

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 414)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LUGNANO, PETRELLA, PETRONE, BOLDRINI, SABADINI,
BRANCA, GALANTE GARRONE e TERRACINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 OTTOBRE 1972

Riforma dell'istituto della carcerazione preventiva

ONOREVOLI SENATORI. — Clamorose e recenti vicende giudiziarie hanno nuovamente evidenziata la necessità di una non più dilazionabile riforma dell'istituto della carcerazione preventiva dell'imputato, sia per adeguare la legge ordinaria ai principi costituzionali ed in particolare a quello secondo cui l'imputato non può essere considerato colpevole sino alla sua condanna definitiva, sia per cancellare dalla vigente legislazione ogni residuo di quella concezione autoritaria dei rapporti tra Stato e cittadino che è retaggio di un'epoca oramai tramontata.

Sempre più s'afferma in larghissimi strati di opinione pubblica la convinzione che le leggi devono basarsi sul consenso della grande maggioranza del popolo e che questo consenso, in tanto può essere loro tributato, in quanto l'ordinamento tenda in concreto a far coincidere la legalità con la giustizia. Ma, perchè ciò accada, è necessario che la libertà del cittadino sia costantemente tutelata e che le necessità inderogabili della difesa sociale siano armonizzate con il rispetto della persona umana, bandendosi ogni

non necessaria limitazione delle libertà individuali e garantendo queste libertà contro ogni possibilità di arbitrio, anche contro quelle che la stessa legge, pur nella sua astrattezza e generalità, può cagionare.

L'attuale regime della carcerazione preventiva si presta a tali negative valutazioni in tutte quelle disposizioni nelle quali, essendo prevista come obbligatoria l'emanazione del mandato di cattura e non concedibile pertanto il beneficio della libertà provvisoria, la privazione della libertà personale dell'imputato non può altrimenti configurarsi che quale anticipata comminazione della pena, inflitta prima del processo e senza il processo a persona che potrebbe essere e che comunque deve essere presunta, innocente, di sovente senza che neppure sussistano ragioni di difesa della società o di tutela di reali esigenze processuali.

Quando il mandato di cattura è obbligatorio l'imputato deve subire la carcerazione anche nei casi in cui possa fondatamente escludersi ogni pericolo che egli intenda sottrarsi al processo o all'esecuzione penale o

che possa comunque influire sulla genuinità delle prove e anche nelle ipotesi in cui non il fatto compiuto dall'imputato, ma la sua detenzione preventiva, reputata ingiusta, sia fonte di turbamento sociale. Basta pensare a quest'ultimo riguardo alla differente rilevanza processuale degli indizi, la cui sussistenza giustifica l'emanazione del mandato di cattura, e delle prove, che unicamente giustificano la condanna, per considerare come possibile, nell'attuale sistema, la carcerazione preventiva anche di chi ben difficilmente potrà patire condanna in giudizio. Basta considerare, d'altra parte, la rilevanza delle aggravanti, talora sussistenti solo come ipotesi formulate dall'accusa, sulla emanazione del mandato di cattura obbligatorio, per rendere evidente che la vigente disciplina, congiunta alle ben note disfunzioni della nostra giustizia, può importare periodi di carcerazione preventiva destinati a protrarsi più della pena che sarà inflitta in giudizio.

Esempi delle due situazioni di iniquità, innanzi ipotizzate, le quali tra l'altro non esauriscono i difetti della vigente disciplina, sono di comune conoscenza, ripetuti dalle cronache, ma soprattutto sofferti dagli uomini, e visti comunque dalla generalità come manifestazione di una giustizia autoritaria, debole coi forti e forte con i deboli.

È pertanto necessaria ed urgente una riforma dell'istituto della carcerazione preventiva. La possibilità di essa e il largo consenso di cui può godere sono dimostrate da tutta l'attività parlamentare delle ultime due legislature e in particolare dalle deliberazioni adottate dai due rami del Parlamento nel corso della quinta legislatura in ordine alla delega da concedersi al Governo per la riforma del codice di procedura penale. Queste deliberazioni, benchè non tradottesi in dettato legislativo per l'anticipato scioglimento del Parlamento, hanno, tuttavia, indicato, nella materia in esame, direttrici di riforma assai significative, alle quali anche il presente disegno di legge intende ispirarsi.

Come si evince in particolare dalla relazione di maggioranza presentata alla Camera dei deputati il 18 marzo 1969 sulla delega legislativa per la riforma del codice di proce-

dura penale (Atti della Camera dei deputati - V Legislatura - documenti ecc., n. 380 A), vasti settori politici concordarono, e vi è ragione di ritenere che concorderanno anche oggi, nel dare una nuova impostazione alla disciplina delle misure di coercizione personale adottabili a carico dell'imputato, basandola sulla piena attuazione degli articoli 13 e 27 della Costituzione che rispettivamente stabiliscono i principi, che, prima che giuridici, sono di civiltà, dell'inviolabilità della libertà personale e della presunzione di innocenza dell'imputato.

Le linee delle innovazioni proposte ed approvate dalla Camera nella V Legislatura, sulle quali concordò anche la seconda Commissione del Senato, sono sostanzialmente le seguenti:

a) superamento della vigente disciplina della carcerazione preventiva, siccome non sempre idonea ad adattarsi alla personalità dei singoli imputati, ancorando i provvedimenti restrittivi della libertà personale, in via normale, ad esigenze istruttorie, e solo in via eccezionale ad esigenze di sollecita difesa sociale;

b) individuazione delle esigenze processuali che possono giustificare l'adozione di provvedimenti di coercizione personale a carico dell'imputato nei soli casi in cui sia necessario disporre dell'imputato per il processo, e cioè impedire che egli possa sottrarsi con la fuga al processo o alla esecuzione penale, o occorra soddisfare l'esigenza di salvaguardare la genuinità delle prove;

c) adottabilità delle misure di coercizione anche nei casi in cui il reato abbia determinato un particolare allarme sociale, o per la gravità di esso o per la pericolosità dell'imputato;

d) scelta della misura della coercizione in una vasta gamma di provvedimenti, che possono spaziare dall'imposizione di una cauzione, al divieto di allontanarsi senza preavviso del luogo di abituale dimora, alla libertà vigilata, all'arresto in casa, e per ultimo, quando si presenti come indispensabile, alla custodia in carcere;

e) revocabilità e modificabilità di tali misure per tenere conto di ciascuna situazione

concreta e della evoluzione delle situazioni stesse, circoscrivendo l'applicazione delle misure più gravi, specie se adottate per esigenze di difesa sociale, ai soli casi in cui « la colpevolezza dell'imputato non sia in discussione, almeno negli aspetti essenziali, tanto da far fondatamente ritenere che nel giudizio non tanto la colpevolezza sarà in discussione quanto la graduazione della pena »;

f) superamento del regime attuale basato sul mandato di cattura « obbligatorio o facoltativo che sia ».

Questa ultima direttrice della riforma, che ne rappresenta la sintesi e la più rilevante delle innovazioni proposte, è stata tenuta particolarmente presente dai presentatori del presente disegno di legge, nel quale sostanzialmente si dispone l'abrogazione delle norme che prevedono l'emanazione obbligatoria del mandato di cattura e la possibilità di concessione della libertà provvisoria anche nei casi in cui, secondo la vigente disciplina, il beneficio non sarebbe concedibile.

Le esigenze processuali e quella di difesa sociale che possono importare l'adozione di misure restrittive della libertà personale dell'imputato sono state tenute presenti, sia ancorando il provvedimento di concessione della libertà provvisoria al potere discrezionale del giudice (soggetto a controllo in fase di impugnazione), sia dando al giudice la pote-

stà di disporre quelle misure di cautela processuale che si presentino idonee a tutelare in concreto l'ordinato svolgimento del processo.

Si è, inoltre prevista una riduzione dei termini massimi della custodia preventiva, anche in questo caso facendo riferimento all'indirizzo espresso dalla precedente legislatura.

Nel delineare le proposte modificazioni si è tenuto conto dell'attuale struttura del processo penale e, quindi, del fatto che una più incisiva trasformazione dell'istituto potrà essere attuata nel contesto della riforma dell'intero processo.

Onorevoli senatori, il disegno di legge che si propone alla vostra approvazione non intende e non può porsi in contrasto con la necessità di pervenire al più presto alla riforma dell'intero processo penale, ma vuole unicamente anticipare i tempi di approvazione di quelle innovazioni che più rispondano alla coscienza democratica della nazione, perchè incidenti sui diritti di libertà.

La nostra responsabilità politica ci impone di sottrarre questa esigenza di riforma ai tempi, non brevi, necessari per l'adozione di un nuovo codice di procedura penale. Umanità, ragione, esperienza di passate e di ancora perduranti iniquità, ancor più tragiche perchè ammantate da un apparente velo di legalità, ci rendono fiduciosi del vostro consenso.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il secondo comma dell'articolo 15 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Se l'imputato è arrestato in flagranza, l'autorizzazione è richiesta immediatamente. In tal caso, quando sussistono le condizioni previste dalla prima parte dell'articolo 238, è mantenuto provvisoriamente l'arresto.

Art. 2.

Il primo comma dell'articolo 238 codice di procedura penale è sostituito dai seguenti:

« Anche fuori dai casi di flagranza, quando vi è fondato sospetto di fuga, gli ufficiali e gli agenti della polizia giudiziaria e della forza pubblica possono fermare le persone gravemente indiziate:

1) di delitto contro la personalità dello Stato per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, ovvero l'ergastolo;

2) di delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a quindici anni, escluso quello previsto nel capoverso dell'articolo 567 del codice penale, ovvero l'ergastolo;

3) di alienazione o acquisto di schiavi;

4) di commercio clandestino o fraudolento di sostanze stupefacenti;

5) di fabbricazione di monete, spendita e introduzione nello Stato, previo concerto, di monete falsificate, previste dall'articolo 453 del codice penale.

Gli ufficiali possono trattenere i fermati per il tempo strettamente necessario per i primi accertamenti, dopo i quali debbono far tradurre i fermati immediatamente nelle carceri giudiziarie o in quelle mandamentali se in queste ultime esiste la cella di isolamento ».

Art. 3.

L'ultimo comma dell'articolo 246 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Se l'arrestato ha compiuto gli anni quattordici, ma non ancora i diciotto, e si tratta di reato per il quale è autorizzato il mandato di cattura, il procuratore della Repubblica o il pretore può ordinare con decreto il ricovero in un riformatorio giudiziario ».

Art. 4.

L'articolo 247 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Se è arrestata una donna incinta o che allatta la propria prole o persona che si trovi in condizioni di salute particolarmente gravi o che ha oltrepassato l'età di 65 anni, ovvero, quando le circostanze del fatto o le qualità morali dell'arrestato lo consentono, il procuratore della Repubblica o il pretore può disporre, con decreto motivato, che in luogo di essere custodita in carcere la persona arrestata rimanga provvisoriamente in stato di arresto nella sua abitazione. Sono applicabili le disposizioni degli ultimi capoversi dell'articolo 259 ».

Art. 5.

L'ultimo comma dell'articolo 250 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« La presentazione spontanea non pregiudica l'emissione del mandato o dell'ordine di cattura nei casi in cui tale emissione è consentita dalla legge ».

Art. 6.

L'articolo 253 del codice di procedura penale è abrogato.

Art. 7.

Il primo comma, n. 1) dell'articolo 254 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Può essere emesso mandato di cattura contro l'imputato:

1) di un delitto non colposo per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione

non inferiore nel massimo a tre anni, ovvero l'ergastolo; ».

Art. 8.

Il primo comma dell'articolo 259 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Se l'imputata è una donna incinta o che allatta la propria prole o persona che si trova in condizioni di salute particolarmente gravi, ovvero quando le circostanze del fatto o le qualità morali dell'arrestato giustificano il provvedimento, il giudice può disporre con decreto motivato la sospensione del mandato di cattura, con o senza cauzione o malleveria ».

Art. 9.

Il secondo comma dell'articolo 260 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Il giudice, quando non ritiene più necessario mantenere il mandato di cattura può revocarlo, ed emettere, se occorre, mandato di comparizione o di accompagnamento ».

Art. 10.

Il primo comma dell'articolo 261 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Fuori dai casi indicati dall'articolo 254, può essere emesso soltanto mandato di comparizione o di accompagnamento ».

Art. 11.

I primi cinque commi dell'articolo 272 del codice di procedura penale sono sostituiti dai seguenti:

« La durata della custodia preventiva, quando si procede con l'istruzione formale, non può oltrepassare i termini sottoindicati:

1) quattro mesi, se il delitto per il quale si procede la legge prevede la pena della reclusione superiore nel massimo a quattro anni; due mesi se la legge prevede una pena minore;

2) diciotto mesi se per il delitto per il quale si procede la legge prevede la pena della reclusione non inferiore nel massimo a venti anni o la pena dell'ergastolo; un anno se la legge prevede una pena minore.

Quando si procede con istruzione sommaria, se la durata della custodia preventiva ha oltrepassato i quaranta giorni, senza che il pubblico ministero abbia fatto la richiesta per il decreto di citazione a giudizio o per la sentenza di proscioglimento, il pubblico ministero deve trasmettere gli atti al giudice istruttore perchè si proceda con istruzione formale.

Nei procedimenti di competenza del pretore, quando la durata della custodia preventiva ha oltrepassato i quarantacinque giorni e non è stata pronunciata sentenza di condanna, l'imputato deve essere scarcerato.

Nei procedimenti di competenza della corte d'assise e del tribunale, se il giudizio di primo grado non è definito nei termini indicati nel primo comma del presente articolo, l'imputato deve essere scarcerato.

L'imputato deve essere, altresì, scarcerato, se non è intervenuta sentenza irrevocabile di condanna e la durata complessiva della custodia preventiva ha oltrepassato il doppio dei termini indicati nei commi primo e terzo del presente articolo ».

Art. 12.

Il secondo comma dell'articolo 277 del codice di procedura penale è abrogato.

Art. 13.

Il primo comma dell'articolo 277-*bis* del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Qualora sia applicabile una causa di estinzione della pena, il pubblico ministero o il giudice può con decreto motivato disporre di non emettere l'ordine o il mandato di cattura o concedere la libertà provvisoria se ritenga che possa essere irrogata una pena che rientri nei limiti della causa di estinzione della pena e tenuto conto della eventuale carcerazione preventiva ».

Art. 14.

Il secondo comma dell'articolo 282 del codice di procedura penale è sostituito dai seguenti:

« In ogni caso il giudice con la predetta ordinanza può vietare all'imputato di dimorare in un dato luogo, ovvero può imporgli di dimorare in un determinato Comune lontano dai luoghi ove fu commesso il reato o nei quali il denunziante, il querelante o la persona offesa dal reato o alcuno dei suoi prossimi congiunti o lo stesso imputato ha residenza. Nei casi in cui ne ravvisi la necessità, il giudice può ordinare che l'imputato non lasci il proprio domicilio e disporre le cautele necessarie perchè tale ordine non venga violato.

Le disposizioni indicate nei precedenti commi possono essere adottate anche in sostituzione del mandato o dell'ordine di cattura. Le stesse prescrizioni possono essere modificate o revocate con altra ordinanza ».

Art. 15.

Il secondo e il terzo comma dell'articolo 275 del codice di procedura penale sono sostituiti dai seguenti:

« Il giudice con la sentenza che rinvia a giudizio può ordinare la cattura dell'imputato anche quando il mandato è stato sospeso a' termini dell'articolo 259 o quando è stata concessa la libertà provvisoria.

In luogo del mandato di cattura il giudice può disporre che l'imputato sia sottoposto ad alcuno degli obblighi indicati dall'articolo 282 ».

Art. 16.

Le prescrizioni contenute in particolari disposizioni di legge che impongono al giudice l'emanazione del mandato di cattura sono abrogate. In tali casi il giudice ha la facoltà di ordinare la cattura. Si applicano, altresì, le disposizioni previste dall'articolo 238 del codice di procedura penale, per ciò che riguarda il fermo degli indiziati di reato.