

XXVIII. — SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 1° DICEMBRE 1966

Articolo 2 - Punto 20-*bis* (Giudice istruttore - Coercizione processuale - Poteri) - Esame - Approvazione.

Punto 21-*bis* (Coercizione personale - Gradualità - Impugnazione) - Inizio esame - Rinvio.

PRESIDENTE	915, 917, 929, 930, 933, 946, 947 952, 953
GALDO	932, 933, 935, 936, 937, 938, 951
GUIDI	933, 940
MANNIRONI	943
MILIA	945, 946
MISASI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i>	917 926, 937, 948, 952, 953
PENNACCHINI	937
RICCIO	930, 935
ROMEO	938
SFORZA	925
VALIANTE, <i>Relatore</i>	916, 917, 919, 925, 926, 936, 953

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,30.

PRESIDENTE. Riprendiamo l'esame del punto 20) del disegno di legge che abbiamo approvato nella seduta del 16 novembre 1966. Ricordo che questo punto nella sua formulazione originaria comprendeva due principi, uno relativo all'attività del giudice istruttore e l'altro concernente i poteri di coercizione processuale del giudice istruttore stesso. Abbiamo approvato il primo di questi principi nella seguente formulazione:

« Potere del giudice istruttore di compiere gli accertamenti generici e tutti gli atti non rinviabili a dibattimento, nonché quelli necessari per stabilire se sia possibile prosciogliere l'imputato o, invece, se si debba rinviarlo a giudizio ».

Oggi tratteremo del secondo principio relativo alla coercizione processuale. Il testo originario del disegno di legge è il seguente:

« Compreso l'esercizio del potere di coercizione processuale, sia personale (provvedimenti cautelari in ordine alla libertà personale), sia reale (provvedimenti di requisizione, di sequestro, di intercettazione telefonica ed altri) ».

Il Governo ha rinunciato a questo testo ed ha presentato il seguente:

Dopo il punto 20) aggiungere il seguente:

« Attribuzione al giudice istruttore all'esercizio del potere di coercizione processuale sia personale (provvedimenti cautelari in ordine alla libertà personale) sia reale (provvedimenti di perquisizione, di sequestro, di intercettazione telefonica ed altri) ».

Il relatore Valiante in origine aveva presentato questo emendamento:

Sostituire l'emendamento del Governo con il seguente:

« Potere del giudice istruttore di richiedere al tribunale provvedimenti in ordine alla libertà personale dell'imputato ».

Questo emendamento è stato superato dalla seguente nuova formulazione proposta sempre dal relatore Valiante:

Sostituire il proprio emendamento con il seguente:

« Potere del giudice istruttore di disporre provvedimenti di coercizione processuale, sia personali che reali ».

A firma del deputato Guidi è stato presentato il seguente emendamento:

Sostituire l'emendamento del Governo con il seguente:

« Potere del giudice istruttore di richiedere al tribunale provvedimenti in ordine alla libertà personale dell'imputato ».

Infine c'è l'emendamento del deputato Galdo:

Sostituire l'emendamento del Governo con il seguente:

« Potere del giudice istruttore di compiere perquisizioni, sequestri, ricognizioni ed intercettazioni di corrispondenza e telefonica ».

Il problema è ampio e gli emendamenti sono chiari e si illustrano da sé. Il relatore è pregato di esporre la sua opinione.

VALIANTE, *Relatore*. Quando nella seduta del 16 novembre presentai l'emendamento riassuntivo: « Potere del giudice istruttore di disporre provvedimenti di coercizione processuale sia personali che reali », ne detti ragione, come anche spiegai i motivi del mutamento della mia opinione originaria, ricordando la difficoltà che si presenterebbe ove il giudice istruttore, prima di emettere provvedimenti di coercizione — secondo la tesi da me inizialmente sostenuta — fosse tenuto a sentire le parti e, soprattutto, i loro difensori. Mi è parso strano che il giudice istruttore dicesse all'imputato ed ai suoi difensori: venite nel tale giorno in camera di consiglio perché desidero chiedere la carcerazione preventiva dell'imputato per queste ragioni. È ovvio che l'imputato, piuttosto che presentarsi all'udienza, si sarebbe reso uccel di bosco.

Ora, a me pare che, senza diminuire le garanzie da riconoscere all'imputato in materia di coercizione personale, potremmo attribuire al giudice istruttore il potere di emettere immediatamente, senza contraddittorio, il provvedimento limitativo della libertà personale o quello di coercizione reale, imponendogli, però, di motivarlo anche nel merito.

Per i provvedimenti di coercizione personale sarebbe opportuno che fosse indicata anche la durata del provvedimento stesso, riconoscendo, altresì, all'imputato il diritto di impugnarlo davanti al tribunale anche per il merito.

La mia opinione è che, quando si tratta di provvedimenti di coercizione personale emessi ai soli fini dell'istruttoria, cioè quando servono come strumenti istruttori, non sia giusto tenere l'imputato in custodia preventiva senza limiti di tempo, ma solo per quel determinato periodo indispensabile al compimento degli accertamenti istruttori.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Mi pare che la discussione sorgerà sull'articolazione di questo potere del giudice istruttore e sul modo con cui si realizzerà. A nome del Governo sono d'accordo sull'approvazione dell'emendamento Valiante, salvo ed impregiudicato l'esame dei problemi connessi.

PRESIDENTE. In relazione a quanto il relatore Valiante ha testè espresso nel suo intervento, propongo il seguente emendamento:

All'emendamento Valiante dopo le parole: « provvedimenti » aggiungere l'altra: « motivati ».

VALIANTE, *Relatore*. Sono d'accordo sulla integrazione proposta dal Presidente.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Sull'aggiunta della parola « motivati » esprimo, a nome del Governo, delle riserve.

PRESIDENTE. Credo che tutti siano d'accordo che l'eventuale approvazione dell'emendamento Valiante determinerà l'assorbimento degli altri emendamenti.

Pongo, quindi, in votazione l'emendamento proposto dal relatore Valiante nel seguente testo:

« Potere del giudice istruttore di disporre provvedimenti motivati di coercizione processuale, sia personali che reali ».

(È approvato).

Pertanto il punto 20-bis) rimane così formulato:

n. 20-bis) « Potere del giudice istruttore di disporre provvedimenti motivati di coercizione processuale, sia personali che reali ».

Passiamo all'esame del punto 22). Il testo del disegno di legge è così formulato:

« Determinazione della durata massima della custodia preventiva dell'imputato che, dall'inizio della custodia fino alla conclusione del giudizio di prima istanza, in nessun caso potrà superare i tre anni ».

Il relatore Valiante propone:

Sostituire il punto 22) con il seguente:

« Attribuzione al tribunale in camera di consiglio del potere di ordinare la custodia preventiva dell'imputato, per il tempo strettamente indispensabile alle esigenze istruttorie, su motivata richiesta del giudice istruttore, nonché di disporre, di ufficio o su richiesta dell'interessato, sentito il giudice istruttore, la scarcerazione dell'imputato detenuto appena completate le attività istruttorie richiedenti la sua presenza ».

I deputati Guidi ed altri hanno presentato il seguente emendamento:

Sostituire il punto 22) con il seguente:

« Attribuzione al tribunale in camera di consiglio del potere di ordinare la custodia preventiva e le altre misure cautelari dell'imputato, per il tempo strettamente indispensabile alle esigenze istruttorie, su motivata richiesta del giudice istruttore, nonché di disporre, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, sentito il giudice istruttore, la scarcerazione dell'imputato detenuto appena completate le attività istruttorie richiedenti la sua presenza.

Adozione della custodia domiciliare o della vigilanza speciale nei casi in cui sia necessario prevenire il pericolo di fuga o sia opportuno dettare particolari condizioni di sorveglianza per l'imputato.

Ricorso eccezionale alla detenzione preventiva nei casi di accertata particolare pericolosità dell'imputato e di necessità processuali, con durata che non ecceda i sei mesi prima del rinvio a giudizio e due anni prima della sentenza definitiva.

Nei casi di età avanzata, di gravi condizioni di salute dell'imputato, che non consiglino la degenza ospedaliera, di donna incinta o che allatti o che debba assistere la propria prole in tenera età, si dovrà ricorrere esclusivamente alle misure cautelari dell'arresto in casa o della vigilanza ».

Il deputato Galdo ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire il punto 22) con il seguente:

« Determinazione della durata massima della custodia preventiva statuendosi la scarcerazione di ufficio, ove non sia stato ordinato il rinvio a giudizio, dopo diciotto mesi se si procede per un reato per il quale la legge prevede la pena dell'ergastolo o quella della reclusione non inferiore nel massimo a venti anni; dopo dodici mesi se si procede per un delitto per il quale la legge prevede una pena della reclusione non inferiore nel massimo a dieci anni; dopo sei mesi se si procede per un delitto per il quale la legge prevede una pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni; dopo tre mesi se la legge prevede una pena minore.

Ordinato il rinvio a giudizio, se l'imputato è sottoposto a carcerazione preventiva, e il dibattimento non può essere celebrato entro tre mesi, il giudice competente per il dibattimento deve esaminare, uditi il pubblico ministero e i difensori, se la misura coercitiva penale debba essere mantenuta ».

VALIANTE, *Relatore*. Vorrei che la Commissione mi concedesse di intrattenerla brevemente sui precedenti storici della carcerazione preventiva.

Nell'antichità l'istituto della carcerazione preventiva dell'imputato assunse rilevanza nel periodo della Roma repubblicana in quanto era interesse dell'imputato presentarsi dinnanzi al giudice poiché l'assenza dal processo era interpretata come riconoscimento di colpa. La carcerazione preventiva non veniva mai posta in essere in caso di « fideiussione ».

D'altra parte, la custodia preventiva non era usata nei confronti dei servi e, nei confronti dei liberi, solo quando fosse evidente la responsabilità del cittadino libero, fermo restando l'uso che si faceva nella Roma repubblicana dell'istituto della *libera custodia*, che si configurava quando l'imputato veniva affidato in custodia a persona investita di incarichi pubblici. Scopo della custodia preventiva nella Roma repubblicana era quello di assicurare la presenza dell'imputato al processo. Nel periodo della Roma imperiale l'imputato era subito portato davanti al giudice popolare che decideva immediatamente per cui l'istituto della carcerazione preventiva venne a decadere.

Nel periodo del processo « inquisitorio » — con ciò passiamo al medio evo — quando la confessione, da ottenere se necessario anche con la tortura, era considerata la regina delle prove, si riteneva indispensabile disporre dell'imputato nel corso del procedimento; la carcerazione preventiva raggiunse in questo periodo il suo massimo sviluppo.

Il processo penale medioevale anche per l'influsso della dottrina della Chiesa era caratterizzato da una concezione penitenziale ed emendativa che si rifletteva anche sulla fase della carcerazione preventiva.

Infatti, si sperava che l'imputato si pentisse durante il processo e, perciò, veniva isolato in modo che si giudicasse da sé — questo era il concetto medioevale della giustizia — tanto che la costituzione spontanea dell'imputato in carcere veniva considerata un indizio di resipiscenza, e, in questi casi, l'imputato veniva condannato a pena meno grave. In caso di latitanza, invece, le sanzioni erano molto più gravi, in quanto l'imputato veniva considerato *impoenitens et pertinax*, oltre che *contumax in agenda poenitentia*.

Lo scopo della custodia preventiva non era, quindi, quello di anticipare e garantire l'espiazione della pena, ma di assicurare la presenza dell'imputato al processo, in primo luogo per ottenerne la confessione e,

poi, per garantire l'espiazione indispensabile per il pentimento. A quell'epoca, non si facevano troppe distinzioni tra sospettato e colpevole.

Il codice di procedura penale del 1859, ispirato ai criteri del codice francese del 1808, e quello del 1865 concepirono la carcerazione preventiva come un mezzo necessario per interrogare l'imputato, oltre che per esigenze istruttorie.

Lo scopo della carcerazione preventiva era, naturalmente, anche quello di assicurare la presenza dell'imputato al processo; l'interrogatorio non era possibile al di fuori della presenza dell'imputato al processo.

Uno scopo diverso si prefiggevano il codice di procedura penale del 1913 ed il codice, ancora vigente, del 1930, soprattutto perché, prevenendo la detrazione dalla durata della pena del periodo di carcere preventivo, attribuirono alla custodia preventiva la funzione di assicurare il risultato del processo e, cioè, l'attuazione della pena.

Dopo avere fatto questa breve premessa desidero indicare quelle che, secondo la dottrina, sono le finalità e le funzioni della custodia preventiva.

La maggior parte della dottrina ritiene che la custodia preventiva adempia alla funzione di assicurare la presenza dell'imputato al processo; da molti studiosi, come il Manzini, il Sabatini e il Vassalli, si ritiene che la carcerazione preventiva serva ad assicurare la presenza dell'imputato al processo anche perché possa essere sottoposto a perizie, a confronti e a tutti gli atti istruttori ritenuti indispensabili per l'accertamento della verità.

Contro questa tesi sono state avanzate alcune obiezioni di carattere sostanziale; innanzi tutto possiamo rilevare la manifesta sproporzione tra il costo morale ed i danni materiali che la custodia preventiva comporta all'indiziato ed i vantaggi che derivano dalla custodia preventiva all'andamento di tutto il processo.

Se il fine della custodia preventiva è veramente questo, non vedo perché tale custodia sia prevista soltanto per i reati più gravi. Ci possono essere omicidi commessi in presenza di persone, rilevati nella flagranza del reo, omicidi passionali, in cui il reo è confesso e, quindi, il carcere preventivo non si porrebbe più quale strumento di esigenze istruttorie.

D'altra parte, l'assenza o la latitanza dell'imputato non impedirebbero affatto il procedimento. Nel codice attuale è previsto che si possa procedere anche senza la presenza dell'imputato ed è consentito, perfino, all'imputato detenuto di non presentarsi al dibattimento.

Infine, ultima obiezione, il carcere preventivo non è indispensabile per l'interrogatorio dell'imputato, tanto più che la misura coercitiva può essere inflitta anche dopo il suo interrogatorio.

Altri ritengono che il fine della custodia preventiva sia quello di assicurare il risultato del processo, cioè l'attuazione della pena — tesi Carnelutti, De Marsico ed altri —. Questa, da un punto di vista più strettamente scientifico, sembra essere la tesi che si desume dall'impostazione del codice di procedura penale vigente, anche per la considerazione che in esso è prevista espressamente la sottrazione del periodo trascorso dall'imputato in custodia preventiva dalla durata complessiva della pena.

Anche a questa tesi possono contrapporsi obiezioni fondamentali. Anzitutto quella che l'imputato si presume innocente fino alla sentenza definitiva di condanna. Perciò, se il carcere preventivo servisse da garanzia per l'espiazione della pena vi sarebbe un apertissimo contrasto con la norma costituzionale, in quanto solo colui che sia stato dichiarato colpevole è passibile di pene e non anche una persona semplicemente indiziata che va ritenuta innocente sino al momento della condanna definitiva.

Peraltro, il comportamento e la personalità dell'imputato, perfino l'occasione ed i motivi del reato, potrebbero talvolta garantire che l'imputato non si sottrarrà, a suo tempo, all'esecuzione della pena. Era la tesi del Carrara e, ancora oggi, credo sia sostenibile. Ricordo il caso di un delitto passionale. L'imputato generalmente sa a che cosa va incontro, non si precostituisce alibi o giustificazioni e, solitamente, è pronto ad espriare. Altre volte, la stessa personalità dell'imputato potrebbe garantire per l'esecuzione della pena. Infine, mi pare che si possa obiettare che la carcerazione preventiva può considerarsi, al massimo, un espediente pratico in un sistema processuale, come il nostro, che si muove con tanta lentezza, ma non una giustificazione razionale, soprattutto non d'ordine giuridico.

Altri ritengono che la custodia preventiva serva per assicurare la genuinità delle prove, cioè per impedire all'imputato di alterare le prove a suo carico o di distruggerle, tesi sostenuta dal Florian e dal nostro collega Milia.

A questa tesi si potrebbe obiettare, anzitutto, che lo scopo del processo penale non è tanto quello di affermare la responsabilità dell'imputato quanto quello di accertare la verità; ma, a parte questa che è una obiezione di carattere generale, mi sembra che assicurare la genuinità delle prove o, meglio ancora, l'impossibilità da parte dell'imputato di distruggerle, sia uno scopo accessorio e non quello principale della custodia preventiva ma, comunque, sproporzionato al sacrificio che impone alla libertà dell'imputato.

È stato obiettato dal Carnelutti che se è vero che la carcerazione preventiva garantisce la genuinità delle prove a carico, è pur vero che impedisce all'imputato detenuto di raccogliere le prove a proprio scarico e questa è un'obiezione non certo di poco conto.

Altri, ancora, ritengono che la custodia preventiva serva a soddisfare il pubblico senso di giustizia nell'attesa, più o meno lunga, dell'accertamento della verità. Anche questa non mi sembra una tesi decisiva. Credo che all'opinione pubblica, più che il realizzarsi della carcerazione di colui che è ritenuto responsabile, interessi conoscere che la giustizia proceda contro colui che è ritenuto responsabile. Alcuni sostengono che la carcerazione preventiva adempia ad una funzione di esemplarità, cioè sia una lezione che si dà immediatamente al colpevole perché serva da esempio ad altri. L'esperienza, però, conferma che questi provvedimenti non hanno mai dissuaso alcuno dal commettere delitti. L'esemplarità è una funzione della pena, non della custodia preventiva e, vorrei dire, all'opinione pubblica interessa di più la punizione del colpevole che non la carcerazione preventiva dell'imputato, che può anche essere innocente, come qualche volta purtroppo accade.

Altri insistono sulla funzione preventiva della carcerazione intesa come prevenzione di ulteriori reati che potrebbe commettere lo stesso imputato.

« L'esplosione di criminalità rende palese la pericolosità del soggetto e può far ritenere probabile la commissione di altri reati ». È questa un'affermazione del Cipriani che si riferisce non a tutti i casi di reati, ma a quei casi di esplosione di criminalità che si hanno quando in un determinato periodo o in condizioni particolari la recrudescenza di uno o più tipi di reato preoccupano l'opinione pubblica e la società.

La prima obiezione, a mio avviso fondamentale, è che la prevenzione del crimine è compito, non del giudice che istruisce il processo, ma della pubblica sicurezza.

Ritengo che tutte le esigenze di prevenzione contenute attualmente, almeno da un punto di vista scientifico, nel codice di procedura penale, siano sempre di competenza e materia di intervento della pubblica sicurezza. La prevenzione di polizia per quasi tutti gli altri reati rappresenta solo una funzione eventuale, ad esempio nei casi di reati occasionali. Comunque, mi pare che il principio della carcerazione preventiva, così come è generalmente inteso, potrebbe essere superato — lo ricorda il Carrara — dal comportamento e dalla personalità dell'imputato nonché dall'esame delle circostanze e dei motivi del reato.

Altri, invece, pensano che la carcerazione preventiva adempia ad una funzione di difesa sociale, cioè sia una reazione della società offesa contro il reato — è questa la tesi del Pisapia —. Mi pare che anche qui si possa obiettare che la reazione della società può aversi — od è giustificata — soltanto quando la responsabilità dell'imputato sia certa.

Solo l'imputato colpevole costituisce il vero pericolo da cui la società ha il dovere di difendersi.

Osservo che l'assoluto automatismo del provvedimento di carcerazione preventiva, come regolato dal nostro codice di procedura penale, imposto più dalla gravità del fatto che dalla certezza della responsabilità dell'imputato, mi sembra incompatibile con un ordinamento civile.

Il Sabatini attribuisce all'istituto della carcerazione preventiva, anche un'altra funzione, quella di contribuire all'attuazione della potestà di giustizia, di mettere, cioè, il presunto colpevole a disposizione dello Stato, per il solo fatto dell'imputazione, al fine di attuare la giustizia e di riparare al danno arrecato.

Ho voluto ricordare questa tesi del Sabatini perché si tratta di una tesi nuova, criticata dalla maggior parte della dottrina. Può sembrare più che una spiegazione del fondamento dell'istituto della carcerazione preventiva, una rinuncia a spiegare proprio questo fondamento. In altre parole l'individuo sarebbe sacrificato all'organizzazione dello Stato per il semplice fatto di essere imputato di un reato.

Ho voluto fare questo *excursus* sul tema della carcerazione preventiva perché, durante i nostri lavori in sede di discussione generale, sono state avanzate alcune osservazioni sulla interpretazione che ebbi a dare di tale istituto. Ho cercato di esaminare le teorie più significative, però, a mio avviso, nessuna può essere integralmente accolta in quanto nessuna riesce a chiarire a fondo l'istituto della carcerazione preventiva pur essendovi in ciascuna una parte di verità.

Dobbiamo tenere presente, tuttavia, che queste teorie si riferiscono al codice di procedura vigente e molte volte abbiamo rilevato che questo codice, pur avendo soddisfatto le esigenze dell'epoca in cui venne emanato, è ispirato a concezioni autoritarie in contrasto con quelle democratiche della nostra Costituzione repubblicana.

Ho inteso sottolineare questo punto per ricordare che non dobbiamo ritenerci ancorati alle tesi ed alle dottrine cui mi sono riferito ma che è necessario esprimere concezioni ispirate ai principi della nostra democrazia costituzionale.

A questi principi va ispirata la nuova disciplina dell'istituto della custodia preventiva che ha stretti rapporti con la garanzia e con i diritti della persona. L'articolo 13 della Costituzione garantisce l'inviolabilità della libertà e l'articolo 27 stabilisce la presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla sentenza definitiva di condanna.

Per questi motivi la libertà personale può essere sacrificata soltanto in via eccezionale, per ragioni serie e concrete.

Questi, mi sembra, sono i cardini su cui incernierare la nostra impostazione nell'affrontare il problema della custodia preventiva; ritengo, quindi, che non possa, assolutamente, venir accettato il principio del-

l'automatismo, come oggi è disciplinato, per cui si è sottoposti alla carcerazione preventiva solo perché si è imputati di un reato.

Dobbiamo, invece, cercare di mettere alla base di questo sacrificio della libertà personale un'esigenza concreta. Ritengo che, innanzitutto, vadano considerate le esigenze istruttorie, cioè affermare che la custodia preventiva risponde a necessità istruttorie; che tale mezzo di coercizione va considerato come uno strumento a disposizione del giudice istruttore, eventualmente, anche del giudice del dibattimento, per la necessità di accertare, con la presenza dell'imputato, alcuni elementi rilevanti per il processo, a cominciare dal fatto che la disponibilità dell'imputato può essere necessaria per accertamenti sull'imputato stesso.

Ieri sera abbiamo accantonato un emendamento Guidi per l'espletamento di effettive indagini sulla personalità dell'imputato con riferimento alla sua capacità a delinquere ed all'ambiente in cui è stato commesso il reato. Ove questo emendamento venisse approvato, è ovvio che la disponibilità dell'imputato, almeno in determinati casi, diverrebbe una necessità. La presenza dell'imputato può essere necessaria per perizie personali, per ricognizioni, per riconoscimenti, per confronti. Sono tutte esigenze istruttorie di fronte alle quali è ammissibile il sacrificio della libertà personale.

Però, l'esigenza di disporre dell'imputato non coincide affatto ed esclusivamente — a mio avviso — con la carcerazione preventiva. Mi pare che oggi sia possibile, anche sulla scorta dell'esperienza sia pure limitata che abbiamo fatto — vigente il codice del 1930 — garantire al giudice istruttore la disponibilità dell'imputato anche con altri mezzi, diversi dalla custodia preventiva.

Il nostro codice, anche oggi, prevede la cauzione per garantire che l'imputato adempia a determinati obblighi. Questo istituto è stato poco usato, ma se la cauzione fosse stabilita in misura adeguata alle possibilità finanziarie dell'imputato, mi pare che non sarebbe in contrasto con la Costituzione.

Subito dopo la cauzione potrebbe stabilirsi il divieto di allontanarsi dal luogo di abituale dimora senza preavviso e, successivamente, come misura più grave, potrebbe prevedersi la libertà vigilata, cioè l'obbligo di residenza in un determinato posto con l'onere di presentarsi ogni sera al giudice o all'autorità di pubblica sicurezza. E, ancora, come misura più grave, potrebbe prevedersi l'arresto in casa. Solamente in casi estremi arriverei alla custodia in carcere.

Parlo di « custodia in carcere » e non di carcere preventivo non per gusto del nuovo, ma per una esigenza di chiarezza concettuale. Quando si dice carcere preventivo, o custodia preventiva, c'è il pericolo di riferirsi — almeno secondo alcuni — ad una espiazione anticipata della

pena — carcere, preventivo alla condanna definitiva — e, quindi, sarebbe in contrasto con l'articolo 27 della Costituzione; a meno che non ci si riferisca al concetto di prevenzione criminale: carcere preventivo al fine di evitare la possibilità della commissione di altri reati.

Osservo, per inciso, che il termine « cattura » che attualmente si usa è troppo generico. « Cattura » è ogni apprensione di persona per l'espiazione della pena, per l'assicurazione della sua presenza al processo; quindi non rende convenientemente l'idea, senza contare che è un termine troppo legato a vecchi ordinamenti.

Ho inteso, così, indicare quei provvedimenti che il giudice istruttore potrebbe prendere, in maniera graduale, per avere a sua disposizione l'imputato, cioè la cauzione, il divieto di allontanarsi dall'abituale dimora senza preavviso, la libertà vigilata, l'arresto in casa, la custodia in carcere. Naturalmente l'erogazione di questi provvedimenti va scelta dal giudice, con le opportune motivazioni, in relazione alle effettive esigenze processuali e, soprattutto, in relazione alla personalità dell'imputato.

È ovvio, infatti, che il provvedimento sarà diverso a seconda che si tratti di un delinquente occasionale o di un delinquente per tendenza...

SFORZA. Il relatore esclude in questo modo ogni obiettivo riferimento alla gravità del reato ?

VALIANTE, *Relatore*. Per rispondere al collega Sforza osservo che, spesso, reati gravi non hanno alcun bisogno di istruttoria per cui nella mia impostazione verrebbe meno la necessità della custodia preventiva.

Naturalmente la violazione di un precedente provvedimento coercitivo comporterà l'applicazione di un provvedimento più grave mentre, in caso di osservanza, lo stesso provvedimento sarà sufficiente anche per reati gravi.

Riconosco comunque che, al di fuori dei casi ordinari, possono verificarsi dei reati che suscitano grave allarme nell'opinione pubblica. Un fatto particolarmente grave potrebbe essere quello dello « sciacallismo », cui abbiamo assistito in questi giorni a seguito delle alluvioni che hanno investito Firenze, la Toscana, il Trentino, ecc. o quello della borsa nera verificatosi durante il periodo della guerra, quando alcuni speculavano sulla fame dei concittadini. In questi o consimili casi sarà necessario un provvedimento esemplare, proprio quale conseguenza della grave reazione che simili reati suscitano nella pubblica opinione. Naturalmente il ricorso a questi mezzi coercitivi avrebbe ragione di essere quando fosse possibile procedere ad un giudizio immediato.

Possono, del resto, manifestarsi fenomeni di criminalità temporanea come, ad esempio, quello dei *teddy boys*, per i quali il Governo preparò

addirittura un disegno di legge, in seguito accantonato per il superamento del fenomeno; in questi casi, esemplari provvedimenti di coercizione personale sono auspicabili e se, ad esempio, il fenomeno dei *teddy boys* esplodesse in Italia nella forma violenta che ha tuttora in Inghilterra, ove questi giovani non esitano ad arrecare gravi danni alle persone ed alle cose, le misure di coercizione sarebbero necessarie e ben poste.

Inoltre, questi provvedimenti, a mio parere, andrebbero applicati anche nei confronti di rei già sottoposti a misure di sicurezza, per evitare alla società ulteriori conseguenze della pericolosità di questi individui.

Per questi particolari casi, ammetto la possibilità della custodia in carcere, anche fino al giorno del giudizio, sempreché risultino precisi e concordanti elementi della colpevolezza dell'imputato; mi riferisco ai casi di flagranza, di confessione, di testimonianza inequivocabile, come la testimonianza di vista o di immediato concesso. Ritengo, in ogni caso, che non si debba mai ammettere l'applicazione dei provvedimenti di coercizione personale nei casi di processo indiziario, anche in caso di violenta reazione dell'opinione pubblica.

Seguendo questa impostazione non si violerà l'articolo 27 della Costituzione ed il provvedimento di applicazione delle misure di coercizione personale non sarà automatico, anche perché sarà necessaria la motivazione.

Secondo questa impostazione, l'utilizzazione delle misure di coercizione personale avviene per esigenze istruttorie rilevabili nel periodo istruttorio, eventualmente anche in periodo dibattimentale. In dibattimento, infatti, l'assenza dell'imputato potrebbe fare venire meno una prova considerata essenziale dal giudice, il quale avrà il potere di decidere immediatamente sulla misura da adottare.

L'utilizzazione di queste misure di coercizione personale può avvenire, come ho detto, in caso di delitti gravi commessi in particolari situazioni di emergenza oppure per delitti commessi da chi è già sottoposto a misure di sicurezza. In questi casi sarà possibile la custodia in carcere anche fino al giudizio a condizione, però, che gli elementi della colpevolezza siano chiari, precisi e concordanti.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. E negli altri casi ?

VALIANTE, *Relatore*. Negli altri casi l'imputato potrà arrivare a giudizio in stato di carcerazione soltanto se il giudice del dibattimento riterrà necessario che sia messo a disposizione per esigenze istruttorie dibattimentali, cioè allo stesso modo come può tenerlo in custodia il giudice istruttore.

Un ultimo brevissimo elemento per quanto riguarda la procedura. Ho già detto precedentemente che l'applicazione di questi provvedimenti di coercizione personale vanno affidati al giudice istruttore. Il giudice istruttore applicherà il provvedimento con un decreto motivato, e questo principio lo abbiamo già approvato. Il decreto avrà immediata esecuzione e il provvedimento durerà per il tempo strettamente necessario per gli atti processuali. Il giudice, nella motivazione del provvedimento, sarà tenuto a indicare quella che, secondo lui, è la prevedibile durata dell'atto istruttorio; pertanto il provvedimento va emesso a termine.

Il provvedimento potrà venire impugnato davanti al tribunale, anche per il merito, da colui che è sottoposto alla misura di coercizione personale, entro un congruo termine. Il procedimento, secondo me, dovrebbe svolgersi in camera di consiglio, ma in contraddittorio delle parti. Le ragioni del giudice istruttore verrebbero sostenute da lui stesso, anche se questo può sembrare strano, in quanto assumerebbe quasi la figura di pubblico ministero per sostenere il suo provvedimento. Non sarei del parere di affidare questo compito al pubblico ministero perché, non solo, non sarebbe nella logica del procedimento istruttorio, anche se in linea con quella generale, ma soprattutto perché meno informato delle esigenze istruttorie che, invece, il giudice istruttore conosce perfettamente.

Se il tribunale approva il provvedimento del giudice istruttore, l'imputato, sottoposto a misura di coercizione personale, resta a disposizione del giudice istruttore per il tempo indispensabile per il compimento degli atti. È ovvio che bisogna prevedere la possibilità, sia pure in via eccezionale, di una proroga nel tempo della coercizione personale ove gli atti, per ragioni giustificate, non siano stati compiuti nel tempo preventivato. Poi, bisognerebbe prevedere anche la liberazione di chi è sottoposto a misura di coercizione anche prima del momento fissato dal provvedimento ove gli atti istruttori fossero compiuti con anticipo sul previsto.

Resta da dire un'ultima cosa sul caso dei fermati e degli arrestati. Il fermato va messo a disposizione dell'autorità giudiziaria immediatamente e comunque entro le ventiquattro ore. A parte l'opportunità di discutere su questo termine che, secondo alcuni, contrasterebbe con la Costituzione — la Costituzione regola *apertis verbis* il caso e prevede che il fermato debba essere messo a disposizione dell'autorità giudiziaria entro quarantotto ore — il fermato, dopo che è stato posto a disposizione dell'autorità giudiziaria, che sorte subirà? A suo tempo ci riserveremo di parlarne in questa sede. Ora, a me pare che si potrebbe prevedere, innanzitutto, la convalida del fermo da parte del pubblico ministero, secondo la disciplina oggi vigente, però resterebbe il problema

di quello che si dovrà prevedere dopo scaduto il periodo del fermo, a parte ogni discussione sulla durata. È un argomento da trattare.

Mi pare che qui si presentino le stesse alternative che abbiamo esaminato per quanto riguarda la sorte delle notizie del reato che arrivano al pubblico ministero.

Se la denuncia è manifestamente infondata, il pubblico ministero chiederà l'archiviazione degli atti del processo e, ovviamente, ordinerà egli stesso la liberazione del fermato. Qualora il pubblico ministero ritenga che non siano necessarie indagini istruttorie, chiederà il giudizio immediato ed il fermato sarà posto immediatamente a disposizione del tribunale. Allora sarà il magistrato, cioè il tribunale o il giudice del dibattimento, a stabilire se l'imputato debba essere liberato immediatamente perché la sua presenza non è necessaria, per le necessità istruttorie del dibattimento, oppure se vada trattenuto per le esigenze della istruzione.

Se, invece, il pubblico ministero richiederà l'istruttoria al giudice istruttore sarà quest'ultimo che definirà la sorte del fermato, seguendo gli stessi criteri: lo libererà se non sarà necessario per lo sviluppo delle indagini istruttorie, oppure ordinerà la carcerazione o disporrà a suo carico altre misure di coercizione personale.

Qui sorge una obiezione: sarà possibile esaurire tutte queste formalità in un periodo di tempo limitato? L'obiezione è seria, però ritengo che, a questa obiezione, si possa così rispondere: si può prevedere, eventualmente, una maggiore durata del fermo — i sette giorni non sono un obbligo costituzionale e già la legge sulla mafia ha portato a quattordici giorni il periodo del fermo — date le più concrete garanzie che nella costruzione del nostro nuovo processo danno il giudice istruttore, oppure il giudice del dibattimento, in considerazione anche della limitazione dei provvedimenti coercitivi ai soli casi di esigenze istruttorie — e quindi non automatismo — e, inoltre, vista la stessa motivazione del provvedimento.

Concludendo, il caso del fermato mi pare possa essere risolto con la liberazione immediata, anche da parte del pubblico ministero, in caso di archiviazione, oppure con il provvedimento di coercizione disposto dal giudice istruttore o dal giudice del dibattimento, a seconda che si chieda l'istruttoria o il giudizio immediato, sempre in relazione alle esigenze istruttorie ricordate.

Il caso degli arrestati in flagranza mi sembra si possa risolvere nello stesso modo. Cioè, dopo l'interrogatorio che segue immediatamente all'arresto — e questa mi pare che sia una garanzia anche per l'arrestato — il pubblico ministero può disporre la liberazione dell'arrestato in flagranza ove ritenga che non ricorrano necessità istruttorie.

Chiedo scusa agli onorevoli colleghi per questa mia lunga esposizione; spero comunque di essere riuscito ad esprimere chiaramente il mio pensiero.

Dal punto di vista sistematico suggerirei, prima di definire il punto 22), di considerare l'opportunità di premettervi un nuovo punto così formulato:

Dopo il punto 21) aggiungere il seguente:

« Previsione di diverse misure di coercizione personale fino alla custodia in carcere.

Possibilità di disporre le misure di coercizione personale per il tempo indispensabile alle esigenze istruttorie, nonché a carico di imputato di delitto che determini particolare allarme sociale o per la gravità di esso o per la pericolosità dell'imputato, quando concorrano prove sufficienti alla sua responsabilità.

Impugnabilità, anche nel merito, del provvedimento del giudice istruttore dinanzi al tribunale in camera di consiglio nel contraddittorio delle parti ».

PRESIDENTE. La completa esposizione del relatore Valiante ci consente di affrontare con una visione armonica il problema della custodia preventiva.

Ricordo che dobbiamo partire dal principio, già approvato, che le misure di coercizione personale sono decise dal giudice istruttore.

Propongo di procedere all'esame dei principi di questo istituto; principi che potranno, in un secondo momento, essere condensati in emendamenti, qualora non siano già compresi in quelli di cui ho dato lettura.

Le questioni da esaminare sono, a mio avviso, sei. La prima consiste nel decidere se, oltre alla custodia in carcere, siano da prevedersi, in via alternativa, altre misure cautelari, come ha sostenuto il relatore Valiante.

La seconda questione è quella della durata della custodia preventiva nel senso di fissare noi il termine massimo o lasciarne la decisione al legislatore delegato.

La terza è quella della scarcerazione automatica; la quarta concerne l'eventuale proroga del provvedimento di coercizione personale. La quinta questione si riferisce all'impugnazione di questi provvedimenti e la scelta del giudice dell'impugnazione; il collega Galdo ritiene che debba decidere la sezione istruttoria, mentre il relatore Valiante sembra preferire il giudice in camera di consiglio, con la garanzia del contraddittorio.

La sesta questione è quella del fermo e dell'arresto con la convalida del pubblico ministero.

Personalmente concordo con l'impostazione del problema data dal relatore Valiante, tranne per quanto riguarda il punto della decisione in camera di consiglio, perché non sono d'accordo sul fatto che sia il giudice istruttore a sostenere l'accusa al posto del pubblico ministero. È vero che il giudice istruttore conosce meglio il caso, ma non ritengo possibile accogliere questa tesi perché abbiamo stabilito la parità tra difesa e accusa.

RICCIO. Desidero richiamare l'attenzione dei colleghi, per quanto riguarda il metodo di discussione proposto, che stiamo elaborando un disegno di legge di delega che conterrà solo dei principi generali. In relazione all'istituto della carcerazione preventiva, ritengo che il nostro intervento vada limitato alla fissazione di un termine massimo. Non possiamo, infatti, regolare i singoli aspetti dell'istituto e stabilirne la procedura, perché questo è compito del legislatore delegato.

Il principio votato questa mattina, per cui le decisioni in materia di libertà personale vanno prese dal giudice istruttore, per evitare che sia il pubblico ministero a emanare questi provvedimenti, si rendeva necessario, anche perché il pubblico ministero nel nuovo processo sarà semplicemente una parte.

Ritengo che, dopo avere approvato questo principio, convenga fissare soltanto la limitazione della durata della carcerazione preventiva, tenendo per base dell'esame il testo del Governo e gli emendamenti presentati.

PRESIDENTE. Il richiamo del collega Riccio è esatto, sia per quanto riguarda lo svolgimento della nostra discussione sulla base degli emendamenti, sia per quanto concerne la metodologia della delega.

RICCIO. Entrando nel merito di questa discussione, preciso di non essere affatto d'accordo sull'ipotesi che la custodia preventiva sia legata solo a esigenze processuali.

La libertà del cittadino è un diritto sostanziale e non possiamo mettere come parametro della sua libertà una esigenza di natura processuale.

Il relatore Valiante ha fatto, a mio avviso, una osservazione che mi sembra contraddittoria. Dapprima ha escluso l'automatismo della carcerazione preventiva in rapporto al delitto grave e poi, sia pure su di un piano eccezionale, ha posto in primo piano la gravità del reato, sia pure rapportandola ad una gravità *ex extrinseco*, in considerazione a determinate esigenze della collettività, arrivando, così, a formulare un altro criterio, quello della gravità del reato in rapporto alla pericolosità del soggetto.

Comprendo benissimo che egli, quando si è riferito alla pericolosità del soggetto, ha inteso porre in evidenza soltanto la pericolosità emer-

gente dal delitto e non la pericolosità in generale. Se si fosse riferito a quest'ultima, ci troveremmo di fronte al caso di pericolosità senza responsabilità e allora la misura di sicurezza avrebbe un'altra funzione perché, il più delle volte, di fronte a degli irresponsabili sotto l'aspetto penale, dovremmo dare alla misura di sicurezza una funzione del tutto diversa.

Penso che dalla stessa coscienza del relatore emerga l'esigenza della difesa della collettività perché, quando egli parla di difesa della società in momenti eccezionali, giustifica la necessità di questo genere di interventi in base ad una norma che trova la sua ragione di essere proprio nella difesa della collettività.

Ora, il punto sul quale vorrei richiamare l'attenzione della Commissione è questo. Se dovessimo approvare il principio che le misure di cautela preventiva vengono applicate solo per esigenze processuali, allora la posizione assunta dal relatore Valiante andrebbe capovolta nel senso che, quando fosse evidente la prova del delitto tanto da escludere qualsiasi necessità di indagini istruttorie, dovremmo non emettere mandato di cattura.

Vorrei domandare al relatore Valiante: di fronte all'evidenza della prova, cioè che Tizio ha commesso il fatto, visto che non vi è bisogno di alcuna indagine istruttoria — secondo la sua tesi rappresenta l'unica giustificazione della carcerazione preventiva — dobbiamo lasciare libero il delinquente, anche durante il dibattimento?

Quando diciamo che il processo penale risponde ad una esigenza di « verità » usiamo questo termine più in senso filosofico che non in quello strettamente giuridico. Ma, giuridicamente, a che cosa tende il processo penale? Risponde ad una esigenza di difesa della collettività? Tende ad accertare i diritti sostanziali relativi alla libertà dell'imputato? Cerca di accertare l'esistenza del fatto o l'illecito?

A mio giudizio serve per irrogare una pena che sarà anche umanizzata agli effetti della subiettivazione, della individuazione, della pena stessa, ma serve soprattutto ad una esigenza che riguarda la collettività: difesa dello Stato e difesa della collettività. È questo il parametro in rapporto al quale va stabilito se l'esigenza della carcerazione preventiva debba essere ammessa o meno; cioè, l'esigenza di misure coercitive preventive va posta solo in rapporto a quella che è l'esigenza della difesa della collettività per cui è necessario vedere se l'interesse alla sicurezza della collettività sia preminente di fronte all'altro interesse della libertà personale.

Quindi, ritengo che è in rapporto alla gravità del fatto che possiamo o non possiamo giustificare l'applicazione della carcerazione preventiva, in quanto appare come un'eccezione al principio della libertà personale e da ciò discende la necessità di stabilire un termine.

Ecco, quindi, che se consideriamo la carcerazione preventiva come un'eccezione al principio generale dell'inviolabilità della libertà, è indispensabile trasfondere questo concetto nella legge delega determinandone anche la durata.

Riterrei molto pericoloso stabilire il criterio della carcerazione preventiva in relazione alla sola esigenza processuale, in quanto si tratterebbe di un criterio subiettivo, lasciando il « se » ed il « quanto » alla discrezione del giudice istruttore.

Ricordo che, in base ad una norma esistente, l'imputato assente può essere costretto a presenziare all'udienza per cui, anche con il vigente codice, la presenza fisica dell'imputato è sempre assicurata.

Per quanto concerne il problema del fermo, a mio avviso, bisognerà decidere nel senso che questo istituto non rientri nella competenza del procuratore della Repubblica. Del resto, abbiamo deciso che tutti i provvedimenti relativi alla libertà personale dell'imputato vanno presi dal giudice istruttore; anche per il fermo, quindi, sarà il giudice istruttore a decidere.

Ritengo che alcune limitazioni vadano poste anche alla convalida del fermo e dell'arresto; mi sembra che rientri nei nostri poteri di legislatori deleganti indicare dei termini.

Concludendo, l'istituto della carcerazione preventiva si giustifica, a mio avviso, soltanto in base all'esigenza della tutela degli interessi della collettività e non delle necessità processuali; ritengo, quindi, che si debba indicare l'obbligatorietà del mandato di cattura in rapporto alla pericolosità del reato.

Conseguentemente mi dichiaro favorevole all'approvazione del testo governativo per quanto riguarda l'istituto della carcerazione preventiva; però penso che il termine massimo di tre anni sia eccessivo. Sarebbe opportuno stabilire un termine più breve in modo da accelerare l'istruttoria.

In ogni modo, dopo l'approvazione del principio contenuto al punto 20-*bis*), che riconosce il potere del giudice istruttore di disporre provvedimenti di coercizione processuale sia personale che reale, votato questa mattina, ritengo necessario e sufficiente approvare il punto 22) nel testo governativo; il legislatore delegato deciderà sugli aspetti di dettaglio.

GALDO. Desidero, innanzi tutto, dire che apprezzo la puntualizzazione fatta dal Presidente circa il metodo da seguire in questa discussione.

Ritengo che per una migliore logica della nostra discussione sarebbe preferibile modificare l'ordine dei vari punti, discutendo, per primo, della natura dei provvedimenti cautelari, problema sollevato dal relatore Valiante. Sarà anche opportuno, decidere se trattare il problema

con ampiezza o se indicare, invece, al legislatore delegato il solo criterio informatore.

PRESIDENTE. Ricordo che è stato presentato dal collega Guidi un emendamento sostitutivo del nuovo punto 21-*bis*), che dice:

Sostituire il punto 21-bis) con il seguente:

« Attribuzione al giudice istruttore del potere di ordinare la custodia preventiva e le altre misure cautelari per l'imputato ».

A mio avviso potremmo lasciare al legislatore delegato il compito di stabilire le altre misure cautelari, anche perché non possiamo, certo, formulare degli articoli.

GUIDI. A mio giudizio non possiamo accettare l'impostazione del collega Riccio. Credo che competa a noi, in questa sede, risolvere il problema delle altre misure di coercizione oltre la carcerazione in quando incidono sul principio della libertà personale. Non possiamo, quindi, lasciare al legislatore delegato il compito di decidere sulle altre misure di coercizione.

GALDO. Mi pare che su questo delicato problema convenga partire dalla necessità che il Presidente ha posto in rilievo, cioè di un metodo per la discussione, dato che i sei punti sono l'indicazione di un sistema attraverso il quale il discorso si può sviluppare.

Vorrei intervenire sulla questione del metodo cioè fissare l'ordine secondo cui questo discorso andrebbe svolto. Naturalmente, i punti indicati dal Presidente saranno validi in quanto da ciascuno di essi potrà nascere un principio o un criterio. Se, invece, dall'esame di qualcuno di questi punti risultasse l'indicazione di un particolare dettaglio da lasciare al legislatore delegato, noi lo terremo presente soltanto nello svolgimento della discussione.

Sul primo punto, cioè sulla natura del provvedimento, mi sembra evidente che qualsiasi mai sarà lo svolgimento della nostra discussione non potremo concludere che in un unico modo e, cioè, che si tratta non di un criterio ma di un principio.

Quando si parla di natura dei provvedimenti cautelari, secondo me, va tenuto presente un duplice aspetto. Natura, significa essenza del provvedimento cautelare; cioè, secondo quanto detto dal relatore, se debba servire a fini di giustizia, a fini processuali, ecc. Ma, sempre con riferimento alla natura del provvedimento cautelare, ecco il secondo aspetto, quando si prendono in considerazione i modi e le forme con cui questo provvedimento può essere adottato, vale a dire se si concre-

tizzi solamente nella carcerazione preventiva oppure anche in altre maniere, ritengo che mentre il primo concetto assuma i caratteri di un principio, il secondo sia un criterio, per cui ambedue, per la loro determinazione rientrano nella competenza della nostra Commissione.

Subito dopo, a mio giudizio, sarebbe bene passare all'esame dell'arresto e della sua convalida. Qui mi pare che ci sia un equivoco che è opportuno chiarire. Non c'è dubbio che il discorso sull'automatismo delle misure processuali può portare a diverse soluzioni, a seconda che si tratti di un fermo o di un arresto oppure di una misura preventiva. Perché? Lo ha detto lo stesso deputato Riccio — se ho interpretato bene il suo pensiero — quando si è ribellato alla proposta di abbandonare il principio dell'automatismo. Egli ha detto: se ci troviamo di fronte ad una persona, rea di omicidio, non possiamo, prima ancora di aver esaminate le prove, negare il principio dell'automatismo e, ciò, per ragioni sociali, per ragioni di ripercussione del fatto nella pubblica opinione, per ragioni pedagogiche o per ragioni istruttorie, cioè per tutti quei motivi che il relatore ci ha ricordato, con la precisazione che nessuno di questi, da solo, sarebbe valido, ma ha bisogno di venir completato in relazione agli altri motivi. Però, il deputato Riccio ha fatto anche intendere — se ho bene afferrato il concetto — che a suo giudizio l'affievolimento della prova del reato condizionerebbe la validità dell'automatismo. Se questo è il senso del discorso del deputato Riccio, lo prendo a base della motivazione del mio pensiero su questo argomento.

Non c'è dubbio che abbiamo assistito e assistiamo costantemente, nella realtà, a dei fatti che ci portano a questa conclusione. Con l'istituto automatico della carcerazione preventiva, soprattutto nel nostro paese, un numero non indifferente di cittadini resta in carcere — dato l'automatismo soggettivo o oggettivo — per un lungo periodo di tempo, anche dopo l'affievolimento della prova.

Lo stesso deputato Riccio, mi pare, ha ammesso che, quando si fa un discorso su questo argomento, è necessario distinguere. È stato detto che il giudice istruttore è tenuto a motivare i provvedimenti di coercizione processuale; se si ammette l'automatismo nell'applicazione di queste misure, egli non avrebbe alcun dovere di motivare la sua decisione. Se, invece, abbiamo ritenuto — e lo abbiamo stabilito — che il giudice istruttore è tenuto a motivare il provvedimento, ciò sta a significare che è nostra convinzione che occorra un esame della situazione sostanziale in cui si trova l'imputato, vale a dire un esame delle prove, un esame delle possibilità di eliminare anche un errore nel momento in cui si dispone questa misura cautelare.

Questo concetto mi pare che dovrebbe essere accettato da tutti, perché, se così non fosse, non coglieremmo il punto essenziale della dif-

ferenza che intercorre tra provvedimento di fermo o di arresto ed il provvedimento che irroga misure cautelari. Il fermo e l'arresto, possono essere provvedimenti anche automatici e, per una parte, questo automatismo lo abbiamo già approvato — non sono stato mai d'accordo con quel principio o con quel criterio, però la Commissione lo ha approvato — quando si è discusso dei poteri della polizia giudiziaria e del pubblico ministero.

Adesso stiamo facendo un altro discorso, che è completamente diverso perché stiamo trattando di un provvedimento di competenza del giudice istruttore, il quale, dopo che gli è stato presentato l'imputato, presa conoscenza delle prove a carico che il pubblico ministero ha raccolto, deciderà, secondo me, autonomamente senza alcun automatismo, su quella che sarà la sorte dell'imputato.

Quindi, un discorso diverso va fatto sulla convalida del fermo e dell'arresto, perché questa convalida, a mio avviso, non rappresenta altro se non qualcosa di molto, ma molto simile al provvedimento con cui il giudice, autonomamente, impone la misura cautelare; la convalida non è un atto che serve a dare valore ed efficacia...

RICCIO. Mi scusi se l'interrompo, ma questo non è assolutamente corrispondente al mio pensiero. L'automatismo io lo pongo in rapporto alla gravità del reato, ma non ammetto un automatismo di tempo, nel senso che all'inizio del processo sia obbligatoriamente emesso il mandato di cattura, oppure in sede di convalida.

Sostengo che il giudice istruttore, quando si accorgerà che esiste la prova del reato a carico di una determinata persona, solo allora emetterà il mandato di cattura. Ecco, quindi, una previsione di automatismo collegata alla gravità del reato ed alla maggiore o minore incidenza del provvedimento stesso, ma non in rapporto al tempo.

Il tempo sarà valutato in rapporto all'istruttoria ed alle esigenze delle prove; praticamente, adesso, il mandato di cattura viene emesso dopo il compimento dell'istruttoria.

Per quanto riguarda, poi, la concessione della libertà provvisoria, osservo che non mi sembra opportuno collegarla alla gravità del reato.

GALDO. Constato con piacere che il collega Riccio concorda con quanto sostengo, circa la necessità di abolire il principio dell'automatismo esistente nel codice attuale.

RICCIO. Purtroppo questo automatismo esiste nel codice vigente, perché, ad esempio, il giudice istruttore che si trovi dinnanzi ad un

delitto di omicidio contestato dovrebbe emettere il mandato di cattura; praticamente, invece, il giudice istruttore emette il mandato di cattura solo al termine dell'istruttoria.

VALIANTE, *Relatore*. Attualmente il giudice può emettere il mandato di cattura solo quando sussistano evidenti indizi di colpevolezza, che vanno precisati nella motivazione.

GALDO. Ritengo, come ho detto, che innanzi tutto sia da risolvere il problema della natura dei provvedimenti cautelari, perché una volta superato questo punto fondamentale ne discenderà logicamente anche la soluzione del problema dell'automatismo.

Penso però che, subito dopo questo argomento, come ho già detto, vada esaminato il problema indicato dal Presidente al punto sesto, cioè il fermo e l'arresto. Stabilita la durata del fermo e dell'arresto — che ritengo debba essere fissata — ne discende, automaticamente, la scarcerazione del prevenuto per decorso del tempo.

Subito dopo dovrebbero essere trattati i punti relativi alla scarcerazione automatica, la proroga del provvedimento di coercizione personale, e poi l'impugnazione di questi provvedimenti.

Per quanto riguarda il problema del tipo dei provvedimenti cautelari, sarà bene indicare al legislatore delegato le modificazioni da apportare nel nuovo codice perché in quello attuale sono fissate delle misure che, per la maggior parte, vengono disattese. Si tratta di stabilire se questi vari mezzi di coercizione preventiva siano accessori o se possano essere sostituiti dal provvedimento più grave che è la carcerazione preventiva.

A mio avviso sarà necessario indicare che le forme di coercizione personale cautelari come la cauzione, la libertà vigilata, l'arresto a domicilio possono essere sostitutive della carcerazione preventiva. Se non affermassimo questo principio, praticamente, non faremmo alcuna innovazione; d'altra parte è molto sentita la necessità dell'introduzione nel codice di tali forme cautelari e della loro effettiva applicazione.

Per queste considerazioni sostengo il seguente emendamento:

Sostituire il punto 21-bis) con il seguente:

« Adozione più ampia di nuove forme di coercizione personale cautelari in sostituzione della carcerazione preventiva, quali la cauzione, la libertà vigilata, l'arresto a domicilio, il domicilio coatto ».

In questo emendamento ho graduato le misure cautelari secondo la loro gravità.

Dichiaro anche di ritirare un mio precedente emendamento al punto 21-bis) che avevo già presentato alla Presidenza e che era così formulato:

Sostituire il punto 21-bis) con il seguente:

« Abolizione del criterio di automatismo delle misure di coercizione personale cautelari, e previsione che le stesse devono essere inflitte quando lo esigano necessità di difesa sociale, in relazione alla pericolosità dell'imputato e alle circostanze e alla gravità del reato per l'allarme determinato nella coscienza pubblica, sempre che esistano sufficienti prove di responsabilità, e — per un tempo determinato — solo quando lo esigano necessità istruttorie ».

Infatti l'espressione « solo quando lo esigano necessità istruttorie » mi sembra che si presti a molti equivoci, per cui lo sostituisco con il seguente quale comma aggiuntivo al mio primo emendamento:

Aggiungere all'emendamento precedente il seguente comma:

« Abolizione del criterio di automatismo delle misure di coercizione personale cautelari, e previsione che le stesse devono essere inflitte quando lo esigano necessità di difesa sociale o necessità istruttorie ».

PENNACCHINI. E chi infligge queste misure cautelari ?

GALDO. Lo abbiamo già detto; le infligge il giudice istruttore.

PENNACCHINI. Anche nel caso di giudizio immediato ?

GALDO. Questo è un altro discorso. Perciò ho detto prima: mettiamoci innanzitutto d'accordo sul metodo.

Sulla natura dei provvedimenti bisogna fare due discorsi: quale è la forma del provvedimento, cioè è solo la carcerazione preventiva o anche altro tipo di misura cautelare, e quale ne è la sostanza, il fine. Il fine del provvedimento, secondo me, consisterebbe in questo: la misura cautelare viene presa o per esigenze di necessità di difesa sociale o per esigenze istruttorie.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Questo vuol dire che, così, stabiliamo una norma per cui il periodo trascorso in carcere preventivo non verrebbe detratto dal totale della pena ? Da qui non ne usciamo. Sarà un effetto sussidiario, o chiamatelo come volete, ma nel momento in cui c'è la detenzione preventiva, questa è una parte di pena che si espia in anticipo tanto è vero che si detrae dal computo totale della detenzione oppure, se riteniamo che non abbia

questo carattere bisogna, logicamente, dire che la carcerazione preventiva, lunga o corta che sia, non va detratta dalla pena finale. Chi è stato condannato a dieci anni, si farà quei dieci anni più quelli che avrà scontato prima della condanna.

GALDO. Infatti ho cambiato l'emendamento per evitare gli equivoci che potevano nascere.

Naturalmente, nella elaborazione dei principi, la dottrina precede il nuovo legislatore proprio perché la sua funzione è quella di approfondire il tema e spingere a nuovi passi in avanti i legislatori che verranno. Noi, mutuando quanto la dottrina ha detto, possiamo dire al nuovo legislatore: le misure cautelari preventive si possono infliggere in base a questi criteri. Non abbiamo bisogno di indicare specificatamente i criteri che non vanno applicati, perché se lo facessimo, come io stesso avevo proposto incautamente nell'emendamento ritirato, enumerando i criteri che intendiamo escludere commetteremmo un errore, in quanto basta elencare i fatti positivi, e non anche quelli negativi.

ROMEO. Mi riferisco all'ottima relazione del deputato Valiante, il quale ci ha ricordato quello che è stato lo sviluppo storico dell'istituto della custodia preventiva e ci ha indicato le varie teorie che a questo titolo si collegano.

Evidentemente non le possiamo accettare tutte, né concordare sul fatto che l'imputato stia in carcere soltanto perché questo mezzo coercitivo corrisponde ad una esigenza istruttoria. Quando il relatore Valiante sostiene questa tesi, finisce con l'ammettere proprio quella teoria del Sabatini che egli stesso ha contestato.

A mio avviso, la costrizione dell'imputato in carcere può essere motivata da un'unica valida e solida ragione: da un'esigenza di giustizia, dall'esigenza che l'opinione pubblica, di fronte ad un grave reato, desidera vedere costretto in carcere colui il quale è ritenuto responsabile, in base naturalmente non solo ad indizi, ma a prove. Tale misura è richiesta, principalmente, dalla garanzia che deve avere la collettività di fronte alla pericolosità di questo individuo. Di fronte ad un rapinatore, l'opinione pubblica richiede — deve richiedere — che questi sia costretto in carcere anche prima del rinvio a giudizio perché, lasciato in libertà, sarebbe pericoloso per la sicurezza pubblica.

Ma, affermato questo concetto, è bene che la misura preventiva di sicurezza sia automatica? Cioè, è obbligatorio il mandato di cattura? Secondo me non può essere obbligatorio in relazione al titolo del reato. Compete alla facoltà del giudice istruttore adottare questo provvedimento quando, oltre all'entità del reato, vi siano degli elementi certi o tali che

inducano a ritenere che l'imputato sia effettivamente responsabile. Quindi, è una decisione del giudice istruttore e, d'altra parte, quando abbiamo approvato il principio che la decisione sarà adottata con provvedimento motivato, abbiamo implicitamente detto e chiarito e specificato che il ricorso a questo provvedimento è affidato alla discrezionalità del giudice istruttore.

Fatta questa premessa e venendo a quello che è l'ordine del nostro esame secondo quanto il Presidente ci ha indicato, il primo punto non è solo quello della natura del provvedimento, ma anche quello di definire i tipi di provvedimento che si vogliono indicare.

Penso che, pur lasciando al legislatore delegato di stabilire specifiche norme, è indispensabile indicare e precisare i vari tipi di misure cautelari che possono essere adottati, in relazione all'entità del reato, alle prove di colpevolezza, con facoltà per il giudice istruttore di ricorrere all'una o all'altra misura, ma con l'obbligo di spiegarne le ragioni nella motivazione del provvedimento.

E qui si aggancia l'ultima questione indicata dal Presidente e che il deputato Galdo vorrebbe porre al secondo posto nella discussione, cioè la questione del fermo o dell'arresto e loro convalida.

Il relatore Valiante presuppone che per il fermato sia indispensabile prevedere un provvedimento di ratifica. Sono contrario alla ratifica! Passati i quattro o gli otto giorni, quelli che saranno, il provvedimento decade automaticamente. Escludo un provvedimento confirmatorio del fermo perché, se un provvedimento vi dovesse essere, avremo il mandato di cattura, eventualmente emesso dal giudice istruttore, con provvedimento motivato. A questo punto sorge una questione, in relazione al fatto che il pubblico ministero può rinviare il prevenuto, che si trova già in detenzione, direttamente a giudizio.

Mi pare che il relatore Valiante abbia proposto che, nel caso di giudizio direttissimo o immediato, l'eventuale provvedimento di carcerazione preventiva venga adottato dal tribunale e non anche dal pubblico ministero. Personalmente ritengo, invece, che debba essere il pubblico ministero ad adottare questi provvedimenti nello stesso momento in cui chiede il rinvio a giudizio. Riconosco che il provvedimento, qualora fosse adottato dal tribunale — anche perché si tratta di un collegio giudicante — offrirebbe maggiori garanzie ma, a mio avviso, provocherebbe inutili e gravi ritardi; al tribunale sarebbero necessari, in ogni caso, alcuni giorni di tempo per studiare il caso che, invece, il pubblico ministero conosce molto bene.

Per queste considerazioni sono contrario alla tesi del relatore Valiante che, in caso di giudizio immediato, attribuisce la decisione sul provvedimento di coercizione personale alla competenza del tribunale.

Secondo me il tribunale interverrà solamente in caso di ricorso contro il provvedimento adottato dal pubblico ministero.

Sono, anche, contrario alla tesi del relatore Valiante, quando prevede che sia il giudice istruttore a sostenere le ragioni dell'accusa nel caso di ricorso contro i provvedimenti di coercizione personale, perché il giudice istruttore, in questo caso, finirebbe con il divenire parte del processo.

Per quanto riguarda il problema di chi sarà il giudice che deciderà i gravami contro i provvedimenti di coercizione personale penso che l'organo più qualificato sia rappresentato dal giudice che, poi, giudicherà l'imputato.

Per quanto riguarda il problema di stabilire chi sarà il giudice competente a decidere sui gravami contro i provvedimenti di coercizione personale penso che l'organo più qualificato sia rappresentato dal giudice che, poi, in dibattimento giudicherà l'imputato.

In merito alla questione della durata massima della custodia preventiva, concordo con quanto ha fatto rilevare il collega Riccio circa la inopportunità, da parte nostra, di stabilire norme specifiche essendo questo il compito del legislatore delegato; a noi spetta solo stabilire la gradualità delle varie misure di coercizione personale.

Da ultimo sul problema della scarcerazione automatica, faccio rilevare che la questione sarà di fatto risolta quando verrà stabilito il limite della durata massima della carcerazione.

Sul problema della proroga osservo che, pur ammettendone l'applicazione, la limiterei solo a casi di eccezionale gravità e di necessità.

GUIDI. Secondo il parere del gruppo comunista, è opportuno che i criteri ed i principî della delega comprendano i casi ed i modi relativi agli istituti di coercizione personale, anche in virtù del dettato costituzionale. Il problema del metodo e dell'impostazione è stato comunque risolto dall'ampia discussione svolta su questo problema.

In materia, quindi, il nostro intervento sarà particolarmente penetrante, e faccio notare che molto stupore ha suscitato in noi l'invito ad esaminare sommariamente questo problema che investe la libertà dei cittadini. Per queste ragioni ho molto apprezzato l'intervento del relatore Valiante che ha richiamato l'attenzione di tutti i colleghi sul problema di fondo e, cioè, sulla storicità delle soluzioni adottate nel tempo. Il relatore ha giustamente fatto rilevare che, in ogni epoca, alla carcerazione preventiva è stata data un'interpretazione aderente alla mentalità del relativo momento storico.

Noi stessi, oggi, dobbiamo interpretare tale questione alla luce delle esigenze della nostra epoca ed in base, soprattutto, alle norme contenute nella Costituzione.

Per quanto riguarda, in maniera specifica, il problema che stiamo trattando, penso che vada evitato il principio della valutazione degli elementi di prova, anche perché è indispensabile ispirarci al tipo di istruttoria che abbiamo strutturato per il nuovo processo. Ricordo che il giudice istruttore acquisirà gli elementi di prova in maniera molto sommaria, in quanto abbiamo strutturata l'istruttoria come un'indagine preliminare.

Consentitemi anche di dire che la carcerazione preventiva non va prevista per rispondere alle sole esigenze processuali.

Ritengo che si debba interrogare la nostra sensibilità e la nostra coscienza di legislatori per stabilire quando sia necessario ricorrere a questo istituto. Innanzi tutto, sono d'accordo con il relatore là dove afferma che, in ogni caso, si tratta di un istituto eccezionale e, aggiungo, che — a mio avviso — la carcerazione preventiva andrà adottata in quei casi in cui prevalga la valutazione della pericolosità sociale del reo.

Detto questo, non riterrei attuabile la formulazione proposta dal collega Galdo, il quale ha fatto riferimento ad esigenze di difesa sociale in quanto credo — visto che cerchiamo di formulare i criteri fondamentali cui il legislatore delegato si atterrà per fissare i poteri del giudice — che se ci limitassimo ad un'affermazione così generica opereremmo in modo estremamente pericoloso in quanto tale affermazione si presterebbe a interpretazioni troppo late da parte del legislatore delegato; se dal legislatore delegato fosse trasfusa nel testo definitivo una norma come quella proposta dal deputato Galdo, o venisse tradotta in formule che non rispecchiassero esattamente il nostro pensiero — neppure, al caso, dello stesso proponente — si realizzerebbe un qualcosa che, almeno spero, nessuno di noi desidera.

Per questo motivo; per evitare un'equivoca genericità, ritengo opportuno ancorarci al principio della pericolosità sociale, che si pone indubbiamente in maniera molto più precisa ed obiettiva, tale, comunque, da evitare qualsiasi errata interpretazione soggettiva. Per lo stesso motivo ritengo opportuno, ove si intendesse accettarlo, determinare meglio il principio della difesa sociale, in quanto in noi e nella totalità dell'opinione pubblica è presente la sgradevole sensazione che si prova nel vedere persone autrici di gravi reati a piede libero e, quindi, nella condizione di ricadere nella stessa colpa. È proprio questa sensazione che fa sorgere spontanea una domanda del tipo: « Perché quell'Aliotta, con quello che ha fatto, non è in carcere ? ».

Ciò significa che è necessario intervenire con provvedimenti cautelari quando ci si trovi di fronte a reati che abbiano elementi di particolare gravità o che siano tali da destare allarme, anche per la probabilità che possano essere ripetuti. In questo modo, cioè, questo concetto di peri-

colosità, che ha in sé elementi soggettivi ed elementi oggettivi, appare meglio determinato.

Capisco che, parlando di pericolosità, si può essere tentati di interpretare il concetto in chiave di scuola, come quella positiva, ad esempio. Sono tra quelli che riconoscono come in tutto il travaglio del pensiero giuridico vi sia un'esigenza oggettiva e non rifiuto, certo, anche alcuni contributi dati dalla scuola classica, ma riconosco, però, tutto il valore della scuola positiva, che ha concentrato la sua attenzione sulla pericolosità di colui che è il vero soggetto del procedimento penale: il reo.

Ritengo, quindi, proprio per quanto ho ora esposto, che questo riscontro di valori avvenga anche nella pubblica opinione e che, quindi, il criterio da adottare sia duplice: in rapporto alla personalità dell'imputato ed anche ad alcuni elementi oggettivi. L'elemento oggettivo, difatti, impedisce che il giudice sia trasformato in una specie di legislatore, in quanto finirebbe per costruirsi una propria norma — evidentemente di ispirazione personale — all'interno di un principio generale, ma vago, come quello della pericolosità sociale.

Credo, pertanto, necessario che sia presente anche l'elemento della gravità del fatto, non intendendo con ciò riferirmi solamente alla pena edittale ma accogliendo quanto di positivo può esservi nell'impostazione data dal relatore, secondo il quale può anche esistere, ad esempio, un omicidio di carattere occasionale, quindi non ripetibile, che sia meno grave del peculato di Aliotta o cose similari.

Così, tutte le circostanze entreranno a far parte della valutazione, sia del giudice istruttore sia del tribunale cui si ricorre in sede di gravame, in base a quanto abbiamo previsto.

Da ciò si ricava anche la necessità della motivazione che è postulata dal dettato costituzionale e anche, soprattutto, per stabilire un controllo sui motivi che hanno determinato l'emanazione del mandato di cattura.

Mandato di cattura che, riepilogando, avrà carattere eccezionale ed ammissibile solamente dopo l'esame da parte del giudice istruttore di quei criteri che, sommariamente, vengono definiti di « pericolosità sociale » ma che, in realtà, vanno specificati ulteriormente perché il giudice abbia riguardo anche alla gravità del reato — con tutto l'insieme delle circostanze — ed alla personalità del reo.

Questo ci premeva dire, soprattutto perché vorremmo sottolineare che ci sembra di aver già dato una serie di risposte, attraverso i nostri emendamenti, al problema della scarcerazione ed ai suoi limiti ed a molti altri aspetti di questo istituto.

Francamente non credo che sia da accettare il criterio di una prefissazione di termini differenziati a seconda del tipo di reato, mentre credo

fermamente che sia estremamente importante stabilire un termine di sei mesi — simile, per altro, a quello già approvato per la durata dell'istruttoria — entro il quale si provvederà alla scarcerazione.

Desidero, infine, specificare che cosa noi si intenda per « eccezionalità », principio che va interpretato anche in base al fatto che il fulcro della prova è, nel nostro processo, il dibattimento ove si raggiungono elementi di prova più solidi e definitivi. La natura stessa dell'istruttoria quale è stata da noi definita, ci conferma nella necessità di consacrare i provvedimenti relativi alla libertà personale come decisioni di carattere eccezionale.

Non va, poi, dimenticata, e mi associo in ciò ad altri colleghi, l'importanza di rivalutare tutta una serie di istituti, come la residenza obbligatoria e la vigilanza speciale, quanto mai idonei ai fini della restrizione della piena libertà dell'imputato e che andrebbero sostituiti con la carcerazione preventiva solamente nel caso in cui si dimostrassero del tutto inefficaci, dopo una valutazione compiuta dal giudice istruttore. Soltanto nel caso in cui tali provvedimenti, meno incidenti nella libertà personale, fossero stati presi in considerazione dal giudice istruttore, ma progressivamente disattesi perché ritenuti insufficienti, si darebbe corso alla carcerazione preventiva.

MANNIRONI. Nella discussione che stiamo facendo su questo tema così delicato, purtroppo mi trovo spesso a disagio o in mezzo a perplessità determinate, da una parte, dal desiderio di riformare l'attuale codice di procedura penale e, dall'altra, dalla necessità di salvaguardare certi principi, di tener conto di certe esigenze che sono, a mio avviso, ineliminabili.

Vorrei esprimere il mio parere circa il concetto ispiratore della carcerazione preventiva per dire che non mi sento di concordare con l'affermazione fatta dal relatore, il quale sostiene che la carcerazione preventiva è giustificata soltanto da esigenze di carattere processuale. Non mi sento di accettare incondizionatamente questo concetto e di porlo a base di tutte le costruzioni successive che possono scaturire da quel principio generale che attende ancora una nostra precisa formulazione.

Credo che la carcerazione preventiva sia, in parte, giustificata da esigenze di carattere processuale, ma ci sono anche, un po', tutti quei motivi che il collega Valiante ha indicato come prospettati da vari studiosi, da vari capi scuola e da singole tendenze del nostro pensiero giuridico penale. Che la carcerazione preventiva sia giustificata dalla necessità che l'imputato sia presente nel processo, è uno dei vari argomenti e fra i principali. Credo anche che la carcerazione preventiva si renda necessaria in molti casi per assicurare la genuinità delle prove. Mi

riferisco a certi ambienti che conosco, e che non possono essere isolati, perché comuni e frequenti nel mondo delinquenziale.

So che determinati soggetti delinquenti, in vista di una istruttoria che si svolge per un'imputazione contro di loro elevata, si danno da fare in tutte le maniere possibili, spesso illecite, perché le prove acquisibili non abbiano quel carattere di sincerità che, invece, è necessaria al giudice per la sua decisione.

Credo, comunque, che la carcerazione preventiva sia giustificata da un altro argomento, che ha la sua importanza: quella, cioè, di soddisfare il senso di giustizia del pubblico; ognuno di noi ha la possibilità di controllare questo aspetto e di accertarlo giorno per giorno. Se avviene un delitto grave, o addirittura efferato, se già dal primo momento il presunto responsabile viene indicato come tale, le persone che lo vedono ancora in libertà, rimangono gravemente turbate, ritenendo che non si sia provveduto con quella rapidità ed energia necessarie a reintegrare l'ordine giuridico turbato o, comunque, ad assicurare alla giustizia il prevenuto, dando prova di quella tempestività che lo Stato deve avere nel reprimere i delitti.

Credo che questo senso di giustizia, che pervade l'opinione pubblica, la nostra pubblica opinione, per lo meno la più sensibile, vada tenuto presente e valga a giustificare la carcerazione preventiva.

Mentre parlavo stavo pensando ad alcuni casi che mi convincono sempre di più in questa mia opinione. Per esempio, da quando è entrata in applicazione la « novella » del 1955 ed i casi di libertà provvisoria sono diventati più frequenti, mentre i mandati di cattura non sono più emessi con il rigorismo di prima, ho rilevato che in determinate zone, per certi tipi di reato — per esempio, nell'abigeato — quando la parte lesa vede che la persona indicata o denunciata, sia pure con qualche elemento di prova, non viene immediatamente arrestata, se ne sorprende e dice: perché non si fa giustizia? Si è arrivati al punto che se ne fa colpa alla pubblica sicurezza, in particolare ai carabinieri, i quali, forse anche per crearsi un alibi o per giustificare una certa propria inerzia, dicono che non hanno proceduto al fermo di determinate persone perché già sapevano che l'autorità giudiziaria le avrebbe rimesse in libertà. Cito questo caso per segnalare come si arrivi spesso a dei paradossi proprio perché quel certo senso di giustizia, di cui parlavo, non è stato soddisfatto con immediati provvedimenti cautelari.

Credo che una valida giustificazione delle misure di coercizione preventiva sia rappresentata da quest'altro argomento, cioè la preoccupazione di evitare, di prevenire, altri reati da parte dell'indiziato di un grave reato che giri impunemente per il paese e per la zona ove la pubblica opinione ritenga che abbia delinquito.

Per tutte queste ragioni, credo che la carcerazione preventiva, in sé considerata, sia da giustificare e da legittimare. Non posso accedere al principio enunciato dal deputato Guidi, che la carcerazione preventiva sia uno strumento, un mezzo, un istituto eccezionale; deve, invece, essere limitato, questo sì, nei modi e nei tempi determinati per fatti di particolare gravità.

Sono d'accordo sul principio che la durata della carcerazione preventiva non sia indissolubilmente legata al dibattimento. Riconosco la opportunità di una limitazione della durata, che può essere rimessa alla discrezionalità del giudice istruttore il quale valuterà l'opportunità di prendere provvedimenti di coercizione personale o eventualmente di concedere la libertà provvisoria. Ritengo, del resto, che il giudice istruttore possa anche valutare l'opportunità di concedere la libertà provvisoria anche in casi di gravi reati. Ripeto, sono favorevole al principio della limitazione della durata della carcerazione preventiva, ma ritengo che sia necessario sancire, inoltre, il principio della facoltà del giudice istruttore di concedere la libertà provvisoria anche in casi di reati gravi.

MILIA. Per quanto riguarda la natura dei provvedimenti di coercizione personale, mi sembra che l'esatta interpretazione di questi istituti si ricavi dalle teorie citate dal relatore Valiante, ognuna delle quali, praticamente, contiene una parte di verità, come giustamente è stato rilevato nel corso di questa discussione.

Desidero, innanzi tutto, dire che il maggiore pericolo è quello di prevedere una larga discrezionalità del giudice, come giustamente ha fatto rilevare il collega Guidi; ritengo, infatti, che nel campo delle libertà personali dei cittadini la discrezionalità debba essere la più limitata possibile. Questo è, secondo me, il principio fondamentale che il legislatore delegato dovrebbe tenere presente in sede di formulazione degli articoli del nuovo codice di procedura penale, anche perché molto spesso gli atti discrezionali del giudice appaiono all'opinione pubblica come atti non di giustizia; usando di un potere discrezionale, troppo vasto, il giudice finisce, praticamente, con il trasformarsi in legislatore.

Troppo difformi sono, infatti, le valutazioni da giudice a giudice, con la conseguenza che, in una regione, per un determinato reato, si priva il cittadino della libertà personale, in un'altra, per lo stesso reato si decide diversamente. Questo non deve verificarsi, se si vuole che la giustizia sia veramente eguale per tutti.

Il potere discrezionale, che non può comunque essere completamente soppresso, sarà ammesso per quelle misure che non riguardano i provvedimenti strettamente limitativi della libertà personale; mi riferi-

sco agli altri provvedimenti cautelari che, qualora fosse possibile, dovrebbero sostituire il provvedimento più grave della carcerazione.

I provvedimenti di privazione della libertà personale dovrebbero scattare automaticamente, come ha sostenuto il collega Riccio, per i delitti particolarmente gravi, naturalmente nei casi in cui, a seguito delle indagini, fosse superato il principio costituzionale della presunzione d'innocenza. L'automatismo della carcerazione presuppone il superamento del principio di presunzione dell'innocenza dell'imputato e va previsto per i reati più gravi; naturalmente sarà bene tenere presente che può essere più grave un peculato, reato ripetibile, che non un omicidio occasionale.

In pratica, però, il legislatore non può predeterminare una precisa graduazione, in quanto la pena per un omicidio sarà sempre, almeno astrattamente, superiore a quella per un furto, dato il ben diverso valore che ha la vita umana nei confronti di un qualsiasi altro bene.

Desidero concludere ponendo alla Commissione due quesiti.

Prima di tutto supponiamo un giudice istruttore che, in base agli elementi di prova raccolti, non emetta mandato di cattura perché ritiene che concorrano in favore di quell'imputato determinate circostanze che pongono sotto una diversa luce, meno grave, il reato commesso. Ma supponiamo che, dopo il dibattimento di primo grado, il giudice di merito abbia escluso, attraverso la sentenza, l'esistenza di quelle circostanze erroneamente valutate dal giudice istruttore. In tal caso il giudice di primo grado potrà emettere mandato di cattura? Potrà, cioè, stabilire che quell'individuo, sia pure in attesa di giudizio di secondo grado, ed essendo venuti meno i motivi che ne avevano giustificata la permanenza a piede libero, sia privato della libertà personale?

PRESIDENTE. Allo stato attuale ciò non è possibile.

MILIA. Preannuncio la presentazione di un emendamento in questo senso.

La seconda questione che desidero sollevare è quella relativa alla durata della carcerazione. Sono convinto che se si stabilisce un termine massimo di tre anni, compreso il giudizio di primo grado, si peggiora la situazione attuale, dato che oggi, il termine massimo è fissato in due anni. È chiaro che non si può, certo, giustificare l'anno in più con il processo di primo grado perché, se è vero che vi sono processi che durano tre mesi, è anche vero che ve ne sono molti altri che durano solamente cinque o sei giorni, o meno.

Detto questo, aggiungo che il termine va stabilito in relazione alle necessità istruttorie e alla emanazione della sentenza, mentre un altro

termine va fissato per indicare il limite massimo entro cui va celebrato il processo di primo grado a carico di imputati detenuti. In questo termine andrebbe preso in considerazione, come momento iniziale, quello in cui viene depositata l'ordinanza di rinvio a giudizio, con tutti gli eventuali atti supplementari ordinati dal giudice di primo grado che devono essere compiuti dal giudice istruttore, mentre tutti i termini brevissimi, concessi dal giudice di primo grado al giudice istruttore per il compimento di determinati atti andrebbero comunque, computati nel termine della carcerazione preventiva.

Solo così potremo raggiungere il duplice scopo di tutelare la libertà personale e di indurre il giudice istruttore a rispettare i termini posti dalla legge. Non vi è, infatti, alcun dubbio che, continuamente, sia pure per motivi di necessità, lo riconosciamo, anche il termine del mandato di cattura, limitato a due anni, viene eluso attraverso la notificazione a catena di altri mandati di cattura.

La corte di cassazione non sempre si è pronunciata uniformemente su questi fatti, ma la verità è, in ogni caso, che « fatta la legge, trovato l'inganno ».

Ha ragione l'onorevole Leone che, proprio in questa sede, ha affermato, con frase felicissima, che « la magistratura si ritira su posizioni prestabilite » ogni volta in cui si trova davanti a norme che, in un certo senso, condizionano il potere discrezionale del magistrato o, comunque, riducono i termini entro cui tale potere può essere esercitato. A nessuno sfugge che, quasi sempre, la magistratura cerca di interpretare la legge nel senso più restrittivo possibile per il cittadino.

Per questi motivi affermo che, in questa materia, che costituisce una delle parti principali della riforma del codice di rito, faremo bene a dare al legislatore delegato dei principi molto chiari e precisi, che dovranno essere rispettati in pieno senza esitazioni.

PRESIDENTE. Desidero, a questo punto, dare nuovamente lettura del punto 21-*bis*) elaborato dal relatore Valiante. Tale emendamento suona:

Dopo il punto 21) aggiungere il seguente:

« Previsione di diverse misure di coercizione personale fino alla custodia in carcere.

Possibilità di disporre le misure di coercizione personale per il tempo indispensabile alle esigenze istruttorie, nonché a carico di imputato di delitto che determini particolare allarme sociale o per la gravità di esso o per la pericolosità dell'imputato, quando concorrano prove sufficienti della sua responsabilità.

Impugnabilità, anche nel merito, del provvedimento del giudice istruttore dinanzi al tribunale in camera di consiglio nel contraddittorio delle parti ».

Inoltre, il relatore Valiante propone, ora, di aggiungere un nuovo punto, che sarà il 21-ter), così formulato:

Dopo il punto 21-bis) aggiungere il seguente:

« Potere del giudice del dibattimento di disporre misure di coercizione personale quando ricorrano le stesse ragioni di cui al numero precedente ».

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Devo, innanzi tutto, sinceramente complimentarmi con il relatore per l'illustrazione così argomentata delle sue tesi e per la sincera passione che lo ha animato nell'elaborare una teoria, a mio avviso, molto suggestiva e coerente. Ma, proprio perché riconosco questa coerenza, mi consentirà l'amico Valiante — con il quale peraltro sono stato molte volte pienamente d'accordo — di esprimere su tale impostazione alcuni motivi di dissenso e di perplessità.

Mi pare che, qui, ci siano due problemi collegati, ma distinti; c'è un problema di sostanza e un problema di forma. Il problema di sostanza riguarda la grossa questione, con la relativa discussione che si è fatta della natura della carcerazione preventiva, della funzione che essa esercita, in riferimento sia al processo che al reato, nella società. La questione di forma riguarda, invece, la procedura attraverso cui si arriva alla carcerazione stessa o con cui si impugna il provvedimento di carcerazione.

Tratterò, prima, la seconda parte perché la ritengo più coerente alle esigenze di garanzia della libertà. Su questa seconda parte manifesto delle perplessità e ciò per il timore che ho di una macchinosità eccessiva delle procedure che andiamo ad introdurre, allargando i limiti dell'istruttoria — che abbiamo inteso rapida, snella ed agile — determinando, indubbiamente, un aggravamento del lavoro giudiziario.

Però, mi rendo conto che questi rilievi, pur notevoli, possono cedere, almeno in teoria, il passo di fronte a delle affermazioni di principio. Ed è per questo che, pure manifestando serie perplessità, mi sentirei, su questa parte procedurale, presa di per sé, di rimettermi alla Commissione, dopo aver espresso questi rilievi pratici che non sfuggono alla vostra considerazione.

Però, indubbiamente, questi rilievi pratici divengono ancora più gravi e diventano — direi — decisivi fino al punto da vulnerare la mia stessa disponibilità a rimettermi alla Commissione, se si accetta l'interpretazione che riguarda la prima parte relativa alla costituzione del provvedimento di carcerazione preventiva secondo l'impostazione teorica che ne ha dato il relatore. Si è discusso molto sulla natura dei mezzi preventivi di coercizione; alla fine, mi pare saggiamente, si è detto che è difficile stabilire con precisione quale ne sia la natura perché, probabilmente,

a comporla concorrono vari elementi e varie *ratio* politiche. Credo che qui stia la verità: la natura dei mezzi preventivi di coercizione sta nella somma di tutti quegli elementi che il relatore Valiante ci ha così diligentemente richiamato.

Ma, proprio per questo, è estremamente difficile semplificare e ridurre la natura della detenzione preventiva unicamente nei limiti ristretti dell'esigenza istruttoria. La cosa è tanto vera che, alla fine, nessuno si arrocca, rigorosamente, su questa posizione e, sia pure in maniera eccezionale, vi collega la possibilità della detenzione preventiva alla difesa sociale, o — come ha detto il relatore Valiante nel suo emendamento — alla esistenza di sufficienti prove di colpevolezza in reati di particolare gravità o per persone di particolare pericolosità sociale.

È evidente che, quando si accetta questa interpretazione, si supera il rigore di quella concezione che ancora la carcerazione preventiva solo ad esigenze istruttorie. Ma, così, che cosa si finisce per fare? Si fa contemporaneamente poco e troppo. Cioè, che cosa sostiene nel suo emendamento il relatore Valiante? Che la carcerazione preventiva può essere applicata: *a)* per esigenze istruttorie; *b)* per l'allarme sociale, derivante dalla gravità del reato, dalla pericolosità dell'imputato, quando concorrono prove sufficienti della sua responsabilità.

Siamo veramente convinti che, attraverso questo meccanismo, favoriamo l'imputato, andiamo incontro alle esigenze di libertà? Ho forti dubbi, mettendomi proprio all'angolo visuale opposto.

Non c'è dubbio che ci sono anche esigenze di difesa sociale, esigenze di non deludere l'opinione pubblica, tutte cose vere; vere insieme alle altre, perché di fronte c'è anche l'esigenza della libertà, che è un'esigenza fondamentale ed imprescindibile. Ma, proprio partendo da questa esigenza, vi chiedo: questa costruzione è quella più idonea?

Questa costruzione, nel caso di allarme sociale esige la prova, meglio, la preventiva esistenza di una prova, quindi esige troppo, esige il massimo. Nel primo caso, cioè per esigenze istruttorie, invece, non esige nulla, perché cos'è concretamente l'esigenza istruttoria? È semplicemente fare del giudice istruttore il monarca assoluto della libertà dell'imputato? Si è rovesciata, così, completamente quella linea che ha espresso ultimamente il deputato Milia, per cui si arriva al massimo della discrezionalità.

Importa poco che questa discrezionalità sia motivata e che possa essere impugnata; anzi, importa solo ad un fine, al fine di rendere quella procedura — che in altre ipotesi potrei anche in un certo senso accettare — veramente pericolosa per gli inevitabili ritardi e per le lungaggini cui si presterebbe nel momento in cui fosse prevista in riferimento ad

un potere discrezionale così largo e, quindi, così soggetto a contrapposizioni dialettiche, ad istanze di parte, ecc.

La stessa procedura diventerebbe, certamente, più macchinosa e darebbe luogo ad una serie infinita di espedienti anche per allungare i tempi dell'istruttoria quando dovesse inerire ad un potere discrezionale di così ampia ed incontrollata portata. Di fronte a questo, ritengo — proprio partendo non solo da esigenze di difesa sociale, ma da esigenze di libertà — che sia molto meglio il sistema attuale che prevede l'obbligatorietà del mandato di cattura in certi casi, ma non un'obbligatorietà assoluta, perché ci vogliono sempre quei sufficienti indizi di colpevolezza che riferiscono al caso concreto la fattispecie generale e, poi, consente una facoltà, entro certi limiti, in altri casi.

Il sistema attuale àncora questo potere del giudice istruttore a certi limiti precisi, fissati dalla legge, entro i quali agisce la sua discrezionalità sulla base di sufficienti indizi. Voi, invece, tendete a rompere questa economia unitaria e per un'ipotesi — l'esigenza istruttoria — che può essere tutte le ipotesi, allargate indefinitamente il potere del giudice istruttore; d'altro lato, invece, l'ancorate all'elemento già acquisito dalla prova.

Sembra più logico e più corrispondente alle esigenze complessive, che giocano in questa materia, prevedere — come attualmente è — sulla base dei sufficienti indizi di colpevolezza, entro limiti rigorosi — quelli previsti attualmente — la possibilità del potere di coercizione, salvo un allargamento delle ipotesi di libertà condizionata.

In questo meccanismo la nuova procedura costituisce una garanzia effettiva, con un controllo basato su norme di legge; in questo modo si elimina anche il rischio di una eccessiva lungaggine istruttoria. Il relatore Valiante, del resto, non propone più un termine per la carcerazione preventiva; questo termine, infatti, discende logicamente dalla durata massima dell'istruttoria. Secondo il codice attuale, invece e logicamente, si fissa un limite in base alle rigorose norme legislative su cui poggia anche il potere discrezionale del giudice istruttore. È stato obiettato che il termine di tre anni è troppo ampio, però desidero ricordare che questi tre anni costituiscono il limite massimo da indicare al legislatore delegato il quale entro tale termine potrà scegliere quello definitivo.

Ricordiamoci, però, che se fosse fissato un termine troppo breve per la carcerazione preventiva, ciò potrebbe provocare un eccessivo prolungamento dell'istruttoria, ritardare il processo e far, così, scadere il termine provocando l'automatica scarcerazione dell'imputato. Questa è l'unica ragione per cui il Governo ha previsto questo termine da molti ritenuto eccessivamente ampio, ragione che è bene tenere presente, per non pregiudicare i principî di snellezza dell'istruttoria su cui abbiamo già raggiunto un accordo.

Ritengo, inoltre, che l'impostazione del Governo sia assolutamente coerente con i principî da noi già approvati, per cui l'istruttoria è uno strumento agile, tendente allo scopo di predisporre il processo vero e proprio.

L'altra impostazione invece, consentendo una eccessiva discrezionalità al giudice, darebbe luogo a continue controversie, impugnazioni di merito dei singoli provvedimenti; l'impugnativa è, invece, ammissibile soltanto nei casi di mandato obbligatorio o facoltativo delimitati dalla legge.

Vi è, poi, il problema della previsione delle altre misure cautelari, che non ho difficoltà ad accettare, anche perché sono, in gran parte, già previste, dal codice attuale. Comunque, a mio avviso, sarebbe opportuno lasciare il compito di definire queste misure di coercizione personale al legislatore delegato, perché è difficile prevedere, ad esempio, per la cauzione un parametro che va di volta in volta rapportato alla situazione particolare dell'imputato, altrimenti la cauzione diverrebbe una misura classista e non democratica. Potremmo, pertanto, indicare genericamente al legislatore delegato queste misure di coercizione, affinché si possa, poi, effettuare la scelta definitiva in sede di formulazione del codice.

Per quanto riguarda il terzo comma dell'emendamento presentato dal relatore Valiante al punto 21-*bis*), cioè sulla impugnabilità dei provvedimenti cautelari dinnanzi al tribunale in camera di consiglio, tenendo presente che esiste, attualmente, la possibilità di appello contro il provvedimento di denegata libertà provvisoria e che si tratterebbe, quindi, di anticipare questo ricorso prima ancora della denegazione, e pur facendo presenti le perplessità per un eventuale appesantimento di tutto il procedimento, dichiaro di rimettermi, per questa parte, alla Commissione.

Per quanto concerne la parte di questo emendamento relativa alla previsione di misure diverse di coercizione personale, fino alla custodia in carcere, insisterei sul testo del disegno di legge, modificando eventualmente il termine della durata massima. A mio avviso, infatti, la libertà dei cittadini si può tutelare meglio attraverso precise forme procedurali, che non con affermazioni di principio che, all'atto pratico, possono rivelarsi inutili.

GALDO. Il Sottosegretario Misasi ha proposto di non modificare nella sostanza, l'attuale regime delle misure preventive, preoccupandosi, invece, di prevedere una forma di allargamento della libertà provvisoria. Anche noi, in pratica, ci poniamo su questa strada quando insistiamo sulla necessità dell'abolizione del sistema dell'automatismo. Criterio, questo, che va assolutamente modificato; non ci stancheremo mai di

insistere su questo tema in quanto l'esperienza ci ha dimostrato come con l'ordinamento vigente non si possa mai ottenere la libertà provvisoria quando per un reato sia prevista l'automatica carcerazione dell'imputato.

Non credo, d'altra parte, che tale principio sia implicitamente contenuto nell'emendamento del relatore, come da qualcuno forse si ritiene, in quanto in esso si parla solamente di « possibilità di disporre misure di coercizione personale » e non credo che sia sufficiente l'introduzione di quella « possibilità ». Il giudice che ha colto questa « possibilità » di sottoporre un imputato a provvedimento di carcerazione ha, in pratica, preso una decisione che lo vincola anche ai fini della concessione o meno della libertà provvisoria.

Questo vincolo, invece, non avrà possibilità di evidenziarsi, nemmeno nella stessa coscienza del magistrato, ove sia a chiare lettere escluso il principio dell'automaticità.

Passando ad un altro argomento, vorrei rilevare — a proposito dell'osservazione del deputato Milia che non dobbiamo lasciare nulla che non sia indispensabile alla discrezionalità del magistrato, osservazione di cui, per altro, mi rendo perfettamente conto — che quella della completa discrezionalità del magistrato è da considerarsi come una grande conquista del nostro diritto, che è tutto basato, potremmo dire, proprio sul fatto che il magistrato si pronuncia solamente in base al proprio convincimento, pur dopo aver recepito tutte le prove necessarie all'accertamento della verità.

PRESIDENTE. Ascolteremo le ulteriori considerazioni del deputato Galdo in sede di dichiarazione di voto. Dobbiamo, ora, pregare il Sottosegretario Misasi di dirci l'opinione del Governo sull'emendamento Galdo, e comunico che il deputato Milia ha presentato il seguente emendamento:

Sostituire il punto 22) con il seguente:

« Determinazione della durata massima della custodia preventiva dell'imputato che, dall'inizio della custodia stessa fino alla ordinanza di rinvio a giudizio, non potrà superare in nessun caso un anno, e che non potrà superare i sei mesi dalla detta ordinanza istruttoria alla sentenza del giudizio di primo grado.

In detti termini non si computa il periodo di tempo necessario per l'eventuale espletamento di accertamenti tecnici afferenti alla capacità di intendere e di volere dell'imputato ».

MISASI, Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia. Per quanto riguarda l'emendamento Galdo, non riesco a vedere la differenza che esiste tra la seconda parte di esso e l'impostazione data dal collega Valiante.

VALIANTE, *Relatore*. Non è esatto. Il mio testo è più assorbente, perché prevede maggiori occasioni di carcerazione in quanto i vari termini sono stati posti da me disgiuntamente.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Sulla seconda parte dell'emendamento Galdo, comunque, valgono le considerazioni già da me espresse a proposito del testo Valiante.

Quanto alla prima parte, non credo sia possibile accettare una formulazione più generica. Sarebbe molto più opportuno, a questo punto, un emendamento che affermasse la possibilità di concedere la libertà condizionata ogni qualvolta gli elementi di prova si siano attenuati o siano mancati del tutto.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, sospendiamo la seduta, con l'accordo di riprenderla questa sera per la risposta del relatore, le dichiarazioni di voto e la votazione.

La seduta termina alle 13,05.