fattori essenziali che possono e devono qualificare il nuovo processo; diversamente, fino a quando si continuerà a discutere della limitazione relativa dei compiti e dei poteri del pubblico ministero e si continuerà a dargli facoltà di esperire comunque, direttamente o tramite la polizia giudiziaria, alcune indagini, si rischia di ribadire anche nel nuovo processo i caratteri del processo inquisitorio. Sostanzialmente, onorevole Ministro, noi continueremmo a porre su piedistalli diversi il pubblico ministero, cioè l'accusa, e la difesa, in quanto anche dalle indagini che il pubblico ministero andasse ad espletare la difesa verrebbe estromessa e perlomeno limitata nell'accesso alla cognizione immediata e diretta.

Noi vogliamo invece che proprio per la rapidità con la quale il processo deve svilupparsi ed andare avanti, sia ridotta al mi-

nimo la durata della fase istruttoria. Nel disegno di legge si parla di sei mesi; noi diciamo tre mesi, al massimo, con facoltà di proroga per altri due mesi soltanto in casi veramente gravi ed eccezionali. Diciamo che questa rapidità nel portare a giudizio l'imputato deve partire anche dal pieno riconoscimento del diritto di parità dell'accusa, della difesa, e della parte offesa — aggiungiamo — alla quale deve essere riconosciuto il diritto che oggi viene riconosciuto all'imputato di avere nominato un difensore nel momento in cui esprime il desiderio e la volontà di costituirsi parte civile perchè sia assicurata la sua presenza nel processo con gli stessi diritti dell'accusa e della difesa.

Ecco alcune delle questioni che noi intendiamo porre in modo concreto. Riteniamo inoltre che debba essere ridotto ulteriormente il periodo di carcerazione preventiva. Non riteniamo giusto che sia stabilito un anno; proponiamo invece che tale periodo sia ridotto a sei mesi come limite massimo, con esclusione di qualsiasi discrezionalità per il magistrato e quindi con l'enunciazione tassativa dei casi nei quali sia possibile procedere all'arresto, alla cattura e alla detenzione preventiva. Dobbiamo cioè fare di tutto perchè siano per sempre evitati gli abusi che sono stati consumati, proprio in conseguenza delle grandi agitazioni democratiche che si sono avute recentemente nel nostro Paese. Dobbiamo impedire che la polizia e i pubblici ministeri possano ancora una volta ripetere l'esperienza antidemocratica che hanno perpetrato nel corso degli ultimi mesi. Dobbiamo prevedere in modo preciso l'automaticità della scarcerazione del cittadino una volta decorso il termine senza la conclusione del giudizio.

Onorevole Ministro, riteniamo che anche per quanto riguarda le formule di assoluzione ci sia ancora molto da modificare. Sappiamo che in quest'Aula, forse, ci saranno voci discordi, dissensi, anche per quanto attiene all'eliminazione della formula assolutoria per insufficienza di prove. Sappiamo di colleghi che forse si accingono (e qualcuno lo ha già fatto) a sostenere l'esigenza del mantenimento di questa formula assolutoria. Noi diciamo che questa è semplicemente una vergo-

gna per la legislazione italiana, perchè nel momento in cui non si hanno elementi, non si hanno prove per pervenire alla condanna dell'indiziato non ci si può lavare le mani come Pilato e dichiarare assolto l'imputato per insufficienza di prove, cioè lasciare eternamente questa macchia sul cittadino incolpevole, probo, che mai sia incorso in violazioni delle leggi del nostro Paese. Dobbiamo liberare il cittadino assolto dal marchio al quale guarderanno tanti altri cittadini e l'opinione pubblica per additarlo come uno sul quale continuerà a pendere per tutta la vita il dubbio che egli si sia reso responsabile della commissione di un certo delitto. Ma dall'eliminazione di questa formula assolutoria per insufficienza di prove, a nostro giudizio deve discendere l'eliminazione di tutte le formule assolutorie. Che senso ha, onorevoli colleghi, mantenere l'assoluzione perchè il fatto non costituisce reato, perchè il fatto non sussiste, perchè il fatto non è stato commesso? O quel fatto ritenuto illecito inizialmente contiene in sé gli estremi violatori del diritto penale e quindi entra nella sfera delle norme che comportano la comminazione della pena, o il fatto non contiene in sé alcuno dei requisiti per essere considerato reato, ed in quel caso si deve dichiarare la pura e semplice non colpevolezza dell'imputato; senza andare alla ricerca di particolari terminologie giuridiche per giustificare la sentenza assolutoria. Perchè, diciamolo con chiarezza, noi che abbiamo l'esperienza di una quotidiana attività esercitata per anni, sappiamo in che modo molto spesso si perviene a questo tipo di formule assolutorie. Per non ledere interessi privati, civilistici, di terzi, si arriva ad enunciazioni del tipo: « il fatto non costituisce reato » quando forse si dovrebbe pervenire all'affermazione, non dico dell'insussistenza del fatto, ma quanto meno della non commissione del fatto medesimo.

Ma il problema di fondo è quello di affermare che nel momento in cui non si riesce a riscontrare nel fatto originariamente ritenuto reato, per cui il cittadino è stato denunciato, l'esistenza di quegli estremi, di quei contenuti che possono portare a farlo considerare fatto violatore di una precisa norma penale o comunque quando non si possa ri-

tenere che quel fatto rientri tra le comminatorie della legge penale, in quel caso noi dobbiamo pervenire soltanto alla dichiarazione di non colpevolezza dell'imputato il quale deve poter uscire da un procedimento penale a testa alta, senza che altri possa arzigogolare sul significato e sul contenuto della diversa formula assolutoria adoperata nei suoi confronti.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Se il fatto è inesistente o se manca la generica il cittadino uscirà a maggior ragione a testa alta.

T R O P E A N O . Onorevole Ministro, se il fatto è inesistente, cominciamo con l'affermare che si è commesso un grave errore a portare quel cittadino davanti la giustizia, perchè addirittura di fronte all'inesistenza del fatto non si comprende come un cittadino possa essere trascinato davanti al giudice penale.

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Purtroppo succede.

T R O P E A N O . Ma noi dobbiamo fare in modo che non succeda ed è proprio per questo che vogliamo un processo penale diverso da quello del passato. Mi pare che la preoccupazione che ci anima sia proprio questa: vogliamo che questi casi non si verifichino.

Accanto a questo sosteniamo la necessità, onorevole Ministro, dell'abolizione dei procedimenti monitori. Il collega Zuccalà, mi pare, abbia anche ripreso quest'elemento nella sua relazione, sia pure in modo problematico: « Si pone tra gli altri problemi — dice — anche questo; il Senato lo affronterà ». Ebbene, noi siamo per l'abolizione di tutti i procedimenti monitori. Già ricorderete tutti che la Corte costituzionale è intervenuta recentemente su alcuni di questi procedimenti, anche se non erano della Magistratura ordinaria, perchè sappiamo che il procedimento monitorio investe la competenza non solo della magistratura ordinaria ma anche dell'intendenza di finanza...

R E A L E , *Ministro di grazia e giustizia.* Quella è già stata abolita.

T R O P E A N O . Lo so, ma è stata abolita per intervento della Corte costituzionale, onorevole Ministro. Resta comunque quella della capitaneria di porto in base al codice della navigazione. La Corte costituzionale non è ancora intervenuta; è da ritenere che interverrà; la breccia è stata aperta e la Corte ha aperto gli occhi sull'illegittimità costituzionale delle norme che regolano questo istituto.

Mi si dirà che questi sono procedimenti che restano al di fuori della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Noi diciamo che questi procedimenti sono di per se stessi antidemocratici perchè essi impediscono al cittadino di esercitare il proprio diritto di difesa sin dal primo istante, per cui il cittadino si trova di fronte al decreto penale di condanna molto spesso senza neanche essere stato interrogato, senza neanche sapere perchè. Infatti soltanto da quel decreto apprende di essere stato un violatore della legge e di essere stato per questo condannato.

Noi siamo invece per la instaurazione di principi che davvero riconoscano ed assicurino il diritto alla difesa. Ecco perchè sosteniamo, attraverso emendamenti che abbiamo già predisposto e che riteniamo il Senato debba attentamente esaminare, che si debba pervenire alla abolizione di tutti i procedimenti monitori.

Crediamo di dover sostenere anche qui, così come è stato già fatto alla Camera dei deputati, la necessità di devolvere alle corti con giurie popolari tutti i processi per diritti politici. Non c'è chi non veda il grande significato di questa richiesta.

Noi già riteniamo che sia necessario fare di tutto per riconoscere il diritto del popolo, dei cittadini a partecipare direttamente alla amministrazione della giustizia. Accanto a questo riteniamo che, per lo meno per quanto attiene a reati politici, sin da ora debba essere fissato il principio che questi debbano essere giudicati dalle corti con giurie popolari; che almeno di fronte a reati che investano l'esercizio della libertà, la tutela della

democrazia nel nostro Paese siano a pronunciarsi corti che vedano la partecipazione diretta dei cittadini e dei lavoratori nel giudizio.

Riteniamo di dover anche proporre l'esclusione della facoltà di fermo e di arresto per fatti connessi all'esercizio di libertà costituzionali. È un fatto grosso. Comprendiamo quali esitanze possano insorgere di fronte ad una proposta di questo tipo, ma l'esperienza recente ci dice che noi dobbiamo guardare alla salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini e della società italiana anche impedendo che la polizia ed i pubblici ministeri possano servirsi di norme legislative per perseguire lavoratori che partecipano ad agitazioni ed a scioperi, che cioè realizzano uno dei loro diritti fondamentali.

Ecco perchè riteniamo che anche nel caso di previsione di arresto in flagranza per fatti tassativamente previsti dalla legge questa facoltà debba essere esclusa per fatti connessi all'esercizio delle libertà costituzionali nel nostro Paese. È questa una garanzia che noi dobbiamo offrire ai cittadini italiani, soprattutto coscienti dell'alto grado di responsabilità che i cittadini e i lavoratori italiani hanno raggiunto, ma ancor più come atto attraverso il quale vogliamo dimostrare che siamo davvero per l'instaurazione di rapporti nuovi, moderni tra i cittadini e lo Stato nel nostro Paese.

Onorevole Ministro ed onorevoli colleghi, siamo per l'esclusione della prova indiziaria. È un'altra delle manifestazioni di inciviltà oserei dire, che permangono ancora nella nostra legislazione. Per degli indizi soltanto si pretende di pervenire all'accertamento della responsabilità ed alla condanna del cittadino.

Ebbene, noi dobbiamo raggiungere sempre la prova se vogliamo perseguire un cittadino perchè lo riteniamo responsabile della commissione di fatti violatori della legge penale.

Gli indizi molto spesso sono costituiti da confidenze raccolte in modo clandestino dagli organi di polizia e trasmesse all'autorità giudiziaria; ebbene, non è possibile, onorevoli colleghi, riconfermare principi di questo tipo che sono indubbiamente violatori delle libertà fondamentali del nostro popolo.

Riteniamo che bisogna pervenire all'affermazione dell'esigenza della riparazione del-

l'errore giudiziario (e mi pare che su questo si possa trovare un'intesa la più vasta), in qualsiasi caso, nei confronti di chiunque abbia subito una ingiusta detenzione e un ingiusto processo penale, di chiunque venga riconosciuto innocente.

Noi riteniamo di dover riproporre tutto questo nella certezza, quanto meno nella speranza, che il dibattito che seguirà in quest'Aula consentirà il dispiegarsi della libera dialettica parlamentare e soprattutto riuscirà a rendere più vive le esigenze che promanano dalle masse lavoratrici e dall'opinione pubblica del nostro Paese. Noi alla Camera dei deputati abbiamo già espresso il nostro voto contrario; abbiamo già esposto i motivi per cui ci opponiamo alla delega richiesta dal Governo su questa riforma fondamentale dell'ordinamento giuridico del nostro Paese; ma auspichiamo, onorevoli colleghi, che qui, prima che questo disegno di legge sia licenziato, si possano apportare quei ritocchi e quelle innovazioni che consentano davvero di recepire le aspirazioni più profonde del popolo italiano. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Follieri. Ne ha facoltà.

F O L L I E R I . Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli senatori, il disegno di legge al nostro esame ha una storia lunga. L'*iter* legislativo fu interrotto per la legislatura che finì nel 1968; il disegno di legge è stato riprodotto, si è discusso circa un anno fa alla Camera dei deputati, ha avuto un esame approfondito in Commissione giustizia, viene ora all'esame dell'Assemblea, la quale dovrà ponderare questo nuovo codice di procedura penale perchè esso attiene alle libertà fondamentali dei cittadini.

Durante la storia di questo disegno di legge è affiorato un primo falso problema che è stato riportato oggi in discussione: si assume cioè che il Governo non potrebbe usare della delega di cui all'articolo 76 della Costituzione, perchè il Parlamento verrebbe spogliato della sua facoltà di legiferare mentre avrebbe uomini, capacità e mezzi per poter impostare e risolvere la questione del nuovo codice di procedura penale.

Sostenevo che questo è un problema falso perchè la nostra storia, dal 1865 ad oggi, ha offerto molti esempi di delega su cui qualche oratore specificamente si è intrattenuto. Per il codice civile del 1865 si cominciò con l'approvare articolo per articolo in Aula; ci si fermò al primo libro: si dovette rinunciare all'impresa perchè non era possibile procedere oltre. E a quei tempi, onorevoli colleghi, il Parlamento non era gravato dalle tante leggi di carattere economico e sociale che occupano la nostra attività in questa quinta legislatura.

L'articolo 76 della Costituzione autorizza il Governo a presentare questo disegno di legge: « L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti ». L'articolo 76 pone dunque delle condizioni; e noi sappiamo che anche per il codice del 1913 vi è stata questa delega all'organo esecutivo per il codice di procedura penale; e anzi avvenne un caso veramente strano... (*interruzione del senatore Tropeano*) perchè il Parlamento propose un testo compilato in ogni articolo ed il Governo del tempo fece un codice molto diverso, al punto che si discusse in ordine alla sua validità. Ma noi viviamo in un tempo in cui vige una Costituzione popolare e democratica la quale fissa dei limiti al Governo per cui questa eventualità non potrà verificarsi.

Il caso tipico di delega ai Governi della funzione legislativa è precisamente quello della formazione dei codici, per la delicatezza della materia, per le indagini minute, per il coordinamento delle singole disposizioni, per tutto quello che è necessario ad integrare la lacunosità di qualche previsione legislativa di delega, anche se nel caso noi siamo arrivati dalle 48 direttrici della quarta legislatura alle 70 odierne.

Inoltre l'articolo 76 stabilisce che la delega deve riferirsi a oggetti definiti ed indicare le linee generali, cioè i principi ed i criteri direttivi secondo cui si dovrà svolgere l'attività normativa del Governo nell'adempimento del mandato conferito entro un certo tempo. Questi principi e questi criteri non possono essere vaghi e generici secondo l'indicazio-

ne costituzionale; con questa endiade si vuole rappresentare precisamente il concetto fondamentale che la delega è pregna di un contenuto legislativo al quale il Governo deve adeguarsi. Certo però che lo stesso concetto di delegazione verrebbe meno se le disposizioni che noi dessimo fossero tanto minute e circostanziate da non lasciare al Governo alcun margine di discrezionalità. In questo caso il Potere esecutivo avrebbe a sua disposizione qualcosa sul piano giuridico costituzionale che già ha, cioè il suo naturale potere esecutivo.

Ecco perchè io credo che il Governo sia stato sul piano costituzionale legittimamente autorizzato dalla Camera ai lavori da compiersi entro i due anni per il codice di procedura penale e ritengo anche, senza venir meno al rispetto che si deve alle Camere come istituzione e al prestigio di cui ciascun membro del Parlamento gode, che l'inserimento di quei membri tecnici di cui all'articolo 1 del disegno di legge, possa agevolare il lavoro di strutturazione dei singoli articoli. Abbiamo 70 principi generali, criteri e direttive, ma in genere un codice di procedura penale, secondo le mie cognizioni di storia e di attualità, è composto di 600-700 articoli, e la delega, onorevoli colleghi, è necessaria soprattutto perchè questo nuovo codice di libertà, questo codice che afferma le esigenze fondamentali dei cittadini, deve essere trapiantato in un ordinamento giuridico che non è scaturito da governi democratici, ma che porta il peso storico e i residui fossili della nostra vita politica prefascista e fascista.

Ecco perchè dunque è necessaria questa delega. Inoltre è opportuno sottolineare che nel 1962-63 si era imboccata un'altra strada. Il professor Carnelutti infatti, che fu designato presidente della commissione per lo studio del codice di procedura penale, aveva presentato un abbozzo improntato a criteri diversi da quelli che ispirarono il progetto Bosco e il progetto Reale. Quindi il problema della delega al Governo non si può ritenere in violazione alla Costituzione perchè la Costituzione è rispettata e il Parlamento delega questi poteri in limiti veramente ristretti, stabilendo per il Governo un binario sul

quale necessariamente esso deve camminare. Ma indubbiamente è necessario che questi criteri non siano tanto rigorosi, restrittivi ed esecutivi da impedire un potere discrezionale di sintesi, di adeguamento e di armonizzazione con il restante ordinamento giuridico.

Il secondo falso problema che qui si è posto in una polemica astiosa è quello di difendere il codice del 1930. Nessuno può negare, in qualità di italiano e di studioso del diritto, che quel codice, per la sua impostazione di strenua difesa della società e dello Stato come ente a sè oppressore delle libertà dei cittadini, rispondeva ad una impostazione politica; nessuno però può essere tanto cieco da non avvedersi che oggi quel codice è stato bersagliato dalla Costituzione, che è stato amputato di tante disposizioni con sentenze della Corte costituzionale e che in definitiva quel codice è un grande invalido che non può reggere alla primavera di entusiasmo e di libertà che anima il popolo italiano.

Ecco perchè io dico che oggi noi abbiamo bisogno di questo nuovo codice. Abbiamo infatti bisogno di colmare i vuoti che si sono creati attraverso le sentenze della Corte costituzionale.

Recentemente abbiamo avuto bisogno, attraverso due leggi, di colmare i vuoti che si erano determinati in un campo veramente importante, quello cioè dell'istruttoria penale, quello della presenza del difensore e dell'avviso di procedimento. Le leggi sono troppo recenti, perchè le debba riferire, esse sono: quella del 7 novembre 1969 n. 780, modifica dell'articolo 389 del codice di procedura penale, la legge 5 dicembre 1969, n. 932, in merito alle indagini preliminari, al diritto della difesa, all'avviso di procedimento ed alla nomina del difensore. Che cosa si è voluto fare con queste leggi che hanno colmato quel vuoto costituito dalle sentenze costituzionali, se non riferirsi ad un tentativo, del quale bisogna dare atto al Governo del tempo, che si era fatto con la legge del giugno 1955, n. 517, quella tale novella che per noi rappresentò veramente una lieta sorpresa e che abbiamo tentato, noi del foro e molti magistrati, di innestare nel vecchio codice di procedura penale del 1930? Bisogna pur dire però che la realtà negli anni successivi è stata una

grande disillusione per noi, perchè quella legge, con i suoi principi e con il regolamento successivo dell'agosto, è stata ostacolata da una vecchia mentalità, sopraffatta da una cristallizzazione autoritaria eversiva dei nuovi principi di libertà, in quanto si parte sempre ed ancora oggi dal concetto che la società debba opprimere l'individuo e che il codice di procedura penale debba essere scudo agli interessi di questa società, che coincidono non con quelli delle masse lavoratrici, che danno allo Stato vitalità e prestigio, ma con le pretese di determinati ceti sociali.

È necessario, pertanto, questo codice il quale viene incontro alle esigenze del cittadino lavoratore. Non è esatto, onorevoli colleghi, che questo codice rappresenti solo una ripetizione dei principi del codice penale del 1930, perchè in esso vi è l'ansia e l'aspirazione di portare innanzi un discorso serio e costruttivo per tutti i cittadini italiani che incappino nelle maglie della legge penale. In esso spira un'aura di libertà. Questo codice, dovrà essere letto e capito da tutti i lavoratori; il processo non deve avere una liturgia segreta, come fin'oggi è avvenuto. Questo codice deve sancire l'ingresso dei diritti di libertà del cittadino nelle aule giudiziarie.

Per tanto tempo — e chi ha esperienza giudiziaria lo sa benissimo — noi altri abbiamo dovuto subire l'affronto dei tre procedimenti. (Il procedimento della polizia, i due giudiziari, quello svolto innanzi ai procuratori del Regno prima, e della Repubblica poi e il procedimento che si sviluppa innanzi al giudice istruttore). Questi procedimenti scritti che venivano al dibattimento erano pericolosissimi, soprattutto per quello che si acquisiva nel primo processo, quel processo che noi contestiamo come extra giudiziario, il processo cioè che si faceva innanzi alla polizia che, qualche volta, purtroppo, ha costruito accusati e accusatori, prove e delitti inesistenti, come poi hanno riconosciuto nostri magistrati illuminati. I 70 criteri del codice rappresentano il rovesciamento della situazione; la chiarezza di fronte al segreto terrificante della istruttoria, la garanzia del cittadino che sa, appena ne giunga notizia all'autorità di pubblica sicurezza o a qualunque altra autorità, che egli è penalmente in-

quisito; questo codice pone alla conoscenza delle famiglie degli inquisiti o degli arrestati in flagrante che quell'uomo o quella donna sono *in vinculis* perchè accusati di quel tale, determinato delitto.

Prima tutto si svolgeva nel segreto, nell'ombra, a danno del cittadino, si svolgeva nelle forme più avviliti, più oppressive delle libertà umane; ma questo non avverrà più. Con questo progetto, che è una grande conquista per tutti i cittadini italiani, abbiamo acquisito l'unificazione dell'istruttoria. La istruttoria si farà solamente dal giudice istruttore; il pubblico ministero avrà limitati poteri di indagine ai fini della rubrica, ai fini cioè di identificare quale articolo di legge sia stato violato dal cittadino che viene sottoposto a procedimento penale.

Anche limitati sono i poteri della polizia che non potrà stendere verbale, non potrà raccogliere deposizioni di testimoni o interrogatori, ahimè di trista memoria, nei quali spesso imputati innocenti si confessavano rei, ma potrà solamente, come coadiutrice della giustizia, nell'interesse dei singoli e della società, raccogliere le prove che possono scomparire, quelle cioè che non si possono ripetere.

Il problema si presenta nuovo, impegnativo per gli operatori del diritto: è un problema che col codice di procedura penale nuovo postula anche l'attuazione dell'ordinamento giudiziario perchè solo nella misura in cui il giudice penale avrà cognizione al dibattimento, che rappresenta il fulcro del nuovo processo, del fatto che viene ripetuto, tramite la prova che viene raccolta nella oralità ed immediatezza, nella misura in cui questo giudice è impegnato in conoscenze di carattere medico-legale, psicologico, e di altre scienze (infatti il processo non è se non il rifacimento o la ripetizione di un fatto umano) in tale misura noi potremmo avere veramente quella giustizia che vogliamo, una giustizia che, secondo il progetto, dovrebbe essere anche molto rapida.

Per tali finalità il Governo sa bene, io credo, che non saranno necessari solamente gli aumenti degli organici dei cancellieri o degli ufficiali giudiziari, l'approntamento di mezzi meccanici e di congegni moderni, ma

sarà soprattutto indispensabile aumentare il numero dei magistrati, magari sostituendo alla collegialità la monocraticità. Ma tutto questo appartiene al dopo, alla realizzazione di questo codice che appare veramente ispirato a criteri di libertà: si è rovesciato ormai il sistema; non è più il cittadino che si inginocchia di fronte allo Stato, ma è lo Stato che serve il cittadino, che lo rispetta come vogliono i canoni fissati dalla nostra democrazia, che richiede dover i principi esser aderenti a quelli fissati dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali, come si prevede all'articolo 2 del disegno di legge. Mi sembra che non possa essere messo in dubbio da alcuno che i principi costituzionali sono tutti tradotti in questo disegno di legge e non è possibile che si discuta ancora sul principio della presunzione di non colpevolezza, sulla inviolabilità del diritto di difesa, sull'impugnativa di tutti i provvedimenti giurisdizionali. Noi abbiamo avuto già, per interventi del Governo, leggi che hanno fatto sì che il cittadino si sentisse veramente tutelato di fronte alla pretesa punitiva dello Stato.

Il problema poi si sposta quando si afferma che questo nostro nuovo codice non sarebbe del tutto intonato ai principi del processo accusatorio, che rappresenta il sistema migliore tra quanti se ne sono escogitati per la strutturazione del processo. Il disegno di legge al nostro esame non dichiara che questo nostro processo, così come viene sviluppato nei 70 criteri, sia un processo accusatorio puro in quanto dice: « inoltre deve attuare nel processo penale i caratteri del sistema accusatorio, secondo i principi e i criteri che seguono ». Ma io credo che il legislatore non avrebbe potuto mai dire che il nostro processo poteva modellarsi come processo accusatorio puro. Noi abbiamo un ordinamento nel quale inserire il codice, abbiamo una Costituzione. Che ne avremmo fatto dell'articolo 111 della Costituzione il quale statuisce che tutti i provvedimenti giurisdizionali debbono essere motivati? La motivazione è contro il sistema accusatorio puro anglosassone, dove esiste il verdetto immotivato, il sì o il no sulla colpevolezza dell'imputato; non vi è motivazione. La nostra

Costituzione invece richiede la motivazione e basterebbe questo ostacolo di carattere costituzionale per dire che noi non possiamo arrivare ad un processo di carattere accusatorio puro così come era il processo penale romano repubblicano, quando gli uomini abbandonarono la vendetta privata e si rivolsero al pretore romano per farlo arbitro delle loro contese penali. In questo momento sorgeva il processo che era di tipo accusatorio e che è passato poi negli Stati i quali hanno conseguito le libertà politiche, molti secoli fa, come l'Inghilterra o che sono nati dalla violenza come Stati liberi, come gli U.S.A. Il processo cioè nel quale (e questo è il punto sul quale noi ci dovremmo intendere) il giudice giudica *iuxta alligata et probata partium*. Non esiste il potere del giudice di accertare la storicità di un fatto. Il giudice si pone come organo di decisione; i fatti vengono accertati attraverso le prove che offrono le parti, al punto che per mantenere questo principio dispositivo della prova, nel sistema accusatorio anglosassone il processo penale è indipendente dal processo civile. Nel nostro progetto invece prevediamo la possibilità dell'esperimento dell'azione civile nel processo penale, non rinnegando quei principi che sono negli articoli 25, 27 e 28 del codice di procedura penale, sui quali i codificatori dovranno fare molta attenzione allorché incominceranno a discutere delle formule terminative del giudizio, dell'assoluzione per insufficienza di prove e della sua soppressione.

In materia civile l'articolo 2629 chiaramente afferma che *l'onus probandi incumbit ei qui dicit*; vi sono poi le presunzioni che possono convalidare la prova che una delle parti offre. Il giudice civile accoglie o rigetta la domanda sulla base delle prove che le parti offrono. Nel processo penale invece, così come è strutturato, il giudice interviene nel processo scritto, anche se è molto più rapido e succinto, come è previsto nei nn. 33 e 34 dell'articolo 2, e nel n. 52 dello stesso articolo, in dibattimento, quando nella *cross examination* si dà la possibilità al magistrato non solo di dirigere e di vigilare ma anche di indicare alle parti l'esame di nuovi temi utili alla ricerca della verità.

Si diceva nel progetto caduto alla fine della legislatura che il presidente del collegio o il pretore avrebbero potuto fare domande dirette agli imputati sui fatti. La dizione che si riferisce alla ricerca della verità, riportata nel progetto che stiamo esaminando, ripropone il problema della disponibilità della prova. Fino a quando la prova penale è nelle mani del giudice, parte dalla polizia nelle forme che abbiamo visto, viene assunta dal pubblico ministero nella sommarietà che abbiamo descritto, arriva al giudice istruttore il quale rapidamente deve accertare se vi siano o meno elementi per una ordinanza di proscioglimento o una sentenza di rinvio a giudizio, fino a quando tutto questo avviene e fino a quando il giudice del dibattimento può indicare l'esame dei temi per la ricerca della verità, noi abbiamo cristallizzato anche in questo progetto il principio della prova che promana dal giudice, il quale giudica secondo il suo libero convincimento.

Qualcuno faceva riferimento ai molti uffici investigativi che esistono nei Paesi a sistema accusatorio. Certo, là non vi è un pubblico ministero che sia necessariamente il prosecutore dell'azione penale. L'azione penale può avere anche origine per iniziativa di un poliziotto il quale conduca direttamente l'inquisito dinanzi al giudice e assuma che è stata commessa una certa violazione.

Ma le prove sono offerte dalle parti e le parti hanno posizione pari, così come è stabilito in questo progetto di legge, così come si deve realizzare rompendo una tradizione di schiavismo. Sancire che le parti sono uguali di fronte al giudice, che il difensore è uguale al pubblico ministero è una affermazione di libertà: bene sarebbe, però che il pubblico ministero scendesse, anche come posizione topografica, nell'aula dibattimentale, al livello della difesa. Le parti sono uguali, le parti presentano le loro prove, come nel processo anglosassone di cui prima dicevo, ma anche il giudice interviene col suo potere di accertamento.

È in questo contesto, onorevole Ministro, se mi consente, che esporrei un dissenso, un rilievo, un dubbio della mia anima... (*Commenti dall'estrema sinistra*).

M A R I S . Sia prudente, non si esponga.

F O L L I E R I . Non ho bisogno di essere prudente, amico mio, perchè assumo sempre la responsabilità delle cose che dico.

Se è possibile, si inquadri l'istituto dell'insufficienza di prove in questa struttura del processo.

Io credo che noi, quando discutiamo della insufficienza di prove, non ci riferiamo al codice nuovo, che non deve avere neanche lontani riferimenti al codice fascista, ma dobbiamo riferirci, onorevoli senatori, ad un'insufficienza di prove che dobbiamo fare in modo venga equiparata a formula di assoluzione, come vuole la legge.

Quando il codice stabilisce che, allorchè manchino le prove, l'assoluzione è per insufficienza di prove, noi ci troviamo di fronte ad una vera e propria formula di assoluzione. Ma allora perchè la pubblica opinione squalifica gli assolti per insufficienza di prove? Perchè quest'insufficienza di prove nel giudizio morale determina quasi un marchio di vergogna? È perchè lo stesso legislatore ha previsto degli effetti che non possono conseguire ad una formula di assoluzione.

In virtù dell'articolo 348 del codice di procedura penale, solo l'imputato prosciolto, in periodo istruttorio, per insufficienza di prove non può essere testimone: sull'articolo 601 dello stesso codice è fondata una certa forma di riabilitazione per l'insufficienza di prove. Che dire poi dell'enormità dell'iscrizione di questa formula nel casellario giudiziale?

Riferiamoci soprattutto, onorevoli colleghi, a quella che è stata la valutazione della insufficienza di prove ai fini dell'articolo 133 del codice penale. La Cassazione ha stabilito che rettamente giudici di merito avevano preso in considerazione il certificato penale di un ricorrente il quale era stato assolto per insufficienza di prove perchè quest'assoluzione poteva essere valutata ai fini dell'articolo 133 del codice penale.

Ma s'intende che così l'assoluzione per insufficienza di prove è squalificata! E la pubblica opinione è contraria ad essa. Pensate a tutte le leggi che regolano lo stato giuridico dei ferrovieri, degli impiegati dello Stato,

dei dipendenti comunali e provinciali e perfino degli avvocati che, se vengono assolti per insufficienza di prove, debbono subire il procedimento disciplinare, così come per le categorie che ho poc'anzi citato.

Noi dovremmo togliere queste incrostazioni che questa formula hanno moralmente sconfitto.

Ma io credo, onorevoli senatori, che noi abbiamo bisogno di questa formula di insufficienza di prove perchè, come rilevava un acuto giurista, il dubbio è un momento ineliminabile del pensiero; infatti soprattutto quando il giudice, come nel sistema che noi proponiamo, deve partecipare alla formazione della prova, non può nella sua coscienza, quando è convinto che una determinata prova non abbia obiettivamente rappresentato quello che egli ha intravisto, sentirsi tranquillo. La conclusione è tragica, onorevoli colleghi; le statistiche fissano che in dibattimento oltre il 50 per cento dei giudicati viene assolto con questa formula dell'insufficienza di prove.

Che cosa avverrà domani? Qualcuno ha parlato di interessi della classe forense. Ebbene, i ceti forensi non hanno nessun interesse a distorcere i risultati della giustizia; essi combattono le grandi battaglie per la libertà e già nel convegno dell'aprile 1967 a Trieste furono fissati questi principi per cui l'insufficienza di prove può essere mantenuta se la formula non viene caricata di tutti questi effetti penali che un legislatore sprovveduto e contraddittorio, sempre diffidente dell'uomo, ha previsto. Ecco perchè se questa formula viene riportata alla sua originaria natura si può conservare; essa può essere veramente nobilitata.

Nè è esatto che essa sia in contrasto con l'articolo 27 della Costituzione o col paragrafo 6 n. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che parla di presunzione di innocenza, perchè la presunzione di colpevolezza non si attiene tanto a quello che è il risultato del giudizio, che verrebbe corretto nel senso da me citato con formula equivalente a tutti gli effetti ad un'assoluzione, quanto allo *status* che il cittadino deve rivestire quando si trova sottoposto a procedimento penale, cioè nel corso di istruttoria.

Non vi sono motivi per poter eliminare seriamente questa che è stata definita una valvola di sicurezza, ma che è connaturata alla stessa struttura del processo da noi considerato in questo disegno di legge. Nè è esatto che il giudice voglia con questa formula addormentare o anestetizzare la propria coscienza; il giudice responsabile arriva a questa formula quando nel processo, come diceva un grande penalista, solamente i dubbi rappresentano la certezza.

Z U C C A L A', *relatore*. Questo ci darebbe un primato, perchè saremmo il solo Paese al mondo ad avere questo tipo di formula. Neppure la Repubblica del Guatemala ce l'ha.

F O L L I E R I. È vero che la formula è stata cancellata dai codici tedesco e francese, però quei legislatori hanno detto, come peraltro dovrebbe avvenire anche nel nostro codice, che nella motivazione il magistrato riassume i motivi delle sue oscitanze, ai fini soprattutto del rapporto che la sentenza deve avere con l'azione civile, soprattutto nei reati attinenti alla circolazione stradale. Onde io sarei d'accordo sulla formula unica che l'imputato è assolto dall'imputazione, com'era previsto nel progetto Carnelutti il quale, come poc'anzi ho citato, aveva stabilito anche l'indipendenza dell'azione civile dall'azione penale.

Un altro punto che mi lascia perplesso è quello di cui al n. 42: previsione di diverse misure di coercizione personale. I relatori Zuccalà e Salari con due pregevoli scritti hanno sostenuto il progetto di legge e anche questo numero 42. Lo segnalo all'attenzione e alla meditazione del Senato. È pericoloso lasciare alla discrezione del giudice istruttore o del giudice del dibattimento di emettere una misura di restrizione della libertà personale solamente sulla base dell'esistenza di quel particolare allarme sociale per la gravità del delitto o la pericolosità dell'imputato. Qui, sì, incapperemmo in un vizio di incostituzionalità; verremmo a presumere reo colui che è imputato in quanto attribuiremmo all'inquisito quella pericolosità che deve essere accertata.

Sembra peraltro — e da più parti lo si suggerisce — che questo n. 42 potrebbe essere facilmente superato riportando la dizione che si legge nell'articolo 112 del codice di procedura tedesco: « Il mandato di cattura non può mai essere emesso, qualunque sia il motivo specifico idoneo a giustificarlo, quando la carcerazione preventiva non sarebbe proporzionata all'entità dell'atto oppure alla pena che ci si deve attendere ».

Z U C C A L A', *relatore*. Più pericoloso!

F O L L I E R I. No, non è più pericoloso perchè non vi è una presunzione di responsabilità, nè ci si riferisce all'allarme sociale. Ad ogni modo su questo punto la discussione può essere impegnativa e serenamente può portare a diverse valutazioni.

Comunque io credo, per chiudere, che anche per quanto riguarda il n. 42 l'organo delegato, il Governo, può stabilire dei punti fissi, qualche cosa di concreto perchè la discrezionalità del magistrato, dibattimentale o istruttoria, non venga fissata o determinata da allarmi di carattere psicologico che potrebbero condurre a delle gravi ingiustizie.

Non vi è una parola nel progetto di legge sulla riapertura dell'istruttoria (non sono contemplati i casi di riapertura dell'istruttoria che noi oggi ritroviamo nell'articolo 402 e seguenti), e sui soggetti che vi hanno diritto. Potrebbe essere questa una lacuna da colmare con un'altra direttiva. Ma potrebbe certamente essere un punto da devolvere ai codificatori che devono inquadrarlo nello spirito di libertà che anima questo disegno il quale ha fatto dell'uomo il centro del nuovo codice di procedura penale. (*Vivi applausi dal centro. Congratulazioni*).

P R E S I D E N T E. Rinvio il seguito della discussione alla prossima seduta.

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni

P R E S I D E N T E. Comunico che i Ministri competenti hanno inviato risposte

scritte ad interrogazioni presentate da onorevoli senatori.

Tali risposte sono state pubblicate nell'apposito fascicolo.

Annunzio di interpellanze

P R E S I D E N T E . Si dia lettura dell'interpellanza pervenuta alla Presidenza.

D I V I T T O R I O B E R T I B A L D I N A , Segretario:

ZANNIER. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere quali disposizioni intende prendere urgentemente per favorire l'applicazione della legge n. 641 del 28 luglio 1967, e successive modificazioni, riguardante i programmi per l'edilizia scolastica, con particolare riferimento all'attuazione delle opere già progettate e programmate per il biennio 1967-68.

L'interpellante desidera, in sostanza, conoscere se i Comitati regionali, ed in particolare il Comitato della regione Friuli-Venezia Giulia, si sono attenuti, nella formazione dei programmi di edilizia scolastica per il periodo 1969-71, alle direttive emanate dal Ministero della pubblica istruzione con decreto in data 9 gennaio 1970, nel quale, all'articolo 8, si precisava che i programmi esecutivi potranno prevedere finanziamenti integrativi per il completamento delle opere insufficientemente finanziate nel programma biennale 1967-68.

È evidente che la mancata applicazione di detta normativa, come di quella riportata nel comma quarto dell'articolo 12 della legge n. 641, che prevedeva con carattere di priorità interventi diretti in capitale per la parte di spesa occorrente per il completamento di edifici già ammessi a contributo statale, a norma delle precedenti leggi, determinerà la ripresa di quella deprecata politica di attuazione di opere « per stralci » che la legge n. 641 voleva evitare.

L'interpellante chiede, inoltre, se il Ministero della pubblica istruzione — di concerto con il Ministero dei lavori pubblici — non intenda emanare precise ed obbligatorie nor-

me tendenti ad ottenere l'integrazione dei finanziamenti occorrenti al completamento delle opere di edilizia scolastica del biennio 1967-68, in base ai progetti esecutivi regolarmente approvati, utilizzando in parte i fondi ripartiti a favore delle singole regioni per il triennio 1969-71, non essendo certamente sufficienti gli accantonamenti previsti dall'articolo 8-bis della legge 22 dicembre 1969, numero 952, per gli appalti in aumento.

L'interpellante chiede, infine, quali provvedimenti il Ministro intende adottare, con carattere d'urgenza, qualora i Comitati regionali, avendo già deliberato ed assegnato i finanziamenti per il programma triennale, non siano in grado di disporre degli idonei mezzi per assicurare la piena copertura finanziaria delle opere già programmate, con progetto regolarmente approvato e quindi in grado di essere immediatamente appaltate. (interp. - 315).

Annunzio di interrogazioni

P R E S I D E N T E . Si dia lettura delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

D I V I T T O R I O B E R T I B A L D I N A , Segretario:

VALORI, ALBARELLO, DI PRISCO, NALDINI, LI VIGNI, TOMASSINI, MASCIALE. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro degli affari esteri.* — Per conoscere quali passi abbiano compiuto o intendano compiere per esprimere la riprovazione e la preoccupazione suscitate dagli orrendi massacri di cittadini cambogiani di origine vietnamita perpetrati in Cambogia a seguito del colpo di Stato di Lon Nol, che ha manifestato così la sua natura ed i suoi scopi.

Per richiedere, altresì, che cessi ogni intervento americano in Cambogia e cessi parimenti l'intervento militare americano nel Laos, intensificato nelle scorse settimane, le cui origini ed il cui piano prestabilito — progetto 404 — sono stati riconosciuti dalla Commissione affari esteri del Senato degli Stati Uniti. (int. or. - 1590)

BALBO. — *Ai Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del commercio con l'estero e dell'agricoltura e delle foreste.* — Premesso:

che in provincia di Cuneo si constata una mancanza di scorte dei molini sin dal novembre 1969, nonchè una mancanza di disponibilità di grano sul mercato libero;

che, di fronte a tale situazione, risulta che ingenti quantitativi di grano sono stati impiegati per forniture all'Egitto e ad altri Paesi,

l'interrogante chiede di conoscere se le suddette notizie rispondano al vero e, in caso affermativo, quali provvedimenti si intendano adottare per far fronte alle difficoltà di approvvigionamento delle aziende molitorie della provincia di Cuneo, le quali saranno costrette, probabilmente, a ricorrere ad acquisti di grano presso altri Paesi produttori, con notevole aggravio di costi. (int. or. - 1591)

MURMURA. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.* — Per conoscere il pensiero del Governo sull'iniziativa presa dalla RAI-TV, con la quale si è impedito all'attore Alighiero Noschese di imitare, nella trasmissione « Doppia coppia », di prossima programmazione sugli schermi televisivi, alcune personalità politiche italiane. (int. or. - 1592)

BO, DI BENEDETTO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per sapere se sia a conoscenza della situazione determinatasi nel comune di Genova, in sede di attuazione della legge 28 luglio 1967, n. 641, sull'edilizia scolastica, a seguito del provvedimento assunto dallo stesso Ministero dei lavori pubblici, il quale, con decreto del 24 marzo 1970, ha avvocato a sè la competenza ad approvare le varianti al piano regolatore generale del comune di Genova relativamente a tutti gli insediamenti di edilizia scolastica.

Detto provvedimento appare grave sia sotto l'aspetto della legittimità, in quanto non sussistono quelle condizioni di eccezionalità che potrebbero giustificare l'adozione, sia sotto l'aspetto dell'opportunità, poichè esso comporta serie conseguenze negative. Il de-

creto, infatti, rende vani tutti gli sforzi che il comune, aderendo agli orientamenti della legge 22 dicembre 1969, n. 952, aveva compiuto allo scopo di poter iniziare, entro breve termine, i lavori di costruzione delle 16 nuove scuole già finanziate in base al programma della legge n. 641, anche tenendo conto delle autorevoli sollecitazioni pervenute per promuovere la rapida utilizzazione dei residui passivi inutilmente accantonati.

Si chiede pertanto di sapere se il Ministro non intenda procedere alla revoca del suindicato decreto di avocazione, almeno per le aree relative ad edifici già finanziati, oppure, in subordine, emettere il decreto di approvazione delle varianti con la massima sollecitudine, senza riassumere le osservazioni già a suo tempo formulate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici in sede della soppressa autorizzazione preventiva, sulla scorta delle deliberazioni approvate recentemente dal Consiglio comunale di Genova. (int. or. - 1593)

D'ANDREA, FINIZZI, BONALDI. — *Ai Ministri dell'interno e della sanità.* — Per conoscere i provvedimenti che potranno prendersi per evitare che un nuovo annuncio sciopero di alcuni giorni dei netturbini romani possa nuocere all'igiene pubblica ed al turismo, con grave danno della cittadinanza romana e della comunità nazionale. (int. or. - 1594)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

BERMANI, CIPELLINI. — *Al Ministro del tesoro.* — (Già int. or. - 1440) (int. scr. - 3490)

PELLICANO'. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord ed ai Ministri dei lavori pubblici e dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere se siano a conoscenza dell'annosa agitazione e della tormentosa attesa degli abitanti della frazione di Mosorofa, in comune di Reggio Calabria, i quali chiedono la costruzione di una strada che

collegli, attraverso le contrade di Limma e Ulis, i campi aspromontani. La popolazione, stanca di aspettare e delusa nelle sue legittime richieste, ha costruito, grazie ad una sottoscrizione, un tracciato che consente, anche se in modo poco agevole, le comunicazioni.

La costruzione della strada, tanto indispensabile alle popolazioni interessate, valorizzerebbe, inoltre, tutte le campagne circostanti e, soprattutto, i fertili campi di Aspromonte e collegherebbe, infine, Mosorrofa con la strada che dai campi immette nella statale Bagaladi-Gambarie. (int. scr. - 3491)

PELLICANO'. — *Al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni* — Per sapere se sia a conoscenza — e se intenda prendere i provvedimenti necessari — della situazione che si è creata nel comune montano di Cardeto e in tutte le frazioni della vallata del torrente Valanidi (comune di Reggio Calabria), dove la popolazione è indignata perchè, sebbene ripetute volte abbia fatto richiesta di un ripetitore televisivo che elimini i disturbi in tutta la zona, nessun provvedimento è stato preso, malgrado le continue promesse.

Il ripetitore, se installato nella zona, consentirebbe una buona ricezione televisiva, darebbe alla laboriosa popolazione, tanto provata dalla solitudine, la possibilità di seguire le trasmissioni e le vicende di cronaca giornaliera e le consentirebbe, soprattutto, il contatto con una civiltà migliore. (int. scr. - 3492)

PELLICANO'. — *Al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord ed ai Ministri dei lavori pubblici e dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere se siano a conoscenza delle agitazioni e della perenne attesa degli abitanti di Mosorrofa e San Salvatore (comune di Reggio Calabria), i quali rivendicano la costruzione di una strada che colleghi le due frazioni.

Le località suddette sono divise da una vallata e la costruzione della strada, tanto attesa e necessaria, agevolerebbe le comunicazioni tra le località limitrofe e valorizze-

rebbe, nello stesso tempo, la zona ubertosa che da San Salvatore si estende, attraverso la fertile vallata di Mandarano, fino a Mosorrofa. (int. scr. - 3493)

PELLICANO'. — *Ai Ministri della pubblica istruzione e del tesoro.* — Per sapere se intendano riesaminare scrupolosamente l'attuale situazione delle scuole medie del comune di Reggio Calabria.

Si precisa che i centri abitati del comune sorgono in gran parte lungo il litorale, con varia distribuzione all'interno, e che le scuole medie sono così distribuite:

- 1) S. M. « Diego Vitrioli » n. 25 classi al centro, n. 6 classi al rione Friuli e n. 6 classi al rione S. Antonio, per un totale di 37 classi;
- 2) S. M. « Larizza » n. 30 classi;
- 3) S. M. « V. da Feltre » n. 28 classi;
- 4) S. M. « G. Galilei » n. 26 classi;
- 5) S. M. « Venezia-Trento » n. 26 classi;
- 6) S. M. « Spanò Bolani » n. 25 classi;
- 7) S. M. « Ibico » n. 18 classi al centro e n. 7 classi al rione S. Brunello, per un totale di 25 classi;
- 8) S. M. « Mazzini » n. 15 classi al centro, n. 6 classi alla frazione Straorino e n. 2 classi alla frazione Condera, per un totale di 23 classi;
- 9) S. M. « Marconi » n. 17 classi;
- 10) S. M. Rione Ferrovieri n. 7 classi;
- 11) S. M. « Bevacqua » n. 13 classi;
- 12) S. M. Archi n. 10 classi;
- 13) S. M. Ravagnese n. 13 classi al centro e 5 classi al rione Gallina, per un totale di 18 classi;
- 14) S. M. Gallico n. 17 classi;
- 15) S. M. Catona n. 16 classi;
- 16) S. M. Mosorrofa n. 6 classi.

Dal quadro esposto si deduce che alcune scuole hanno un minimo di classi in quanto sorgono alla periferia, mentre altre (e precisamente 7), al centro della città, superano le 24 classi regolamentari (articolo 10 della legge n. 1859, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 31 gennaio 1963).

L'attuale numero complessivo delle classi, nella varia distribuzione nelle scuole medie del comune di Reggio Calabria, presenta, dunque, un'eccedenza di ben 28 classi, che

potrebbero agevolmente, anche per la diversa ubicazione, dar luogo all'istituzione di almeno tre nuove scuole.

Tale situazione non solo tradisce lo spirito informatore della legge istitutiva, ma frustra, soprattutto, la realizzazione dei principi educativi e culturali, in quanto molte classi sono frequentate da un numero di alunni superiore a quello previsto dalla legge. Molti insegnanti, inoltre, per fare lezione, e i presidi, per controllare il buon andamento scolastico, sono costretti a spostarsi dalla sede centrale alle sedi staccate, con conseguente perdita di tempo a danno della disciplina e della didattica.

La scuola « D. Vitrioli » ha 37 classi di cui 12 nelle sezioni staccate: 6 classi nel rione Friuli e 6 classi nel vicino rione S. Antonio. Si fa presente che i suddetti rioni sorgono alquanto lontano dalla sede centrale e, perciò, le sezioni staccate potrebbero dare origine ad una nuova scuola autonoma con 12 classi. Tale sdoppiamento ricondurrebbe, così, quasi nella legalità la sede centrale con 25 classi.

Anche la scuola « Mazzini » presenta analoga situazione, in quanto ha 15 classi al centro, 2 nella frazione di Condera e 6 in quella di Straorino, lontana dal centro 18 chilometri. Le due sezioni staccate potrebbero consentire l'istituzione di una nuova scuola con 8 classi, lasciando le 15 classi alla sede centrale.

Anche la scuola « Ibico » offre le condizioni per uno sdoppiamento, con 18 classi al centro e 7 classi a S. Brunello, popoloso rione periferico in continua espansione.

La scuola « Larizza » (30 classi) deve essere sdoppiata anche in previsione dell'espansione urbanistica, in quanto il nuovo piano regolatore ha considerato il rione Gebbione zona di sviluppo industriale.

Si fa altresì presente che l'istituzione di nuove scuole medie darebbe maggiore autonomia e funzionalità organizzativa e didattica alle scuole stesse, in quanto snellirebbe notevolmente il lavoro burocratico e consentirebbe, secondo i nuovi principi, un costante dialogo tra capi di istituto, docenti, discenti e famiglie. Spesso si verifica, infatti, che presidi di scuole troppo numerose

non sono nelle condizioni di notare le particolari situazioni che ogni scuola, ovviamente, presenta e quindi di soddisfare tutte le esigenze.

È da rilevare, infine, che un maggior controllo da parte dei presidi di scuola media ridurrebbe notevolmente l'evasione scolastica che, purtroppo, nei quartieri popolari e nelle campagne raggiunge percentuali considerevoli (secondo recenti statistiche circa 150 alunni del comune sfuggono ogni anno alla scuola dell'obbligo), controllo che oggi non può facilmente realizzarsi nelle scuole troppo numerose. (int. scr. - 3494)

TERRACINI. — *Ai Ministri di grazia e giustizia, della difesa, del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.* — Per sapere se, in base all'articolo 24 della legge 18 marzo 1968, n. 249 (delega al Governo per il riordinamento dell'Amministrazione dello Stato, eccetera), non ritengano che il servizio prestato nell'Esercito, riconosciuto agli effetti paga, pensione e buonuscita per le persone in esso articolo indicate, abbia da valere anche ai fini dell'avanzamento al grado di appuntato. (int. scr. - 3495)

FORMICA. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere se non ritenga di dover proporre con la massima sollecitudine un emendamento alla legge 11 dicembre 1969, n. 910, allo scopo di consentire la immediata immissione nei ruoli ordinari dei professori universitari anche degli incaricati liberi docenti confermati nell'incarico ai sensi dell'articolo 4 della predetta legge, nonchè di dover provvedere alla sistemazione definitiva di tutti gli altri incaricati, anche non muniti di libera docenza, sui quali grava di fatto buona parte dell'attività universitaria.

Le varie categorie interessate, come è noto, sono da lungo tempo in agitazione e minacciano di astenersi da ogni attività didattica. (int. scr. - 3496)

ABENANTE. — *Ai Ministri dell'interno, dei lavori pubblici e di grazia e giustizia.* — Per conoscere quali urgenti provvedimenti

intendono adottare per stroncare le speculazioni edilizie in atto a Napoli, ove, ad esempio, in spregio alle numerose istanze avanzate dai cittadini del Viale degli Olean-dri ai Colli Aminei, si continua a costruire con l'illegittima licenza n. 130 dell'11 giugno 1969, rilasciata dal comune di Napoli.

In particolare, l'interrogante sottolinea l'assurda situazione, volutamente determinata per evitare ogni intervento che stronchi il sorgere della suddetta costruzione in zona considerata « a verde » dal piano regolatore generale, nella quale sono coinvolti Comune, Soprintendenza, Provveditorato alle opere pubbliche e Magistratura. Infatti, la Soprintendenza ai monumenti, pur avendo accertato che la suddetta licenza è in contrasto con il piano regolatore generale, non intende avvalersi della legge n. 1497 del 29 giugno 1939 per annullare gli atti emessi e il Provveditorato alle opere pubbliche rinvia ogni decisione al Comune, il quale dichiara di non poter svolgere alcuna indagine perchè gli atti sono stati sequestrati dalla Magistratura che, interessata da tempo, non adotta determinazioni, mentre la costruzione continua ad essere portata a termine. (int. scr. - 3497)

RAIA, PELLICANO'. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere quali iniziative intende intraprendere al fine di risolvere definitivamente il problema della immissione degli insegnanti abilitati nei ruoli delle scuole secondarie di secondo grado e delle relative graduatorie, dal momento che i numerosi interessati alla risoluzione di tale problema — pur avendo regolarmente e tempestivamente presentato i necessari documenti (ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 468) — non hanno a tutt'oggi ricevuto nessuna comunicazione in merito. (int. scr. - 3498)

Annuncio di ritiro di interrogazioni

PRESIDENTE. Si dia lettura dell'elenco di interrogazioni ritirate dai presentatori.

DI VITTORIO BERTI BAL-DINA, Segretario:

int. or. - 1353 del senatore Orlandi, ai Ministri dell'interno e della sanità;

int. scr. - 3354 del senatore Coppola, ai Ministri dell'interno e del turismo e dello spettacolo.

Ordine del giorno

per la seduta di mercoledì 29 aprile 1970

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, mercoledì 29 aprile, alle ore 17, con il seguente ordine del giorno:

I. Discussione dei disegni di legge:

1. Ratifica ed esecuzione della Convenzione per il regolamento delle controversie relative agli investimenti tra Stati e cittadini di altri Stati, adottata a Washington il 18 marzo 1965 (888) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

2. Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'arbitrato commerciale internazionale con Allegato, adottata a Ginevra il 21 aprile 1961 (990) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

II. Discussione della disposizione transitoria del Regolamento del Senato per l'uso dell'impianto elettronico di voto (*Documento II n. 3*).

III. Seguito della discussione del disegno di legge:

Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale (676) (*Approvato dalla Camera dei deputati*).

La seduta è tolta (ore 20,50).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari