

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

23° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 3 LUGLIO 1984

Presidenza del Presidente VASSALLI

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Nuove norme relative alla diminuzione dei termini di carcerazione cautelare e alla concessione della libertà provvisoria» (495), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Negri Antonio; Trantino ed altri; Ronchi e Russo Franco; Casini Carlo; Onorato ed altri; Bozzi; Felisetti ed altri; approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 4, 5 e *passim*

BATTELLO (PCI) Pag. 12, 13, 16 e *passim*
FILETTI (MSI-DN) 4, 19
GALLO (DC) 4, 5, 17 e *passim*
GOZZINI (Sin. Ind.) 5, 7, 12
GROSSI (PCI) 7
LAPENTA (DC), relatore alla Commissione .. 7, 13,
19 e *passim*
MARTINAZZOLI, ministro di grazia e giustizia . 7, 13,
19 e *passim*
MARTORELLI (PCI) 3, 7, 18 e *passim*
RUFFINO (DC) 11, 14, 15
RUSSO (Sin. Ind.) 23
SALVATO (PCI) 14
TEDESCO TATÒ (PCI) 12, 16, 17 e *passim*

I lavori hanno inizio alle ore 17,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Nuove norme relative alla diminuzione dei termini di carcerazione cautelare e alla concessione della libertà provvisoria» (495), risultante dalla unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Negri Antonio; Trantino ed altri; Ronchi e Russo Franco; Casini Carlo; Onorato ed altri; Bozzi; Felisetti ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge «Nuove norme relative alla diminuzione dei termini di carcerazione cautelare e alla concessione della libertà provvisoria» (495), d'iniziativa dei deputati Spagnoli, Mannuzzu, Violante, Macis, Fracchia, Granati Caruso e Bottari; Negri Antonio; Trantino, Pazzaglia, Servello, Valensise, Macaluso, Maceratini, Staiti di Cuddia delle Chiuse, Abbatangelo, Fini, Tassi, Manna, Forner, Berselli, Agostinacchio, Matteoli e Zanfagna; Ronchi e Russo Franco; Casini Carlo); Onorato, Rodotà, Balbo Ceccarelli, Bassanini, Codrignani, Barbato, Mancuso, Masina, Ferrara e Rizzo; Bozzi; Felisetti, Alagna, Mundo, Romano e Testa, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione degli articoli, sospesa il 28 giugno.

Passiamo all'esame dell'emendamento, precedentemente accantonato, proposto dal senatore Martorelli, tendente ad introdurre dopo l'articolo 3 il seguente articolo 3-bis: «Per i reati per i quali è prevista una pena detentiva non superiore a tre anni, sola o congiunta a una pena pecuniaria, la custodia cautelare in carcere o la pena non può superare la durata di giorni venti. Per il periodo residuo si applica la misura degli arresti domiciliari».

Attorno a questa proposta vi fu un po' di discussione, occasionata dal fatto che su spiegazioni del senatore Martorelli, su interventi miei e del senatore Gallo e di altri si addivenne a quello che considero un equivoco - tengo a dichiararlo per essere poi corretto, ovviamente se questo sarà il caso - cioè, all'interpretazione secondo cui il periodo residuo della misura degli arresti domiciliari avrebbe investito anche il periodo di esecuzione dell'eventuale pena detentiva inflitta, mentre invece per me e per qualsiasi interprete che domani dovesse fare i conti con una norma di legge così formulata, è chiaro che la questione della pena definitiva e della sua modalità esecutiva non viene assolutamente in considerazione, perchè il testo si riferisce alla materia della custodia cautelare, al periodo residuo ovviamente di custodia cautelare. Quindi, ci si riduce, salvo mio errore, a incidere prima di tutto sulla prima parte. Questo emendamento del senatore Martorelli nella mia interpretazione che, ripeto, difficilmente un giudice chiamato a interpretare il testo potrebbe smentire, si riferisce alla modificazione del n. 1 dell'articolo 272 del codice di procedura penale.

La proposta di far diventare venti i trenta giorni si riferisce a quell'ulteriore limite massimo di cinque mesi che è stabilito come termine massimo di custodia complessiva per questi reati minori. Cioè, invece dei cinque mesi complessivi, nel caso si andasse anche ad un giudizio di appello o in Cassazione, si dovrebbe fare cinque mesi meno la differenza tra cinque mesi e venti giorni. Ove invece il problema si limitasse alla fase iniziale, quella dell'istruttoria, dovrebbero essere venti giorni invece di trenta. A questo punto, se questa è l'interpretazione e la materia lo suggerisce, ci sarebbe un problema di formulazione tecnica. Per cui inviterei il proponente a dirci qualcosa perchè abbiamo sempre in tutto il testo, anche nella parte approvata, contrapposto la custodia agli arresti anche se non abbiamo considerato ancora, accogliendo una proposta del senatore Grossi, gli arresti domiciliari col nome di misura alternativa; abbiamo tuttavia sempre stabilito che una cosa è la custodia cautelare e una cosa gli arresti domiciliari. L'emendamento cerca di introdurre la distinzione dicendo che la custodia cautelare in carcere non può superare giorni venti, ma non è armonizzato col resto del testo che parla di custodia o di arresto. Bisognerebbe, se l'interpretazione giusta è quella che ho creduto di dare, trovare una formula che coordinasse l'emendamento con gli altri articoli.

MARTORELLI. Signor Presidente, è certo che migliori formulazioni tecniche si possono trovare se sulla sostanza siamo d'accordo. Devo però far notare che nell'emendamento che è stato letto mancano due parole: «di pena». Si dice che per il periodo residuo di pena si applica la misura degli arresti domiciliari. Senza queste due parole l'emendamento può avere il senso da lei indicato. Avrebbe un senso compiuto così come lei lo ha esposto: cioè, l'emendamento andrebbe bene anche senza quelle due parole, naturalmente con altro significato e in ambito più ristretto. Tuttavia non c'è dubbio che l'emendamento da noi concepito conteneva queste due parole.

Non è recente ma antica la discussione che si fa su rapporto tra custodia in carcere, entità dei reati e entità delle pene. È un dibattito che ha investito lo stesso problema della popolazione carceraria: si è sempre detto che la popolazione carceraria sarebbe certamente inferiore a quella che è se non si applicasse la misura della custodia cautelare in carcere per i reati cosiddetti minimi. Per i reati per i quali è prevista una pena massima di tre anni è opportuna una misura cautelare perchè questo è importante ai fini della ricerca della prova, per evitare l'inquinamento delle prove. Per reati di queste dimensioni, cosiddetti minimi, fino a tre anni non possono non essere minimi, non arrivano ad essere medi, non ci pare però giusto che la detenzione in carcere debba superare i giorni venti. Sono possibili invece misure alternative alla detenzione in carcere; di qui la nostra proposta che restringe a venti giorni la custodia in carcere e per il periodo residuo di pena, superiore a venti giorni, prevede l'applicazione della misura degli arresti domiciliari. Quindi, si tratta di un emendamento che viene incontro ad esigenze profondamente sentite, già dibattute in altri momenti e in altre sedi, che non costituisce uno sconvolgimento del nostro sistema in generale, anche se è vero che introduce la misura degli arresti domiciliari in quanto tale nel nostro sistema penale.

Ricordo che in altre sedute ci si è richiesti se questa innovazione potesse essere fatta con legge di carattere processuale o meno; è stato osservato giustamente che anche una legge di carattere processuale che si occupa della custodia cautelare ben può occuparsi di questo problema.

Quindi, presento questo emendamento e ritengo che il suo accoglimento serva a migliorare il testo, non solo, ma contribuisca a dare quelle novità che dal provvedimento ci si attende, novità appunto di una disciplina che insieme al giusto rigore elimini le inutili vessazioni.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Martorelli.

Prendo la parola in quanto prendo atto della situazione completamente diversa di fronte alla quale ci pone questa introduzione della parola «pena», e per cui vivono le mie personali obiezioni nel modo più radicale. Si tratta, per me, senatore Martorelli, di uno sconvolgimento sotto più profili. Prima di tutto perchè introduciamo una nuova pena in una legge che è processuale nel suo complesso: in un provvedimento che riguarda la carcerazione cautelare noi introduciamo la pena detentiva degli arresti domiciliari fino ad oggi non prevista nel nostro ordinamento; poi perchè incidiamo su reati che non meriterebbero in nessun caso di subire più di venti giorni di restrizione della libertà personale, reati per i quali il codice penale, leggi speciali finite e non vagliate, oggi non calcolate e non calcolabili, prevedono viceversa, sia pure in astratto, che la pena possa arrivare a tre anni di reclusione; poi perchè incidiamo in una materia che è stata oggetto, nel 1981, della creazione delle pene sostitutive con limiti che anche io, per primo, ho sempre definito irrisori, ma che sono finora legge, legge che va riformata in quella sua sede propria e che danno, semplicemente, per le pene detentive fino ad un mese la potestà al giudice di infliggere la pena pecuniaria e per le pene fino a tre mesi di dare la libertà controllata, per le pene fino a sei mesi di dare la semidetenzione: e non vado assolutamente oltre. Si tratta di un complesso di situazioni per le quali io debbo, una volta che l'emendamento è stato così precisato, ribadire la mia assoluta, fermissima e personale opposizione.

FILETTI. Signor Presidente, esprimo parere contrario all'accoglimento di questo emendamento per tutte le ragioni che lei ha evidenziato. Mi sembra che non possiamo immettere una norma così sostanziale nel codice di procedura penale. Peraltro mi sembra inadeguata la previsione, così come articolata, per reati per i quali la pena detentiva è non superiore a tre anni: un imputato potrebbe essere dimesso da un carcere dove è stato immesso per custodia cautelare quando ancora non sono stati offerti i mezzi per l'accertamento della verità.

Quello previsto mi sembra un tempo piuttosto breve e peraltro questa mia argomentazione è assorbita da quella preliminare della introduzione di una norma di natura sostanziale nel codice di procedura penale.

GALLO. Signor Presidente, devo riprendere un argomento del quale mi ero già fatto carico la volta scorsa quando l'introduzione della parola

«pena» per due volte era già stata puntualizzata, per mettere in evidenza l'effettivo contenuto dell'emendamento.

Ho l'impressione che i colleghi siano molto impressionati per un intervento fatto precedentemente il che è la prova del fatto che in questo modo, accettando questo emendamento, si verrebbe ad introdurre una disposizione di carattere sostanziale in una legge che è di carattere procedurale.

PRESIDENTE. Per quanto mi riguarda, senatore Gallo, non è solo quello.

GALLO. Ho detto che ho l'impressione che i colleghi siano rimasti molto impressionati (e ho due volte giocato sul termine «impressione») e direi che questo è un argomento che dovremmo incominciare a scartare perchè non c'è la natura di norma procedurale (e questo è fuori discussione) in quanto si tratterebbe puramente e semplicemente di una disciplina attinente alla esecuzione della pena.

Piuttosto ci sono le altre osservazioni, quelle che ha fatto lei, signor Presidente, che mi sembrano più pertinenti alla materia e costitutive di ragioni di un dibattito che sul punto si deve aprire.

Anche qui però mi pare ci sia un rilievo di fondo che permette non dico di superare, ma certamente di ridimensionare il problema.

La insufficienza della normativa del 1981 è stata da sempre denunciata: ora questo mi sembra un primo passo proprio per arrivare a tradurre in una normativa concreta questi punti di vista.

Mi rendo conto però che ci sono grosse difficoltà oggettive in ordine alla inclusione di questo emendamento in questa legge.

A questo punto la proposta che mi permetterei di fare è questa: che il collega Martorelli trasformasse in un ordine del giorno il contenuto del suo emendamento (ordine del giorno che credo troverebbe consenziente anche il relatore e penso anche il Ministro) per una revisione di tutto il sistema delle pene detentive brevi, proprio nel solco di ciò cui accennava il presidente Vassalli, per arrivare quanto prima ad una definitiva soluzione del problema.

La insufficienza della normativa del 1981 è stata da sempre denunciata: ora questo mi sembra un primo passo proprio per arrivare a tradurre in una normativa concreta questi punti di vista.

Mi rendo conto però che ci sono grosse difficoltà oggettive in ordine alla inclusione di questo emendamento in questa legge.

A questo punto la proposta che mi permetterei di fare è questa: che il collega Martorelli trasformasse in un ordine del giorno il contenuto del suo emendamento (ordine del giorno che credo troverebbe consenziente anche il relatore e penso anche il Ministro) per una revisione di tutto il sistema delle pene detentive brevi, proprio nel solco di ciò cui accennava il presidente Vassalli, per arrivare quanto prima ad una definitiva soluzione del problema.

GOZZINI. Signor Presidente, in questa Aula più volte ho detto, con quelle formulazioni un po' sommarie di chi non è operatore del diritto, che una direzione in cui dovevamo lavorare era quella di mandare meno gente possibile in carcere.

I senatori Gallo e Martorelli hanno detto con parole più dottrinalmente adeguate la stessa cosa e quindi la sostanza della proposta del collega Martorelli indubbiamente va in questa direzione.

Si tratta di una innovazione di grande incisività ed io vorrei osservare tre cose. La prima è che l'espressione: «si applica», indica un obbligo per il giudice e non una facoltà. La seconda è che gli arresti domiciliari - di cui molto si è discusso - diventerebbero in questo modo una ulteriore specificazione delle pene di cui all'articolo 17 - se non vado errato - del codice penale. Bisognerebbe allora introdurre un emendamento anche a quell'articolo per introdurre gli arresti domiciliari, che mi pare attualmente non ci siano. Il terzo rilievo che voglio fare (potrebbe essere una proposta non dico di mediazione nè di transazione, ma una proposta che - forse mi illudo - potrebbe rappresentare il superamento di alcune obiezioni) è questo: noi abbiamo, nell'ordinamento penitenziario, l'articolo 47 che prevede l'affidamento in prova al servizio sociale. Noi disponiamo su questo istituto - introdotto dalla riforma del 1975 - anche di una indagine ministeriale per il periodo 1976-1979 che ci dà un risultato scarso, ma in qualche modo in crescita di questa misura; una misura indubbiamente molto interessante e che mi pare meno pesante, meno afflittiva ancora degli arresti domiciliari perchè questi, almeno in linea teorica, avrebbero bisogno, almeno tre volte al giorno, della visita di un poliziotto, laddove l'affidamento in prova al servizio sociale (qualora, attraverso un'adeguata modificazione di quell'articolo, potesse avere un'applicazione molto più estensiva), sarebbe certamente meno pesante ed afflittivo perchè queste visite quotidiane del poliziotto in casa non ci sarebbero nè sconvolgeremmo, in definitiva, l'ordinamento dell'esecuzione della pena in quanto vi sarebbe semplicemente un'applicazione allargata di un istituto che c'è già.

Quindi la mia domanda è: non sarebbe il caso di lavorare attorno a questa ipotesi di prevedere un affidamento in prova al servizio sociale abrogando le esclusioni famose relative alla situazione del 1975-1976 per rapine, estorsioni, sequestri e abrogando pure l'obbligo che c'è attualmente di stare perlomeno tre mesi in un istituto, cosa che non si giustifica quando ci sia, per esempio, una osservazione fatta nel periodo dal primo arresto alle successive fasi del processo, anche in libertà? Questi due punti, queste due modifiche all'articolo 47 della legge del 1975 fanno già parte del disegno di legge n. 23 che, ringrazio il Ministro di avere citato nel comunicato che ha prorogato l'articolo 90.

La mia proposta dunque è la seguente: si potrebbe trovare una soluzione al problema evidenziato dal senatore Martorelli, problema importante e serio, attraverso un lavoro sull'articolo 47 del disegno di legge sull'ordinamento penitenziario, il che ci permetterebbe di superare molte delle resistenze e obiezioni che alla proposta stessa del senatore Martorelli sono state mosse.

PRESIDENTE. Sul disegno di legge che riguarda l'ordinamento penitenziario che abbiamo all'ordine del giorno dei nostri lavori, come abbiamo stabilito nell'ultimo ufficio di presidenza, c'è già una proposta, quindi, del senatore Gozzini, soppressiva del periodo di tre mesi di detenzione, che secondo la legge vigente deve essere scontato prima

dell'affidamento in prova al servizio sociale. Tale affidamento rimarrebbe nell'ambito penitenziario, nel senso che farebbe capo comunque a sentenze definitive e non sarebbe affatto assimilabile alla *probation* anglosassone, ma vi si avvicinerebbe molto di più perchè non darebbe luogo ad alcuna esecuzione di pena. A parte il fatto che sono favorevole senz'altro con questa proposta, penso che verteremmo comunque in un'altra materia e che non sia il caso di introdurre in questa sede una menzione. Del resto non sono stati avanzati emendamenti formali.

A tal proposito vorrei ascoltare il parere del relatore.

LAPENTA, *relatore alla Commissione*. Il relatore è contrario all'emendamento tendente ad aggiungere l'articolo 3-bis.

MARTORELLI. Sentiti gli interventi dei colleghi che ci hanno dato conto dell'esistenza di alcune perplessità, accediamo all'ipotesi di sostituire questo emendamento con un ordine del giorno. Intanto annunciamo che il nostro Gruppo presenterà un disegno di legge che riguarda proprio la sostituzione delle pene cosiddette brevi con misure alternative di altro tipo, diverse da quelle previste dal sistema vigente. Detto questo, con l'ordine del giorno invitiamo il Governo a fare altrettanto, cioè a predisporre una normativa che, in sostituzione della detenzione in carcere, preveda in alternativa alle cosiddette pene brevi misure diverse. L'ordine del giorno potrebbe riferirsi al fatto che la 2^a Commissione del Senato, in relazione alle cosiddette pene brevi, invita il Governo a predisporre una normativa che sostituisca la detenzione in carcere con misure sostitutive più adeguate e più incisive rispetto a quelle in atto.

GOZZINI. Proporrei che nell'ordine del giorno venga inserito molto chiaramente il concetto di un «ampliamento delle misure alternative già previste dall'ordinamento».

GROSSI. Ho qualche riserva sugli aggettivi «più adeguate e più incisive» perchè giuridicamente non significano nulla. Mi sembra che per questi casi si debba stabilire un minore ricorso alla carcerazione. Penso che si debba trattare di pene meno restrittive della libertà personale.

PRESIDENTE. Do lettura del seguente ordine del giorno presentato dai senatori, Martorelli, Salvato, Tedesco Tatò e Comastri:

«La 2^a Commissione permanente del Senato, in relazione alla questione delle cosiddette pene di breve durata, invita il Governo a predisporre provvedimenti nei quali si sostituisca la detenzione in carcere con misure più adeguate alla limitata gravità del fatto che non comportino ingiustificate restrizioni della libertà personale».

(0/495/1/2)

MARTORELLI, SALVATO, TEDESCO TATÒ, COMASTRI

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, signori senatori, dichiaro di accettare l'ordine del giorno quale che sia

la sua definitiva formulazione. Sono scarsamente interessato agli aggettivi, ma sono d'accordo con il senso complessivo dell'impegno, cioè di un allargamento del ricorso a pene sostitutive rispetto alla detenzione in carcere. Mi pare che proprio questo sia l'indirizzo complessivo dell'ordine del giorno rivolto al Governo e su questa sollecitazione - ripeto - non ci sono obiezioni da parte del Governo.

Inoltre, già da qualche tempo, abbiamo sottoposto alla nostra riflessione questo tema e debbo formulare, con un'esigenza di visione complessiva, un mio giudizio sull'apertura che si è verificata negli ultimi anni. È un giudizio estremamente positivo sulla linea di tendenza, ma abbastanza critico circa la timidezza, peraltro inevitabile, di alcune scelte; inevitabile perchè scelte incisive non si fanno se non vi è una verifica complessiva della situazione attuale. La situazione attuale iscrive all'ordine del giorno la necessità di una riflessione e la constatazione che più della metà dei processi penali che si svolgono in Italia servono solo per applicare una prima, una seconda volta la sospensione condizionale della pena.

A me pare che sia sotto il profilo della produttività di una macchina, sia sotto il profilo della pedagogia minimale di una sanzione ci troviamo di fronte un dato quasi di bancarotta, certamente di scacco. Il nostro è un paese nel quale siamo riusciti ad inventare la sospensione condizionale delle misure sostitutive della pena, e questo mi sembra abbastanza paradossale. Ho l'impressione netta che dovremo avviarci verso un regime diverso: mi chiedo che senso abbia sospendere una esecuzione pecuniaria. Mi sembra contestabile perchè non capisco come una pena pecuniaria non debba essere pagata quando si è nelle condizioni per poterlo fare.

Voglio dire in sostanza che l'impegno deve essere quello di una revisione totale delle sanzioni penali e di quelle amministrative, sussunte in un significato più ampio del passato, e questa credo sia l'intenzione del Governo. In questo quadro, cioè con l'esigenza che davvero le pene non siano sproporzionate, che il ricorso alla carcerazione sia davvero l'ultima alternativa possibile, è necessario sviluppare il nuovo processo. Il riferimento alla libertà in prova, il riferimento ad una gamma di novità son elementi da introdurre nel sistema.

Debbo dire che il tema degli arresti domiciliari, inteso come sostitutivo di una detenzione abbastanza lunga, è un tema che dovrebbe farci riflettere: già oggi, se guardiamo l'esperienza viva, la sostituzione dell'arresto domiciliare alla carcerazione preventiva rivela alcune difficoltà ed anche notevoli controindicazioni. Probabilmente dovremo inventare qualcosa di diverso, e anche le esperienze di altri paesi dicono che c'è un limite alla fantasia sanzionatoria.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'ordine del giorno presentato dal senatore Martorelli ed altri del quale ho già dato lettura.

È approvato.

Riprendiamo l'esame dell'articolo 3 - concernente il nuovo testo dell'articolo 272 del codice di procedura penale - essendo cadute, con

l'approvazione dell'ordine del giorno di cui sopra, le riserve che ne avevano consigliato in precedenza l'accantonamento.

Ne do lettura nel testo risultante a seguito degli emendamenti già approvati nelle sedute del 26 e 27 giugno scorso:

Art. 3.

L'articolo 272 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«Art. 272. - (*Durata della custodia cautelare*). - L'imputato in stato di custodia cautelare deve essere scarcerato se entro i termini sottoindicati l'ordinanza di rinvio a giudizio non è stata depositata in cancelleria o non è stata fatta richiesta di decreto di citazione a giudizio ovvero, nei procedimenti di competenza del pretore, non è stato emesso decreto di citazione a giudizio:

1) trenta giorni se per il reato per cui si procede la legge prevede una pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni;

2) tre mesi se la legge prevede la pena della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, salvo quanto disposto nel numero precedente;

3) sei mesi se la legge prevede la pena della reclusione superiore nel massimo a quattro anni, salvo quanto disposto nel successivo n. 4);

4) nei casi nei quali il mandato di cattura è obbligatorio:

a) un anno e sei mesi se la legge prevede la pena della reclusione non inferiore nel massimo a venti anni o la pena dell'ergastolo;

Quando il pubblico ministero procede con istruzione sommaria, se la durata della custodia cautelare ha oltrepassato i quaranta giorni senza che egli abbia fatto la richiesta per il decreto di citazione a giudizio o per la sentenza di proscioglimento, gli atti devono essere trasmessi al giudice istruttore affinché si proceda con l'istruzione formale.

L'imputato deve essere inoltre scarcerato se dal deposito in cancelleria dell'ordinanza di rinvio a giudizio o dalla richiesta di emissione del decreto di citazione a giudizio ovvero, nei procedimenti di competenza del pretore, dalla emissione del decreto di citazione a giudizio sono decorsi i termini di custodia cautelare sottoindicati, senza che sia stata pronunciata sentenza di condanna di primo grado:

1) trenta giorni nei casi di cui al n. 1) del primo comma;

2) tre mesi nei casi di cui al n. 2) del primo comma;

3) sei mesi nei casi di cui al n. 3) del primo comma;

4) un anno nei casi di cui al n. 4), lettera b), del primo comma;

5) un anno e sei mesi nei casi di cui al n. 4), lettera a), del primo comma.

L'imputato deve essere altresì scarcerato:

1) se dalla pronuncia della sentenza di primo grado sono decorsi tre mesi di custodia cautelare per i reati di cui al n. 1) del primo comma senza che sia intervenuta sentenza irrevocabile di condanna;

2) se dalla pronuncia della sentenza di primo grado sono decorsi tre mesi di custodia cautelare per i reati di cui al n. 2) del primo comma, sei mesi per i reati di cui al n. 3) del primo comma, un anno per i reati di cui al n. 4) del primo comma, senza che sia intervenuta sentenza di condanna in grado di appello;

3) se dalla pronuncia della sentenza di appello sono decorsi termini di custodia cautelare di durata pari a quella fissata nel numero precedente senza che sia intervenuta sentenza irrevocabile di condanna.

Nel caso in cui, a seguito di annullamento con rinvio da parte della Corte di cassazione o per altra causa, il procedimento regredisca ad una fase o ad un grado di giudizio diversi ovvero sia rinviato ad altro giudice, dalla data del provvedimento che dispone il regresso ovvero il rinvio decorrono di nuovo i termini previsti dai commi precedenti relativamente a ciascuno stato e grado del procedimento.

La durata complessiva della custodia cautelare non può tuttavia superare, relativamente ai reati indicati nel primo comma:

- cinque mesi per quelli di cui al numero 1);
- un anno per quelli di cui al numero 2);
- due anni per quelli di cui al numero 3);
- quattro anni per quelli di cui alla lettera *b*) del numero 4);
- sei anni per quelli di cui alla lettera *a*) dello stesso numero.

I termini stabiliti nei commi precedenti rimangono sospesi durante il tempo in cui l'imputato è sottoposto ad osservazione psichiatrica e, nella fase del giudizio, durante il tempo in cui il dibattimento è sospeso o rinviato per legittimo impedimento dell'imputato o per consentirne la partecipazione all'udienza quando in precedenza egli ha rifiutato di assistervi, ovvero a richiesta sua o del difensore, sempre che la sospensione o il rinvio non siano stati disposti per esigenze istruttorie ritenute indispensabili con espresse indicazioni nel provvedimento di sospensione o di rinvio.

La durata della custodia cautelare non può comunque superare i due terzi del massimo della pena temporanea prevista per il reato contestato o ritenuto in sentenza.

Con l'ordinanza di scarcerazione, tanto nella fase istruttoria quanto in quella del giudizio, può essere imposto agli imputati uno o più tra gli obblighi indicati nell'articolo 282.

Se l'imputato trasgredisce agli obblighi impostigli o risulta che si è dato o è per darsi alla fuga, il giudice emette mandato di cattura, a seguito del quale decorrono nuovamente i termini di durata della custodia cautelare.

Si osservano, per la competenza a decidere sulla scarcerazione, le disposizioni dell'articolo 279, in quanto applicabili.

Contro l'imputato scarcerato per decorrenza dei termini stabiliti dal presente articolo non può essere emesso nuovo mandato o ordine di cattura o di arresto per lo stesso fatto. Il giudice istruttore con l'ordinanza di rinvio a giudizio, può ordinare la cattura dell'imputato scarcerato per decorrenza dei termini previsti per la fase istruttoria, quando procede per i delitti di cui agli articoli 416-*bis* e 630 del codice penale e all'articolo 75 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, nonchè per

i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, ove sussista pericolo di fuga. Allo stesso modo possono provvedere con la sentenza i giudici di primo e secondo grado. In questi casi i termini di custodia cautelare per ciascuna fase decorrono dal momento della cattura».

Non avendo più insistito il senatore Martorelli per la votazione di un suo emendamento al primo comma dell'articolo in esame, presentato nella seduta del 26 giugno scorso, poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 3 nel testo di cui ho dato lettura.

È approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 4 accantonato nella seduta del 27 giugno scorso in quanto ci eravamo resi conto di due cose: che l'affidamento al servizio sociale per i minorenni andava bene senza indicazioni di tempo come accade per la libertà provvisoria e avevamo constatato che negli articoli 26 e seguenti riformati con la legge n. 1404 del 1934 vi era già la previsione che il giudice potesse inviare il minore imputato di reati al servizio sociale minorile.

Ne do nuovamente lettura:

Art. 4.

Dopo l'articolo 272-*bis* del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«Art. 272-*ter* - (*Custodia cautelare dei minori*) - «I termini di custodia cautelare previsti dall'articolo 272 sono ridotti della metà per i reati commessi da minori degli anni 18 e di due terzi per quelli commessi da minori degli anni 16.

Con l'ordinanza di scarcerazione, tanto nella fase istruttoria quanto in quella del giudizio può disporsi che il minore sia affidato ad un ufficio di servizio sociale per i minorenni. Allo stesso modo può provvedersi con l'ordinanza che concede la libertà provvisoria.

L'affidamento è revocato se il comportamento del minore per inosservanza della legge o delle prescrizioni imposte appare incompatibile con la sua prosecuzione. Cessa comunque al compimento della maggiore età dell'imputato. In quest'ultimo caso il giudice competente a decidere sulla scarcerazione può imporre all'imputato uno o più fra gli obblighi indicati nell'articolo 282; in ogni caso è fatto salvo quanto previsto dagli ultimi tre commi dell'articolo 272 e dall'articolo 292.

RUFFINO. Vi era anche la proposta di ridurre il termine di custodia cautelare, proposta che aveva sollevato le reazioni della collega Tedesco Tatò, ma che ritengo di dover proporre all'attenzione dei colleghi anche perchè mi sono rafforzato in questa convinzione in quanto il collega Gozzini, che ha sempre manifestato una particolare attenzione a questo problema, aveva proposto - se non ricordo male - un emendamento che prevedeva che i termini di custodia cautelare fossero ridotti di un

terzo per i reati commessi dai minori degli anni 18 e della metà per quelli commessi dai minori degli anni 16.

PRESIDENTE. Senatore Ruffino, deve formalizzare la sua proposta in un emendamento parzialmente sostitutivo.

TEDESCO TATÒ. Vorrei fare una breve riflessione ad alta voce. Ho l'impressione che volendo fare una cosa più completa, corriamo il rischio di farla più parzialmente, mentre la proposta del Governo costituisce un passo in avanti netto per quanto riguarda i minori in quanto stabilisce per ovvi motivi una condizione di miglior favore per esigenze educative e pedagogiche. Tutta questa successiva specificazione relativa all'affidamento in realtà non innova, ma può semmai creare dubbi di interpretazione della legge minorile e di questa norma specifica.

Resta il problema di una revisione complessiva delle sanzioni sostitutive in particolare per i minori, ma penso che forse non è questa la sede per un discorso organico.

PRESIDENTE. Allora, senatrice Tedesco Tatò, in questa ipotesi il testo rimarrebbe limitato al primo comma?

TEDESCO TATÒ. Un'altra questione è quella di stabilire cosa accade se per un minore in custodia cautelare, una volta inflittagli un'altra sanzione, prevale la prima o la seconda. Però, se cominciamo ad esaminare tutte queste ipotesi non avremo più una visione d'insieme.

GOZZINI. Mi associo alla proposta di riduzione e se sorgeranno problemi - non credo che sorgano perchè gli articoli 26 e seguenti della legge del 1934 già danno ai tribunali dei minorenni ampia libertà - saranno di stimolo per il Governo e per il Parlamento in direzione della realizzazione di quell'ordinamento penitenziario che l'articolo 79 della legge del 1975 fa riserva e verso il quale siamo ancora inadempienti.

Anche per questa ragione strumentale credo sia giusta la soppressione.

BATTELLO. Signor Presidente, sono d'accordo con ciò che hanno detto i senatori Tedesco Tatò e Gozzini; nella deprecata ipotesi che rimanesse in piedi questo articolato, lo si deve poter interpretare: in caso di revoca dell'affidamento, è possibile l'arresto domiciliare per il minore o c'è un automatismo che lo riporta in carcere?

PRESIDENTE. Nella mia interpretazione penso che le norme generali dovrebbero aver vigore anche per questa ipotesi e che il giudice possa sempre sostituire l'arresto domiciliare alla ripresa della custodia cautelare. Il problema sicuramente esiste e si potrebbe rinviarne la soluzione ad un emendamento chiarificatore.

BATTELLO. Ponevo il problema in quanto si tratta di un ordinamento speciale.

PRESIDENTE. Si potrebbe – ripeto – rinviare tale soluzione ad un emendamento chiarificatore al momento in cui la Commissione decidesse di rinviare il tutto.

BATTELLO. Questo ordinamento è tanto speciale che, se ben ricordo, dovrebbe esserci una norma transitoria o di attuazione nell'attuale codice di procedura penale che dichiara applicabili ai minori le norme dell'articolo 272 ed è evidente che con questo articolato bisognerebbe far cadere anche quel riferimento. Oppure, si potrebbe ritenere opportuno che esso rimanga in vigore a testimonianza di un ordinamento speciale che possiamo prospettare in questo momento: ad ogni modo, occorre dare un'impostazione precisa alla questione.

PRESIDENTE. Penso che la soluzione migliore sia quella di rinviare il problema alla fase successiva del coordinamento, durante la quale accerteremo l'esistenza o meno della norma da lei citata, senatore Battello. Comunque, tutto ciò è subordinato al fatto che prevalga o meno il mantenimento di tutta quella parte per cui invece è stato presentato un emendamento soppressivo da parte della senatrice Tedesco Tatò. Quindi, propongo di sentire innanzitutto il parere del relatore sull'emendamento in esame, in quanto il primo comma deve essere esaminato separatamente e prioritariamente rispetto alla proposta soppressiva degli altri commi. Ricordo anche che l'emendamento presentato dal senatore Ruffino propone invece di sostituire il primo comma dell'attuale articolo 4, naturalmente dopo le parole iniziali, con il seguente testo: «I termini di custodia cautelare previsti dall'articolo 272 sono ridotti di un terzo per i reati commessi dai minori degli anni 18 e della metà per quelli commessi dai minori di anni 16». Tale emendamento è cioè restrittivo del testo attuale che riproduce la proposta governativa.

LAPENTA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, come relatore esprimo parere contrario a tale emendamento e la contrarietà si motiva da sé; si tratterebbe in pratica di porsi in antitesi con una logica che ci ha guidato finora. Vorrei anche anticipare il parere favorevole, invece, alla separazione del primo comma dagli altri due come propone l'emendamento presentato dalla senatrice Tedesco che rappresenta in realtà un ritorno alle origini. Il Governo ed il Comitato ristretto avevano infatti fermato inizialmente la propria attenzione su questo punto, affermando quel che contiene il primo comma.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, per quanto riguarda l'emendamento presentato dal senatore Ruffino relativo al primo comma, vorrei anzitutto pregare il senatore Ruffino di ritirarlo, altrimenti inevitabilmente il Governo dichiarerebbe la propria contrarietà, per la ragione che questo testo del primo comma è esattamente quello proposto dal Governo. Mi rendo conto che taluni fatti e taluni articoli di giornale di questi giorni tendono ad enfatizzare molto il problema della delinquenza minorile, in particolare in alcune

aree della geografia criminale, però credo che non ci si debba far suggestionare da questo tipo di valutazioni. Il testo dell'emendamento proposto dal Governo va risolutamente nel senso di un trattamento peculiare per i minori, ma non credo che sia l'espressione di una scelta temeraria. La verità è che le risultanze che il Ministro ha a propria disposizione dimostrano che in ogni caso, mediamente (ma non è una media asettica), già oggi il minore non rimane in carcerazione preventiva per più di 25 giorni, quali che siano i reati. Abbiamo però delle punte in alcune zone ed è lì che riteniamo doveroso incidere, perchè avendosi tra l'altro la disponibilità di strumenti alternativi, credo sia giusto ridurre al massimo i termini di carcerazione preventiva.

Inutile dire che sono poi molto favorevole alla soppressione del secondo e del terzo comma, che erano stati introdotti in una situazione di diversa sensibilità della Commissione; però credo che le difficoltà che abbiamo incontrato permangono. Quindi, il timore di fare qualcosa che in qualche modo risulterebbe una complicazione dovrebbe indurre a dire che questo articolo è definibile nel senso di una forte e drastica riduzione della carcerazione preventiva per i minori. In questo senso, il Governo è favorevole a ripristinare il testo iniziale, che del resto era quello del Governo stesso.

PRESIDENTE. A questo punto, senatore Ruffino, qual è il suo parere sulla richiesta di ritirare l'emendamento testè formulata dal Governo?

RUFFINO. Non posso far altro, signor Presidente, che prendere atto delle dichiarazioni del relatore e del Governo, precisando che ritiro l'emendamento, ma non perchè sia convinto della non validità di esso, in quanto debbo dire che le argomentazioni che sono state portate non mi convincono del tutto. Sono profondamente persuaso che una norma di questo genere comporterà un'ulteriore ripresa della delinquenza minorile e porto l'esempio dell'esperienza della mia terra nella quale i minori hanno già privilegi notevolissimi: dalle mie parti, un minore delinquente ottiene per lo meno tre o quattro provvedimenti di perdono giudiziale, per cui con questa ulteriore apertura - a mio modestissimo e sommo avviso - si incrementa in qualche modo la delinquenza minorile.

Comunque, non posso non prendere atto della volontà della maggioranza della Commissione e, piuttosto che andare incontro alla non approvazione evidente del mio emendamento, preferisco ritirarlo.

SALVATO. Signor Presidente, vorrei parlare per dichiarazione di voto sugli emendamenti in questione, anche perchè purtroppo vivo da vicino un'esperienza ed una realtà regionale in cui non soltanto vi è il massimo dei detenuti minorili, con punte altissime che arrivano fino alle duemila unità all'anno, ma in cui vi sono anche dei tempi di carcerazione preventiva molto lunghi. A me personalmente è capitato più volte di trovarmi di fronte a minori in carcere da mesi, a volte da molti mesi, senza neanche essere interrogati. La mia esperienza personale, ma soprattutto l'esperienza degli operatori che quotidianamente vivono questa realtà, mi dice che in realtà non c'è niente di più

distruttivo e di più alienante per un minore dell'esperienza in carcere. È purtroppo vero ciò che ormai è senso comune e popolare, cioè che dal Filangeri si passa direttamente a Poggio Reale e che nello stesso Filangeri il minore è costretto a schierarsi con l'una o l'altra organizzazione della camorra. Questa è la dura realtà con la quale fare i conti e quindi la misura proposta dal Governo mi sembra non soltanto congrua, ma anche molto opportuna.

Vorrei anche cogliere l'occasione per rivolgere un invito al ministro Martinazzoli, al quale voglio dare pubblicamente un riconoscimento per aver dato un importante segno di novità con l'istituzione finalmente di un'autonomia reale nel settore (almeno mi auguro che nei fatti lo sia); l'invito è a ripensare sollecitamente tutta la complessa problematica che riguarda la questione minorile, non soltanto quella della giustizia, ma anche quella dell'ordinamento penitenziario minorile. Sappiamo tutti che dal 1975 quella che doveva essere solo una norma transitoria relativa all'ordinamento penitenziario minorile è rimasta purtroppo nei fatti e che pertanto al riguardo c'è bisogno di un intervento molto coraggioso e concreto.

Secondo me per i minori, forse più che per gli adulti, vale il fatto che la migliore garanzia e la migliore difesa della sicurezza passano attraverso altre misure assolutamente diverse dal carcere.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emendamento presentato dai senatori Tedesco Tatò e Gozzini, soppressivo del secondo e del terzo comma dell'articolo 4 del testo predisposto dalla Sottocommissione.

È approvato.

Passiamo alla votazione dell'articolo 4.

RUFFINO. Dichiaro che voterò contro.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'articolo 4 che, nel testo emendato, risulta così formulato:

Art. 4.

Dopo l'articolo 272-bis del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«Art. 272-ter. - (*Custodia cautelare dei minori*). - I termini di custodia cautelare previsti dall'articolo 272 sono ridotti della metà per i reati commessi da minori degli anni 18 e di due terzi per quelli commessi da minori degli anni 16».

È approvato.

Avendo approvato l'articolo 4, passiamo all'esame dell'articolo 6, accantonato nella seduta del 27 giugno scorso. Ne do nuovamente lettura:

Art. 6.

Nell'articolo 275 del codice di procedura penale, le parole: «nel quinto comma dell'articolo 272», sono sostituite dalle seguenti: «negli articoli 272 e 272-ter».

È approvato.

Passiamo ora all'esame dell'articolo 17, accantonato nella seduta del 28 giugno scorso. Ne do nuovamente lettura:

Art. 17.

Il terzo ed il quarto comma dell'articolo 254 del codice di procedura penale sono abrogati.

BATTELLO. Vorrei far presente che l'argomento relativo a questo articolo era stato introdotto dalla collega Tedesco Tatò con la quale mi sono trovato perfettamente d'accordo. Infatti mi è sembrato di capire che la Sottocommissione abbia voluto ipotizzare un arresto domiciliare talmente «vorace» da assorbire tutto lo spazio che sta tra la carcerazione e la libertà provvisoria *tout court*.

Se questo è il disegno, mantengo le mie riserve e mi dichiaro contrario in quanto ritengo opportuno un certo spazio di movimento e di conseguenza lo *status quo*.

TEDESCO TATÒ. Mi permetto ancora di insistere, perlomeno in forma interrogativa. L'altra volta si è trattato di una disposizione che, se ben ricordo, era stata introdotta con la legge sulla cosiddetta «depenalizzazione» e che, come implicitamente diceva il collega Battello, era tesa ad offrire un ventaglio più ampio di quelle misure di cui giustamente tutti auspichiamo un potenziamento.

In realtà se si trattasse solo di prescrizioni relative agli arresti domiciliari, queste sono già previste specificamente nell'articolo 15 che abbiamo approvato. Se però non vado errata, il terzo e il quarto comma dell'articolo 254 del codice di procedura penale offrono effettivamente un arco più ampio di interventi che non riguardano solo quanto è prescritto in caso di arresti domiciliari, ma anche altre forme di libertà controllata.

Domando in particolare ai colleghi componenti la Sottocommissione, che forse ci possono illuminare sulle ragioni che li hanno portati a questa scelta, ma anche al relatore e al Ministro, se sia il caso, nel momento in cui ampliamo l'intervento a favore degli arresti domiciliari, di restringere il campo di intervento del magistrato nella ipotesi in cui altre forme di libertà controllata siano preferibili agli arresti domiciliari stessi.

Non formalizzo in un emendamento tale interrogativo perchè forse alla base delle scelte compiute vi potrebbero essere delle ragioni che mi sfuggono.

PRESIDENTE. Vorrei cercare di chiarire a me stesso, anche con l'aiuto dei colleghi, questo problema. La proposta di soppressione del secondo e del terzo comma dell'articolo 254 del codice di procedura penale nasceva dal fatto che il potere di sostituire gli arresti domiciliari al mandato di cattura, già introdotto dal terzo comma dell'articolo 254, così come modificato dalla legge sui tribunali della libertà, era previsto dall'articolo 254-bis del nostro testo che usava praticamente le stesse parole degli ultimi commi del su citato articolo 254. Però nella seconda parte del terzo comma dell'articolo 254 c'è la previsione della sottoposizione a cauzione e a malleveria, di cui agli articoli 282 e 284 del codice di procedura penale. Questo è un problema ancora vivo e forse i senatori Battello e Tedesco Tatò si sono richiamati proprio ad esso, ossia alla possibilità di mantenere la sottoposizione a cauzione e a malleveria.

Se questo è, non possiamo approvare l'abrogazione pura e semplice prevista dall'articolo 17 del nostro testo, ma non possiamo neanche varare un testo così scoordinato per cui le stesse cose sono dette in modo analitico nell'articolo 254-bis che andiamo ad introdurre e sono lasciate vivere in forma più sintetica nella prima parte del terzo comma dell'articolo 254. Dobbiamo rimaneggiare tale comma e coordinare tutte queste disposizioni.

TEDESCO TATÒ. C'è effettivamente un problema di coordinamento.

BATTELLO. L'articolo 254-bis fa riferimento al secondo comma; l'articolo 254 ha anche un terzo e un quarto comma i quali però vengono abrogati da una norma successiva. Perché? Questo è il punto: si ritiene superflua ed inutile la disposizione relativa all'obbligo di dimora o quella che prevede la presentazione periodica al posto di polizia una volta che si è in situazione di libertà provvisoria? Si ritiene tutto ciò superfluo, una volta ampliate le possibilità di arresto domiciliare?

GALLO. Mi pare che il problema così come sottolineato dalla senatrice Tedesco Tatò si ponga unicamente in riferimento agli articoli 282 e 284 del codice di procedura penale.

Ora, l'articolo 282 si riferisce al momento in cui viene concessa la libertà provvisoria con ordinanza o con altra successiva ordinanza. Il che vuole dire che se vengono abrogati il terzo e il quarto comma dell'articolo 254 del codice di procedura penale, non viene assolutamente toccato l'articolo 282, nè l'articolo 284. L'articolo 282 stabilisce che con l'ordinanza che concede la libertà provvisoria o con un'altra successiva il giudice può sottoporre l'imputato a cauzione o malleveria.

PRESIDENTE. Mi pare di capire che gli articoli 282 e 284 del codice di procedura penale non verrebbero toccati dalla soppressione del terzo comma dell'articolo 254; si dà al giudice, al momento

dell'emissione del mandato di cattura, la possibilità di applicare gli istituti della cauzione e della malleveria.

GALLO. Mi chiedo se si presuppone sempre l'ordinanza di concessione della libertà provvisoria o qualsiasi altra ordinanza. Se si dà questa interpretazione estensiva, gli articoli 282 e 284 non vengono toccati.

MARTORELLI. È ordinanza relativa alla libertà personale.

BATTELLO. È uno stato di libertà che viene ristretto con una di queste prescrizioni. Questa sarebbe l'ipotesi residua.

GALLO. Un'ordinanza che presuppone una situazione di arresti.

BATTELLO. Non si potrebbe saltare dalla custodia cautelare alla libertà controllata se non passando attraverso gli arresti domiciliari.

TEDESCO TATÒ. Ho timore che si metta in moto un meccanismo per cui il magistrato, lo voglia o no, dovrebbe prescrivere gli arresti domiciliari per poi poter sottoporre ad altro tipo di restrizione.

PRESIDENTE. Sarei per mantenere queste possibilità più ampie del giudice. Mi preoccupa dal lato formale di non ripetere la parte del terzo comma dell'articolo 254 che si riferisce alla possibilità che il giudice disponga che l'imputato, in luogo di essere custodito in carcere, rimanga in stato di arresto nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in un luogo pubblico di cura e di assistenza. Questa parte è ripetitiva, la dovremmo eliminare.

GALLO. È ripetitiva.

PRESIDENTE. Occorre decidere se si vuole mantenere il potere del giudice, nell'emettere il mandato di cattura, di disporre in luogo degli arresti domiciliari, potere cui è già abilitato dall'articolo 254-bis, previsto dall'articolo 13 del disegno di legge, anche misure come la sottoposizione a cauzione o malleveria.

GALLO. Le osservazioni dei colleghi mi hanno convinto, non c'è dubbio che arriveremmo ad un sistema per cui ci sarebbe un passaggio obbligato. Quindi, in fase di redazione tutto si tradurrebbe nella soppressione della prima parte del terzo comma dell'articolo 254 del codice di procedura penale.

PRESIDENTE. Si potrebbe predisporre per domani un testo plausibile dell'articolo 17.

TEDESCO TATÒ. Bisogna fare una redazione coordinata.

PRESIDENTE. La Commissione dà allora mandato al relatore Lapenta, ai senatori Tedesco Tatò, Tedesco e Gallo, di preparare per

domani un nuovo testo dell'articolo 17, che tenga conto della necessità di coordinare la materia con l'articolo 254-*bis* già votato. Poichè non si fanno osservazioni, l'articolo 17 è quindi accantonato.

Passiamo all'esame dell'articolo 23, accantonato nella seduta del 28 giugno scorso. Ne do lettura:

Art. 23.

Gli imputati che alla data di entrata in vigore della presente legge si trovano sottoposti alle prescrizioni di cui al secondo comma dell'articolo 282 e al secondo comma dell'articolo 284 del codice di procedura penale, imposte ai sensi dell'ultima parte del terzo comma dell'articolo 254 del codice di procedura penale nel testo in atto sino all'entrata in vigore della presente legge, sono ad ogni effetto in libertà provvisoria; il giudice può revocare o modificare le prescrizioni suddette. Conservano efficacia i provvedimenti con i quali è già stata applicata la misura dell'arresto nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in un luogo pubblico di cura o di assistenza; si applica l'ultimo comma dell'articolo 254-*bis* del codice di procedura penale e l'ultimo comma dell'articolo 254-*quater* dello stesso codice.

A questo articolo sono stati presentati due emendamenti: il primo, del senatore Filetti, tendente a sostituire per una ragione di carattere formale, nella quart'ultima riga dell'articolo, la parola: «applica» con la parola: «applicano»; il secondo emendamento, del senatore Gallo, tendente ad aggiungere, alla fine dell'articolo, un secondo comma del seguente tenore: «Alle richieste di riesame già proposte alla data di entrata in vigore della presente legge si applicano le norme precedentemente in vigore, se più favorevoli all'imputato.».

FILETTI. Se rimangono fermi tutti e due i richiami - quello all'articolo 254-*bis* e quello all'articolo 254-*quater* -, per ragioni formali bisogna usare l'espressione: «si applicano» e non l'espressione: «si applica».

PRESIDENTE. Senatore Gallo, vuole illustrare il suo emendamento?

GALLO. Mi ero già espresso abbondantemente. Credo che sia soltanto una norma di sicurezza, che mi pare opportuno adottare tutte le volte che c'è una sequenza di leggi nel tempo, tanto più che si tratta di norme procedurali la cui disciplina è ampiamente controversa.

È in questi limiti che l'emendamento viene presentato all'attenzione dei colleghi.

LAPENTA, *relatore alla Commissione*. Sono favorevole agli emendamenti proposti.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Il Governo è favorevole; non so se la cosa abbia qualche attinenza, ma vorrei

chiedere notizie su quell'emendamento che riguarda l'abrogazione dell'articolo 392-*bis* e che sembrava accolto: non vorrei che lo si perdesse d'occhio.

BATTELLO. Deve essere ancora discusso.

PRESIDENTE. Ha ragione, onorevole Ministro, grazie: affronteremo subito dopo il punto.

Passiamo alla votazione.

Metto ai voti l'emendamento del senatore Filetti, tendente a sostituire, nella quartultima riga dell'articolo, alla parola: «applica», la parola: «applicano».

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento del senatore Gallo, tendente ad aggiungere all'articolo 23 un secondo comma del seguente tenore: «Alle richieste di riesame già proposte alla data di entrata in vigore della presente legge si applicano le norme precedentemente in vigore, se più favorevoli all'imputato.».

È approvato.

Metto ai voti nel suo insieme l'articolo 23 che, nel testo emendato, risulta così formulato:

Art. 23.

Gli imputati che alla data di entrata in vigore della presente legge si trovano sottoposti alle prescrizioni di cui al secondo comma dell'articolo 282 e al secondo comma dell'articolo 284 del codice di procedura penale, imposte ai sensi dell'ultima parte del terzo comma dell'articolo 254 del codice di procedura penale, imposte ai sensi dell'ultima parte del terzo comma dell'articolo 254 del codice di procedura penale nel testo in atto sino all'entrata in vigore della presente legge, sono ad ogni effetto in libertà provvisoria; il giudice può revocare o modificare le prescrizioni suddette. Conservano efficacia i provvedimenti con i quali è già stata applicata la misura dell'arresto nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in un luogo pubblico di cura o di assistenza; si applicano l'ultimo comma dell'articolo 254-*bis* del codice di procedura penale e l'ultimo comma dell'articolo 254-*quater* dello stesso codice.

Alle richieste di riesame già proposte alla data di entrata in vigore della presente legge si applicano le norme precedentemente in vigore, se più favorevoli all'imputato.

È approvato.

PRESIDENTE. Passiamo adesso all'esame dell'emendamento del Governo. Il Governo propone di introdurre un articolo 23-*bis* (salvo poi

il giusto coordinamento) che è soppressivo puramente e semplicemente dell'articolo 392-bis del codice di procedura penale introdotto dalla legge del 12 agosto 1982, n. 532. Le ragioni per le quali il Governo propone questa soppressione sono state dall'onorevole Ministro già precedentemente illustrate e si sono accresciute sulla base della sentenza della Corte di cassazione che dichiara questa norma alla pena di nullità e delle segnalazioni (che certamente anche voi avrete ricevuto e di cui il Ministro si è fatto portatore) di uffici giudiziari (in particolar modo degli uffici di istruzione) i quali non possono più o rischiano di non poter sostenere il peso di tutti i procedimenti che i pubblici ministeri, prima che decorra l'anno, verso la fine dell'anno, scaricano.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Faccio una brevissima illustrazione.

La nascita di questa scelta ho cercato di esplorarla non con grande successo. Peraltro mi sembra di aver capito, dagli autori di quella proposta, che in sostanza si cercava di porre rimedio alla circostanza di un possibile «insabbiamento» (uso una parola rozza) di istruttorie da parte dei pubblici ministeri: mettendo l'anno come termine di scadenza dell'istruttoria al pubblico ministero si cercava di impedire il temuto insabbiamento.

Quale che sia l'ispirazione e l'apprezzamento di questa norma, resta il fatto che l'esperienza già fatta dimostra che abbiamo un dato, sul territorio nazionale, abbastanza significativo, cioè una notevole lievitazione delle istruttorie (percentualmente di circa 2-3 punti).

Oggi, nell'ultimo discorso del Procuratore generale della Cassazione si dice che sono aumentate di circa il 2 per cento, il che fa credere che già una serie di effetti si siano determinati, perchè non si capisce per quale altra ragione ci dovrebbe essere questo forte aumento rispetto all'anno precedente se non per la circostanza che verso la scadenza dell'anno viene rovesciata sugli uffici istruzione una quantità notevolissima di processi non compiuti. Non è che io accetti acriticamente le segnalazioni, ma credo che siano vere perchè è facile comprendere come il pubblico ministero quando arrivi verso la scadenza dell'anno, qualche mese prima (avendo poi la Cassazione chiarito che la pena è di nullità assoluta), corra a scaricare il processo.

Qual è il tema? Dal punto di vista degli organi di Governo non abbiamo nessuna possibilità di intervento sulla costituzione degli uffici istruzione, che è invece demandata al potere dei capi degli uffici: quindi non c'è modo di intervenire con arricchimenti di organici; bisognerebbe aumentarli, ma di fatto questo non si fa.

Quindi pregherei la Commissione di tenere in considerazione quello che ho detto, perchè si tratta della abrogazione di una piccola cosa che però ha effetti assai rilevanti sull'andamento vero delle istruttorie penali.

Torno alla motivazione iniziale. Ho riflettuto, però non mi riesce di capire in che modo la salvaguardia dai possibili «insabbiamenti» nelle procure si otterrebbe attraverso quella norma, in quanto consapevolmente o no, volutamente o no, premeditatamente o no, rimarrebbe che gli uffici di istruzione, oberati da tutto questo lavoro, certamente farebbero in modo da non risolvere quelle istruttorie venute dalle procure. Il gesto che

chiederei alla Commissione è quello di una minima potatura di una norma che si è con l'esperienza rivelata controproducente.

MARTORELLI. Signor Presidente, le ragioni del Ministro meritano senz'altro attenzione. Questa norma è stata introdotta nel 1982.

PRESIDENTE. Fa parte della normativa sui tribunali della libertà: è una cosa un po' anomala, effettivamente.

MARTORELLI. È una norma che ha avuto anche l'effetto perverso cioè di un affluire presso gli uffici istruzione dei procedimenti che i pubblici ministeri non riescono a definire entro l'anno.

Certo si tratta, secondo me, di un problema che ha la sua gravità per quanto riguarda l'andamento degli uffici giudiziari ed io potrei avere una risposta semplice, signor Ministro, cioè che i pubblici ministeri facciano il loro mestiere ed istruiscano i loro processi ma se ritengono di poterlo fare: se questi li trattengono per un anno o non ci sono i termini per l'istruttoria sommaria oppure c'è la pigrizia di qualche pubblico ministero.

Voglio essere chiaro: molte volte l'effetto perverso discende da questi fatti; nessuno obbliga il pubblico ministero ad istruire il processo con istruttoria sommaria, quando la complessità è tale che non riesce a definirlo entro un anno.

Detto questo, signor Ministro, trovo che nella sua proposta, la quale ha - ripeto - motivazioni che sono anche apprezzabili, alla vigilia della delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, si proroga l'attività del pubblico ministero-giudice.

Ma quello che io volevo richiamare in particolar modo - parlo schematicamente - è che il trattenimento del procedimento presso il pubblico ministero oltre l'anno, in fondo influisce sull'ambito dell'esercizio del diritto di difesa, perchè presso il giudice istruttore certamente tale diritto sarebbe salvaguardato più completamente che non presso il pubblico ministero. È vero che c'è una equiparazione tra istruttoria formale e istruttoria sommaria; tuttavia presso il giudice istruttore il diritto di difesa trova la sua maggiore eplicazione.

Potremmo allora venire incontro agli emendamenti che sono stati illustrati, ma quanto da me sottolineato deve essere tenuto in conto.

BATTELLO. Anche io, non per clausola di stile, ho prestato orecchio attento all'onorevole Ministro quando egli ha esposto questa situazione. Tuttavia continuo a ritenere che l'opporre inconvenienti di fatto, ancorchè rilevanti e di notevole spessore, sembra di capire, non costituisce argomento tale da risolvere questo problema nel senso della abrogazione. Espongo brevemente alcune ragioni che ritengo meritino di essere prese in considerazione con altrettanta attenzione. Vi è nell'ordinamento una norma - l'ho riletta - la quale sottopone il giudice istruttore, che è giudice, non mero magistrato, alla vigilanza del procuratore generale in ordine alla sollecitudine con la quale si svolgono istruttorie formali. L'articolo 298 del codice di procedura penale dice che nel «caso in cui una istruzione generale ne informa il Ministro di grazia e giustizia, indicando i motivi del ritardo». È questa

una norma anomala e produttiva esistente. L'effetto paradossale che si avrebbe abrogando tale norma sarebbe una modificazione *in peius*, cioè il pubblico ministero, che è magistrato e non giudice, risulterebbe svincolato da qualsiasi vigilanza in ordine alla sua sollecitudine, mentre il giudice istruttore continuerebbe ad essere soggetto a questa vigilanza. Questa non è ancora una ragione, anche se è un argomento sistematico. Quando ho sentito il Ministro preoccupato seriamente intorno a questo problema, ho cercato di guardare cosa dicevano alcuni autori sulla *ratio* di questa norma. Essa viene individuata, da parte di molti, innanzitutto nel senso di costituire l'anticipazione di una direttiva contenuta nella legge-delega per il nuovo codice di procedura penale (parlo della direttiva n. 37 della legge delega).

In secondo luogo i commentatori fanno riferimento alla esistenza di situazioni del tipo di quelle cui si è riferito brevemente prima il senatore Benedetti, per sottolineare l'opportunità di tale norma, in quanto coerente con una linea di tendenza del legislatore degli ultimi anni; linea che ha portato come indirizzo di fondo, a sottoporre anche l'attività del pubblico ministero ad un qualche tipo di controllo. Qualche tempo fa addirittura ho visto che la Corte di cassazione, con una sentenza della sezione prima del 2 ottobre 1983 (relatore uno dei più prestigiosi magistrati, il Dinacci) con una amplissima motivazione, dopo aver fatto considerazioni sul detto *trend* del legislatore, ha detto: «ma a prescindere da questi rilievi... non sembra dubbio che il sistema sia stato vivificato da una serie di innovazioni attinenti all'introduzione di un termine per l'attività istruttoria del pubblico ministero...». Rilevo cioè che addirittura la Cassazione ha ritenuto questa novità come una vivificazione dell'ordinamento e ne ha sottolineato in altre parti della motivazione, che ovviamente non cito, la coerenza con una certa linea di tendenza. Una eco di questa linea di tendenza la ritroviamo in questa stessa Commissione, laddove dovremo esaminare il disegno di legge del Governo che propone, sempre nella stessa ottica, di limitare in qualche modo l'attività del pubblico ministero nel potere di emissione di provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Ho voluto dire queste cose perchè mi rendo conto certamente della pressione che può venire da parte di certi uffici istruzione; ritengo però che se noi abrogassimo questa norma, anche se nell'immediato faremmo opera sollecitata, nel medio e lungo periodo modificheremmo l'ordinamento, mantenendo aperto un varco per una attività che rischierebbe non solo di essere incontrollata, in quanto priva di termine, ma realizzeremmo anche incoerenze con altre previsioni da introdurre nell'ordinamento.

Affianco le mie considerazioni a quelle del Ministro: poi decida la Commissione.

RUSSO. Proprio in linea con la riflessione che proponeva il collega Battello, osservo che in effetti non sempre la razionalità di talune norme trova nella pratica una efficace esplicazione e questo a causa delle croniche disfunzioni del giudiziario. In effetti la logica di questa norma è condivisibile in pieno perchè più che parlare di insabbiamenti la norma viene incontro ad una esigenza che è già nel codice di procedura penale e che riserva all'istruttoria sommaria gli accertamenti facili e

brevi. La tendenza delle procedure è stata quella, invece, di potenziare il loro lavoro senza tener conto della facilità o meno delle indagini a cui andavano incontro; proporre quindi che il pubblico ministero trasmetta i fascicoli al giudice istruttore significa muoversi in una ottica assolutamente corretta.

Quello che invece accade in pratica è che anche dopo l'entrata in vigore di questa norma i famosi processi facili e brevi per tema della sanzione di nullità (dovuta alla mancata trasmissione del fascicolo al giudice istruttore), passano al giudice istruttore in quanto a volte informarsi sul domicilio di un teste o sulle generalità di un imputato può richiedere mesi e mesi di accertamenti, sicchè l'anno di tempo concesso al pubblico ministero trascorre facilmente.

Allora vorrei proporre una soluzione mediatrice: si potrebbe modificare la norma dicendo che l'imputato può, al termine di un anno di permanenza del fascicolo presso l'ufficio del pubblico ministero, chiedere la formalizzazione. In questo modo potremmo evitare la sanzione di nullità e nello stesso tempo introdurremmo un giudizio da parte del giudice istruttore sull'opportunità della formalizzazione: se il giudice ritenesse il procedimento di competenza del pubblico ministero, potrebbe rifiutare la formalizzazione.

GALLO. Signor Presidente, le ragioni che ha espresso il Ministro appaiono, tutto sommato, di gran peso. Non credo che la proposta abrogazione dell'articolo 392-*bis* vada contro quelle che dovrebbero essere le linee del nuovo processo penale, che tutti auspichiamo divenga realtà al più presto: proprio perchè nel nuovo processo penale l'intervento del giudice istruttore dovrebbe essere puramente episodico e l'organo naturale dell'istruttoria dovrebbe rimanere il pubblico ministero. Vogliamo che il pubblico ministero si spogli sempre più di ogni funzione giurisdizionale per rimanere una parte che esercita una funzione antitetica rispetto all'organo di difesa e rispetto all'imputato?

Però, detto questo, a me pare che una soluzione intermedia che si potrebbe assai facilmente raggiungere si possa trovare nel suggerimento che ci viene dall'ultimo comma dell'articolo 289 che contiene una norma assolutamente anomala in tema di istruttoria formale in quanto sembra predisporre una vigilanza del Procuratore generale sul giudice istruttore che non è soltanto un magistrato, ma un giudice. Però, il principio della informativa da parte del Procuratore generale, qualora sia decorso un determinato termine informativo, effettuata al Ministro di grazia e giustizia con l'esposizione dei motivi per cui il termine è stato superato, mi sembrerebbe molto utile. E allora ecco che l'articolo 392-*bis* potrebbe essere sostituito dal seguente: «Se entro un anno dalla data di iscrizione - eccetera -, il Procuratore generale ne informa il Ministro di grazia e giustizia indicando i motivi del ritardo». In questo modo si avrebbe un contemperamento di quella che è una forma di sviamento di potere da parte del pubblico ministero quando sostanzialmente trasforma l'istruttoria, ma verrebbero ovviati anche quegli inconvenienti che il collega Russo metteva in evidenza.

Non è detto che sempre questo prolungamento derivi da una sorta di sviamento: può derivare da necessità pratiche, difficoltà a reperire l'imputato o un testimone e così via.

PRESIDENTE. Ci sono due proposte subordinate: una presentata dal senatore Russo e una dal senatore Gallo. Si potrebbe trovare una soluzione intermedia.

LAPENTA, *relatore alla Commissione*. Siccome la sottocommissione deve riunirsi per affrontare altri problemi, potrebbe occuparsi anche di questa ultima questione.

MARTINAZZOLI, *ministro di grazia e giustizia*. Se la proposta del senatore Gallo potesse risolvere i dubbi accetterei così com'è l'abrogazione del controllo.

PRESIDENTE. Senatore Gallo è in grado di riformulare l'articolo?

GALLO. Senz'altro. «Se ad un anno dalla data d'iscrizione il pubblico ministero non si ritiene competente per il decreto di citazione, ovvero non richiede al giudice istruttore il proscioglimento dell'imputato e l'archiviazione del procedimento o la prosecuzione dell'istruttoria formale, il Procuratore generale ne informa il Ministro di grazia e giustizia indicando i motivi del ritardo».

PRESIDENTE. Ritengo comunque utile, come suggerito dal relatore Lapenta, che la Commissione - prima di decidere - attenda chiarimenti da parte del Comitato già nominato per approfondire le implicazioni poste dall'articolo 17.

Non facendosi osservazioni, così rimane stabilito.

Il seguito della discussione del disegno di legge è quindi rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 19.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO