

(N. 1659)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CIOCE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 DICEMBRE 1981

Nuova disciplina in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge intende venire incontro ad una esigenza diffusa di obiettività e certezza, particolarmente sentita quando si versa in tema di libertà personali. È risaputo infatti che i diritti di libertà non poggiano su elementi pregiuridici o metagiuridici, bensì possiedono una giuridicità intrinseca che viene dall'essere condizione originaria dell'ordinamento statale, nel suo porsi in funzione di essi, come ordinamento di diritto.

Le formule adoperate dall'ordinamento per proteggere le situazioni di libertà devono perciò essere sufficientemente esterne alla volontà di sottrarre le medesime al vivo flusso della vita storica, che deve passare dinanzi ad esse senza toccarle; e consentire nello stesso tempo quelle riforme di istituti procedurali che valgano a perfezionare e rendere concreto l'esercizio delle stesse. Insieme occorre costruire equilibri normativi intesi a permettere la coesistenza della libertà degli uni con la libertà degli altri.

Partendo da queste premesse generali e venendo alla realtà della nostra esperienza processuale, non si può negare che all'interno di un sistema formalmente garantistico continuano ad esistere provvedimenti limitativi posti in essere da giudici monocratici, senza le garanzie che sono proprie dei collegi giudicanti. Questi atti, pur toccando la sfera più delicata dei diritti del cittadino e interessando vivamente i problemi della sicurezza sociale, sono posti in essere dallo stesso magistrato che conduce l'indagine con criteri ampiamente discrezionali e assai differenziati, sottoposti soltanto a controlli tardivi e quindi in sostanza inefficaci per salvaguardare l'imputato e la società dalle conseguenze di eventuali errori di valutazione e interpretazione.

La materia da sottoporre a revisione è dunque ben individuata. I provvedimenti relativi alla libertà vengono emessi dal giudice incaricato della istruzione, sovente lo stesso magistrato che ha formulato l'accusa e ini-

ziato il procedimento penale. Di qui l'esigenza di correggere istituti processuali ormai discordanti dalla tendenza legislativa in atto, che mira a scindere il momento delle iniziative da quello della decisione secondo una linea di riforma del processo penale in senso democratico e accusatorio.

Altri disegni di legge sono stati presentati nella presente e nella passata legislatura, alcuni a firma di parlamentari del partito di maggioranza relativa; proposte che, pur assistite da evidenti ragioni di civiltà giuridica su temi di bruciante attualità, non hanno avuto seguito.

Il proponente del presente disegno di legge si è interrogato sui motivi del ritardo legislativo valutandone tutta la gravità e confermandosi nell'idea di dover prospettare su alcuni punti soluzioni diverse.

La prima di queste soluzioni concerne il livello processuale al quale stabilire il controllo sui provvedimenti di libertà. È parso al proponente più congeniale agli scopi che si intendono perseguire (maggiore obiettività e tendenziale uniformità delle decisioni) istituire i giudici della libertà presso le corti d'appello anziché presso i tribunali, come nelle altre proposte di legge. La ragione è che nelle sedi giudiziarie più piccole si creano — come è facile immaginare — consuetudini di lavoro e rapporti di familiarità tra gli operatori del diritto che certo non portano elementi di fiducia e obiettività: dunque non giovano alla serenità del giudizio.

I criteri di predeterminazione del collegio e di equilibrio tra continuità ed evoluzione interpretativa possono essere garantiti da un sistema che assicuri, utilizzando ad esempio l'ordine alfabetico, la rotazione dei giudici con cadenza trimestrale e la esclusione dei soli magistrati addetti alla procura e agli uffici istruttori.

Un ulteriore elemento di diversità del disegno di legge consiste nel circoscrivere il controllo ai soli provvedimenti che portano limiti nuovi alle libertà dei singoli. Sono pertanto esclusi gli atti che modificano situazioni giuridiche « compromesse », già incise da precedenti provvedimenti limitativi. Tale è il caso, per fare un esempio, di un

provvedimento indirizzato a chi è già sottoposto a misure restrittive.

Un punto delicato riguarda estensione e limiti del sindacato di libertà. Non sembra al proponente possibile — stando all'attuale sistema processuale — una soluzione legislativa che instauri di fronte al tribunale della libertà un contraddittorio tale da investire l'intera *res iudicanda*, contrastante peraltro con il segreto istruttorio e con le esigenze di speditezza dell'istruttoria. Si propone invece di limitare l'esame dell'istituendo tribunale a vizi che presentino insieme aspetti di legittimità e di merito, secondo una figura ben nota agli studiosi di diritto amministrativo. I provvedimenti restrittivi delle libertà verrebbero cioè a decadere ove dalla motivazione dovesse evincersi travisamento dei fatti, disparità di trattamento, contraddittorietà di ragionamento e altri consimili errori di valutazione e interpretazione; incongruenze talmente gravi da far ritenere non perseguibile lo scopo cautelare cui è ordinato l'istituto della carcerazione preventiva ed in pratica da far concludere per la mancanza di elementi sufficienti a connettere gli atti privativi della libertà allo scopo cautelare cui è ordinata la carcerazione preventiva.

Infine, per rendere più efficace il sistema delle garanzie è previsto un grado ulteriore di « controllo politico » presso il Consiglio superiore della magistratura. Con scadenza trimestrale i tribunali della libertà devono far pervenire relazioni particolareggiate della propria attività al Ministro di grazia e giustizia cui spetta — ove ne ravvisi la opportunità — di attivare l'organo di autogoverno della magistratura ed eventualmente promuovere davanti allo stesso l'azione disciplinare. Il Consiglio superiore è organo di garanzia della funzione giurisdizionale e in tale veste decide sulla dispensa, sulla sospensione dal servizio e sul mutamento di sedi e funzioni, contribuendo anche per questa via all'equilibrato esercizio della attività giudiziaria.

L'articolato che segue contiene l'indicazione di un meccanismo scarno ed essenziale, strumento aperto per il suo perfezionamento al contributo di tutti.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Presso ogni corte d'appello è istituito un tribunale della libertà, composto in modo da funzionare continuativamente. Esso è formato da una o più sezioni ordinarie, a ciascuna delle quali sono assegnati tre magistrati del distretto.

Il collegio si rinnova ogni tre mesi. La rotazione dei magistrati è assicurata da un criterio automatico di avvicendamento, dal quale sono esclusi i magistrati addetti alla procura e agli uffici istruttori.

In caso di più sezioni il presidente della corte d'appello stabilisce preventivamente criteri per l'assegnazione degli affari a ciascuna sezione.

Art. 2.

I magistrati che fanno parte del tribunale della libertà possono, ove richiesto da esigenze di servizio, trattare affari giudiziari già iniziati. Parimenti possono essere destinati a nuovi affari giudiziari.

L'aver concorso ad emanare alcuno degli atti propri del tribunale della libertà non costituisce causa di incompatibilità agli effetti del corso ulteriore del procedimento.

Art. 3.

I provvedimenti istruttori che comunque modificano la situazione esistente in materia di libertà personale devono essere comunicati al tribunale della libertà entro 48 ore dalla emissione. Essi si intendono non convalidati e pertanto cessano di esplicare effetti se, entro otto giorni dalla ricezione, il tribunale della libertà non provvede al loro riesame.

La trasmissione di atti processuali al tribunale della libertà non sospende nè ritarda l'istruzione.

Art. 4.

Il riesame del tribunale della libertà verte sulla sussistenza di elementi sufficienti a connettere gli atti privativi della libertà disposti nel provvedimento trasmesso allo scopo cautelare cui sono preordinati.

A questo fine il magistrato che ha emesso il provvedimento può inviare atti che servano a chiarire ulteriormente le motivazioni del provvedimento e renderlo concretamente valutabile anche sotto il profilo dell'eccesso di potere.

Il tribunale della libertà può allo stesso fine richiedere atti e documenti.

Il tribunale decide in camera di consiglio con ordinanza.

Art. 5.

I presidenti dei tribunali della libertà, alla scadenza del periodo di avvicendamento, devono far pervenire relazione particolareggiata della attività collegiale al Ministro di grazia e giustizia cui spetta, ove ne ravvisi l'opportunità, di attivare il Consiglio superiore della magistratura ed eventualmente promuovere davanti allo stesso l'azione disciplinare.

Il Consiglio superiore decide sulla dispensa, sulla sospensione dal servizio e sul mutamento di sedi e funzioni dei magistrati anche alla luce degli elementi di valutazione contenuti nelle relazioni di cui al precedente comma.