

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

### 76° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 5 FEBBRAIO 1987

Presidenza del Presidente CASTIGLIONE

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Determinazione dell'organico del personale di cancelleria ed ausiliario addetto al Consiglio superiore della magistratura» (661) (Seguito della discussione e rinvio)	
PRESIDENTE .....	Pag. 1, 6
DI LEMBO (DC), relatore alla Commissione ...	2, 4
FRASCA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia .....	3, 4
RICCI (PCI) .....	3, 5
VITALONE (DC) .....	5

##### Disegni di legge in sede redigente

«Nuove norme in materia di emissione di provvedimenti di cattura da parte del pubblico ministero e del pretore» (254);

«Modifiche agli articoli 252, 253, 254, 263-bis e 394-bis del codice di procedura penale» (2137)

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE .....	6, 11, 13 e <i>passim</i>
DI LEMBO (DC) .....	15

FRASCA, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia .....	Pag. 17
GALLO (DC), relatore alla Commissione ..	6, 10, 12 e <i>passim</i>
PALUMBO (PLI) .....	10, 15
RICCI (PCI) .....	10, 13, 16 e <i>passim</i>
RUSSO (Sin. Ind.) .....	15, 16
VASSALLI (PSI) .....	15, 16
VITALONE (DC) .....	9, 10, 11 e <i>passim</i>

I lavori hanno inizio alle ore 10,45.

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Determinazione dell'organico del personale di cancelleria e ausiliario addetto al Consiglio superiore della magistratura» (661)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Determinazione dell'organico del personale

di cancelleria e ausiliario addetto al Consiglio superiore della magistratura».

Riprendiamo l'esame del provvedimento, sospeso nella seduta del 5 novembre 1986. Brevemente ricordo che il relatore ha già esposto il proprio parere e che sono stati presentati taluni emendamenti. Prego, pertanto, il senatore Di Lembo di riepilogare i termini della discussione

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Nella mia qualità di relatore, ho svolto la relazione in questa stessa aula il 16 gennaio del 1985, due anni fa, e in quella circostanza (richiamandomi alle decisioni della Commissione giustizia prima e dell'Assemblea del Senato poi in ordine a questo problema), ebbi a dire testualmente che, per ovviare alle carenze strutturali, la presidenza del Consiglio superiore della magistratura, in una delibera dell'8 aprile del 1981, aveva stabilito, a mio giudizio molto più correttamente, che dovesse essere il Ministro competente, con decreto ministeriale, a stabilire l'organico del Consiglio superiore della magistratura, considerato anche che si tratta di un ruolo unico - quello del personale della Giustizia - e che l'aumento del personale addetto al Consiglio superiore della magistratura non comporta un contestuale aumento della pianta organica complessiva.

A mio avviso pertanto, dicevo, era più esatto ritenere che dovesse essere il Ministero stesso a stabilire quali fossero le esigenze del Consiglio superiore della magistratura (d'intesa, ovviamente, con lo stesso Consiglio), così come fa per gli organici dei Tribunali, delle Corti di appello, della Procura della Repubblica o per le necessità del Ministero di grazia e giustizia stesso, distaccando magistrati che vengono posti fuori ruolo o altro personale delle segreterie giudiziarie o delle cancellerie.

Il Consiglio superiore della magistratura, forse perchè trovò delle riserve nel Ministero di grazia e giustizia, il 12 maggio del 1982 adottò una nuova delibera, a distanza di un anno dalla prima, decidendo di proporre al Ministro l'aumento della pianta organica, portando i segretari giudiziari a 15 unità, i coadiutori a 22, i commessi a 18, gli autisti a 46, gli agenti tecnici a 10, con un aumento complessivo di 111 unità.

A questo punto mi chiedo: può, per un problema che riguarda il personale, essere il Parlamento interlocutore costante del Consiglio superiore della magistratura, che può solo avanzare delle richieste, ma non ha alcun potere in ordine al proprio organico, potendo dare solo dei pareri? Oppure può il Ministero, al quale compete di diritto, in questo ordinamento, il dovere di distribuire il personale di un organico unico tra i vari uffici? Questa seconda ipotesi fu accettata dal Senato nella scorsa legislatura e non andò in porto per lo scioglimento della stessa.

Il Consiglio superiore della magistratura, in quel documento che è pervenuto *brevi manu* al Presidente durante la settimana, non è che si dimostri contrario a questa soluzione; da contatti avuti risulta che il Consiglio superiore della magistratura sarebbe favorevole a quest'altra soluzione, perchè non può, tutte le volte che ha bisogno di modificare l'organico, ricorrere alla legge e quindi riesporsi alla critica, che pure qui è stata fatta, per esempio, nel momento in cui si è detto che richiedevano altri sessanta autisti e nel momento in cui si è anche fatto il raffronto tra gli organici di una volta e gli organici di oggi, che possono essere giustificati da un aumento di lavoro, ma che non possono essere giustificati in tale quantità.

Per quanto mi riguarda, credo che questa posizione tuteli il Consiglio superiore della magistratura, perchè non tutte le volte dobbiamo stare a guardare le richieste che il Consiglio superiore della magistratura è obbligato a rivolgere al Ministro (il quale Ministro gestisce tutto il personale) e non credo che il Consiglio superiore della magistratura voglia essere sottoposto al giudizio del Parlamento tutte le volte.

D'altra parte, la responsabilità del Ministro viene fuori dal fatto che queste assegnazioni devono essere fatte con decreti, i quali sono a conoscenza di tutti, vengono regolarmente pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* e sui quali decreti il Parlamento ha sempre una potestà di controllo attraverso i canali istituzionali e regolamentari.

D'altra parte, se si scegliesse l'altra alternativa, dovremmo valutare tutte le volte non un aumento di organici (perchè l'organico rimane sempre quello), ma se è giusto che un

determinato numero di funzionari venga sottratto al suo lavoro ordinario (quindi Tribunali, Corti d'appello, Procure della Repubblica) per essere destinato al Consiglio superiore della magistratura.

Altro sarebbe se l'organico del Consiglio superiore della magistratura fosse non un organico del Ministero di grazia e giustizia, ma un organico a sè, come quello degli agenti di custodia, come il personale delle carceri, come il personale degli archivi notarili ed altro personale che dipende dalla magistratura, perchè veramente rientreremmo nella valutazione dei bisogni del Consiglio superiore della magistratura e dell'intera macchina della giustizia, macchina alla quale questi funzionari vengono sottratti. Questa valutazione non la possiamo fare noi tutte le volte: io non credo che la funzione legislativa del Parlamento debba arrivare fino alla gestione del personale.

Ecco perchè ritenevo che, con decreto del Ministro, d'intesa con il Consiglio superiore della magistratura, si potesse provvedere alla valutazione delle necessità organiche del Consiglio superiore della magistratura e quindi alla fissazione degli organici che, sottratti a una funzione giudiziaria, vengono affidati al Consiglio superiore della magistratura. Questo, ripeto, anche per impedire che vengano fuori critiche, come quella che - giustamente - è venuta fuori in questa e nella 1<sup>a</sup> Commissione, sulla quantità degli autisti che il Consiglio superiore della magistratura richiede e che non sembravano essere corrispondenti alle effettive necessità, tant'è che si disse l'altra volta (è stato detto da qualcuno, ma non ricordo da chi) che tanti autisti il Senato non ce li ha, nè li ha la Camera dei deputati.

Questo tipo di critica credo che debba spettare a noi *ex post*, se riteniamo che il Ministero faccia delle valutazioni inesatte, ma come esercizio retorico, non come possibilità di valutare le varie necessità.

Su questa linea fu d'accordo il Parlamento nel gennaio 1985 e su questo si deve discutere.

RICCI. Intervengo molto brevemente, signor Presidente.

Ci troviamo di fronte ad un disegno di legge con il quale il Governo chiede che sia il

Parlamento ad assegnare il personale al Consiglio superiore della magistratura.

Credo che questa sia la procedura più corretta, perchè, stante la natura dell'organo a cui si tratta di assegnare personale, è opportuno che l'assegnazione non avvenga in un rapporto diretto, tra Ministero e organo, ma attraverso un provvedimento del Parlamento.

Naturalmente questo, per intervenire, deve avere gli elementi conoscitivi necessari che devono essere forniti, da un lato, dal Consiglio superiore della magistratura che deve prospettare le sue necessità, dall'altro, dal Ministero, che deve dirci il suo parere in ordine a queste necessità.

L'unico problema che quindi noi avevamo posto rispetto all'iniziativa del Governo era quello di entrare in possesso di questi elementi di carattere conoscitivo.

Mi si dice (io non l'ho ancora vista) che c'è una comunicazione del Consiglio superiore della magistratura: orbene, se il Governo è in grado di entrare nella valutazione di dettaglio in relazione alla comunicazione del Consiglio superiore della magistratura e alla congruità di queste assegnazioni di personale, tenendo anche conto della critica (giusta, a mio avviso) che è stata fatta dalla Commissione affari costituzionali circa il numero degli autisti, possiamo andare benissimo avanti con questo provvedimento.

Ho ascoltato con attenzione quanto fin qui detto e mi rendo conto della posizione del relatore, il quale non sarebbe quindi favorevole all'approvazione del disegno di legge governativo, ma proporrebbe la soluzione da lui molto dettagliatamente illustrata, facendosi forte, fra l'altro, del fatto che questa è stata la soluzione indicata anche nella scorsa legislatura.

Tuttavia, per le ragioni che ho brevemente esposto, ritengo che sia più giusto intervenire - come il Governo propone - per legge e quindi noi siamo disponibili ad andare avanti, con la sola esigenza dell'accertamento e della valutazione dei fatti, nell'esame del disegno di legge proposto dal Governo.

FRASCA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Vorrei far presente che soltanto stamattina sono venuto a conoscenza delle

nuove richieste inoltrate dal Consiglio superiore della magistratura, le quali peraltro vanno molto al di là dei limiti del disegno di legge governativo e, poichè comportano implicazioni di carattere finanziario, io non sono in grado di dare in questo momento una risposta definitiva, anche perchè alcune cifre vengono addirittura raddoppiate. Quindi, si tratta di vedere se, considerate le disponibilità del nostro bilancio, siamo in grado di soddisfare le esigenze che vengono poste - ripeto - in data odierna dal Consiglio superiore della magistratura.

Per quanto riguarda poi la nomina dei magistrati e la scelta dei funzionari, io non posso che sostenere l'impianto previsto dal disegno di legge governativo, tanto più che, senatore Di Lembo, mi pare che la proposta avanzata dal Governo in merito a questa scelta tenga conto da una parte delle esigenze di carattere amministrativo, che devono essere soddisfatte dal Ministero di grazia e giustizia, e dall'altra delle esigenze di autonomia, che debbono pur essere tutelate, del Consiglio superiore, dal momento che si prevede che sia questo a scegliere i magistrati per la propria segreteria - e d'altra parte non potrebbe essere diversamente - ed il Ministro a designare i funzionari, dopo aver sentito il parere del Consiglio stesso.

Vorrei infine sottolineare che la materia è molto delicata in quanto si tratta di personale che deve prestare la propria opera presso altro potere rispetto a quello esecutivo.

DI LEMBO, *relatore alla Commissione*. Onorevole Sottosegretario, non si tratta di assumere altro personale, bensì di utilizzare quello appartenente all'organico complessivo dipendente dal Ministero di grazia e giustizia ed è logico quindi che l'assegnazione ai vari uffici venga fatta dal Ministro. Noi, infatti, non siamo chiamati a stabilire aumenti di organico e quindi a bandire concorsi, bensì, nell'ambito dell'organico complessivo del Ministero, andiamo ad assegnare del personale al Consiglio superiore della magistratura. D'altra parte, l'assegnazione del personale a tutti gli uffici giudiziari e a tutti gli uffici amministrativi di qualsiasi amministrazione viene fatta dal relativo Ministro, mentre il Parlamento è chiamato ad intervenire soltanto nel caso in cui si tratta

di disporre un aumento degli organici. Nel nostro caso, però, noi non ci troviamo di fronte ad alcun aumento d'organico, ma soltanto ad una sua diversa redistribuzione da un ufficio ad un altro ed è giusto quindi che la regola generale venga applicata anche nei confronti del Consiglio superiore della magistratura. D'altra parte, non va dimenticato che in ogni caso è richiesta la preventiva intesa tra Ministro e Consiglio, il che - a mio avviso - salvaguarda e tutela la dignità e l'autonomia del Consiglio stesso.

D'altronde, non credo che per aumentare l'organico della Corte d'appello di Palermo o di Milano sia necessaria una legge; oltretutto, in questo modo, il Consiglio superiore è costretto a giustificare innanzi al Parlamento le proprie richieste e non credo che lo faccia di buon grado.

FRASCA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Voglio solo dire che a me sembra assurdo che debba essere il Ministro a stabilire con proprio decreto come debba essere composta la segreteria del Consiglio superiore della magistratura; mi pare questo infatti fortemente lesivo del prestigio di un organo che rappresenta altro potere rispetto a quello che rappresenta il Ministro. D'altra parte è la legge a stabilire che i magistrati della segreteria di tale organo sono nominati con deliberazione del Consiglio, sentito il Ministro di grazia e giustizia, mentre il rimanente personale è nominato dal Ministro, sentito il Consiglio stesso.

In merito poi alle richieste avanzate tengo a precisare che il Consiglio superiore della magistratura chiede 20 funzionari della carriera dirigenziale e direttiva, 27 segretari della carriera di concetto, 58 coadiutori dattilografi giudiziari, 40 commessi giudiziari, 12 agenti tecnici e 50 autisti. Ebbene, non so proprio come nell'ambito degli organici del Ministero si possano soddisfare queste esigenze.

Ora, quindi, poichè la richiesta del Consiglio superiore va molto al di là delle previsioni contenute nel disegno di legge governativo, io debbo vedere se tale richiesta è giustificata o meno e, nel caso lo fosse, se siamo in grado di soddisfarla.

C'è quindi una differenza tra la proposta del

Governo e quella avanzata dal Consiglio superiore della magistratura.

VITALONE. Signor Presidente, prendo atto della divaricazione di vedute tra il Governo ed il relatore. Registro, peraltro, che esiste una sostanziale intesa sull'aspetto di fondo che questa iniziativa legislativa suggerisce.

È una realtà che il Consiglio superiore della magistratura da circa dieci anni, cioè dal momento in cui fu fissata la sua pianta organica, ha avuto un incremento di attività e di funzioni superiore sicuramente a tutti gli altri pubblici uffici.

Il Consiglio superiore della magistratura, attraversando anche diverse contestazioni polemiche, ha accresciuto gli spazi dei suoi interventi, riempiendo il perimetro costituzionale in maniera che, sicuramente, per alcuni aspetti, ha suscitato laceranti contestazioni, ma che, per altri aspetti, si è rivelata assolutamente in linea con le attese di un rafforzamento dei principi di autonomia e di indipendenza della magistratura. Credo che sarebbe sufficiente esaminare alcuni indici di rilevanza, ad esempio quelli concernenti le pratiche trattate, l'attività della sezione disciplinare, la corrispondenza degli uffici del Consiglio per cogliere come questa attività non sia più sopportabile dalla esigua e fragile struttura organica del Consiglio superiore della magistratura.

Le stesse proposte suggerite sono mediamente ancora inferiori alle esigenze reali emerse dalle rilevazioni.

RICCI. Salvo che per gli autisti.

VITALONE. Senatore Ricci, non scenderei nei particolari, perchè mi preme assai più recuperare il clima di correttezza, puntuale e pacata valutazione di esigenze reali dell'attività dell'organo di autogoverno, che sta progettando l'espansione dei suoi uffici per la realizzazione di più efficaci moduli organizzatori, ai quali necessariamente deve corrispondere una effettiva ristrutturazione della pianta organica.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, chi, come me, ha occasione, e spesso, di visitare gli uffici della periferia per funzioni connesse all'attività della Commissione antimafia, si accorge che il problema degli organi-

ci ausiliari, in tutta la struttura giudiziaria, è un problema assai pressante, che deve essere risolto, pena lo sconvolgimento di qualunque seria prospettiva di quella riforma che abbiamo così solennemente concluso, appena ieri, nell'altro ramo del Parlamento: il codice di procedura penale.

Mentre discutiamo della responsabilità civile del magistrato ed elaboriamo - tra le varie categorie di trasgressione disciplinare da tipicizzare - la violazione di legge, onorevole Presidente, dimentichiamo che esiste un codice di procedura civile che sopravvive soltanto in base all'azzardo di tutta la Magistratura italiana che si fa carico di violare, trasgredire la legge per garantire un minimo di risposte, in termini di giurisdizione, alla domanda di giustizia. Questo è un discorso che sicuramente si riverbera anche sull'organo di autogoverno, perchè le funzioni della giurisdizione non sono funzioni assolutamente separate: l'organo di autogoverno ha bisogno di funzionari.

Credo che la determinazione degli organici del personale di cancelleria ed ausiliario addetto al Consiglio superiore della magistratura, mediante un congruo aumento degli effettivi, sia un problema di grande valenza politica. Se noi, infatti, riconosciamo fondata la richiesta avanzata, e non possiamo non riconoscerla, alla stregua di quanto ho detto poc'anzi circa l'incremento delle attività del Consiglio superiore della magistratura e in ordine alle gravi carenze strutturali e alle conseguenze che ne derivano, tuttora percettibili ai livelli della giurisdizione, realizzeremo quello che è un fine costituzionalmente definito nell'articolo 97, quando si parla di buon andamento della Pubblica amministrazione, buon andamento che presuppone necessariamente un potenziamento dei mezzi, una più coerente definizione della normativa ordinamentale.

Anche per le altre scelte, sulle quali il relatore Di Lembo si è soffermato, credo che dovremmo avere un momento ulteriore di riflessione, per trovare, come mi sembra di poter cogliere nelle stesse parole del relatore, un punto di superamento di quella crisi valutativa che stamane si è registrata nelle posizioni del relatore e del rappresentante del Governo.

Per quanto mi riguarda sono convinto che una migliore flessibilità dell'organico, in adeguamento alle esigenze che vengono via via affrontate dall'organo di autogoverno, probabilmente suggerisce l'idea di un atto precettivo altrettanto flessibile. Sono d'accordo cioè sul fatto che dobbiamo delegificare dove ciò è possibile, sicchè all'emergere di nuove esigenze non si debba nuovamente investire il Parlamento del dovere di intervenire.

Credo che esista una esigenza di razionalizzazione del personale, anche per quel riflesso di prestigio che è stato suggerito nell'intervento del Sottosegretario per la grazia e la giustizia.

Certamente vi sono delle distorsioni, come rilevava il collega Ricci, circa l'organico degli autisti. Ma tutto questo non ci esime dal dovere di dare una risposta sollecita, possibilmente unanime, ad una domanda di riassetto che risponde ad una esigenza reale, non rinviabile.

La conclusione che mi permetto di suggerire alla Commissione è che, risolto il contrasto affiorato poc'anzi nel corso della discussione, la prossima settimana si possa tornare qui per dare una parola soddisfattiva, nel senso di approvazione della proposta del Governo, con le correzioni che si riterrà di apportare, in maniera da sciogliere definitivamente un problema così delicato e complesso.

**PRESIDENTE.** Ascoltate le dichiarazioni del Governo e del relatore, ascoltati gli interventi in discussione generale, si appalesa la necessità di rinviare il seguito della discussione del provvedimento.

Devo ricordare che al momento abbiamo un disegno di legge del Governo, quattro proposte emendative del relatore, due proposte emendative del Governo.

Il Governo dovrà poi dare una risposta alle proposte avanzate dallo stesso Consiglio superiore della magistratura: se il Governo o qualcuno dei colleghi le riterrà giuste, potrà farle proprie e tradurle in emendamenti al disegno di legge.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori vengono sospesi alle ore 11,15 e sono ripresi alle ore 16,50.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE**

**«Nuove norme in materia di emissione provvedimenti di cattura da parte del pubblico ministero e del pretore» (254)**

**«Modifiche agli articoli 252, 253, 254, 263-bis e 304-bis del codice di procedura penale» (2137)**

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge: «Nuove norme in materia di emissione di provvedimenti di cattura da parte del pubblico ministero e del pretore» e «Modifiche agli articoli 252, 253, 254, 263-bis e 304-bis del codice di procedura penale». Riprendiamo la discussione, sospesa nella seduta del 22 gennaio.

Ricordo che, a seguito delle decisioni prese dalla Commissione, il comitato ristretto all'uopo istituito ha redatto un nuovo testo, che tiene conto sia delle direttive della delega al Governo per il nuovo codice di procedura penale, sia del contenuto dei due disegni di legge.

Devo inoltre ricordare che, non essendo ancora pervenuto il parere della 1ª Commissione permanente, possiamo lavorare con la riserva di valutare poi l'incidenza e gli effetti che il parere che ci verrà trasmesso potrà avere sui testi che stiamo per esaminare.

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

**GALLO, relatore alla Commissione.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, tutti ricorderanno che, quando si svolse la prima relazione sul disegno di legge pervenutoci in materia di modifica agli articoli 252, 253, 254, 263-bis e 304-bis del codice di procedura penale, il problema che era sembrato più saliente e importante era quello dell'introduzione, o meglio della conservazione, in tale disegno di legge, della distinzione tra provvedimenti restrittivi della libertà personale obbligatori e provvedimenti facoltativi. Ora, era sembrato che il mantenere ferma questa duplicità di categorie fosse nettamente in contrasto con il testo e lo spirito della direttiva n. 59 della

delega sul nuovo codice di procedura penale, perchè in tale direttiva si fa giustizia della distinzione tra obbligatorietà e facoltatività e si parla, soltanto in presenza di determinate condizioni, di obbligatorietà. Il Comitato ristretto, dopo una serie di discussioni che ha dato luogo alla prospettiva di varie possibilità che si potevano offrire al riguardo, ha preferito seguire la strada dell'anticipazione della direttiva, cioè non porsi in una posizione di contrasto che avrebbe potuto significare ritornare su posizioni che, oggi come oggi, all'indomani dell'approvazione da parte della Camera dei deputati delle direttive per il codice di procedura penale, avrebbero potuto suonare come un tipico esempio di legislazione schizofrenica. Ed allora, si è arrivati ad una soluzione che rappresenta - per così dire - il cuore del provvedimento, per effetto della quale i provvedimenti restrittivi sono tutti facoltativi, salvo una distinzione estremamente rilevante: per i provvedimenti rispetto ai quali il disegno di legge governativo asseriva la facoltatività del provvedimento restrittivo - a parte significative modifiche in ordine alla determinazione in punto pena, anche qui con osservanza della direttiva al codice di procedura penale - si è mantenuto il sistema di una motivazione il cui contenuto deve essere l'esplicazione dei motivi che conducono all'emissione del provvedimento restrittivo; laddove, per una serie di reati configurati come fattispecie astratte, per i quali si è proceduto ad un tipo di disciplina per effetto della quale si deve, da parte del magistrato procedente, motivare l'aver ipotizzato queste fattispecie, non viene prevista l'emissione del provvedimento restrittivo. Cioè nell'arco di una facoltatività, o meglio di potestatività oggetto di esercizio di potere discrezionale da parte del magistrato procedente, vi è una distinzione fondamentale che si impenna anche sulla motivazione del perchè si emette, e sono ovviamente questi i reati meno gravi, e, nell'altro caso, del perchè non si emette il provvedimento restrittivo, e sono evidentemente i reati più gravi, quelli però la cui gravità (e qui si è inteso dare una concretizzazione al principio enunciato nella direttiva n. 59) e la cui particolare rilevanza non vengono lasciate al potere interpretativo o discrezionale del magistrato, ma vengono

accertate con riferimento ad astratte figure di reato.

Il criterio distintivo imperniato sulla motivazione del perchè si emette e del rilevamento del perchè non si emette è di grande importanza; in questo sistema acquista grande rilievo il principio sancito nell'articolo 2, che reca il nuovo testo dell'articolo 252 del codice di procedura penale. In tale articolo 2 si stabilisce che: «Per poter emettere un mandato o un ordine è necessario che a carico di colui, nei cui confronti il provvedimento viene emesso, esistano gravi indizi di colpevolezza o, se trattasi di mandato od ordine di comparizione, indizi sufficienti».

Un altro allineamento a quelle che sono le direttive della legge di delega si trova laddove si parla di «gravi indizi» per l'emissione di provvedimenti che implicano un principio di coercizione. Dal che deriva che questa regola vale non solo per gli ordini o mandati di cattura, ma anche per gli ordini di comparizione, salvo un'ipotesi disciplinata da un articolo sul quale ci soffermeremo successivamente. Dunque, il presupposto della sussistenza dei «gravi indizi di colpevolezza», regge tutta la materia riguardante l'emissione di mandati o ordini di misure coercitive (per usare un'espressione globale); se invece si tratta di comparizione, basteranno «indizi sufficienti» di colpevolezza. Vi è stata un'inversione rispetto a quella che era l'impostazione tradizionale, ma questo appare rispondente alla logica del provvedimento.

L'articolo 3 sostituisce l'articolo 253 del codice di procedura penale, dove viene disciplinata tradizionalmente la materia (ma non è più il caso questo, perchè la discussione è ormai superata), affidata alla facoltatività dei provvedimenti restrittivi. Abbiamo avuto, per ciò che concerne la determinazione del *quantum* di pena, un allineamento alle regole dettate nelle direttive al codice di procedura penale.

Molto importante - e sul punto richiamo l'attenzione dei colleghi - è l'ultimo comma dell'articolo 3, nel quale si afferma che: «Il giudice, per decidere se emettere il mandato di cattura, deve accertare la sussistenza di concreto pericolo di fuga dell'imputato» (di nuovo qui compare una espressione mutuata

dalle direttive) «o di pericolo per l'acquisizione delle prove, desunti da elementi specifici, ovvero di pericolosità dell'imputato in rapporto alle esigenze di tutela della collettività». È chiaro che dovrà trattarsi di pericolosità ai sensi dell'articolo 203 del codice penale, però si specifica che questa pericolosità si deve presentare con particolare riferimento a bisogni ed esigenza di protezione di interessi, facenti capo all'intera collettività.

Questi sono, insieme all'esistenza dei gravi indizi di colpevolezza, di cui all'articolo precedente, i criteri in base ai quali il giudice deve decidere se emettere o no il mandato di cattura. È evidente che, nell'ipotesi in cui egli decida positivamente, dovrà motivare, specificando quali siano le ragioni, tra quelle elencate nell'ultimo comma dell'articolo 253, che l'hanno condotto a tale decisione.

L'articolo 5 detta un testo che sostituisce l'articolo 254 del codice di procedura penale e precisa l'obbligo di motivazione in caso di non emissione del mandato di cattura per determinati reati. Laddove per quelli considerati dall'articolo precedente l'obbligo è di motivare il perchè, invece qui esiste l'obbligo di motivare il «perchè non». Abbiamo una elencazione che corrisponde a quella dell'attuale sistema, specificando: «Il giudice, se ritiene di non dover emettere mandato di cattura per insussistenza delle esigenze cautelari indicate nel secondo comma dell'articolo 253, deve darne atto con decreto motivato», eccetera. Segue l'elencazione delle varie figure criminose.

Vorrei ricordare ai colleghi che la motivazione, vuoi nel caso dell'articolo 254, che dell'articolo 253, verte tutta sulla esistenza di quelle che sono le ragioni causali indicate nel secondo comma dell'articolo 253: l'esistenza dei gravi indizi di colpevolezza deve essere considerata come un presupposto sul quale non si può esercitare potere discrezionale da parte del giudice.

L'articolo 254-bis del codice di procedura penale è sostituito dall'articolo 6, intitolato: «Misure disposte in luogo della custodia in carcere con il mandato o l'ordine di cattura». Chiarisce: «Nell'emettere il mandato o l'ordine di cattura, il giudice o il pubblico ministero può disporre 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 o di assistenza ovvero può imporgli le prescrizioni previste nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 282, se ritiene che tali misure siano idonee a salvaguardare le esigenze che hanno determinato l'emissione del provvedimento».

Temo di aver dato una sorta di cattivo esempio, di cui chiedo venia, credendo di precedere le argomentazioni altrui.

Volevo pregare il signor Sottosegretario, che ha seguito con la maggiore puntualità possibile il dipanarsi dei lavori del Comitato ristretto, di espormi le sue osservazioni man mano che mi soffermo su ciascuno degli argomenti oggetto della mia relazione.

Nell'articolo 6 c'è una sorta di piccolo *memorandum*, che ha raccomandato il senatore Battello, a proposito delle misure sostitutive in caso, se ricordo bene, di «donne incinte». È un *memorandum*, del quale, senza intaccare per il momento il testo dell'articolo, proprio per l'opportunità di celerità nella discussione e valutazione di questo provvedimento, si dovrà tenere conto nella relazione accompagnativa del disegno di legge in esame; il punto è soprattutto oggetto di chiarimenti e assume il valore di una sosta atipica e atecnica, non voglio dire di interpretazione autentica, ma di illustrazione della presa di posizione del legislatore su questo particolare testo.

L'articolo 7, che si innesta sull'articolo 254-ter del codice di procedura penale, viene a porre in essere, puramente e semplicemente, una sorta di coordinamento rispetto alle «condizioni rispettivamente previste nel primo o nel secondo o nel terzo comma dell'articolo precedente» sostituendole con le «condizioni previste nel primo comma dell'articolo 254-bis».

Molto importante è l'articolo 260 che disciplina la revoca e la nuova emissione del mandato di cattura. Esso chiarisce:

«1. In ogni stato dell'istruzione, quando vengono a mancare le condizioni che legittimano il mandato di cattura, il giudice deve revocarlo.

2. Il giudice in ogni stato dell'istruzione, quando non ritiene più necessario mantenere



il mandato di cattura, lo revoca ed emette, se occorre, mandato di comparizione o d'accompagnamento.

3. La revoca è disposta con ordinanza.

4. Quando ne ricorrono le condizioni il giudice può emettere il mandato di cattura anche se lo stesso è stato già revocato o convertito, ovvero non emesso ai sensi dell'articolo 254».

È una disciplina che viene chiarita proprio partendo dalla soppressione e ciò si evince rileggendo il testo dell'articolo 260 dell'attuale sistema. È una forma di coordinamento, date le innovazioni introdotte negli articoli precedenti. Non è una norma che presenti novità sconvolgenti, ma deve rapportarsi a quanto è stato precedentemente disposto.

L'articolo 9 recita:

«1. I primi tre commi dell'articolo 261 del codice di procedura penale sono sostituiti dai seguenti:

“Art. 261. - (*Casi nei quali può emettersi mandato di comparizione o d'accompagnamento; successiva emissione del mandato di cattura*). - 1. Fuori dei casi preveduti dall'articolo 253, può essere emesso soltanto mandato di comparizione o di accompagnamento.

2. Il mandato di comparizione può sempre essere convertito in quello d'accompagnamento, se l'imputato non si presenta senza un legittimo impedimento.

3. Il mandato di accompagnamento può emettersi per i reati preveduti dall'articolo 253, quando il giudice non ritiene di emettere mandato di cattura o quando vi è fondato motivo per ritenere che il mandato di comparizione abbia a rimanere senza effetto”».

Dunque è chiaro che per quanto concerne il provvedimento di accompagnamento deve esistere il presupposto di cui all'articolo 252 del codice di procedura penale, cioè i gravi indizi di colpevolezza, e questo abbiamo detto che è il presupposto di fondo di ogni provvedimento a carattere coercitivo, vuoi cattura, vuoi accompagnamento. Però si dispone che il mandato di comparizione può sempre essere convertito in quello di accompagnamento se l'imputato non si presenta senza un legittimo impedimento. Qui abbiamo l'unica ipotesi in

presenza della quale la necessità di gravi indizi per il mandato di accompagnamento viene meno, perchè il principio è questo: è emanato un mandato di comparizione (sulla base di indizi sufficienti), questo non viene ottemperato ed allora non vorrei parlare di una sanzione processuale, ma, come strumento per assicurare il *vis à vis* del magistrato procedente con l'imputato destinatario del provvedimento, si dispone la possibilità - rimessa evidentemente all'equo apprezzamento del giudice - di conversione del mandato di comparizione in mandato di accompagnamento. Il mandato di accompagnamento si emette per i reati previsti nell'articolo 253 del codice di procedura penale, quando il giudice non ritiene di emettere mandato di cattura o quando vi è fondato motivo - anche questo è molto importante - per ritenere che il mandato di comparizione abbia a rimanere senza effetto.

L'articolo 10 è una norma di coordinamento perchè propone di inserire, nel primo comma dell'articolo 262 del codice di procedura penale, dopo le parole «mandato di cattura», le seguenti: «ovvero di emettere il decreto previsto dall'articolo 254»; non si tratta solo di coordinamento, ma di necessario riferimento a quanto precedentemente disposto.

Un vero e proprio coordinamento lo abbiamo con l'articolo 11, riguardante l'articolo 263-*bis* del codice di procedura penale, dove si parlava della misura prevista nei primi due commi dell'articolo 254-*bis*, dopo quanto è stato disposto, al singolare «misura prevista» è sostituito il plurale «misure previste».

Per quanto concerne l'articolo 12, si tratta dello stesso discorso, si ha di nuovo il passaggio, al terzo comma dell'articolo 263-*ter*, dal singolare «misura prevista», al plurale «misure previste».

L'articolo 15 propone di sostituire il secondo comma dell'articolo 264 del codice di procedura penale con il seguente: «i mandati devono contenere la specifica enunciazione, compatibile con il segreto istruttorio, degli indizi di colpevolezza, nonchè, se trattasi di mandati di cattura, di arresto o di accompagnamento, dei motivi che ne giustificano l'emissione». Gli indizi di colpevolezza vanno enunciati anche per ciò che concerne il

2ª COMMISSIONE

76° RESOCONTO STEN. (5 febbraio 1987)

mandato di comparizione, ovviamente sufficienti indizi di colpevolezza secondo il sistema che viene enucleato in questo nuovo testo.

VITALONE. È coordinato l'articolo 15?

GALLO, *relatore alla Commissione*. È coordinato con la specificazione che, quando si tratta anche di accompagnamento, deve essere enunciato il complesso di motivi che giustificano la cosa.

VITALONE. Ma questo è già nella legge vigente?

GALLO, *relatore alla Commissione*. No, temo che lei non abbia l'ultimo testo dell'articolo 15.

VITALONE. Desidererei avere un chiarimento circa il rapporto tra gli articoli 264 e 262 del codice di procedura penale.

RICCI. A mio avviso, dato che siamo in sede redigente e dobbiamo approvare gli articoli uno per uno, sarebbe opportuno fare le domande mano a mano che se ne presenta la necessità.

GALLO, *relatore alla Commissione*. Per quanto riguarda l'articolo 16, esso dispone che nell'articolo 272 del codice di procedura penale, nel primo comma, il n. 4 è sostituito dal seguente: «per i reati soggetti alla disciplina prevista dall'articolo 254» - vi ricordo che la rubrica concerne la durata massima, eccetera - «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; b) un anno se la legge prevede una pena minore».

L'articolo 17 propone di sostituire l'articolo 277 del codice di procedura penale con il seguente testo:

«Art. 277. - (*Facoltà di concedere e revocare la libertà provvisoria*). - All'imputato che si trova nello stato di custodia cautelare, anche se in stato di arresto nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in un luogo pubblico di cura o di assistenza, può essere concessa la libertà provvisoria.

Nel concedere la libertà provvisoria, il giudice valuta che non vi ostino ragioni processuali o che non sussista la probabilità, in relazione alla personalità dell'imputato e alle circostanze del fatto, che questi, lasciato libero, commetta reati che pongano in pericolo le esigenze di tutela della collettività».

Qui devo ricordare che queste ragioni processuali che pur tuttavia figurano già nel testo attuale, a mio avviso sarebbero state meglio esplicate da esigenze di indagini o accertamento processuali. Infatti, ragioni processuali può essere un'espressione troppo vasta, sotto la quale potrebbero essere allocati anche altri ordini di motivazioni.

PALUMBO. C'è un emendamento del relatore in questo senso?

GALLO, *relatore alla Commissione*. È una proposta, ne parleremo quando giungeremo all'esame dell'articolato. Riprendo la lettura dell'articolo 17: «Se interviene condanna di primo grado o in grado di appello, per uno dei delitti indicati nell'articolo 254, il giudice può ordinare, con la sentenza, la revoca della libertà provvisoria concessa nell'istruzione o nel giudizio, emettendo all'uopo mandato di cattura».

L'articolo 21 riguarda la sostituzione del primo comma dell'articolo 376 del codice di procedura penale con il seguente: «Non si può ordinare il rinvio a giudizio, nè dichiarare non doversi procedere con formula diversa da quella che il fatto non sussiste o non è stato commesso dall'imputato, se l'imputato non è stato interrogato sul fatto costituente l'oggetto dell'imputazione ovvero se il fatto non è stato enunciato in un mandato rimasto senza effetto». Vi è in questo articolo l'adeguamento dell'articolo 376 alla sentenza della Corte costituzionale; il relatore avrebbe desiderato un arco maggiore di enunciazione delle formule rispetto alle quali viene stabilita la non procedura (non sussistenza del fatto, non commissione del fatto, non previsione della legge come reato e, infine, fatto che non costituisce reato), ma sul punto i Commissari potranno poi tutti intervenire. Dico subito che tale articolo non era stato oggetto, nella sua parte testuale, di discussione e decisione da

parte del Comitato ristretto in quanto si era soltanto addivenuti alla conclusione che era opportuno rivedere l'articolo 376, tenendo conto di quelle che sono state le enunciazioni e le decisioni della Corte costituzionale.

Infine, l'articolo 398 del codice di procedura penale viene ovviamente modificato dall'articolo 22 in modo pedissequo a quanto disposto dall'articolo 21.

Ho esaurito per il momento l'esposizione degli articoli rispetto ai quali si è esercitato il lavoro del Comitato ristretto, presieduto dal presidente Castiglione al quale rinnovo il mio personale ringraziamento quale relatore (e credo di poter interpretare il pensiero di tutti i membri del Comitato ristretto) per come ci ha guidato e per l'apporto utilissimo che egli ha dato nel corso della discussione. Lo stesso ringraziamento porgo al rappresentante del Governo che è stato di una puntualità esemplare sostenendoci con il suo supporto e con i suoi suggerimenti.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il relatore sia per l'acuta e precisa esposizione, sia per l'apprezzamento che ha voluto esprimere ad alcuni di noi. Anch'io devo esprimere il mio riconoscimento per l'opera attenta ed appassionata del relatore.

Prima di procedere con la discussione generale sull'impostazione di questo nuovo articolato, devo esprimere ai Commissari la preghiera, per l'utilità dei lavori, di esaminare più opportunamente questioni specifiche di dettaglio o di migliore formulazione nel momento in cui si procederà all'analisi dei singoli articoli. Vorrei che la discussione si orientasse piuttosto sull'impostazione generale che il Comitato ristretto ha ritenuto di perseguire per valutare in maniera opportuna la validità e le ragioni di eventuali modifiche sostanziali.

Dichiaro aperta la discussione generale.

**VITALONE.** Signor Presidente, anch'io desidero esprimere il mio apprezzamento convinto e non rituale al relatore, la cui ricca versione espositiva ci consente di cogliere con maggior lucidità una proposta che appare rigorosa e meritevole di ogni più attento approfondimento. Un ringraziamento, ovviamente, va al Comitato ristretto che ha avuto tempi così

intensi per rendere possibile il sollecito corso di questa importante iniziativa legislativa e, naturalmente, al Governo per l'opera di conforto che ha voluto prestare al Comitato ristretto e non solo per una iniziativa che certamente si colloca nella direzione di realizzare tutti quegli ammodernamenti e quelle modificazioni legislative che più volte abbiamo ritenuto propedeutiche all'avvio di forme ordinarie nuove. Mentre registriamo con vivo piacere che la legge di delega vede finalmente la luce nei tempi più rapidi possibili in questo ramo del Parlamento, non possiamo trascurare che esiste l'esigenza di avviare una riforma strutturale del codice di procedura penale con importanti normative per avvicinare - direi anche strutturalmente - nuove scelte che la legge organica di riforma processuale renderà necessarie.

Detto questo, vorrei meno ad un obbligo di coerenza e di correttezza verso l'importanza della scelta suggerita dal Comitato ristretto se pretendessi qui di formulare subito le mie conclusioni e le mie osservazioni. Voglio dire che la puntualità degli uffici ha reso possibile un'impresa altrimenti, più che ardua, irrealizzabile, quella cioè di dare ai Commissari un sia pure esiguo margine di tempo per fare una sommaria lettura dell'articolato; e debbo dire che ho seguito con diligenza e attenzione (nonostante i richiami rivoltimi dal relatore) quanto il senatore Gallo ha ritenuto di rappresentarci per arricchire con il suo commento intelligente - come sempre - l'osservazione che poteva derivarsi dalla lettura del documento. Un'osservazione preliminare la debbo però formulare: confesso la mia sostanziale impreparazione a ricevere un impatto così nuovo con una materia la cui lettura attraverso il testo del disegno di legge n. 2137 mi appariva ampiamente diversa. Vorrei dire che, nell'obbligo di una mia meditazione, come meditazione certamente vi è stata nella scelta del Comitato ristretto, nella quale - se mi è consentito - mi riconosco forse più che non nella formulazione prevista dal testo governativo, ravviso una attesa abbastanza vigorosa. La scelta dello schema governativo era in realtà tutt'altra; proprio muovendo dall'idea di dover ampliare l'importanza dei principi costituzionali nella regolamentazione dei provvedimenti

di cattura, limitando quanto più possibile la discrezionalità del giudice ed assoggettandola a presupposti più vincolati in modo da rendere sempre effettiva la funzione di garanzia sostanziale della motivazione, sempre reale e penetrante il controllo demandato agli organi dell'impugnazione, lo schema governativo - dicevo - aveva suggerito una strutturale modifica dell'originaria disciplina della cattura. Quindi, rispetto ad un meccanismo che rendeva compatibili un regime di obbligatorietà ed un regime di facoltatività, l'opzione del disegno di legge governativo era nettamente in favore della prima.

*GALLO, relatore alla Commissione.* Lei ricorderà come, sin dalla mia prima relazione, senatore Vitalone, io abbia concentrato l'attenzione sull'articolo 2 del disegno governativo, dicendo che era questo il punto che comportava una scelta politica che si discostava dalla direttiva n. 59 della legge di delega per il codice di procedura penale, seguendo appunto lo schema proposto dal Governo. Quindi, non è una questione sorta in sede di Comitato ristretto; la mia relazione si è per tre quarti puntualizzata, proprio sull'analisi politico-strutturale e sistematica delle questioni presentate dalla Commissione.

*VITALONE.* Convengo con il relatore che questa scelta certamente costituisce l'aspetto più rilevante, ma è un aspetto che ricalca la prospettiva suggerita dal Governo ed è un aspetto che ritengo sicuramente meritevole della più ampia riflessione. Tuttavia, mi sembra corretto suggerire l'esigenza di una brevissima pausa di riflessione, perchè da questa scelta - come correttamente e puntualmente ha rilevato il Comitato ristretto - deriva una serie di effetti che finiscono per riguardare addirittura altri schemi legislativi che pur sono all'esame della Commissione.

Mi riferisco in particolare all'articolo 376 e all'articolo 372, all'interno dei quali si introducono novità di ordine sostanziale. Mentre pensiamo ai meccanismi per adeguare la cosiddetta legge Mancino-Violante ad una lettura più compatibile dello schema originario che era stato introdotto da un'iniziativa del Senato della Repubblica, non possiamo igno-

rare che quella scelta legislativa si riverbera, in maniera sostanziale e contenutistica, nella scelta che andiamo ad introdurre modificando il regime della obbligatorietà, posto che il paradigma della obbligatorietà sia ancora presente.

Mi pare da condividere per intero l'intuizione che si coglie nell'aggiustamento della norma dell'articolo 2, quando, diversificando sulla disciplina del mandato, si nota l'esistenza di una diversificazione sul piano della gravità degli indizi, laddove la sufficienza degli indizi è la condizione sufficiente (mi si passi la tautologia per la comparazione). Mi pare che sia una novità di rilievo (alla quale, vedo già d'ora, la dottrina dedicherà copiosa attenzione) che introduce un obbligo di motivazione sul rifiuto di emettere certi provvedimenti. Credo di aver letto così la proposta del Comitato ristretto. Pur in presenza di sufficienti e gravi indizi di colpevolezza non si ritiene di esperire il provvedimento limitativo, non ricorrendo le altre ragioni di cautela. Forse mi sarebbe piaciuto, ma certamente è un ottativo, riassumere qui la complessa e delicata tematica del disegno di legge presentato dal Governo nell'ottobre 1983, mirato ad una ridefinizione dei termini della coercizione, con una serie di scelte rilevanti nella economia del disegno di legge istitutivo. Non so se la oblitterazione nello schema del Comitato ristretto di una parte molto importante del disegno di legge governativo presentato alle Camere sia il frutto di una scelta...

*GALLO, relatore alla Commissione.* Ho già detto, collega Vitalone, che mi fermavo alla illustrazione e all'esame degli articoli.

*VITALONE.* Non ho accennato, non potevo accennare, non era corretto che accennassi, che ad una sommaria deliberazione dei profili di novità proposti dal Comitato ristretto, imponendosi qui l'esigenza di una meditazione attenta e compiuta.

Vorrei pregarvi (tenendo conto delle urgenze pressanti che condivido per intero, e che hanno determinato questo incedere abbastanza disordinato del nostro lavoro, se è vero come è vero che abbiamo toccato una mezza dozzina di provvedimenti legislativi e qualche

2ª COMMISSIONE

76° RESOCONTO STEN. (5 febbraio 1987)

parere) di un breve aggiornamento del dibattito per dare lo spazio necessario e sufficiente ad una più adeguata riflessione per una scelta legislativa di questa importanza.

PRESIDENTE. Ringrazio il collega Vitalone del tempo che vorrà dedicare alla riflessione su tale importante problema.

RICCI. Signor Presidente, stiamo compiendo una discussione generale, in questo scorcio di seduta, su una parte di un provvedimento di carattere legislativo che, quando sarà giunto al definitivo esame di questa Commissione in sede redigente, assumerà un valore estremamente organico ed innovativo nello stesso tempo.

Gli articoli che sono oggi sottoposti al primo esame in sede redigente nella nostra Commissione, sorgono sulla base di 3 articoli del disegno di legge n. 2137, presentato dal ministro Rognoni, che è al nostro esame.

Credo che sia sufficiente tale confronto numerico per rendersi conto di quanto incisivamente, come già in altre occasioni è avvenuto nella nostra Commissione, abbia lavorato il Comitato ristretto, con il contributo, intendo segnalarlo, di grandissima rilevanza e importanza, fornitoci dai funzionari del Ministero di grazia e giustizia.

Ci stiamo avviando, e non possiamo non marcare questo con grandissima soddisfazione, all'emanazione di un provvedimento organico ed innovativo che risulterà alla fine formato da più di 30 articoli; alcuni li stiamo esaminando adesso; altri sono relativi all'intervento del difensore presso il tribunale della libertà (articoli 4, 5 e 6 del disegno di legge Rognoni) che, come è stato da lei stesso precisato, devono ancora essere sottoposti all'esame del Comitato ristretto e quindi è una proposta in Commissione. L'elaborazione, anche qui del Comitato ristretto, compiuta sulla base del provvedimento Martinazzoli (disegno di legge n. 254, presentato nell'ottobre 1983), ha già condotto ad una elaborazione che comprende 11 articoli. Pertanto arriveremo ad un articolato di oltre 30 articoli, in cui verranno affrontate questioni certamente connesse, con la necessità e l'opportunità di arrivare ad un unico disegno di legge di grandissima rilevanza.

Credo che dovremmo avere presente il quadro complessivo di questo intervento legislativo per coglierne la portata; per il suo spessore, rappresenta un intervento legislativo in ordine al quale sono necessarie e opportune pause di riflessione, come anche richiesto dal senatore Vitalone. Ma è anche necessario che il Parlamento e, in particolare la nostra Commissione ed il Senato, marchino tale volontà di innovazione.

Dal punto di vista legislativo ed istituzionale, signor Presidente, se riuscissimo, nella settimana successiva alla approvazione del codice di procedura penale che è diventato, per lo meno come legge-delega, legge dello Stato, con questo provvedimento, che è certamente una anticipazione dello stesso codice, daremo un segno, fra Camera e Senato, di volontà di riforma, che acquista veramente un carattere confortante e positivo, nonché un carattere di invito.

Perché quali sono i terreni sui quali noi ci accingiamo ad innovare fortemente? Una riconduzione dell'organo monocratico inquirente ad una funzione più vicina a quella prefigurata dal codice di procedura penale mediante la sottrazione di una serie di poteri decisori nelle materie più delicate. Sottrarre al pubblico ministero ed al pretore il potere di cattura, significa evidentemente farne un organo che proprio assommando in se stesso la potestà di decisione circa beni delicatissimi, i più delicati della persona umana, tendono a renderlo più simile a come il pubblico ministero, sia presso la pretura sia presso gli altri organi giudiziari, è configurato nel nuovo processo, naturalmente con tutte le verifiche, le impugnazioni, su cui non è il caso di soffermarsi perché si tratta di interventi di carattere consequenziale a questa sottrazione del potere di cattura al pubblico ministero ed al pretore. Nell'altro provvedimento, quello che stiamo esaminando qui, vi è la esclusione - il che è perfettamente conforme alla delega - del concetto della obbligatorietà dell'emissione del mandato di cattura, sia pure in una forma responsabile che è di avvicinamento alla delega, o meglio di avvicinamento al nuovo codice, che del resto non può essere un avvicinamento radicale fino al momento in cui il testo del nuovo codice non è redatto. Infatti,

non possiamo ancora vedere al cento per cento quella che sarà la traduzione della delega in codice di procedura penale, che è il lavoro al quale la Commissione parlamentare deve accingersi. Quindi credo sia giusto aver operato un passo prudente di avvicinamento ai principi della delega attraverso l'eliminazione del mandato di cattura obbligatorio, con ciò profondamente innovando la proposta del Governo, e tuttavia mantenendo una caratteristica di rigore per determinate tipologie di reato, quali quelle attualmente comportanti il mandato di cattura obbligatorio, altrimenti si sarebbe potuta marcare una volontà diversa da quella configurata nel codice di procedura penale, cioè nella delega per il nuovo processo penale.

Altro principio fondamentale è una più rigorosa e puntuale identificazione dei presupposti che consentono l'emissione del mandato di cattura che adesso è sempre e soltanto facoltativo ed inoltre la restrizione dell'ambito dei casi di emissione del mandato di cattura con una modifica, abbastanza marginale però significativa nel contenuto concreto, che tende ad allineare i casi minimali, per così dire, che consentono l'emissione del mandato di cattura facoltativo, a quelli previsti dalla delega al nuovo codice di procedura penale.

Terzo punto di intervento è quello relativo alla presenza del difensore davanti al tribunale della libertà, così come espressamente prevede la delega per il nuovo processo penale. Io credo che l'aver semplicemente enunciato le materie di questo intervento di carattere legislativo ne dia immediatamente la dimensione e qui direi che la discussione generale investe anche parti che materialmente non sono state ancora condotte ad esame della nostra Commissione in sede redigente.

Credo significativo che, rispetto a più di metà di questo intervento, siamo già in grado di passare all'esame dell'articolato, e sarà opportuno farlo, anche per venire incontro alle richieste del senatore Vitalone, nella settimana prossima, in modo da approntare definitivamente anche il resto dell'articolato che è già pronto ma sul quale occorre un'ultima verifica da parte del Comitato ristretto; io credo che in definitiva vadano maturando le condizioni per un intervento,

che una volta di più si sta realizzando con piena concordanza dei tempi. A questo proposito devo lamentare in via generale che dei lavori del Comitato ristretto non vi sia traccia; forse è un male perchè in questo modo noi non possiamo dare, signor Presidente, piena contezza del grande impegno di lavoro che vi è stato. Questo è impossibile, lo sappiamo; molto spesso il lavoro svolto in Comitato ristretto è il lavoro più importante che si svolge in Parlamento ed in particolare ne abbiamo una positiva esperienza in questa legislatura; si è fatto un lavoro estremamente importante che non viene documentato, d'altra parte la non documentazione dei lavori del Comitato ristretto può presentare un aspetto positivo, perchè consente una maggiore informalità dei contatti, dei lavori, degli approcci successivi ai problemi e così via, ma questa mancanza di documentazione non significa che non debba, proprio in questa Commissione, essere richiamato il grande dibattito che si è svolto in Comitato ristretto, l'apporto di idee che è venuto da parte di tutti i componenti del Comitato ristretto, il modo come ci si è avvicinati alle scelte innovative che sono state poi tradotte nel testo del Comitato ristretto per iniziativa di tutti i senatori che fanno parte del comitato stesso, ciascuno dei quali ha dato un contributo estremamente significativo, tanto che possiamo dire che riconoscendoci nella relazione del collega, professor Gallo, noi ci riconosciamo in una relazione frutto di un lavoro corale e collettivo. Quindi ritengo che dobbiamo marcare una volta di più il significato istituzionale di un lavoro di questo genere che riesce, attraverso approssimazioni successive, a realizzare quella concordanza che marca, in questo particolare campo della giustizia, quel modo di intervenire e di lavorare che noi riteniamo sia giovevole per il consolidamento del nostro sistema, direi della nostra democrazia, dato che è ormai acquisito che i problemi concernenti la giustizia sono intimamente connessi con la qualità del sistema democratico nel quale ci muoviamo. Ritengo, lo abbiamo ribadito tutti, che l'importanza del contributo che ci è stato dato dai funzionari e dai magistrati per questo lavoro è stata notevole e ci auguriamo, questo ritengo sia estremamente importante dire, nel tempo

più breve possibile di giungere a varare definitivamente, approfittando del fatto che ci troviamo in sede redigente, e che la scelta di tale sede si sta palesando positiva per il modo come stiamo procedendo, un disegno di legge che una volta di più onorerà il Senato, il Parlamento, la nostra Commissione.

**PALUMBO.** Signor Presidente, sarò brevissimo anche per venire incontro alle richieste espresse ed inesprese di taluni colleghi.

Desidero esprimere la soddisfazione del Gruppo liberale per il testo del disegno di legge quale risulta licenziato dal Comitato ristretto; al di là di moderati e specifici emendamenti che pure proporrò e sui quali richiamerò al momento opportuno l'attenzione della Commissione e la benevolenza dei colleghi, credo di poter dire che si tratta di un disegno di legge profondamente innovativo, che va nel senso della tutela della libertà dei cittadini e che rappresenta un'anticipazione significativa di quelle che sono le direttive della delega sul codice di procedura penale qual è stata approvata con un importante lavoro da questo ramo del Parlamento e quale risulta ratificata, senza modifiche, dalla Camera dei deputati.

In questo senso credo che non guasti, vista anche la celerità con la quale si è sin qui lavorato, una piccola pausa di riflessione; esprimo quindi il mio consenso alla richiesta del senatore Vitalone.

**DI LEMBO.** Signor Presidente, intervengo solo per manifestare il consenso soprattutto con l'opera svolta dal Comitato ristretto. Sono d'accordo con il senatore Ricci sul fatto che i Comitati ristretti di questa legislatura hanno fatto sempre un ottimo lavoro, però, non per spirito polemico - e qui accentuo la richiesta del senatore Vitalone - credo che così come ci si vuol rendere conto dei ogni piccola cosa di cui si discute in Commissione, a maggior ragione, visto che questo testo è frutto di profondo lavoro e di concordia da parte di tutti, visto che tutti i membri del Comitato ristretto hanno partecipato all'elaborazione di tale testo, è necessario soddisfare la richiesta del senatore Vitalone pur riconoscendo che il Comitato ristretto ha fatto un ottimo lavoro nel

quale possiamo riconoscerci. Ogni Commissario ha comunque il diritto, se non il dovere, di rendersi conto di quel che si esamina, sia quegli argomenti su cui ci sia stato un preliminare lavoro da parte di elementi molto dotati e stimati di questa Commissione, sia ciò che viene elaborato collegialmente. Quindi, a nome del Gruppo della democrazia cristiana, sono favorevole a tale proposta circa la pausa di riflessione, pur esprimendomi a favore del testo in esame.

**VASSALLI.** Signor Presidente, vorrei esprimere - come ho già fatto questa mattina -, sia pure nel quadro di alcuni rilievi, la mia piena adesione ed il mio consenso dal punto di vista tecnico al lavoro svolto dal Comitato ristretto con l'aiuto e la collaborazione del Ministero. Ora, riveduto il testo integrato con le altre disposizioni, desidero anch'io confermare non solo il mio apprezzamento per il lavoro tecnico-giuridico così egregiamente svolto, ma anche felicitazioni perchè è riuscito in tempi veramente brevi e con grande impegno a condurlo a termine.

**RUSSO.** Signor Presidente, non posso essere elogiatore perchè ho avuto la fortuna di far parte del Comitato ristretto, anche se il mio apporto credo non sia stato determinante ai fini della costruzione di un testo che, più che aggiornativo, è realmente innovativo. Ho preso atto con soddisfazione della volontà comune di attenersi alla direttiva n. 59 della legge di delega per il codice di procedura penale, la quale in un certo senso non poteva non ispirarci e che ha provocato finalmente la cancellazione di uno schema che ormai pesava un po' troppo sulla nostra procedura penale, cioè quello della differenziazione fra obbligatorietà e facoltatività della cattura. Credo che con tale cancellazione e con l'introduzione di vincoli alla discrezionalità del magistrato nel momento in cui adotta provvedimenti sempre gravi, in quanto attengono alla libertà del cittadino, si cancelli in qualche modo quel famoso vuoto dei fini che si accompagnava, sia pure residualmente, a tale distinzione. L'obbligatorietà assumeva cioè una sua finalizzazione non sempre chiara nelle scelte. La modificazione che si intende introdurre restituisce ai

nostri giudici la possibilità di utilizzare un'arma repressiva che di per sé fa sorgere timori, con una liberalità ed una adeguatezza di giustizia tali che - sono sicuro - verrà adoperata con il massimo di saggezza.

Dal momento che ho la parola, e solamente a futura memoria, mi permetto di raccomandare ai colleghi con i quali così bene si è lavorato una leggerissima riconsiderazione relativa al mandato di accompagnamento. Questo è stato costruito o in maniera sostitutiva del mandato di comparizione, oppure in modo da presupporre sempre la gravità degli indizi. Nel momento in cui la parte innovativa è stata così ampia ed ha avuto la conseguenza di restringere il potere di coercizione del magistrato, non dobbiamo avere paura di quelle brevi, ma a volte indispensabili, coercizioni minime che servono di supporto all'attività di accertamento. Lo dico sulla base dell'esperienza di un mestiere che ho esercitato a lungo, quello di giudice istruttore. L'esempio che vorrei portare è quello della ricognizione da disporre su persone che risiedono all'estero. Basta pensare per un momento alla possibilità che un teste fugga per intuire come ciò potrebbe essere determinante per compromettere le sorti del processo. Non chiedo innovazioni sostanziali; consigliererei piuttosto di prevedere che, in casi eccezionali, di particolari necessità istruttorie, il mandato di cattura non sia così strettamente vincolato come il testo in esame prevede.

RICCI. Vorrei però fare una brevissima osservazione. Siccome nel disegno di legge è prevista la possibilità che il mandato di accompagnamento venga emesso in prima battuta allorché il giudice ritiene che il mandato di comparizione possa non sortire il suo effetto, la giustissima preoccupazione del senatore Russo può ritenersi in qualche modo assorbita da questo riferimento, in quanto quei mezzi di coercizione minima ai quali egli giustamente si riferiva, definendoli indispensabili per gli accertamenti di tipo istruttorio, possono sortire in questo modo il proprio effetto.

RUSSO. Faccio però notare che l'ultimo comma dell'articolo 9 si riferisce solo ai casi di

cui all'articolo 253, mentre le necessità cui ho fatto riferimento potrebbero essere estese anche a casi non previsti.

VASSALLI. Signor Presidente, vorrei aggiungere al mio intervento un rilievo tecnico. È stato dimenticato l'articolo 395 del codice di procedura penale. Nell'articolo 21 del testo proposto si propone giustamente di modificare l'articolo 376 del codice di procedura penale; l'articolo 22 si occupa invece dell'articolo 398; ma l'articolo 395 contiene nel suo ultimo comma le stesse identiche fattispecie degli altri due, per cui deve essere anche esso corretto.

GALLO, *relatore alla Commissione*. Sono perfettamente d'accordo. L'articolo 395 riguarda la stessa tipologia di formule di proscioglimento richiamata dagli articoli 376 e 398, per cui anch'esso deve essere modificato per rendere tali articoli correlati fra loro.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al relatore ed al Governo per la replica, intendo precisare che la Commissione sta lavorando in sede redigente e quindi deve rispettare gli articoli del Regolamento che trattano questa materia. Dobbiamo quindi considerare come testo base per i nostri lavori il testo del disegno di legge governativo. Per cui il testo proposto dal Comitato ristretto va considerato come un insieme di emendamenti. La Commissione valuterà successivamente se considerarli sostitutivi o come articoli aggiuntivi presentati formalmente dal relatore a nome del Comitato ristretto.

Quindi debbo ritenere che il relatore, nell'illustrare il testo che è stato redatto dal Comitato ristretto, lo abbia fatto proprio e lo presenti come emendamento del relatore, a nome del Comitato ristretto. Questa è la formula regolamentare. Ecco perchè oggi concludiamo la discussione generale anche per dare un ordine ai lavori sul testo del Governo; manderemo gli emendamenti presentati dal relatore alla Commissione affari costituzionali, perchè esprima il parere per quanto di sua competenza, poichè, essendoci notevoli proposte di modifica, è giusto sentire il suo parere. Diamo tempo a chi ha presentato



emendamenti, e al Comitato ristretto, attraverso il relatore, di avere un momento di riflessione, per passare poi all'esame dell'articolato, nel corso del quale la riflessione porterà all'accoglimento o meno degli emendamenti.

RICCI. Signor Presidente, va benissimo tutto ciò che lei ha detto, ma non possiamo ritenere di avere ancora esaurito il testo del Governo in quanto dobbiamo ancora valutare gli articoli 4, 5 e 6.

GALLO, *relatore alla Commissione*. Il Presidente proponeva di esaminare intanto gli emendamenti proposti dal Comitato ristretto, ma non so se la richiesta, dal punto di vista procedurale, sia accettabile. Stando così le cose proporrei che l'emendamento presentato dal senatore Vassalli, gli emendamenti del senatore Palumbo, nonché l'emendamento del relatore, a proposito delle ragioni processuali, fossero già consacrati, in modo che se poi la Commissione li accetterà, il testo fosse comprensivo anche del parere della 1<sup>a</sup> Commissione.

PRESIDENTE. La Presidenza intendeva soltanto chiarire l'ordine dei lavori, che non pregiudica ripensamenti e riflessioni.

GALLO, *relatore alla Commissione*. Ringrazio i colleghi per la considerazione che hanno voluto riservare per i lavori del Comitato ristretto e ringrazio soprattutto i membri del Comitato ristretto e il Governo, rinnovo i ringraziamenti per i colleghi della Commissione che hanno lavorato con solerzia più che notevole, e con grande intelligenza.

Vorrei, al proposito, riprendere puramente una notazione che mi faceva in confidenza l'amico senatore Ricci che molto probabilmente non è la prima volta che questo accade,

durante un certo lavoro. Il risultato al quale siamo pervenuti ha un'ampiezza assai maggiore di quella che ci potevamo prefiggere quando ci siamo affacciati alla lettura del disegno di legge mandato dal Governo, perchè viene a costituire, soprattutto come è stato con il disegno di legge Martinazzoli, a proposito del potere di cattura, un *corpus* che costituisce uno dei capitoli più importanti di quello che ci auguriamo abbia ad essere presto il codice di procedura penale.

FRASCA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Vorrei ringraziare, a nome del ministro Rognoni e mio personale, i colleghi del Comitato ristretto per il lavoro che è stato svolto.

Si tratta di un lavoro di grande spessore intellettuale e di grandezza giuridica non sempre riscontrabile nella nostra attività di ogni giorno. Vorrei esprimere i miei complimenti vivissimi al collega relatore, che ha trasfuso nel lavoro e nell'azione il prodotto del suo acume giuridico.

Il Governo si riconosce nella filosofia di questo articolato che richiama il disegno di legge da esso presentato e, per le eventuali osservazioni che voleva fare in merito ai singoli articoli, si concede anch'esso una pausa di riflessione.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione congiunta dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 18,05.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO