

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

51° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 FEBBRAIO 1982

Presidenza del Presidente CIOCE

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

« Disposizioni sull'istituzione dei tribunali della libertà e sulla impugnazione dei provvedimenti relativi alla libertà personale dell'imputato » (396), d'iniziativa dei senatori Coco ed altri

« Nuova disciplina in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale » (1659), d'iniziativa del senatore Cioce

« Disposizioni in materia di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e dei provvedimenti di sequestro - Misure alternative alla carcerazione preventiva » (1703), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Rizzo e Napolitano, approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 655, 661
BAUSI (DC), relatore alla Commissione . . . 658

I lavori hanno inizio alle ore 12.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« Disposizioni sull'istituzione dei tribunali della libertà e sulla impugnazione dei provvedimenti relativi alla libertà personale dell'imputato » (396), d'iniziativa dei senatori Coco ed altri

« Nuova disciplina in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale » (1659), d'iniziativa del senatore Cioce

« Disposizioni in materia di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e dei provvedimenti di sequestro - Misure alternative alla carcerazione preventiva » (1703), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Rizzo e Napolitano, approvato dalla Camera dei deputati
(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge:

« Disposizioni sull'istituzione dei tribunali della libertà e sulla impugnazione dei provvedimenti relativi alla libertà personale dell'imputato », d'iniziativa dei senatori Coco, Bartolomei, De Vito, De Giuseppe, De Carolis, Agrimi, Calarco, Carraro, Del Nero, Di Lembo, Lapenta, Orlando, Patriarca, Rosi, Sica, Valiante e Vitalone, « Nuova disciplina in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale », che io stesso ho presentato, e « Disposizioni in materia di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e dei provvedimenti di sequestro — Misure alternative alla carcerazione preventiva », risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e del disegno di legge d'iniziativa dei deputati Rizzo e Napolitano, già approvato dalla Camera dei deputati.

Data l'identità della materia, se non si fanno osservazioni, i tre disegni di legge saranno discussi congiuntamente.

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

B A U S I, *relatore alla Commissione.* Signor Presidente, onorevoli senatori, il motivo conduttore che ha ispirato i vari disegni di legge in discussione è abbastanza evidente senza doversi a lungo intrattenere sul medesimo.

Principi di carattere costituzionale (articolo 13 della Costituzione) impongono che la libertà personale del cittadino abbia piena tutela insieme all'altrettanto inviolabile diritto alla difesa (articolo 24 della Costituzione).

Di qui l'esigenza di rivedere e di restringere le ipotesi nelle quali può essere fatto malgoverno di tale diritto.

D'altra parte alcuni, purtroppo frequenti, episodi di errori, o peggio, nei provvedimenti limitativi della libertà personale hanno turbato e talvolta addirittura indignato l'opinione pubblica che è portata, anche per il clamore che accompagna tali episodi, a dare se pur ingiusti tuttavia generalizzati giudizi sommari.

Tale situazione ha determinato la presentazione di un disegno di legge governativo, di un disegno di legge parlamentare alla Camera dei deputati e di due disegni di leg-

ge parlamentari al Senato nell'intendimento di prevedere legislativamente una verifica, la più tempestiva possibile, di tutti i presupposti di legittimità e in qualche misura di merito di ogni provvedimento restrittivo della libertà personale.

Come puntualmente osserva il Governo nella sua relazione al proprio disegno di legge in merito, ad oggi, *de iure condito*, la normativa attualmente vigente in materia di impugnazioni proponibili avverso gli ordini ed i mandati di cattura è la seguente:

1) contro tali provvedimenti (ed anche avverso il decreto di convalida dell'arresto secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 173 del 1971) è esperibile solo il ricorso per Cassazione, da proporsi entro tre giorni da quello della consegna o della notificazione della copia del mandato o dell'ordine;

2) il ricorso può investire solo i vizi di legittimità del provvedimento, ma non riguardare quelli di merito;

3) l'imputato, durante l'istruzione, può far valere doglianze di merito relative alla esistenza dei presupposti di fatto legittimanti l'emissione del provvedimento solo indirettamente, in sede di impugnativa innanzi al giudice di secondo grado della decisione che gli neghi la concessione della libertà provvisoria (articolo 281 codice di procedura penale) o la scarcerazione (articolo 272-bis codice di procedura penale) da lui eventualmente richieste dopo l'esecuzione dell'ordine o del mandato.

La 4ª Commissione permanente della Camera dei deputati (Giustizia) ha approvato, in sede legislativa, in data 17 dicembre 1981, il disegno di legge del Governo presentato il 14 maggio 1980 e la proposta di legge di iniziativa parlamentare in un testo unificato recante il seguente titolo: « Disposizioni in materia di riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e dei provvedimenti di sequestro — Misure alternative alla carcerazione preventiva ».

I disegni di legge comunicati alla Presidenza del Senato sono stati presentati l'uno in data 25 ottobre 1979, ad iniziativa dei senatori Coco, Bartolomei ed altri, e l'altro

in data 10 dicembre 1981, ad iniziativa del senatore Cioce.

A differenza del disegno di legge approvato dall'altro ramo del Parlamento, questi ultimi prevedono nuove norme solamente sui provvedimenti restrittivi della libertà personale e l'istituzione dei tribunali della libertà.

Tutti gli elaborati hanno quale finalità la risoluzione di un problema sempre particolarmente sentito, ossia quello di garantire al cittadino indiziato di reità e sottoposto a misure restrittive della libertà personale una decisione rapida ed obiettiva sul suo *status*, indipendentemente dalla durata del procedimento penale a suo carico.

Le necessità di rapidità e di obiettività contrastano, da una parte, con la lunghezza dei procedimenti penali prima che venga pronunciata una sentenza irrevocabile e, dall'altra, con la possibilità che i giudici precedenti emettano provvedimenti restrittivi della libertà personale quali magistrati inquirenti, con probabilità di serio pregiudizio talvolta per il cittadino fermato o arrestato, talora per la sicurezza e difesa sociale.

In considerazione di ciò, muovendosi sulla direttiva di una « ampia facoltà di impugnazione di fronte ad un organo giudiziario autonomo nei confronti di tutti i provvedimenti relativi alla libertà personale da qualunque magistrato emanati », si è ritenuto di prevedere l'istituzione di un organo specifico, autonomo, diverso cioè dal giudice precedente: il tribunale della libertà.

Le caratteristiche peculiari di questo nuovo organo sono le seguenti:

1) la collegialità;

2) la competenza esclusiva a decidere sulle impugnazioni avverso provvedimenti restrittivi della libertà personale.

In particolare, il disegno di legge al nostro esame approvato dall'altro ramo del Parlamento si divide formalmente — e in notevole misura anche sostanzialmente — in tre parti.

La prima concerne più particolarmente i provvedimenti restrittivi della libertà personale, con alcune innovazioni in merito al-

le misure alternative alla carcerazione preventiva.

La seconda parte si sofferma sui provvedimenti di sequestro in sede penale.

La terza parte, sotto il titolo di « disposizioni finali », propone un *mixage* che va dall'apposizione di un termine per l'istruzione sommaria al modo di composizione dei tribunali della libertà.

Per la rilevanza politica che caratterizza la delicata materia mi soffermerò più a lungo sulla prima parte (e incidentalmente sulla terza) riservando all'esame dell'articolo le eventuali osservazioni in merito al pur notevole argomento del sequestro penale (episodi Coca Cola, eccetera).

Con la prima parte si modificano — ahimè ancora una volta in mezzo alla deplorazione di tutti sui provvedimenti parziali — gli articoli 246, 247, 254 (in parte), 263, 263-bis, 264, 271, 272, 272-bis, 277 e 281 del codice di procedura penale, con l'aggiunta di un 273-ter e di un 273-quater.

Le novità più rilevanti sono la possibilità alternativa alla custodia in carcere dell'arresto domiciliare, la devoluzione, in ogni caso, al tribunale in camera di consiglio sull'oggetto ex articolo 263 codice di procedura penale e, infine, il riesame dei mandati e degli ordini di cattura e di arresto la cui richiesta, anche in merito, può essere proposta dall'imputato o dal difensore.

Sulla richiesta decide il tribunale (collegialmente, è ovvio) nella composizione di cui alle « disposizioni finali » entro tre giorni, prorogabili a sei, e con il principio, invero grave in sede giudiziaria, del silenzio-assenso.

L'ordinanza è ricorribile per Cassazione.

Confrontando il disegno di legge approvato dalla Commissione permanente della Camera dei deputati con quelli comunicati alla Presidenza del Senato appare evidente una differenza, riteniamo molto rilevante, tra gli elaborati.

Mentre, infatti, negli ultimi si limita al riesame compiuto dal tribunale alla « esistenza, nella motivazione del provvedimento, di quelle condizioni che per legge ne permettono l'emanazione nonché alla correttezza logica e sostanziale del ragiona-

mento che lo sorregge », nel disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati, con l'articolo 5, si estende il potere di riesame da parte del costituendo organo giurisdizionale anche al merito (« L'imputato o il suo difensore possono proporre richiesta di riesame, anche nel merito... »).

La limitazione nei disegni di legge dei colleghi senatori è motivata con il rispetto per le esigenze del segreto istruttorio, da una parte, e dall'altra dalla considerazione che l'estensione eventuale del riesame nel merito del provvedimento comporterebbe una dilatazione « oltre gli attuali lunghissimi tempi » della durata dei processi.

Specifica nella propria relazione il senatore Ciocce che: « Un punto delicato riguarda estensione e limiti del sindacato di libertà. Non sembra al proponente possibile — stando all'attuale sistema processuale — una soluzione legislativa che instauri di fronte al tribunale della libertà l'intera *res iudicanda*, contrastante peraltro con il segreto istruttorio e con la esigenza di speditezza dell'istruttoria ».

Sempre nella stessa relazione si precisa il contenuto del controllo che si vorrebbe fosse operato dall'istituendo tribunale: « I provvedimenti restrittivi della libertà verrebbero.. a decadere ove dalla motivazione dovesse evincersi travisamento dei fatti, disparità di trattamento, contraddittorietà di ragionamento e altri consimili errori di valutazione e interpretazione », con definizioni cioè che si riscontrano nel giudizio amministrativo. E si continua: « incongruenze talmente gravi da far ritenere non perseguibile lo scopo cautelare cui è ordinato l'istituto della carcerazione preventiva ».

Sussiste tra i vari elaborati anche un'altra differenza.

Nel disegno di legge del senatore Ciocce si prevede — per rendere « più efficace il sistema delle garanzie » — un « controllo politico » presso il Consiglio superiore della magistratura (attuato mediante l'invio di relazioni trimestrali particolareggiate della attività svolta al Ministero di grazia e giustizia, che potrebbe attivare l'organo di autogoverno della magistratura), mentre di simile « guarentigia » non vi è traccia nel

disegno di legge approvato dalla Commissione della Camera dei deputati.

Il disegno di legge presentato dal senatore Coco esclude esplicitamente la possibilità di riesame di merito allorchè stabilisce che: « Quando il mandato di cattura è obbligatorio, può essere impugnato nel termine di otto giorni da quello della notifica, se dalla motivazione del provvedimento non risulta l'esistenza di sufficienti indizi o se esso è emesso al di fuori dei casi previsti dalla legge. Quando il mandato di cattura è facoltativo, può essere impugnato nello stesso termine, nei casi in cui dalla motivazione del provvedimento non risulta l'esistenza delle condizioni che lo legittimano, ovvero la motivazione è insufficiente o si basa su evidente travisamento dei fatti ».

La lettura, lo studio dell'intera materia fa sorgere gravi dubbi di carattere sia giuridico in senso stretto che metagiuridico.

Cercherò di esprimermi brevemente, sgombrando subito il campo dei riferimenti al sistema processuale di tipo accusatorio ed in particolare al progetto di riforma del codice di procedura penale la cui entrata in vigore è sospesa.

Mi permetto di osservare come nè il sistema accusatorio anglosassone nè il progetto di riforma del codice di procedura penale abbiano mai previsto un giudice « della libertà » diverso da quello che procede.

In Inghilterra infatti il cosiddetto *examining justice* decide sull'istanza di libertà (*bail*) avanzata dall'imputato il quale, se respinta, può ripresentarla ogni settimana. La concessione o meno della stessa è fondata sulle prove prodotte dall'accusa e portata a conoscenza del giudice che deciderà il *case* o quale *examining justice* o quale giudice per un reato minore (*summary offences*).

Come si vede nessun organo particolare, istituito appositamente, ha competenza esclusiva sulla libertà personale del cittadino-imputato. Identica soluzione a quella del modello inglese mi sembra sia quella prevista nel progetto di riforma del codice di procedura penale dove, articoli 267 e 398, si enuclea il principio che è il giudice istruttore ad avere la facoltà di decidere il tema della libertà personale e dove, articolo 281,

si cerca di individuare i requisiti del procedimento limitativo della libertà, per la cui emissione si devono considerare anche gli articoli 278 e 279.

Non credo che nell'esame del problema si possa non tener conto dei riferimenti ora fatti, non fosse altro — con riguardo al nostro sistema processuale futuro — per ragioni di continuità logico-giuridica che è facile intuire.

Detto questo, mi sembra che sia estremamente farraginoso istituire, in un procedimento che già si riconosce avere termini lunghissimi, questa ulteriore fase incidentale che, specie se estesa al merito, comporterebbe una doppia valutazione delle prove raccolte nello svolgimento del processo. Non solo. Come già riferito, sorge anche un problema di adeguamento al segreto istruttorio di non facile soluzione.

L'ipotesi di lavoro che ci permettiamo proporre prende quale punto di partenza le prove raccolte nel corso delle indagini.

Le valutazioni dei dati probatori che si deducono dalle stesse nonché dalla personalità dell'imputato dovrebbero essere i due cardini su cui dovrebbe vertere il giudizio di legittimità e di opportunità della emissione di un ordine o di un mandato limitativo della libertà personale dell'imputato.

La garanzia che si vorrebbe creare a difesa dell'imputato con l'istituzione di un giudice funzionalmente competente — estraneo al procedimento — che dovrebbe garantire la « serenità » e l'« obiettività » del provvedimento limitativo della libertà, potrebbe invero essere raggiunta tenendo presente proprio la soluzione contenuta nell'ipotesi di riforma del codice di procedura penale: il giudice istruttore quale organo *super partes*, cui non dovrebbe però farsi carico della raccolta delle prove, onere questo gravante esclusivamente sulle parti e non su un organo decidente.

La divisione dei compiti che si otterrebbe gioverebbe indubbiamente alla obiettività del giudizio sul tema emesso dal giudice istruttore che, è bene tenerlo presente, nel nostro sistema, ha assunto purtroppo sempre più la parte di giudice requirente che non quella di giudice giudicante.

Una tale soluzione permetterebbe inoltre di trovare già nel sistema attuale l'organo del riesame (giudice istruttore per l'ordinanza del pretore; sezione istruttoria per i mandati del giudice istruttore o per le ordinanze di revoca dell'ordine di arresto o cattura emessi dal Procuratore della Repubblica o dell'arresto o del fermo operato dalla polizia giudiziaria con possibilità di ricorso per Cassazione da parte degli aventi interesse), che può garantire quel controllo politico che è in fondo l'anima della proposta di istituzione del tribunale della libertà.

È da ritenere che in questo modo possa anche essere riaffermato un principio fondamentale in un ordinamento di diritto che trova la sua perfezione operativa nello equilibrio dei poteri, quello cioè della autonomia dei medesimi, con possibilità di controlli all'interno degli organi rappresentativi degli stessi.

Ho ritenuto, come relatore, di non tacere quello che, a mio avviso, è il problema fondamentale anche in senso politico e cioè se sia opportuno avventurarsi in una strada profondamente diversa dalle prospettive a venire, discusse anche in questa sede, identificando sempre più la figura del giudice istruttore come quella di supporto dell'accusa e non di giudice, o se, viceversa, non sia opportuno ricalcare quelle indicazioni iniziali sulle quali cercare una soluzione che serva a raggiungere gli scopi, che come relatore condivido, proposti dal provvedimento pervenuto dall'altro ramo del Parlamento e dai due disegni di legge al nostro esame. Vi sono poi alcune scelte anche di identificazione del testo di riferimento per le quali occorrerà, in sede di discussione generale, il contributo degli onorevoli senatori.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12,45.