

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 987

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BOSSI, LUIGI ROSSI, AIMONE PRINA, ANGHINONI, ARRI-  
GHINI, ASQUINI, MAURIZIO BALOCCHI, BAMPO, BERTOTTI,  
BONATO, BORGHEZIO, BRAMBILLA, CALDEROLI, CASTELLA-  
NETA, CASTELLI, COMINO, CONCA, DOSI, FARASSINO, FLEGO,  
FORMENTINI, FRAGASSI, FRONTINI, GNUTTI, ALDA GRASSI,  
LATRONICO, LAZZATI, MAGISTRONI, MAGNABOSCO, ANTONIO  
MAGRI, GIANMARCO MANCINI, MARONI, MATTEJA, MAZZET-  
TO, MEO ZILIO, METRI, MICHIELON, NEGRI, ONGARO, LEONI  
ORSENIGO, OSTINELLI, PADOVAN, PERABONI, PETRINI, PIOLI,  
PIVETTI, POLLI, PROVERA, ROCCHETTA, MARIA CRISTINA  
ROSSI, ORESTE ROSSI, SARTORI, TERZI, VISENTIN**

Modifiche all'articolo 27 della Costituzione

*Presentata il 10 giugno 1992*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Mentre può considerarsi positivo il passaggio — nel processo penale — dal sistema inquisitorio (che durante il periodo fascista si era trasformato in un sistema giudiziario pesantemente dominato dalla pressione politica e quindi soggetto agli eccessi persecutori del regime contro qualunque forma di libertà dei cittadini e in particolare della libertà di opinione) a quello accusatorio che impone agli organi istituzionali la prova dell'accusa e quindi della effettiva colpevolezza nei confronti di chi viene accusato, è necessario impedire che tale innovazione si risolva in un eccesso di

garantismo e di permissivismo tutto a favore di chi delinque.

In particolare, visto il vertiginoso aumento della criminalità organizzata (le varie « mafie » operanti soprattutto nel sud: mafia in Sicilia, 'ndrangheta in Calabria, sacra corona unita in Puglia, camorra in Campania) e viste le sue consistenti ramificazioni per le quali è valido il concetto di « piovra », visto come le infiltrazioni massicce della « piovra » stessa nel tessuto politico ed amministrativo aumentino a dismisura, si rende necessario procedere ad una revisione, soprattutto nella loro applicazione, delle garanzie co-

stituzionali, strumentalizzate appunto dalle « mafie ».

L'estensione dei termini di detenzione preventiva non hanno dimostrato alcuna efficacia nel combattere l'affermazione montante delle cosche. Le quali — secondo le stesse rilevazioni ufficiali — attraverso molteplici altolocate omertà politiche e amministrative riescono oggi, manipolando gli appalti e distribuendo le tangenti, ad accumulare, accanto ai commerci illeciti, al « pizzo », al riciclaggio del denaro sporco, alle attività imprenditoriali di copertura, oltre centomila miliardi all'anno.

Una cifra enorme purtroppo per difetto, giacché la « piovra » (e lo abbiamo visto attraverso le indagini del giudice Di Pietro) getta i suoi tentacoli verso il nord. Conseguenza questa anche della infelice decisione delle nostre autorità di polizia di trasferire i peggiori criminali in domicilio coatto nelle regioni settentrionali provocando una prevedibile diaspora delinquenziale in tutto il territorio nazionale.

All'origine di questo fenomeno che determina ribellione e reazioni in tutto il paese è però anche il dettato del secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione che recita: « L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva ».

Tale principio, impeccabile in rapporto alla dottrina sulla quale si basano lo Stato di diritto e la democrazia compiuta, si è rivelato, paradossalmente ma nella realtà, il peggiore grimaldello maneggiato dalla delinquenza organizzata per scardinare e rendere inoperanti le leggi penali.

Va sottolineato che il secondo comma dell'articolo 27 è stato, al momento della sua formulazione, l'espressione della legittima difesa nei confronti della attività giudiziaria strettamente inquisitoria del regime fascista e quindi negatrice dei diritti fondamentali dei cittadini. In pratica tuttavia — considerati anche i tempi lunghissimi degli *itinerari* processuali odierni — tale comma aperto a molti cavilli consente ai peggiori criminali di sfuggire al carcere e di continuare nelle loro attività criminose.

Durante i lavori preparatori della Costituente — appunto in omaggio al principio garantista quale espressione liberatoria rispetto alla soppressione delle libertà fondamentali legalizzata dal fascismo — furono abolite tutte le formule cautelative. Anche quelle previste nella « Convenzione europea dei diritti dell'uomo » e nella « Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo », approvata precedentemente nel dicembre del 1948 dall'assemblea dell'ONU, che prevedevano una presunzione di colpevolezza anteposta ad una presunzione d'innocenza.

In seno alla Costituente il concetto di presunzione di innocenza a favore di un inquisito fu animatamente dibattuto: è chiaro che nella formulazione dell'articolo 27 della Costituzione è nettamente prevalso il concetto politico su quello strettamente giuridico. L'onorevole Corsanego, nel dibattito, ne sottolineò la connessione con l'articolo 13 della Costituzione.

Altro principio emerso nel dibattito fu quello di impedire sanzioni collettive previste dal fascismo nei confronti dei familiari e degli amici degli antifascisti. Tuttavia il concetto di presunzione di colpevolezza è sempre stato presente in tutto il dibattito e lo era nel codice penale del 1913, abrogato dal codice Rocco.

La stessa formula *in dubio pro reo* sottintende il concetto di presunzione.

L'onorevole Rescigno avvertendo le conseguenze di una formula così estensiva, quale quella codificata nel secondo comma dell'articolo 27, chiese di limitare la presunzione di innocenza fino alla prima condanna di colpevolezza invece che estenderla fino al giudizio in Cassazione. E, d'altra parte, l'onorevole Crispo sottolineò l'importanza determinante del giudizio emesso dalla magistratura fin dal primo grado, perché l'imputato è colpevole o innocente a seconda della sentenza emessa dal giudice. Il professor Conso ha formulato la teoria secondo cui dopo la prima condanna interviene il concetto di presunzione affievolita per cui ove si intendano ampliare i termini massimi della carcerazione preventiva ciò sarebbe non solo possibile ma anche perfettamente lo-

gico. D'altra parte la Costituzione ha fissato termini massimi della custodia cautelare proprio per accelerare i tempi dei processi. E la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ha richiesto esplicitamente che i giudizi si svolgano « entro un termine ragionevole ».

Secondo le cifre ufficiali, oggi sarebbero circa 30.000 i detenuti in libertà per scadenza dei termini di carcerazione. Si tratta però di cifre indicative largamente in difetto.

Ulteriori considerazioni possono e debbono farsi riguardo alla esecuzione delle sentenze penali di primo grado. Su tale argomento sono stati sollevati dubbi di incostituzionalità. Tuttavia la Corte costituzionale ha voluto distinguere fra garanzia della difesa e diritto di impugnazione allineandosi con l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo e insistendo sulla necessità di un giudizio da svolgersi in un periodo di tempo ragionevole e non eccessivo. D'altra parte il carattere di definitività esecutiva per una sentenza di primo grado (il che ovviamente non preclude l'accesso ai gradi superiori) avrebbe un effetto positivo molto importante, costituito dalla inevitabile diminuzione delle impugnazioni.

Certo, si tratta di materia ancora oggi largamente dibattuta e passibile di obiezioni non trascurabili in fatto ed in diritto, specie dopo il passaggio dal sistema inquisitorio a quello accusatorio. Va aggiunto però che sono adesso molteplici — rispetto al passato — le garanzie a favore dell'imputato. E questo, molto spesso, oltre a complicare le procedure processuali ha dimostrato anche che tali garanzie non giovano ai principi fondamentali della giustizia penale ma piuttosto costituiscono scappatoie a disposizione dei criminali.

D'altra parte lo stesso onorevole Moro ha rilevato che si doveva considerare — in rapporto alle condizioni di quel tempo — il profilo politico della questione preminente rispetto a quello giuridico puro. Oggi occorre riportare la questione entro i limiti di un sistema giuridico sostanzialmente democratico. Pertanto se la presunzione di innocenza doveva rappresentare un punto

di partenza nella valutazione della possibilità che un imputato o detenuto o arrestato fosse già qualificato in senso negativo dalla società, oggi tale presunzione non può considerarsi totalmente liberatoria fino alla sentenza definitiva: del resto in diritto penale anche il *fumus delicti* può diventare un elemento di giudizio e di valutazione agli effetti delle indagini preliminari e quindi durante tutta l'istruttoria.

Fermo restando il pieno diritto del ricorso all'impugnativa per adire i gradi superiori di giudizio e di revisione (appello e Cassazione), queste considerazioni valgono specie quando interviene una sentenza comminante una pena di considerevole entità in primo grado. E qui — secondo Micali — non può non venire automaticamente indebolita la presunzione di innocenza. La dizione: « L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva » al limite può configurarsi come una delegittimazione del giudice di grado inferiore che ha emesso la prima sentenza di condanna. E *stricto jure* ciò determinerebbe comunque un profondo *vulnus nei confronti della stessa autonomia e indipendenza della magistratura*, costretta ad accettare come inoperante una decisione in primo grado, distorcendo il principio essenziale per cui la legge è uguale per tutti.

Ecco perché appare inutile recriminare o stracciarsi le vesti se oggi siamo costretti ad assistere al clamoroso antiggiuridico fenomeno per cui moltissimi criminali professionali condannati pesantemente in primo grado, soprattutto i più pericolosi e quindi maggiormente provvisti di mezzi economici per la loro difesa, si muovono liberamente e possono anche espatriare perché non sono considerati colpevoli sino alla condanna definitiva!

Sempre durante il dibattito in Commissione presieduto dall'onorevole Tupini alla Costituente, l'onorevole Caroleo propose una formulazione sostanzialmente più cauta dell'articolo 27 la quale tenesse conto delle decisioni implicite di colpevolezza della sentenza del giudice di primo grado: « Qualunque imputazione è inefficiente sino alla condanna definitiva ». Il

che non esclude la presunzione di colpevolezza. E seppure a quel tempo (nel 1946) era in vigore il codice Rocco l'onorevole Caroleo intese sottolineare il concetto, recepito nel codice di procedura penale allora vigente, secondo cui l'imputato è pur sempre colui al quale il reato viene attribuito, ossia fino alla emissione della sentenza di condanna o di assoluzione. In altre parole Caroleo non considerava eccessivo il considerare che la emissione del mandato (da non confondere col « certificato di garanzia ») è pur sempre condizionata alla esistenza di gravi indizi di colpevolezza. Per questo egli propose la seguente formulazione: « Qualunque imputazione è inefficiente ossia non produttiva, nemmeno in via provvisoria, di responsabilità penale sino alla condanna definitiva ». Tale dizione però (come altre che ammettevano in ogni caso la presunzione di colpevolezza e quindi una interpretazione restrittiva e non estensiva dei concetti recepiti nel secondo comma dell'articolo 27) mantiene aperto il rapporto tra reato e condanna emessa anche in primo grado. Insomma la condanna in primo grado è un punto fermo dal quale deve avere inizio la prosecuzione dell'*iter* processuale fino a che non sarà intervenuto il giudizio definitivo in Cassazione. In altre parole, adottando il concetto di presunzione di colpevolezza, non si cancella la figura di imputato, e di conseguenza la continuità del processo penale nei vari gradi successivi.

Si tratta allora di valutare se non sia opportuno mantenere attivo il concetto di

« presunzione di colpevolezza » considerato specialmente questo particolare periodo di continua pericolosissima espansione delle attività criminali organizzate. È necessaria dunque una valutazione politica del problema, funzionale cioè rispetto al buon governo della *polis*: ed a tale significato della politica si è riferito anche il Presidente della Repubblica Scalfaro nel suo messaggio alle Camere dopo il giuramento, e più ancora dopo il suo esplicito richiamo alla imprescindibile necessità di costituire in tempi brevissimi una Commissione bicamerale per l'avvio delle riforme istituzionali. Tanto più di fronte al dilagare della violenza, dei soprusi, dell'arroganza, dei metodi sanguinosi, della strategia del terrore adottati dalle cosche della criminalità organizzata sostenuta dalle commistioni politico-mafiose. In tale contesto si pone la necessità di una rapida revisione del nuovo codice di procedura penale e specialmente degli articoli riguardanti la materia fin qui trattata. Ci si riferisce specialmente agli articoli 533, 588, 589, 605, 620, 623, 650 riguardanti in particolare l'esecuzione delle sentenze penali di condanna. Le ragioni di tale revisione sono ottimamente elencate ed illustrate nella proposta di legge dell'onorevole Gargani presentata il 10 aprile 1991. Con questo spirito si sottopone al Parlamento questa proposta di legge costituzionale recante modifiche all'articolo 27 della Costituzione dove è riassorbito il quarto comma dell'articolo 24 della Costituzione che prevede il risarcimento da parte dello Stato.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

## ART. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« L'imputato dichiarato colpevole dal giudice naturale precostituito per legge e condannato in primo grado per gravi delitti ovvero per reati di stampo mafioso ad una pena non inferiore a cinque anni di reclusione, dovrà attendere in carcere la prosecuzione del giudizio fino all'esaurimento dell'*iter* processuale stabilito dalla legge ».

2. Dopo il secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione è inserito il seguente:

« In caso di errore giudiziario verranno indicate a favore dell'imputato, nella stessa sentenza di piena assoluzione, le condizioni ed i modi per le riparazioni stabilite nel quarto comma dell'articolo 24. Della avvenuta assoluzione dovrà essere data, a carico dello Stato, la massima pubblicità ».