

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori COCO, BARTOLOMEI, DE VITO, DE GIUSEPPE, DE CAROLIS, AGRIMI, CALARCO, CARRARO, DEL NERO, DI LEMBO, LAPENTA, ORLANDO, PATRIARCA, ROSI, SICA, VALIANTE e VITALONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 OTTOBRE 1979

#### Disposizioni sull'istituzione dei tribunali della libertà e sulla impugnazione dei provvedimenti relativi alla libertà personale dell'imputato

ONOREVOLI SENATORI. — Riproponiamo un disegno di legge della passata legislatura.

1. — Una riflessione pacatamente critica sulla nostra giustizia penale dimostra che i provvedimenti sulla libertà personale, emanati in fase istruttoria, hanno, sia per l'imputato che per la società, un significato molte volte più rilevante delle stesse sentenze definitive. Infatti, queste generalmente vengono emanate in tempi così assurdamente lunghi da alterare tutti i molteplici significati della condanna e dell'assoluzione. Invece i mandati e gli ordini di cattura e in generale i provvedimenti sulla libertà provvisoria hanno un duplice rilievo più drammatico ed efficace: come pena (non tecnicamente, ma sostanzialmente) subito inflitta e sofferta ovvero, almeno per l'immediato e spesso per lungo tempo, evitata e come misura che può garantire o mettere in pericolo la sicurezza sociale contro imputati particolarmente pericolosi.

Tale situazione contrasta, anzitutto, con il fondamentale principio di civiltà giuridica

recepito e ribadito dalla nostra Costituzione con l'enunciato che l'imputato non è considerato colpevole fino alla condanna definitiva; determina, inoltre, una discrasia ancora più evidente con l'apparato di garanzie spesso eccessive e quasi sempre eccessivamente formalistiche che salvaguardano i diritti e le esigenze dell'imputato e dei suoi difensori in ogni fase e grado del processo. Perciò, nella nostra concreta esperienza processuale, ad un sistema eccessivamente e formalisticamente garantistico, fanno da assurdo ma reale contrappunto i molteplici provvedimenti relativi alla libertà personale dell'imputato, i quali, pur incidendo nella sfera più delicata dei diritti fondamentali del cittadino e interessando ampiamente la sicurezza collettiva, vengono emanati con ampia discrezionalità e secondo criteri assai differenziati e sono sottoposti soltanto a controlli tardivi e quindi in sostanza inefficaci per salvaguardare l'imputato e la società dalle conseguenze di eventuali errori di valutazione o di interpretazione. In conclusione, l'attuale

normativa, in grave contraddizione con i principi garantistici del sistema, non tutela i diritti di libertà del cittadino, che invece debbono essere adeguatamente garantiti anche quando — come nell'attuale situazione — sono preminenti le richieste e le esigenze di sicurezza e di difesa sociale; ma non tutela neppure tali esigenze dato che, di fronte ad eventuali eccessive indulgenze nella concessione di libertà provvisoria, un controllo immediatamente correttivo è attualmente possibile soltanto nelle imputazioni di particolare pericolosità sociale.

2. — In un processo compiutamente accusatorio, anche in materia di provvedimenti sulla libertà personale dell'imputato, dovrebbero essere nettamente distinti i due momenti della iniziativa e della decisione. Nella situazione attuale, non ritenendosi opportuno avanzare progetti di ampia riforma in attesa della promulgazione del nuovo codice processuale, si debbono individuare le esigenze immediate e indilazionabili, predisponendo i correttivi minimi necessari, che, a loro volta, dovrebbero anticipare, sia pure parzialmente, la riforma generale, confermandone lo spirito informatore e le direttive qualificanti.

A nostro parere, le esigenze più sentite in materia di libertà personale sono oggi quelle del controllo — principio fondamentale di civiltà e di logica processuale che non implica alcuna sfiducia nei confronti della magistratura e dei singoli magistrati — e di una coerenza interpretativa e applicativa che corregga l'attuale eccessiva frammentazione degli indirizzi dei magistrati — pubblici ministeri, giudici istruttori e pretori — competenti a decidere sulla libertà personale degli imputati.

Fra gli strumenti ipotizzabili per realizzare questi scopi sono stati esaminati: 1) l'attribuzione del potere di decidere ad un organo diverso da quelli requirente e inquirente cui compete l'iniziativa; 2) l'attribuzione a tale organo di un potere generale e necessario di ratifica su ogni atto relativo alla libertà personale; 3) un'ampia facoltà di impugnazione di fronte ad un organo giudiziario autonomo nei confronti di tutti i prov-

vedimenti relativi alla libertà personale da qualunque magistrato emanati.

Il primo sistema pone problemi pratici assai complessi e difficilmente superabili nell'attuale sistema processuale, perchè si avrebbe, di fronte al giudice dell'impugnazione, un regolare contraddittorio, contrastante con il segreto istruttorio e con le esigenze di speditezza nell'istruttoria; si avrebbe insomma un ulteriore appesantimento dell'istruttoria, eccessivo rispetto allo scopo.

Il secondo amplierebbe il procedimento di emanazione di tali provvedimenti in maniera anomala rispetto all'attuale sistema dei controlli giurisdizionali e, in pratica, dovendo funzionare anche in mancanza di impugnazione, aggraverebbe, qualche volta inutilmente, il normale corso dell'istruzione.

Per tali considerazioni, lo strumento più corretto e adeguato all'attuale sistema è apparsa l'impugnabilità, da parte sia dell'imputato che del procuratore della Repubblica e del procuratore generale, di tutti i provvedimenti relativi alla libertà personale, di fronte ad un giudice diverso e distinto dai magistrati inquirenti e requirenti. In tal modo si mantengono inalterati i principi fondamentali del controllo fra gli organi e sugli atti giurisdizionali, ma, nello stesso tempo, si rende questo controllo più coerente e univoco di quelli attuali e più efficace del ricorso in Cassazione (che, peraltro, in obbedienza al principio costituzionale, rimane contro le decisioni del giudice).

Il giudice più adeguato per tali impugnazioni sembra il tribunale, almeno per due motivi: 1) perchè tale giudice apporta, in sede di revisione di provvedimenti monocratici, quei contributi di ponderatezza e di oculatezza che si ritengono pacificamente requisiti propri della collegialità; 2) perchè, attribuendo la competenza sull'impugnazione ad un giudice completamente distinto da quelli che conducono l'istruttoria, si realizza — sia pure in sede di impugnazione od istanza di parte — quella separazione tra il momento dell'iniziativa e quello della decisione che dovrebbe aprire la via ad un processo democratico e accusatorio, ma nello stesso tempo idoneo a garantire le esigenze di sicurezza e di difesa della società.

In tale dimensione — in conformità con la struttura dell'attuale sistema processuale e con le esigenze del segreto istruttorio — l'impugnazione non può riguardare il merito del provvedimento, ma soltanto l'esistenza, nella motivazione, di quelle condizioni che per legge ne permettono l'emanazione nonchè la correttezza logica e sostanziale del ragionamento che lo sorregge.

Si deve in proposito anche avvertire che, se per ogni provvedimento sulla libertà personale si instaurasse un apposito processo sostanzialmente esteso al merito e formalmente condotto con un regolare contraddittorio, si dilaterrebbe, oltre gli attuali lunghissimi tempi, la durata dei processi e la sentenza definitiva diventerebbe sempre più una mera ipotesi formale in pratica difficilmente realizzabile; si cadrebbe così in uno di quegli eccessi di supergarantismo che, togliendo ogni pratica realizzabilità alle riforme, le vanifica e spinge subito dopo a correttivi di segno opposto.

3. — Bisogna ammettere che il presente disegno di legge rischia di allungare ulteriormente la durata dei processi e creerà difficili problemi di riorganizzazione degli uffici giudiziari.

Sul primo punto si deve formulare l'auspicio che il procedimento nell'attuazione pratica sia rapido ed essenziale come lo vuole la legge e che si evitino interpretazioni che ne snaturino il significato. In ogni caso i valori di libertà e di sicurezza sociale, che si perseguono, giustificano un costo, anche se molto alto, qual è il pericolo di tempi processuali ancora più lunghi degli attuali.

Per quanto attiene alla necessaria riorganizzazione degli uffici giudiziari, si può prevedere che all'aumento di carico dei tribunali corrisponderà una diminuzione di quello delle sezioni istruttorie e che i relativi spostamenti saranno tempestivamente realizzati con opportuni provvedimenti amministrativi del Consiglio superiore della magistratura anche senza apposita normativa legislativa.

4. — Passando a brevi chiarimenti per alcuni articoli, si deve avvertire che la loro

redazione ha ubbidito all'esigenza di enunciare, con la massima semplicità ed essenzialità possibile, l'imperativo legislativo, evitando ogni problematica dogmatica e dottrina che avrebbe potuto sorgere specialmente per classificare di legittimità o di merito le impugnazioni da questa legge disciplinate. Si deve anche chiarire che gli articoli 1, 2, 3 e 7 contengono disposizioni generali da applicare a tutte le ipotesi specifiche.

La sezione o le sezioni previste dal primo comma dell'articolo 1 sono ordinarie, perchè, in caso contrario (sezione o sezioni speciali, con competenza esclusiva distinta da quella delle altre sezioni ordinarie), sarebbe stata difficile la loro istituzione nei piccoli tribunali e sarebbero sorti conflitti di competenza interni ad uno stesso tribunale che invece è opportuno evitare.

La limitata rotazione indicata dal secondo comma serve a contemperare le esigenze della continuità con quelle della evoluzione dell'interpretazione; serve pure ad evitare che le stesse persone per troppo tempo esercitino una funzione tanto delicata.

Il terzo comma introduce un sistema che, in conformità al significato più pregnante dell'articolo 25 della Costituzione, toglie al dirigente dell'ufficio il potere di scegliere il giudice che di volta in volta deve decidere.

Le disposizioni dei commi quarto, quinto e sesto dell'articolo 4 servono ad accelerare lo svolgimento del procedimento, ritenendo le esigenze di celerità e di essenzialità in questa fase preminenti su quelle di approfondito esame nel merito, come già si è precedentemente chiarito.

Anche il termine più lungo previsto dal settimo comma è stato fissato per tale scopo e considerando che ogni nuovo atto porta ad un riesame più complesso del primo.

Il procedimento previsto dall'articolo 5 è necessario e insostituibile nell'economia del presente disegno di legge per le esigenze di sicurezza e di difesa sociale, come si è ampiamente chiarito. Esso è complesso e può sembrare macchinoso, perchè può accadere che l'imputato venga scarcerato per concessione della libertà provvisoria, poi nuovamente incarcerato per ordine provvisorio di arresto del pubblico ministero e poi ancora

scarcerato per mancata ratifica di tale ordine. Tuttavia, non è stato possibile formulare un procedimneto meno macchinoso, essendo apparso eccessivo, attribuendo alla impugnazione effetto sospensivo, condizionare la scarcerazione alla mancata impugnazione del pubblico ministero. Peraltro la espressione « ove sia indispensabile per le esigenze dell'istruttoria in corso » deve essere interpretata nel senso che l'ordine prov-

visorio di arresto è legittimo soltanto se in sua mancanza si determini un danno certo, grave e irreparabile per l'istruttoria. Anche se per correttezza grammaticale si sono evitate quelle espressioni generalmente utilizzate per enfatizzare la volontà legislativa — come per esempio « assolutamente indispensabile » —, la *mens legis* è chiara e si desume dal significato più esteso e pregnante della parola « indispensabile ».

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

Presso ogni tribunale sono istituite una o più sezioni ordinarie per giudicare sulle impugnazioni proposte ai sensi della presente legge.

Tali sezioni debbono essere composte in modo da funzionare continuativamente. In esse dovrà altresì attuarsi, compatibilmente con le esigenze del tribunale, una rotazione biennale attraverso la sostituzione del componente che abbia maturato il periodo di maggiore permanenza nella sezione.

Tutte le impugnazioni previste dalla presente legge debbono essere rivolte al tribunale.

In caso di più sezioni istituite ai sensi della presente legge, il presidente del tribunale, di concerto con il consiglio giudiziario, predetermina i criteri per assegnare ogni impugnazione automaticamente a ciascuna sezione.

### Art. 2.

Durante la fase istruttoria, l'imputato, anche personalmente, il procuratore della Repubblica ed il procuratore generale presso la corte d'appello possono impugnare tutti i provvedimenti, da qualsiasi magistrato emessi, relativi alla libertà personale dell'imputato.

Sono rispettivamente competenti per territorio, ai sensi della presente legge, il procuratore della Repubblica, il procuratore generale presso la corte d'appello e il tribunale nel cui ambito di competenza territoriale ha sede il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato.

#### Art. 3.

Ogni provvedimento relativo alla libertà personale deve essere immediatamente, oltre che notificato all'imputato, comunicato al procuratore della Repubblica ed al procuratore generale.

#### Art. 4.

Quando il mandato di cattura è obbligatorio, può essere impugnato nel termine di otto giorni da quello della notifica, se dalla motivazione del provvedimento non risulta l'esistenza di sufficienti indizi o se esso è emesso al di fuori dei casi previsti dalla legge.

Quando il mandato di cattura è facoltativo, può essere impugnato nello stesso termine, nei casi in cui dalla motivazione del provvedimento non risulta l'esistenza delle condizioni che lo legittimano, ovvero la motivazione è insufficiente o si basa su evidente travisamento dei fatti.

L'atto di impugnazione deve contenere contestualmente l'indicazione dei motivi sui quali essa si fonda.

Il tribunale deve decidere entro otto giorni dalla ricezione dell'atto di impugnazione.

Dopo la presentazione dell'impugnazione le parti non possono addurre ulteriori motivi nè memorie se non per fatti sopravvenuti.

Ove tali motivi o memorie non si fondino su fatti sopravvenuti, il presidente della sezione li dichiara inammissibili con provvedimento non impugnabile.

In casi di motivi o memorie presentati dopo l'impugnazione e non dichiarati inammissibili, il termine per la decisione è di quindici giorni da quello della presentazione dell'ultimo atto di parte.

Il procedimento previsto dal presente articolo non sospende nè modifica la istrutto-

ria in corso. Tuttavia, in caso di impugnazione proposta dall'imputato, non può essere esaminata l'istanza di libertà provvisoria fino alla scadenza dei termini previsti dai commi quarto e settimo del presente articolo.

#### Ar. 5.

Contro i provvedimenti che concedono la libertà provvisoria in fase istruttoria ovvero dispongono la scarcerazione ai sensi dell'articolo 269 del codice di procedura penale, il procuratore della Repubblica e il procuratore generale presso la corte di appello possono proporre impugnazione nel termine di tre giorni dalla data della comunicazione.

Anche al di fuori dei casi in cui l'impugnazione del pubblico ministero ha effetto sospensivo, ove sia indispensabile per le esigenze dell'istruttoria in corso ovvero vi sia evidente pericolo di fuga, il procuratore della Repubblica e il procuratore generale possono, contestualmente all'impugnazione, ordinare, con provvedimento motivato, l'arresto provvisorio dell'imputato.

Se il tribunale non lo convalida nel termine di tre giorni dall'esecuzione, l'imputato deve essere immediatamente scarcerato se non detenuto per altra causa.

#### Art. 6.

Quando la concessione della libertà provvisoria ovvero la scarcerazione prevista dall'articolo 269 del codice di procedura penale sono sottoposte alle condizioni rispettivamente indicate dagli articoli 282 e seguenti e dal secondo comma dell'articolo 269 dello stesso codice, l'impugnazione può essere proposta nel termine di otto giorni, se manca ogni motivazione sull'imposizione delle condizioni o la motivazione si basa su evidente travisamento dei fatti.

#### Art. 7.

Tutte le impugnazioni presentate ai sensi della presente legge avverso lo stesso prov-

vedimento vengono trattate insieme e decise con unica ordinanza motivata. Contro di questa è ammesso soltanto ricorso in Cassazione per violazione di legge.

Tale ordinanza:

se accoglie l'impugnazione presentata ai sensi dell'articolo 4, ordina la scarcerazione immediata dell'imputato se non detenuto per altra causa;

se accoglie l'impugnazione presentata ai sensi dell'articolo 5, ordina la cattura dell'imputato;

se accoglie l'impugnazione presentata ai sensi dell'articolo 6, annulla le disposizioni relative alle condizioni cui è sottoposta la concessione della libertà provvisoria.

#### Art. 8.

Ferme restando quelle sul ricorso in Cassazione per violazione di legge, sono abrogate tutte le altre disposizioni che attribuiscono ad organi diversi dal tribunale previsto dalla presente legge la competenza a decidere sulle impugnazioni relative ai provvedimenti emanati in materia di libertà provvisoria nella fase istruttoria.