

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

3° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 DICEMBRE 1987

Presidenza del Presidente COVI

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Norme anticipatrici della riforma del processo penale in materia di provvedimenti di cattura» (301), d'iniziativa dei senatori Castiglione ed altri

«Nuove norme in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale nel processo penale» (421), d'iniziativa dei senatori Battello ed altri

«Nuove norme in materia di libertà personale e di garanzie difensive dell'imputato nel processo penale» (622)

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 6, 10 e *passim*
ACONE (PSI) 9

CASTIGLIONE, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia* Pag. 10
DI LEMBO (DC) 8
FILETTI (MSI-DN) 9
GALLO (DC), *relatore alla Commissione* 2, 6,
7 e *passim*
IMPOSIMATO (PCI) 7
MACIS (PCI) 6, 7

I lavori hanno inizio alle ore 10,30.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Norme anticipatrici della riforma del processo penale in materia di provvedimenti di cattura» (301), d'iniziativa dei senatori Castiglione ed altri

«Nuove norme in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale nel processo penale» (421), d'iniziativa dei senatori Battello ed altri

«Nuove norme in materia di libertà personale e di garanzie difensive dell'imputato nel processo penale» (622)

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Norme anticipatrici della riforma del processo penale in materia di provvedimenti di cattura», d'iniziativa dei senatori Castiglione, Casoli, Guizzi, Marinucci Mariani, Acone e Pierri.

Sullo stesso argomento sono iscritti all'ordine del giorno anche i seguenti disegni di legge: «Nuove norme in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale nel processo penale», d'iniziativa dei senatori Battello, Salvato, Bochicchio Schelotto, Longo, Imposimato, Onorato, Greco e Macis; «Nuove norme in materia di libertà personale e di garanzie difensive dell'imputato nel processo penale».

Data l'identità della materia, propongo che i tre disegni di legge siano discussi congiuntamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Prego il senatore Gallo di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

GALLO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, dico subito che questi tre disegni di legge ritengo debbano essere oggetto di una trattazione unitaria, perchè si presentano come vertenti su una materia che si circoscrive con confini sufficientemente netti e precisi anche se, su alcune importanti questioni, presentano soluzioni nettamente differenziate.

Una prima indicazione ci viene già dalla rubrica del disegno di legge d'iniziativa governativa che suona «Nuove norme in materia di libertà personale e di garanzie difensive dell'imputato nel processo penale», laddove il disegno di legge d'iniziativa dei senatori comunisti parla di «Nuove norme in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale nel processo penale»; entrambi focalizzano quindi l'aspetto della novità della normativa in ordine ai provvedimenti che concernono la libertà personale nel processo penale.

Il disegno di legge d'iniziativa dei senatori socialisti si preoccupa di anticipare la riforma del processo penale in materia di provvedimenti di cattura. Direi che le parole chiave in queste tre rubriche sono: libertà personale, genericamente intesa, nella rubrica del disegno di legge d'iniziativa governativa; provvedimenti di cattura e provvedimenti restrittivi della libertà personale nei due disegni di legge socialista e comunista.

Tutti i colleghi sanno che della materia si era ampiamente discusso nella IX Legislatura allorchè, in sede di Comitato ristretto di questa Commissione, si era pervenuti sostanzialmente a risultati definitivi, nel senso della stesura, salvo quanto doveva essere formalmente approvato. Devo a questo proposito ringraziare – e la cosa mi è tornata singolarmente simpatica e quasi commovente – i colleghi comunisti e socialisti della cura e dell'attenzione che hanno posto ai lavori del Comitato ristretto, mettendo in evidenza come i loro disegni di legge riproducano quello che era stato il lavoro cui il Comitato ristretto era pervenuto. Non è presente in quest'Aula, ma voglio associare, e so che ringrazia come e più di me di questa attenzione, il senatore avvocato Raimondo Ricci che tanto ha contribuito alla stesura del testo del Comitato ristretto.

Detto ciò vorrei mettere in evidenza la differenza tra il testo ministeriale e quelli dei colleghi comunisti e socialisti i quali, salvo qualche differenza di dettaglio, si apparentano perchè riproducono il testo del Comitato ristretto. Vi prego di credere che, quando parlo di testo del Comitato ristretto, intendo un lavoro che non è stato individuale, ma collegiale, che tanto ha dovuto a colleghi di ogni parte politica.

Il disegno di legge governativo muove, come si legge nell'espressione «garanzie difensive dell'imputato nel processo penale», dalla riconosciuta necessità di coordinare il testo delle attuali norme processuali penalistiche alle decisioni della Corte costituzionale e alla novellistica che nel frattempo si è prodotta al riguardo circa le garanzie dell'imputato nel processo penale. Oserei dire che tutta quella parte che riguarda la garanzia che si deve attuare in ottemperanza alle decisioni della Corte costituzionale e per non creare mancan-

ze di coordinamento rispetto alla novellistica costituisce una parte veramente preziosa sulla quale la nostra attenzione si dovrà appuntare, così come la nostra ammirazione, perchè si tratta di un lavoro che definirei di orologeria, come ben comprendono tutti i colleghi che sanno quanto è difficile armonizzare un testo da produrre con le successive stratificazioni che si sono sovrapposte. Il testo governativo accetta una delle premesse, o meglio delle intuizioni, dei disegni di legge discussi in proposito durante la IX Legislatura: opportunità, se non addirittura necessità, di anticipare - ed è significativo in questo senso il titolo del disegno di legge dei colleghi socialisti - con una legislazione novellistica alcune delle più importanti innovazioni contenute nella legge delega per la riforma del codice di procedura penale. Ci sono certi problemi, infatti, che riceveranno la definitiva soluzione dall'entrata in vigore del nuovo testo processuale penale, ma che sin da ora non possono più attendere e restare senza risposta: in modo particolare la disciplina dei provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Signor Presidente, onorevole Ministro, colleghi, si è sentita infatti la necessità di una più equilibrata, armoniosa e ragionevole disciplina dei provvedimenti restrittivi della libertà personale per restringerne quel tanto di discrezionalità che sembra contrastare con la *ratio* di una decisione fondamentale della Corte costituzionale del 1967, che collocava come unica giustificazione di un'anticipazione di misure restrittive delle altrui libertà, il pericolo concreto che in determinate ipotesi poteva presentarsi. A questa stregua si è operato, vuoi in sede di IX Legislatura, vuoi nei tre progetti di legge di cui adesso dovremo occuparci, secondo le seguenti direttive: abrogare le fattispecie di provvedimenti obbligatori restrittivi della libertà personale (i cosiddetti ordini o mandati di cattura obbligatori); consentire l'esercizio del potere discrezionale dell'organo deputato ad emettere questi provvedimenti, soltanto in base ad un accertamento in concreto delle ragioni di ordine strettamente processuale come la fuga o il concreto pericolo di fuga o l'inquinamento di fonti determinate di prova (e si ha cura di precisare - questo mi sembra molto opportuno - con

specifico riferimento a determinate fonti di prova). Ciò vuol dire che non ci si può limitare ad una motivazione che parli di pericolo di inquinamento delle prove latamente inteso, ma pericolo di inquinamento delle prove lungo una determinata direzione e in considerazione di certe risultanze processuali. Un'altra ipotesi, sulla quale la discussione potrà utilmente accendersi, riguarda tutte le volte in cui la personalità del soggetto imputato, a cagione della sua pericolosità, presenti una fonte di probabile danneggiamento per la sicurezza pubblica.

Il discorso centrale, che accomuna in un'unica esigenza di civiltà i tre disegni di legge, va valutato in concreto, non sulla base di previsioni astratte con riferimento alla gravità del reato, come avviene oggi. La gravità del reato, è innegabile, costituisce un dato fondamentale nella valutazione penale anche quando si deve emanare una sentenza definitiva, ma difficilmente può essere intesa come qualcosa che spiega il perchè di misure anticipatrici che oltretutto sembrano difficilmente armonizzabili, se intese in astratto, con la regola dell'articolo 27 della Costituzione.

Tutto questo, con qualche variante terminologica, è comune ai tre disegni di legge, con una ulteriore specificazione, sulla quale potremo ancora discutere, alla quale era pervenuto già il testo del Comitato ristretto nella IX Legislatura, tendente a salvare, in un certo senso, talune ragioni che avevano portato ad una valutazione in astratto. Non è certo la terza via, una posizione che cerchi di mettere insieme il diavolo e l'acqua santa. È una motivazione di ragione pratica - ed uso il termine nel suo significato tecnico - che mi pare condivisibile. Non è senza motivo che alcuni reati particolarmente gravi possono avere condotto ad una disciplina di obbligatorietà del provvedimento restrittivo. Ma il provvedimento restrittivo obbligatorio è cancellato da questi disegni. Ecco che l'esigenza che si vuole tenere presente in questa nuova disciplina viene risolta nel seguente modo. Laddove, come regola generale per i provvedimenti restrittivi, abbiamo un obbligo di motivazione in positivo, per determinate categorie di reati, i quali sono considerati, taluni quantitativamente (cioè sulla base del *quan-*

tum di pena ricollegabile alla fattispecie astratta), altri invece qualitativamente (cioè in considerazione del *nomen iuris* del titolo di reato che appare particolarmente afferente a certi interessi che fanno capo all'intera comunità giuridicamente organizzata) e che risultano, ad una valutazione preventiva, particolarmente gravi vuoi in ordine alla pena, vuoi in ordine alla qualifica giuridica, è previsto l'ordine di motivazione in negativo, quando cioè l'organo competente decide di non emanare il provvedimento restrittivo della libertà personale.

Non si scardina il sistema della potestatività del provvedimento restrittivo, ma lo si inverte attraverso la considerazione delle ragioni pratiche. Non possiamo trascurare certi portati di buon senso, di accertamenti che nascono dalla quotidiana esperienza giudiziaria.

Vi è un aspetto nel quale il disegno di legge governativo e quelli parlamentari presentano una netta divaricazione.

Sui due disegni di legge parlamentari, secondo l'istruzione che ci aveva accompagnato lungo lo svolgimento di tutti i nostri lavori, salvo qualche cauto dissenso e qualche caldo invito alla riflessione, non è emerso alcun motivo di dubbio. Sottrarre, in linea di principio, al pubblico ministero, al procuratore della Repubblica, al procuratore generale, al pretore che agisce nel ruolo e nelle vesti di pubblico ministero, il potere immediato di cattura, per demandarlo ad un organo investito di potestà giurisdizionale, come il giudice istruttore, salve - ecco anche qui la ragione pratica che si è tenuta presente e la prova che il buon senso comune costituisce il filo bianco di queste soluzioni - particolari situazioni di necessità e di urgenza, in cui è consentito al pubblico ministero di emanare un ordine di arresto provvisorio. Avevamo utilizzato questa particolare terminologia proprio per mettere in chiaro, da un lato la eccezionalità di questo intervento, dall'altro che non si trattava di un provvedimento di cattura, qui rimandato in sede di convalida all'organo deputato che è il giudice istruttore.

C'era stato qualche invito ad una riflessione ulteriore, ad esempio da parte del collega Coco, il quale ci ha avvertito di non tendere verso una soluzione nominalistica, trasferendo

il potere da un organo monocratico ad un altro organo monocratico, solamente e semplicemente. Era però prevalsa l'idea che questo trasferimento avrebbe rappresentato il segnale di un mutamento politico e legislativo sul piano dell'organizzazione del processo. Esso sarebbe stato inoltre il segnale di un aumento delle garanzie processuali, come inevitabilmente accade ogni volta che si passano delle competenze da un organo che è considerato - e ancor più lo sarà nel futuro - parte *sui generis* del processo (forse una simile definizione reca in sé contraddizioni che creano difficoltà all'operatore del diritto) ad un organo giudice del processo. Indubbiamente questo comporta un aumento di garanzie.

I disegni di legge socialista e comunista mantengono questa intelaiatura: vi è un organo che ha il potere in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale e tale organo è identificato nel giudice istruttore. La soluzione sul piano sistematico, quindi non più soltanto su un piano teorico, pone due diversi ordini di interrogativi. Anzitutto non vi è dubbio che trasferendo la titolarità *pleno iure* al giudice istruttore dei provvedimenti restrittivi della libertà personale si tende a rivalutare un organo che nel futuro processo penale è destinato a scomparire. Questo potrebbe perciò creare dei problemi di adattamento della disciplina esistente alla nuova struttura del processo penale.

Vi è poi un secondo interrogativo: è veramente sufficiente il crisma della giurisdizionalità per assicurare le garanzie che tutti noi auspichiamo o non è opportuno passare da un organo monocratico, anche se giurisdizionale, ad un organo collegiale?

Chi vi parla aveva già suggerito, in qualità di relatore, l'opportunità di sfruttare questa occasione per ridisegnare l'istituto così tormentato del tribunale della libertà. Questo istituto ha la natura di un organo biface, consentitemi l'espressione. Infatti esso agisce a volte come organo di primo grado e a volte come organo di secondo grado del processo, creando innumerevoli grattacapi a quei magistrati e a quegli avvocati che devono di volta in volta decidere qual è l'effettivo ruolo che in quella fase od in quel grado processuale sta svolgendo il tribunale della libertà.

È opportuno ridisegnare l'istituto cogliendo l'occasione - certamente non il pretesto - della disciplina dei provvedimenti restrittivi della libertà personale. In tale modo si può pervenire ad un organo collegiale che giudica sulle libertà ed è sempre giudice di primo grado. Si potrà identificare nella sezione istruttoria presso la Corte d'appello il giudice di secondo grado per questa materia. Tutto questo semplificherebbe la materia e nello stesso tempo offrirebbe ulteriori garanzie.

È ovvio che un collegio decide in maniera più mirata e controllata rispetto alle decisioni prese da un giudice monocratico. Nei disegni di legge d'iniziativa socialista e comunista si prevede un insieme di mezzi - non oso definirli impugnative - contro le decisioni del giudice istruttore. Ritengo opportuno che simili rimedi siano riservati all'imputato e al pubblico ministero proponente, che in questa veste vede riconfermata la sua qualità di parte del processo.

Il disegno di legge d'iniziativa governativa abbandona invece i risultati cui si era precedentemente pervenuti. Infatti, come i colleghi sanno, l'articolo 393 del codice di procedura penale, che al primo comma conferisce agli organi del pubblico ministero il potere di ordinare la cattura, non viene minimamente modificato. Nel disegno di legge si parla puramente e semplicemente di sostituire alle parole «prescrive o consente il provvedimento restrittivo,» le altre «lo consente», in modo conforme alla soppressione della fascia di provvedimenti obbligatori. Il potere perciò rimane attribuito al pubblico ministero.

Indubbiamente emerge una preoccupazione, la stessa preoccupazione rilevata precedentemente dal Ministro. Tale preoccupazione è legittima, anche se sarà possibile discutere sulle conseguenze che da essa derivano. Dobbiamo capire perchè sono emerse perplessità, ma non possiamo dissentire dall'opinione espressa dal ministro Vassalli in maniera aprioristica. Dobbiamo cioè farci carico dei motivi che hanno creato questa divaricazione notevole tra il testo del disegno di legge governativo ed il testo dei disegni di legge d'iniziativa parlamentare.

Il ministro Vassalli non ha voluto sottolineare l'accentuazione dei poteri di un organo

come il giudice istruttore che, lo ripeto, è destinato a scomparire nel nuovo processo penale. Probabilmente sembrava e sembra al Ministro un controsenso potenziare i poteri di un organo destinato a scomparire, creando notevoli problemi di successione della legge nel tempo e di coordinamento tra vecchia e nuova normativa. Bisogna però capire i motivi che hanno creato una simile divaricazione che, a mio parere, rappresenta il punto politico fondamentale. Infatti entrambe le soluzioni, sia quella proposta nei disegni di legge d'iniziativa parlamentare che quella proposta nel disegno di legge d'iniziativa governativa, sono pregevoli e tecnicamente indiscutibili. Bisogna però prendere posizione dal punto di vista politico. Se vogliamo privilegiare un'accentuazione garantista con il passaggio dal pubblico ministero all'organo investito di poteri giurisdizionali del potere in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale, dobbiamo privilegiare i disegni di legge d'iniziativa parlamentare. Se viceversa vogliamo privilegiare il necessario raccordo con la legge-delega per il nuovo codice di procedura penale, dobbiamo privilegiare il disegno di legge presentato dal ministro Vassalli.

Per quanto riguarda in particolare il disegno di legge d'iniziativa governativa voglio fare alcune brevi precisazioni, sottolineando che una simile materia esige un esame analitico ed approfondito dell'articolato. Infatti le questioni di carattere generale che sono alla base di tale proposta sono già state affrontate e ritengo che oggi costituiscano patrimonio della cultura giuridica, anzi della cultura civile dei cittadini italiani.

Voglio però sottolineare una particolarità tecnica del disegno di legge governativo che mi sembra di importanza notevole: l'abrogazione dell'istituto della libertà provvisoria. In un disegno che è tutto retto dalla necessità di concrete ragioni di natura processuale (come nel caso dei disegni di legge comunista e socialista) o di natura latamente sociale (come nel caso del disegno di legge governativo), in un disegno che è retto non dall'astrazione ma dalla concretezza delle ragioni che portano alla limitazione della libertà personale, ebbene, la libertà provvisoria non ha significato.

La libertà deve essere garantita tutte le volte in cui cadono i motivi che hanno portato alla limitazione della libertà personale stessa. Ritengo quindi opportuna non soltanto sul piano del segnale che viene dato all'opinione pubblica che è sempre più interessata alle problematiche della giustizia, ma anche sul piano della coerenza interna del sistema, questa modificazione che viene compiuta nel disegno di legge ministeriale.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, avete compreso come da questa non dico relazione, ma soltanto anticipazione di quello che dovremo in concreto scegliere e fare non può sgorgare che una proposta uguale a quella formulata dal Comitato ristretto di questa Commissione nella passata legislatura. Anche adesso reputo opportuno istituire un Comitato che soltanto per motivi semantici, legati ad una certa terminologia parlamentare, devo chiamare appunto ristretto, ma che ovviamente, se lei signor Presidente così deciderà, sarà aperto a chiunque vorrà intervenire per l'esame in concreto dell'articolato, previa però la decisione su quello che ho definito il punto di scelta politica relativo alla titolarità - per il momento non discuterei se monocratica o collegiale - e sulla qualifica dell'organo: pubblico ministero, nei limiti e nelle forme dell'ordine di cattura, od organo istruttore, così come è nei progetti socialista e comunista.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Gallo per la sua ampia relazione che ha individuato i punti preliminari che dobbiamo affrontare ai fini di un lavoro meditato, tranquillo e particolareggiato nonchè più sollecito possibile.

Dichiaro aperta la discussione generale.

MACIS. Signor Presidente, prendo la parola a nome del Gruppo comunista per formulare innanzi tutto il ringraziamento più vivo al senatore Gallo per la chiarissima esposizione con la quale ha indicato i punti non solo di carattere tecnico, ma anche politico sui quali è necessario che la Commissione intervenga. Posso dichiararmi d'accordo con la proposta della istituzione di un Comitato ristretto, con una riserva che in questo momento non sono in grado di sciogliere per l'assenza del senato-

re Battello. Mi chiedo infatti se non sia opportuno un momento di discussione generale - sottolineo il termine "momento" non a caso ma per sottolineare un generale impegno di brevità - affinché rimanga traccia negli atti del Parlamento di alcune scelte che sono, come giustamente ha precisato il senatore Gallo, non di carattere tecnico, ma politico. L'idea di limitare la discussione al solo Comitato ristretto, anche qualora esso rappresentasse il *plenum* della Commissione, mi suscita qualche perplessità per il modo e per le procedure con le quali lavora.

GALLO, *relatore alla Commissione*. Ho già sottolineato l'opportunità che il nodo politico di cui stiamo parlando venga sciolto questa mattina in discussione generale. Mi riferisco cioè alla titolarità del provvedimento restrittivo, se attribuita all'organo del pubblico ministero o organo istruttorio e non indagherei se organo monocratico o collegiale.

PRESIDENTE. A me pare che anche il punto della monocraticità o della collegialità dovrebbe essere considerato abbastanza preliminare.

GALLO, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, se lei allargherà il dibattito anche a questo punto, mi troverà consenziente. Il mio intento era quello di giungere al nocciolo della questione anche perchè amo poco le discussioni generali e preferisco quelle sull'articolato.

MACIS. Sul punto testè sollevato esprimo la mia opinione personale. Credo sia importante riprendere il lavoro della Commissione laddove si è interrotto alla fine della scorsa legislatura e quindi penso che debba essere privilegiato il segnale contenuto nelle due proposte socialista e comunista, che tendevano a trasferire il potere di emissione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale soltanto al giudice istruttore. Che sul piano fattuale oggi non vi sia sostanzialmente alcuna differenza tra l'organo requirente e il giudice istruttore è considerazione che fa parte del nostro bagaglio culturale ed è un dato estremamente scontato che il Senato certamente conosce. Tuttavia l'indicazione di un valore che è anche un'anticipazione del nuovo

processo penale, l'indicazione cioè di un organo diverso da quello dell'inchiesta competente ad intervenire per decidere sulla libertà provvisoria, calata nell'attuale realtà processuale, diventa cosa estremamente diversa. Rimane il valore di segnale.

In questo senso credo che la scelta compiuta dal Comitato ristretto nella passata legislatura e ribadita nelle proposte di legge socialista e comunista debba essere confermata. Il grosso problema, a mio parere, non è però tanto quello di mantenere il potere anche al pubblico ministero, come previsto nel disegno di legge governativo, ma è quello posto dal senatore Gallo della possibilità che si individui un organo diverso che possa emettere il provvedimento. Questo argomento è estremamente importante e credo che debba essere attentamente valutato. Dico subito che a mio parere l'indicazione dell'organo collegiale sarebbe un elemento di innovazione tale da far temere forti scompensi. Ne cito alcuni di carattere pratico: anzitutto ne soffrirebbe l'immediatezza dei provvedimenti. Inoltre, trattandosi di organi collegiali, sarebbe più difficile la segretezza. E infine aggiungo quello che sta a me più a cuore e cioè l'effetto perverso di un'anticipazione di giudizio che si consumerebbe nelle prime battute e che rischierebbe di condizionare tutto il corso del procedimento. Credo invece che, se ci si muove nel segno dell'anticipazione ma anche delle differenziazioni, non si possa escludere, è una mia opinione personale, di individuare un giudice diverso dall'istruttore e davvero terzo.

Questa soluzione tranquillizzerebbe maggiormente perchè si tratterebbe di una scelta che non sconvolge l'attuale assetto. Si tratterebbe di un giudice monocratico e in ciò, collegabile al nuovo processo. E quindi avremo forse la coniugazione dei due effetti che ci proponiamo.

GALLO, *relatore alla Commissione*. Sarebbe l'*optimum* delle soluzioni.

MACIS. Sono molto sensibile ai problemi che ha prospettato il relatore e credo che si debba fare di tutto per imprimere quel carattere di innovazione che si avrebbe individuando un nuovo giudice delle libertà. È una espres-

sione che mi affascina molto. Nutro fortissime perplessità che questo possa essere un organo collegiale.

IMPOSIMATO. Vorrei anzitutto ringraziare il senatore Gallo per la sua esposizione, che mi sembra molto precisa e puntuale. Vorrei osservare come non vi siano profondi elementi di incompatibilità fra i tre disegni di legge in titolo e le norme del nuovo codice penale qual è disegnato dalla legge delega.

Penso che la figura del giudice istruttore, che è destinata a scomparire, potrebbe essere sostituita dal giudice per incidente probatorio, oppure da una terza figura da creare, così come indicava il collega Macis. Ma escluderei la possibilità che il compito della emissione del mandato venga attribuito al giudice del tribunale della libertà, poichè questi riveste anche una funzione di giudice di appello, in quanto decide sulle impugnazioni.

GALLO, *relatore alla Commissione*. La mia intenzione era volta alla creazione di una nuova figura.

IMPOSIMATO. Credo che si possa condividere la sua impostazione.

Nutro perplessità personali sulla esclusione della obbligatorietà del mandato di cattura per delitti di particolare gravità. Questo lo dico con grande franchezza perchè l'esperienza di questi anni mi ha insegnato qualcosa; mi ha infatti posto di fronte al problema della supplenza e della necessità di evitare che al magistrato siano attribuite facoltà e pesi molto difficili da sopportare.

I tre disegni di legge concordano (all'articolo 7 quelli parlamentari e all'articolo 6 quello governativo) sulla esclusione della obbligatorietà del mandato di cattura anche per delitti di particolare gravità, quando non vi siano esigenze cautelari. Ritengo molto pericolosa questa previsione. So che è stata frutto di una elaborata riflessione, ma rappresenta il punto centrale sul quale vorrei invitare alla riflessione perchè dobbiamo tenere conto della realtà così come si presenta. Se per delitti gravissimi, come la strage o il traffico di droga, vi è la possibilità - e quindi la discrezionalità - per il giudice di non emettere il mandato di cattura,

è inevitabile che varie forme di pressione o di intimidazione potranno influire sulla decisione di emettere o meno il mandato di cattura stesso. Sono sicuro che si verificheranno disparità di trattamento a seconda del giudice al quale il processo sarà attribuito. Ci saranno giudici più vulnerabili alle pressioni, alle intimidazioni o alle minacce di ogni sorta e giudici che invece cercheranno di resistere emettendo il mandato di cattura, che è discrezionale.

Ho posto per sommi capi questo problema perchè si è presentato a noi anche in passato. Per i delitti di particolare gravità come la strage, il traffico di droga o l'omicidio premeditato o aggravato, non può esistere la discrezionalità del giudice, perchè essa, purtroppo, costituisce uno stimolo per i criminali particolarmente agguerriti ad esercitare ogni forma di pressione nei confronti del magistrato e quindi a ottenere provvedimenti, oppure la mancata emissione di provvedimenti, che sarebbe doveroso emettere o meno. L'escludere misure cautelari obbligatorie per i delitti particolarmente gravi, come la strage, mi pare contraddittorio perchè l'autore della strage non può non essere ritenuto una persona che ha interesse a fuggire e a sottrarsi alla emissione del mandato di cattura o ad una sentenza di condanna all'ergastolo.

L'effetto di tale norma potrebbe essere quello di pregiudicare di fatto l'indipendenza e l'immagine della magistratura di cui invece il Parlamento deve farsi carico.

Ritengo di interpretare anche il parere di operatori del diritto e altre persone con cui ho parlato al Consiglio superiore della magistratura e pertanto sollecito una riflessione ulteriore su questo punto centrale: la previsione della esclusione della obbligatorietà del mandato di cattura in casi particolarmente gravi.

Per quanto riguarda tutto il resto credo che l'impostazione si possa condividere in pieno e costituisce senz'altro un progresso secondo le linee disegnate dalla Corte costituzionale e dalla legge delega, con la riserva avanzata dal collega Gallo riguardo l'articolo 393 del codice di procedura penale che esige una riflessione molto attenta da parte del Comitato ristretto.

DI LEMBO. Debbo sollevare un problema metodologico. Ho apprezzato moltissimo la relazione del professor Gallo. Egli ha identificato esattamente i nodi da sciogliere. Debbo perciò rifarmi agli obiettivi che i tre disegni di legge presentati in materia intendono perseguire. Mi rendo conto che questi obiettivi coincidono con quelli che si volevano perseguire nella scorsa legislatura; è perciò evidente che su di essi vi è un accordo unanime. Tutti si rendono conto che è indispensabile individuare un organo diverso dall'attuale che sia competente in materia di provvedimenti restrittivi sulla libertà personale.

Nella precedente discussione la scelta si orientò verso un organo collegiale. A mio parere in questa sede può comunque individuarsi un organo diverso da quello attuale e probabilmente, come diceva il relatore Gallo, la nostra scelta cadrà sul tribunale della libertà.

Poco fa è stato messo in luce l'obiettivo primario di questa discussione, quello di limitare la discrezionalità nell'emissione degli ordini e dei mandati di cattura sia per quanto riguarda reati particolarmente gravi, sia per quanto riguarda reati meno gravi. Tutta la retorica fatta malignamente sulle cosiddette «manette facili» rispecchia la volontà di limitare la discrezionalità su simili questioni. Tutti concordano su questo obiettivo.

Proprio per tali ragioni ho detto che intendo fare un discorso di metodo. La proposta di istituire un Comitato ristretto non nasconde la volontà di limitare la discussione a pochi eletti, ma la volontà di compiere una discussione sull'articolato senza i vincoli regolamentari. Questo non significa che la valutazione politica che ciascun Gruppo darà del problema non rimarrà agli atti: infatti non dobbiamo dimenticare che il Comitato ristretto non decide, ma si limita a proporre. Successivamente, valutate anche le diverse posizioni, il relatore riferirà alla Commissione. In Commissione si discuterà su ciascun articolo ed ogni Gruppo avrà la possibilità di precisare la propria posizione.

Ritengo che l'istituzione di un Comitato ristretto che si occupi del problema, che elabori una proposta da consegnare alla Commissione in maniera dettagliata, sia la soluzione migliore. Infatti ogni commissario, in sede di discussione nella Commissione, potrà indi-

care i motivi che lo inducono ad esprimere un'opinione concorde o discorde sul testo proposto dal Comitato. Questa soluzione ci consentirebbe di snellire i nostri lavori e ci offrirebbe la possibilità di discutere non su tre testi diversi, ma su uno stesso testo.

ACONE. Signor Presidente, concordo con quanto il relatore ha ampiamente e chiaramente affermato. Mi rendo conto però che vi sono alcuni problemi sui quali è necessario soffermarsi nel corso di questa discussione.

Debbo anzitutto affrontare il problema dell'organo cui competono i poteri di limitazione della libertà personale. Mi sembra che, allo stato, tale organo non solo viva in una incertezza ancorata alle scelte compiute nei vari disegni di legge, ma soffra di una provvisorietà grave per effetto del sopraggiungere della riforma generale del processo penale. Tale riforma opererà delle scelte definitive che ci lasceranno poco spazio per una discussione puntuale ed esaustiva.

L'impostazione data al disegno di legge presentato dai senatori socialisti, analoga a quella del disegno di legge comunista, si propone di raggiungere un primo obiettivo: è necessario distinguere il magistrato che procede, in quanto titolare dell'azione penale, dal magistrato che può privare della libertà personale il cittadino, che non ha la titolarità dell'azione penale.

A mio parere tale risultato è molto positivo ed apprezzabile nell'immediato, indipendentemente dalla soluzione definitiva che verrà raggiunta in sede di approvazione della riforma del codice di procedura penale. Non ci preoccupiamo qui dell'ipotesi della previsione di un organo collegiale quale titolare del potere di privazione della libertà personale. Ci preoccupiamo, invece, che questa scelta non pregiudichi la soluzione del problema più urgente, in relazione a ciò che quotidianamente accade nel nostro Paese, al fine di non comprimere eccessivamente il diritto fondamentale di ogni cittadino alla sua libertà personale.

Se fosse possibile approvare rapidamente il disegno di legge attribuendo al giudice istruttore questo potere, i senatori socialisti sarebbero soddisfatti del risultato, senza ipotizzare nulla circa la soluzione che verrà adottata con la ri-

forma del codice di procedura penale. È questo il nodo fondamentale che distingue i disegni di legge d'iniziativa parlamentare da quello d'iniziativa governativa. Riconfermo dunque, in questa sede, che l'intendimento del Gruppo socialista è quello di pervenire ad una rapida approvazione del disegno di legge al nostro esame che, non dobbiamo dimenticarlo, pone questioni già affrontate nella scorsa legislatura.

Mi dichiaro favorevole all'istituzione di un Comitato ristretto affinché si proceda rapidamente all'esame dei provvedimenti, in modo da proporre un articolato unitario all'esame della Commissione. Ritengo che non sia difficile raggiungere tale obiettivo dato che i disegni di legge d'iniziativa parlamentare non sono molto diversi tra loro.

A mio parere in sede di discussione generale è opportuno orientarsi verso la costituzione di un Comitato ristretto che lavori intorno alla proposta di deputare il giudice istruttore alla privazione della libertà personale. Oltretutto non ritengo che, in questo momento, sia utile affrontare dettagliatamente le questioni fondamentali poste dal relatore Gallo. Il Gruppo che rappresento si riserva perciò di affrontarle nell'ambito del Comitato ristretto.

FILETTI. Mi limito soltanto a fare qualche breve puntualizzazione poichè ritengo più opportuno intervenire dettagliatamente sia nell'ambito del Comitato ristretto che nel corso dell'esame dei vari articoli.

Anzitutto vorrei precisare che ritengo opportuno, anzi necessario, che siano stati presentati questi disegni di legge, anche se essi hanno un'efficacia transitoria rispetto alla riforma del codice di procedura penale.

Siamo qui proseguendo quanto abbiamo fatto proprio in questa Commissione nella decorsa legislatura e a me pare che si debbano tenere in particolare conto il sistema di impugnazione dei provvedimenti di cattura, cosa che esamineremo in sede di articolato, e il problema della obbligatorietà del mandato di cattura. Dovremo esaminare attentamente questo punto perchè non sembra che si possa recepire un principio così drastico per tutti i casi. Sono pienamente d'accordo per la costituzione del Comitato ristretto, che dovrà essere quanto più dilatato possibile in modo da

avere i più ampi apporti in una materia così delicata come quella che inerisce alle libertà personali e alle garanzie difensive dell'imputato.

Allo stato non mi sembra di dover dire altro perchè servirebbe soltanto a perdere tempo e non certo ad accelerare i lavori, mentre noi abbiamo bisogno di licenziare quanto prima possibile un testo unificato dei diversi disegni di legge.

PRESIDENTE. Ritengo che il nostro lavoro abbia un senso se porta all'emanazione di un provvedimento in modo tempestivo, perchè altrimenti si arriverebbe alla riforma del codice di procedura penale che dovrebbe entrare in vigore nell'agosto del 1988. Non avrebbe quindi senso anticipare per pochi mesi quello che sarà il contenuto della riforma. Sono pertanto perfettamente d'accordo con quanto ha detto in particolare il senatore Acone, cioè che il ritmo dei nostri lavori deve essere sollecito per arrivare ad una decisione.

Per quanto riguarda il punto di fondo espresso dal relatore, a me pare che anche qui la normativa che stabiliremo avrà un senso se si sottrarrà il potere di cattura a chi ha il potere penale, cioè se si darà il potere di cattura ai giudici. Si tratta di vedere se al giudice istruttore o a una nuova figura di giudice. Fondamentalmente sono orientato verso un organo collegiale, però mi rendo conto che *medio tempore* ciò potrebbe presentare delle difficoltà anche di ordine organizzativo nell'amministrazione giudiziaria. Direi quindi che è forse opportuno restare alla figura del giudice monocratico. Queste sono le indicazioni che ho voluto dare alla Commissione anche a nome del Gruppo repubblicano.

GALLO, relatore alla Commissione. Voglio innanzi tutto manifestare un ringraziamento ai colleghi per le parole troppo gentili che mi sono state rivolte. Per quanto riguarda la soluzione di orientamento generale alla quale saremmo pervenuti nel corso di questa discussione sul punto politicamente più incisivo del rapporto fra i tre disegni di legge che devono essere coordinati in un tutto unitario, vorrei osservare che non va assolutamente sottovalutato nel disegno di legge governativo quello che vi è di additivo sulla scorta delle decisioni della Corte

costituzionale e dell'esigenza di riportare ad unità il sistema che è stato variamente turbato da legislazioni novellistiche.

Voglio di nuovo sottolineare la mia più profonda ammirazione per la pazienza minuziosa e artigianale - nel senso nobile del termine - nel mettere a punto dettato con dettato, comma con comma. Venendo all'orientamento di fondo, mi pare che il Presidente lo abbia sintetizzato in maniera mirabile; non tanto cioè la preferenza per lo spostamento dal pubblico ministero al giudice istruttore, quanto lo spostamento dal pubblico ministero ad un organo che non sia detentore del potere di iniziativa e di prosecuzione dell'azione penale. Direi che il succo al quale siamo pervenuti è proprio questo. Naturalmente si tratta di una ipotesi da verificare.

Vorrei richiamare l'attenzione sulla proposta, come sempre molto intelligente, del senatore Macis, il quale ha fatto cenno a quel giudice nuovo che potrebbe rappresentare il raccordo tra l'esistente ed il futuro proprio sulla base di una delle direttive della legge delega per il codice di procedura penale.

Sono anch'io d'accordo che occorre fare al più presto.

CASTIGLIONE, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Signor Presidente, direi che dovremmo porre un termine al nostro programma di lavoro collegandolo ai lavori della Camera. Quest'ultima entra in sessione di bilancio e credo che dovremmo porci l'obiettivo di concludere e consegnare il provvedimento in seconda lettura entro i primi di febbraio, augurandoci che questi siano i tempi di approvazione in seconda lettura del disegno di legge finanziaria e di quello del bilancio da parte dell'altro ramo del Parlamento.

In ordine alla posizione del Governo, la mia è sicuramente una condizione particolare perchè da un lato sono il primo firmatario di uno dei disegni di legge al nostro esame e dall'altro sono il rappresentante del Governo. Tuttavia il relatore ha già voluto significare un recupero del lavoro del Comitato ristretto della scorsa legislatura riconoscendo il contributo dato da tutti, in particolare dai senatori Gallo e Ricci. Il Governo inoltre non fu assente in quella fase, ma collaborò.

Qual è dunque la ragione per cui il Governo ha presentato una diversa soluzione rispetto a questo tema che è politico? Perché fosse presente ai lavori della Commissione anche una possibilità ulteriore rispetto alle soluzioni cui era giunto il Comitato ristretto. Il Governo non fa una questione di difesa della soluzione che propone con il proprio disegno di legge, ma vuole offrire al Senato un ulteriore momento di riflessione e cioè la considerazione che in questa fase transitoria rispetto all'introduzione del nuovo codice di procedura penale, pur continuando a sussistere la figura del giudice istruttore, anche il pubblico ministero possa avere nell'istruttoria formale la funzione di giudice istruttore, per cui si è ipotizzato di lasciare al giudice istruttore il potere di decidere sui problemi relativi alla libertà personale e non ci sarebbero ragioni nette divisorie rispetto al pubblico ministero, che già svolge funzioni istruttorie in fase sommaria.

Un altro aspetto emerso riguarda la preoccupazione se nella fase in cui comunque l'istruttoria continuerà ad esistere, con i relativi magistrati che svolgono funzioni istruttorie sommarie e di giurisdizione formale, non fosse il caso di considerare limitazioni nuove circa i provvedimenti di libertà personale e la modifica di chi sia abilitato ad emetterli. Il Governo non ne fa una questione, ma ha voluto fornire ulteriori elementi di riflessione ed è disponibile a collaborare a tutte le soluzioni che dovessero prevalere, augurandosi, e ne ha assoluta convinzione, che i lavori saranno proficui e solleciti.

Relativamente all'osservazione del senatore Imposimato, ripresa in parte anche da altri senatori, circa la facoltatività dell'emissione del provvedimento di cattura obbligatorio, devo far presente che, nelle tre nuove proposte di legge, è previsto un potere che è riferito alla pericolosità dell'imputato in relazione alla sua personalità, ma soprattutto in relazione alle circostanze del fatto. C'è una formulazione del testo che, proprio perché ipotizziamo la pericolosità in relazione alla personalità dell'imputato o alla gravità del fatto che viene in esame, altro non è che un'indicazione al magistrato di procedere e «motivare negativamente se non ritiene di...». Si potrebbe, al limite, esaminare un codicillo per alcuni reati gravissimi, ma

ritengo che ridiscutendo il problema in tali dettagli potremmo complicare il tutto.

Nei tre disegni di legge sono fissati comunque elementi oggettivi tali da configurare una sufficiente garanzia dell'operato dei magistrati.

Il Governo è d'accordo per la costituzione di un Comitato ristretto ed è aperto a concorrere alla formazione di soluzioni diverse da quelle che il disegno di legge governativo propone in ordine alla scelta di chi debba essere individuato come portatore di poteri inerenti alla libertà personale.

Rispetto a scelte che vadano oltre la figura del giudice istruttore, il Governo si preoccupa che non ci si avventuri in soluzioni che potrebbero creare ulteriori complicazioni per il raccordo con l'intera normativa, quando si dovranno ridisegnare le competenze del tribunale della libertà. Come già è accaduto nella scorsa legislatura, sempre si sono verificati i problemi di raccordo quando abbiamo affrontato una normativa nuova.

Il Governo non ha una posizione pregiudiziale contraria, ma si augura una soluzione netta e precisa che consenta di gestire questo periodo transitorio fino all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, applicando principi di riforma che sono già contenuti nella legge delega.

Sono favorevole alla costituzione di un Comitato ristretto e dichiaro la massima apertura anche per soluzioni diverse da quelle presentate.

PRESIDENTE. Mi sembra che in Commissione sia emersa la convinzione unanime di costituire un Comitato ristretto per l'esame preliminare e per l'elaborazione di un testo unificato da sottoporre alla Commissione.

Se non si fanno osservazioni, chiamo a far parte del Comitato ristretto i senatori Acone, Battello, Coco, Corleone, Covi, Gallo, Imposimato, Leone, Misserville, Onorato e Saragat.

Pertanto il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale
e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO