

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

N. 1873-A

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE ACONE)

Comunicata alla Presidenza il 16 ottobre 1989

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 1989,
n. 317, recante modifica della disciplina della custodia cautelare

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

e dal Ministro di Grazia e Giustizia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 SETTEMBRE 1989

ONOREVOLI SENATORI. - I risultati emersi dalle relazioni semestrali sulla scarcerazione di imputati per decorrenza dei termini di custodia cautelare - l'ultima riflette il periodo che va dal 1° luglio al 31 dicembre 1988 -, presentata dal Governo a seguito dell'ordine del giorno votato dalla Camera dei deputati nella seduta del 24 gennaio 1986, hanno costantemente evidenziato, nel progressivo incremento del numero complessivo delle scarcerazioni, la «manifesta prevalenza» di quelle disposte dalle corti di appello - pari, nel periodo richiamato, al 72,91 per cento del totale, segno evidente che «i tempi di svolgimento del giudizio di appello superano quasi sistematicamente il limite di custodia cautelare stabilito dalla legge in questo grado del processo penale». Dalla medesima relazione apprendiamo le ragioni: il notevole aggravio di lavoro in conseguenza della legge n. 400 del 1984 che ha istituito la competenza della corte di appello quale giudice unico funzionalmente competente per il giudizio di appello; il fatto che, mentre per la istruzione e per il giudizio di primo grado il parametro di riferimento per stabilire il limite massimo della custodia cautelare è rappresentato dalla pena edittale, per il giudizio di appello il limite edittale è costituito dal reato accertato in concreto, considerato l'eventuale giudizio di equivalenza con le attenuanti generiche concesse; il dato tecnico reale che, mentre il primo giudice riesce ad utilizzare tutto l'arco di durata del termine di custodia cautelare, il giudice d'appello ne vede sprecata gran parte nei tempi d'invio del fascicolo alla corte di appello, laddove il termine è già cominciato a decorrere dalla data della lettura del dispositivo in udienza; infine la presenza, sempre più diffusa, di processi con numerosi imputati, richiedenti attività processuali lunghe e complesse. Tutto ciò comporta - si legge sempre nella citata relazione - «l'effetto paradossale della scarcerazione dell'imputato proprio successivamente al momento in cui interviene nei suoi

confronti una sentenza di condanna ancorché non definitiva».

Le diverse prospettive, schiuse dall'entrata in vigore della legge n. 330 del 1988, la cui filosofia non può non riconoscersi essere quella del ricorso alla custodia preventiva solo in via di *extrema ratio*, non appartengono al breve e al medio periodo e pertanto non incidono sulla situazione attuale, caratterizzata dal rischio di una scarcerazione diffusa di imputati ritenuti colpevoli in primo grado di gravi delitti, quali, in primo luogo, l'associazione per delinquere di tipo mafioso ed il traffico di sostanze stupefacenti. Tale incombente evenienza non risulta evitata con la entrata in vigore della legge n. 743 del 1986 che ha, in relazione a tali reati, allungato il termine di custodia cautelare da 12 a 18 mesi per il giudizio di primo grado, mentre in misura assai ridotta la legge n. 29 del 1987 - che ha introdotto la cosiddetta sterilizzazione dibattimentale - ha attenuato il rischio di scarcerazioni diffuse. Nè è sufficiente la possibilità, per questi medesimi delitti, di prolungare fino alla metà i termini previsti per il giudizio di appello (articolo 7 della legge n. 398 del 1984), data l'inconcepibilità di una proroga pressochè generalizzata in palese contrasto con la *ratio* della norma in parola.

Su tale quadro normativo si è venuto a riflettere da ultimo il mutato orientamento della Suprema Corte di cassazione (sentenza sezioni unite penali 15 giugno 1989, n. 8, Leggio) che ha definitivamente optato per la interpretazione restrittiva del sesto comma dell'articolo 272 del codice di procedura penale, affermando che i termini di custodia cautelare ivi indicati come limiti di durata della custodia, non hanno carattere generale e pertanto non integrano i termini specificamente previsti, per ciascuno stadio del procedimento, dai primi quattro commi della stessa norma, ma si riferiscono alla sola ipotesi regolata dal quinto comma, di regressione del

processo conseguente ad un annullamento con rinvio o ad altra causa.

Di qui la necessità e l'urgenza di provvedere ad un allungamento dei termini di custodia cautelare con riferimento alle fasi di gravame al precipuo scopo - si legge nella relazione al disegno di legge in esame - «di impedire la frustrante liberazione di imputati già condannati per fatti di particolare gravità». Il disegno di legge di conversione del decreto-legge 12 settembre 1989, n. 317, interviene infatti in primo luogo sul numero 2) del quarto comma dell'articolo 272 del codice di procedura penale allungando da 12 a 18 mesi il termine, per i reati di cui al numero 5) del terzo comma, per la fase di appello. Trattasi degli stessi delitti, individuati per limiti di pena edittale e per titolo di reato, per i quali è già intervenuto l'allungamento del termine in relazione al processo di primo grado ed è stata prevista la possibilità di proroga per la fase successiva (reati puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a 20 anni o con l'ergastolo, reati di associazione di tipo mafioso o finalizzata al traffico di stupefacenti, delitti commessi per finalità di terrorismo puniti con la reclusione non inferiore a 15 anni). In conseguenza resta automaticamente prolungato nella stessa misura il termine di custodia cautelare relativo alla fase che va dalla pronunzia di appello alla condanna irrevocabile prevista dall'articolo 272, quarto comma, n. 3) del codice di procedura penale.

Il disegno di legge interviene, poi, sul sesto comma dell'articolo 272 del codice di procedura penale allungando da 4 a 6 anni - sempre con riferimento ai reati adesso menzionati - il termine di durata complessiva della custodia cautelare, eliminando così le incongruenze cagionate dagli interventi legislativi, succedutisi in vari momenti, riferiti a fasce non omogenee di reati. In tal modo viene neutralizzata la grave anomalia di recente riscontrata dalla Suprema Corte, venendosi ad uniformare il criterio di individuazione dei reati di fascia più alta con il preciso riferimento, anche nel sesto comma, dei reati di cui al terzo comma, n. 5), del medesimo articolo 272 del codice di procedura penale.

Ulteriore importante innovazione è costituita (articolo 2) dalla non computabilità nel

termine di cui al 6° comma dell'articolo 272 delle proroghe e dei giorni impiegati nelle udienze o nella deliberazione della sentenza (in conformità, del resto, con l'articolo 304, comma 2, del nuovo codice di procedura penale di imminente entrata in vigore). La sterilizzazione di detti giorni impedisce il loro rilievo sia ai fini del termine di durata complessiva della custodia cautelare (ottavo comma), sia con riferimento al termine complessivo previsto per le varie fasce di reati (sesto comma), superandosi la anomalia rilevata dalle sezioni unite con la recente decisione del 15 giugno 1989. Fisso naturalmente il limite di cui al comma ottavo - due terzi del massimo della pena temporanea prevista per il reato contestato o ritenuto in sentenza -, opportunamente integrato con l'equiparazione dell'ergastolo alla pena massima temporanea, in sintonia con quanto prevede il quarto comma dell'articolo 304 del nuovo codice di procedura penale.

Infine l'articolo 3 stabilisce che il precedente articolo 1 si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del decreto legge (15 settembre 1989).

* * *

Come è noto il presente provvedimento ha suscitato grande clamore, come tutte le misure urgenti che incidono sulla libertà personale del cittadino e specie quando riguardano la durata della custodia cautelare e l'applicabilità della variazione *in peius* ai processi in corso. La polemica è stata ancora più acuita da autorevoli prese di posizione sul significato da attribuire al l'articolo 27, secondo comma, della Costituzione che fissa - come è noto - il principio della presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino al momento della condanna definitiva con sentenza irrevocabile.

Pur essendo, nel nostro sistema, l'inviolabilità della libertà personale la regola, da potersi incidere soltanto entro i limiti di cui fanno parola gli articoli 13 della Costituzione e 5, paragrafo 3, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, è stato sempre tenuto distinto l'aspetto della «ragionevolezza del termine di carcerazione preventiva» da quello della «presunzione di non colpevolezza» (articolo 27, secondo comma,

della Costituzione), ponendosi in evidenza che il prolungamento dei termini della custodia cautelare deve essere sempre correlato ad «obiettive difficoltà che esistono per gli accertamenti istruttori e dibattimentali» nei procedimenti che hanno ad oggetto delitti che turbano l'ordine democratico e pongono in pericolo la sicurezza pubblica. Il riferimento è, come ognuno intende, alla sentenza della Corte costituzionale 14 gennaio 1982, n. 15, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10 del decreto-legge 15 dicembre 1979 n. 625, convertito nella legge 6 febbraio 1980 n. 15, in riferimento agli articoli 15, primo, secondo e quinto comma e 27, secondo comma, della Costituzione. Il terrorismo e l'eversione, qui la grande criminalità organizzata, rappresentano due facce della stessa esigenza di tutela della sicurezza pubblica e dell'ordine democratico. Ritengo, perciò, che il discorso svolto dai giudici della Consulta nella citata decisione - che rappresenta il *grand arret* nella materia - possa trasferirsi di peso nell'attuale vicenda legislativa anche per ciò che riguarda il principio della sterilizzazione dei giorni di attività processuale.

L'emergenza non può però essere istituzionalizzata; ad essa è coesenziale il carattere di temporaneità e di transitorietà. Vi è, dunque, da sottolineare in questa sede il preciso dovere dello Stato di adeguare rapidamente le strutture giudiziarie alle accresciute esigenze e di predisporre modelli più snelli e più giusti di procedimenti giurisdizionali. Se a questa ultima esigenza si è data risposta congruente con il nuovo codice del rito penale, resta da evadere, con imperiosa urgenza, l'altra che riguarda la drammatica carenza di personale, di mezzi e di strutture.

Resta la questione della immediata applicabilità dell'articolo 1 del decreto-legge ai giudizi in corso. Anche su tale versante - che implica il rapporto con gli articoli 3, primo comma, 13, primo, secondo e quinto comma, 25, secondo comma e 27, secondo comma, della Costituzione appare fondamentale il contributo della citata sentenza della Corte costituzionale. Premesso che la carcerazione preventiva non acquista valore probatorio ai fini dell'affermazione della responsabilità, nè

influisce sulla misura dell'eventuale pena, l'assunto della Corte si incentra - ma non si esaurisce - nell'osservazione che l'irretroattività di cui al secondo comma dell'articolo 25 della Costituzione si riferisce al solo diritto penale sostanziale, non a quello processuale, cui, invece, si iscrivono le norme sulla custodia cautelare, alle quali è dunque lecito applicare il principio *tempus regit actum*. La Corte riferendosi alla natura del bene tutelato (la libertà personale) si spinge sino ad affermare che la contraria opinione, che equipara «pena» e «custodia preventiva», condotta alle sue estreme ma logiche conseguenze, finirebbe per teorizzare l'incostituzionalità dello stesso istituto della detenzione preventiva che pertanto dovrebbe essere cancellato dalla Carta costituzionale. La carcerazione preventiva è sorretta, invece, da esigenze di puro carattere cautelare e strettamente inerenti al processo.

Un'ultima riflessione riguarda il rapporto tra il disegno di legge in esame ed il nuovo codice di procedura penale. Dispone l'articolo 251 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271: «Quando si procede nei confronti di un imputato che si trova in stato di custodia cautelare si osservano le disposizioni del codice sui termini di durata della custodia stessa calcolati a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice. Tuttavia, la durata della custodia cautelare non può superare i termini previsti dalle norme del codice abrogato». In base a questa norma si applicherà la disciplina più favorevole all'imputato, tra quella del vecchio codice, così come modificata dal decreto-legge di cui si propone la conversione, calcolata, secondo i principi generali, dall'inizio della custodia stessa e quella introdotta dal nuovo codice (articoli 303 e seguenti), calcolata invece a decorrere dall'entrata in vigore del codice stesso. Sembra perciò possibile affermare che in nessun caso l'entrata in vigore del presente decreto-legge ha alterato la disciplina prevista dal nuovo codice di rito penale, nè sotto il profilo del diritto transitorio, nè avuto riguardo al fenomeno della successione delle leggi nel tempo: a tale ultimo riguardo appare utile osservare che il provvedimento in esame, intervenendo, con la tecnica della novellazione, sull'articolo 272

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dell'attuale codice di rito penale ed arricchendo di un ulteriore comma il disposto dell'articolo 7 della legge 28 luglio 1984, n. 398, appare chiaramente destinato ad applicarsi ai soli processi nati sotto il vigore del vecchio rito, fermi gli effetti scaturenti dal disposto dell'articolo 251 sopra citato. In sostanza il suo

ambito di previsione è tutto rivolto all'attuale sistema di custodia cautelare, ma non incide minimamente sul diverso sistema di custodia cautelare del nuovo codice di procedura penale.

ACONE, *relatore*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO,
ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: MAZZOLA)

4 ottobre 1989

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole col voto contrario del Gruppo comunista.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 12 settembre 1989, n. 317, recante modifica della disciplina della custodia cautelare.

Decreto-legge 12 settembre 1989, n. 317, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 215 del 14 settembre 1989.

Modifica della disciplina della custodia cautelare

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza, anche in relazione alla pendenza di importanti processi per fatti di eccezionale gravità, di adeguare i termini di custodia cautelare delle fasi di impugnazioni;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione dell'11 settembre 1989;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro di grazia e giustizia;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Art. 1.

1. All'articolo 272 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il n. 2) del quarto comma è sostituito dal seguente:

«2) se dalla pronuncia della sentenza di primo grado sono decorsi tre mesi di custodia cautelare per i reati di cui al numero 2) del primo comma, sei mesi per i reati di cui al numero 3) del primo comma, un anno per i reati di cui al numero 4) del primo comma diversi da quelli di cui al numero 5) del terzo comma, un anno e sei mesi per i reati di cui al numero 5) del terzo comma, senza che sia intervenuta sentenza di condanna in grado di appello;»;

b) il sesto comma è sostituito dal seguente:

«La durata complessiva della custodia cautelare non può superare:
cinque mesi per i reati di cui al primo comma, numero 1);
un anno per i reati di cui al primo comma, numero 2);
due anni per i reati di cui al primo comma, numero 3);
quattro anni per i reati di cui al primo comma, numero 4), lettera b),
diversi da quelli di cui al terzo comma, numero 5);
sei anni per i reati di cui al terzo comma, numero 5).»;

c) l'ottavo comma è sostituito dal seguente:

«La durata della custodia cautelare non può comunque superare i due terzi del massimo della pena temporanea prevista per il reato contestato o ritenuto in sentenza. A tal fine la pena dell'ergastolo è equiparata alla pena massima temporanea.»;

d) nel nono comma le parole: «dei commi sesto e ottavo» sono sostituite dalle seguenti: «del comma ottavo».

Art. 2.

1. Al quarto comma dell'articolo 7 della legge 28 luglio 1984, n. 398, come modificato dall'articolo 5 della legge 17 febbraio 1987, n. 29, è aggiunto, in fine, il seguente periodo:

«Di esse non si tiene conto ai fini del computo della durata complessiva della custodia cautelare ai sensi del sesto comma dell'articolo 272 del codice di procedura penale.».

Art. 3.

1. Le disposizioni dell'articolo 1 si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Art. 4.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 12 settembre 1989.

COSSIGA

ANDREOTTI - VASSALLI

Visto, *il Guardasigilli*: VASSALLI