

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GRECO, LA LOGGIA, SCHIFANI, PERA, CENTARO, PASTORE, SCOPELLITI, ASCIUTTI, AZZOLLINI, BALDINI, BETTAMIO, BUCCI, CAMBER, CONTESTABILE, CORSI ZEFFIRELLI, D'ALÌ, DE ANNA, DI BENEDETTO, FILOGRANA, GAWRONSKI, GERMANÀ, GRILLO, LASAGNA, LAURIA Baldassare, LAURO, MAGGIORE, MANCA, MANFREDI, MANIS, MELUZZI, MUNDI, MUNGARI, NOVI, PIANETTA, RIZZI, SCOGNAMIGLIO, SELLA, TERRACINI, TOMASSINI, TONIOLLI, TRAVAGLIA, VEGAS, VENTUCCI, VERTONE, LOIERO e CIRAMI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 1997

Modifiche degli articoli 291 e 309 del codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 24 e l'articolo 27 della Costituzione proclamano rispettivamente l'inviolabilità del diritto alla difesa in ogni stato e grado del procedimento e la presunzione di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

Ancor più decisamente si esprime in tal senso l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'applicazione piena di tali principi escluderebbe la legittimazione di qualsiasi forma di misura cautelare adottata prima di una sentenza di condanna e a maggior ragione quando il soggetto passivo non sia stato preventivamente interrogato.

Senonchè, le stesse Carte fondamentali autorizzano in casi di eccezionale urgenza e necessità le misure cautelari.

Il nostro ordinamento nel disciplinare la materia si ispira fundamentalmente alla verifica della stretta necessità del sacrificio imposto ad un soggetto assistito dalla presunzione di non colpevolezza.

Su questa linea si è mosso il nuovo codice di procedura penale con l'attenersi al principio di giurisdizione, secondo il quale spetta in via esclusiva al giudice il potere di provvedere sulle misure cautelari, su richiesta del pubblico ministero, che ai sensi dell'articolo 291 è tenuto a presentare al giudice competente gli elementi su cui la richiesta si fonda.

Purtroppo, sul piano pratico il ricorso alle misure cautelari, particolarmente a quelle coercitive che sono quelle maggiormente afflittive, da eccezionale sembra essere divenuto ordinario e il controllo di garanzia da parte del giudice sulle richieste del pubblico ministero è stato quasi sempre scarso, se non inesistente.

L'intervento dell'organo giurisdizionale, chiamato a decidere sulle esigenze cautelari

senza conoscere la reale portata delle indagini e sulla base della sola documentazione che il pubblico ministero ritiene di consegnargli, oltre ad essere episodico, non ha costituito un reale filtro alle richieste della procura.

E le conseguenze sono state inutilmente pesanti e dannose, soprattutto nei casi in cui l'applicazione della misura cautelare non era strettamente necessaria.

L'impressionante numero di soggetti sottoposti a misure cautelari e che vengono poi prosciolti in giudizio deve far seriamente riflettere.

L'esigenza di trovare dei correttivi all'abuso o delle misure che comunque tutelino più efficacemente il diritto al contraddittorio e, quindi, ad una reale difesa, è fortemente e da lungo tempo avvertita. Il problema è stato attentamente affrontato anche dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

Vi è stata un'ampia convergenza sulla necessità di costituzionalizzare nella seconda parte della nostra Carta taluni principi per rendere più concreta l'attuazione di quelli contenuti nella prima parte, quali quelli che sono stati sopra ricordati.

È stato così approvato dalla Bicamerale un riformato articolo 131 nel quale, tra l'altro, è previsto che i provvedimenti che limitano i diritti e le libertà della persona devono essere adottati esclusivamente dai giudici nei soli casi e modi previsti dalla legge e in contraddittorio tra la parti; e, inoltre, che «la legge assicura che la persona accusata di un reato... abbia la facoltà di interrogare o far interrogare le persone da cui provengono le accuse a suo carico; abbia la facoltà di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a discarico nelle stesse condizioni di quelle di accusa e l'acqui-

zione di ogni altro mezzo di prova a suo favore».

Si tende, quindi, a costituzionalizzare il principio del contraddittorio, a cominciare dal diritto dell'accusato ad essere interrogato.

Anche il legislatore ordinario è su questa linea.

Il recente disegno di legge licenziato in sede deliberante dalla Commissione giustizia del Senato in data 10 luglio 1997, dopo aver, con l'articolo 1, modificato il reato di abuso d'ufficio, con il successivo articolo 2 ha introdotto modifiche di ordine procedimentale.

Oltre ad essere stata introdotta negli articoli 416 e 555 la nullità di carattere generale della richiesta di rinvio a giudizio e del decreto di citazione a giudizio «se non preceduti dall'invito a presentarsi per rendere l'interrogatorio», per la sola misura interdittiva di cui all'articolo 289 del codice di procedura penale, è stato previsto che «nel corso delle indagini preliminari, prima di decidere sulla richiesta del pubblico ministero di sospensione dell'esercizio di un pubblico ufficio o servizio, il giudice procede all'interrogatorio dell'indagato con le modalità indicate agli articoli 64 e 65».

Una modifica quest'ultima che in sede di seconda lettura, pur apprezzata nel suo chiaro intento di maggior garantismo, ha dato luogo a non poche perplessità, risultando difficilmente condivisibile la limitazione del principio del giusto contraddittorio ad una sola delle misure cautelari personali e non, oltre che alle altre due di natura «interdittiva» del capo III del libro IV (sospensione della potestà genitoriale e divieto temporaneo di esercitare determinate attività professionali o imprenditoriali), anche a tutte le misure «coercitive» del capo II, tenuto conto che l'abuso si è registrato proprio in questo settore e che sono queste ultime le misure di maggiore afflittività e con le più dannose conseguenze.

Da più parti si è tentato di rimediare alla ingiustificata disparità mediante la presentazione di emendamenti, che, però, in parte

sono stati ritirati e in parte, sebbene nel merito positivamente valutati dalla maggior parte dei commissari, alla fine non sono risultati accolti.

Tra l'esigenza di migliorare un testo modificato dalla Camera dei deputati rispetto a quello approvato dal Senato l'8 ottobre 1996 e quella di dare finalmente attuazione alla tanto attesa nuova disciplina dell'articolo 323 del codice penale, è prevalsa la seconda, anche in forza della valutazione che sarebbe stato meglio affrontare una più completa rivisitazione del procedimento applicativo delle misure cautelari con una separata diversa iniziativa legislativa.

Ecco così spiegate le buone ragioni del presente disegno di legge, che parte dalla esposta necessità di innovare profondamente la materia, introducendo il contraddittorio tra le parti prima della emissione di una qualsiasi misura cautelare.

In tal modo il giudice ha la possibilità di acquisire anche elementi forniti dalla difesa che potrebbero essere rilevanti al fine di evitare l'applicazione di una misura che potrebbe risultare eccessivamente afflittiva e vessatoria.

È evidente che se da una parte il principio del contraddittorio deve essere garantito a tutti i casi di misure cautelari personali, dall'altra la sua applicazione deve tener conto di eventuali particolari specificità di talune di esse.

In considerazione di ciò, per tutte le richieste riguardanti misure diverse da quelle degli articoli 284 e 285 del codice di procedura penale si è ritenuto di intervenire con l'articolo 1 per aggiungere un comma 1-bis all'articolo 291; una modifica questa che, comprendendovi l'ipotesi prevista, viene a sostituire il comma 1 dell'articolo 2 della citata legge che al momento è in attesa di entrare in vigore.

Per le misure coercitive degli arresti domiciliari e della custodia in carcere, invece, si è ritenuto introdurre una specifica nuova disciplina che, oltre a prevedere una dettagliata procedura applicativa, apporta oppor-

tune modifiche ai commi 9 e 10 dell'articolo 309 del codice di procedura penale.

Con l'articolo 2 viene introdotto l'articolo 291-bis che prevede che ove il pubblico ministero voglia richiedere la misura cautelare personale debba provvedere al fermo provvisorio dell'indagato cui deve consegnare la propria richiesta con le motivazioni che la giustificano.

Entro ventiquattro ore dal fermo il pubblico ministero presenta al giudice la sua richiesta di custodia cautelare motivata.

Entro le successive ventiquattro ore il giudice fissa l'udienza. Tale udienza si svolge in camera di consiglio in contraddittorio tra le parti. Il giudice, udite le motivazioni del pubblico ministero, procede all'interrogatorio dell'indagato e ascolta il difensore. In udienza il giudice svolge anche attività istruttoria necessaria al fine di procedere alla valutazione della richiesta del pubblico ministero.

La decisione è presa con ordinanza.

Tale procedimento, rispondente al rispetto delle garanzie del cittadino, dovrebbe avere anche un effetto deflativo, in quanto il pubblico ministero costretto alla verifica in contraddittorio della propria richiesta, dovrebbe chiedere l'esecuzione della misura cautelare solo nei casi in cui essa sia obiettivamente necessaria e giustificata.

L'articolo 3, che reca modifiche all'articolo 309 del codice di procedura penale, è finalizzato ad evitare l'indebita o strumentale protrazione delle misure coercitive, con la previsione della decadenza della misura disposta quando il giudice del riesame non abbia deciso entro dieci giorni dal momento in cui il riesame è stato richiesto, e quando l'autorità procedente non abbia inviato al giudice del riesame tutti gli elementi sulla base dei quali la richiesta di applicazione della misura cautelare è fondata, nonché tutti gli elementi sopravvenuti a favore dell'indagato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

All'articolo 291 del codice di procedura penale, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-*bis*. Nel corso delle indagini preliminari, prima di decidere sulla richiesta del pubblico ministero di misure cautelari personali diverse da quelle di cui agli articoli 284 e 285, il giudice procede all'interrogatorio dell'indagato, con le modalità indicate agli articoli 64 e 65».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 291 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«Art. 291-*bis*. - 1. Quando deve richiedere la misura della custodia cautelare o degli arresti domiciliari, il pubblico ministero procede al fermo provvisorio dell'imputato al quale consegna la propria richiesta e gli elementi su cui questa si fonda.

2. Entro ventiquattro ore dal fermo disposto a norma del comma 1, il pubblico ministero presenta al giudice la propria richiesta unitamente agli elementi sui cui questa si fonda.

3. Il giudice fissa l'udienza non oltre ventiquattro ore dalla presentazione della richiesta del pubblico ministero, dandone avviso al pubblico ministro ed al difensore.

4. L'udienza si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria del pubblico ministero e del difensore dell'imputato.

5. Il pubblico ministero indica i motivi a sostegno della propria richiesta. Il giudice procede all'interrogatorio dell'imputato. Successivamente, prende la parola il difen-

sore che espone la sua difesa. Nel corso dell'udienza le parti possono produrre documenti e chiedere l'audizione di testimoni e di consulenti tecnici o l'interrogatorio delle persone indicate nell'articolo 210. Il giudice ammette le prove richieste dalle parti quando ne risulti la manifesta decisi- vità ai fini della valutazione della richiesta del pubblico ministero. L'audizione e l'in- terrogatorio richiesti dalle parti sono con- dotti dal giudice. Il pubblico ministero ed il difensore possono porre domande.

6. Al termine dell'udienza il giudice emette l'ordinanza a norma dell'articolo 292».

Art. 3.

Il comma 9 e 10 dell'articolo 309 del co- dice di procedura penale sono sostituiti dai seguenti:

«9. Entro dieci giorni dalla presentazione della richiesta di riesame il tribunale, se non deve dichiarare l'inammissibilità della richiesta, annulla, riforma o conferma l'or- dinanza oggetto del riesame decidendo an- che sulla base degli elementi addotti dalle parti nel corso dell'udienza. Il tribunale può annullare il provvedimento impugnato o ri- formarlo in senso favorevole all'imputato anche per motivi diversi da quelli enunciati, ovvero può confermarlo per ragioni diverse da quelle indicate nella motivazione del provvedimento stesso.

10. Se tutti gli atti indicati nel comma 5 non sono inviati al giudice competente per il riesame o se non sono trasmessi nei ter- mini indicati nel medesimo comma 5, l'or- dinanza che dispone la misura coercitiva perde di efficacia. L'ordinanza che dispone la misura coercitiva perde altresì efficacia se la decisione sulla richiesta di riesame non interviene entro il termine prescritto dal comma 9».

