

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

## 8.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 DICEMBRE 1972

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORONZO REALE

## INDICE

	PAG.
<b>Disegno e proposte di legge</b> ( <i>Seguito della discussione e rinvio</i> ):	
Modificazioni al codice di procedura penale al fine di accelerare e semplificare i procedimenti ( <i>Approvato dal Senato</i> ) (1248);	
CONCAS ed altri: Modificazione all'articolo 277 del codice di procedura penale concernente il mandato di cattura obbligatorio e la libertà provvisoria condizionata (754);	
GARGANI: Abrogazione del secondo comma dell'articolo 277 del codice di procedura penale (1015)	121
PRESIDENTE . . . . .	121, 128, 132, 137, 139, 140, 141
ACCREMAN . . . . .	123, 125, 126, 127, 128, 129 130, 132, 137, 139, 141
CAPPONI BENTIVEGNA CARLA . . . . .	137
DELL'ANDRO, <i>Relatore</i> . . . . .	127, 135, 137, 138, 139
FELISETTI . . . . .	125
GARGANI . . . . .	126
GONELLA, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> . . . . .	127 129, 132, 137, 141
LA LOGGIA . . . . .	130, 131, 132
MANCO . . . . .	125, 128, 130, 132, 134 136, 137, 138, 139, 140
MAZZOLA . . . . .	137
MUSOTTO . . . . .	122, 129, 131
RICCIO PIETRO . . . . .	132, 134, 135, 136, 139
SPAGNOLI . . . . .	125

La seduta comincia alle 10,20.

STEFANELLI, *Segretario f.f.*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

**Seguito della discussione del disegno di legge: Modificazioni al codice di procedura penale al fine di accelerare e semplificare i procedimenti (*Approvato dal Senato*) (1248); e delle proposte di legge Concas ed altri: Modificazione all'articolo 277 del codice di procedura penale concernente il mandato di cattura obbligatorio e la libertà provvisoria condizionata (754); Gargani: Abrogazione del secondo comma dell'articolo 277 del codice di procedura penale (1015).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Modificazioni al codice di procedura penale al fine di accelerare e semplificare i procedimenti », già approvato dal Senato; e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Concas ed altri: « Modificazione all'articolo 277 del codice di procedura penale concernente il mandato di cattura obbligatorio e la libertà provvisoria condizionata » e Gargani: « Abrogazione del secondo

comma dell'articolo 277 del codice di procedura penale ».

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

MUSOTTO. Nell'esprimere il mio giudizio positivo nei confronti del disegno di legge al nostro esame con riferimento alle norme che riguardano la soppressione dell'ultima parte dell'articolo 277 del codice di procedura penale, non posso non rilevare che le altre disposizioni dello stesso disegno di legge, pur anticipando delle riforme che figurano nel progetto di legge recante delega legislativa al Governo per la emanazione di un nuovo codice di procedura penale, non rivestono tuttavia carattere di urgenza e sarebbe stato, pertanto, molto più utile rimandarne l'esame in sede appunto di dibattito sulla delega suddetta.

In verità, il procedere alla riforma del codice di procedura con il metodo delle « novelle » o delle « leggine » rischia di creare una grande confusione, perché le disposizioni di queste « novelle » o « leggine » vanno a collocarsi in un sistema che rispecchia regole e principi di diversa ispirazione.

Occorre, pertanto, impegnarsi per l'attuazione di una riforma organica per restituire vitalità all'amministrazione della giustizia penale, oggi alle soglie della paralisi e della confusione.

L'articolo 1 del disegno di legge in discussione, che si ricollega ad un problema affrontato dal progetto di legge recante delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, indica, conformemente ai criteri dettati dalla riforma stessa, una soluzione in base alla quale si attribuisce alla Corte di cassazione di designare il giudice che deve istruire o giudicare l'istanza di remissione nell'ambito di quelli compresi nel distretto della stessa corte di appello a cui appartiene il giudice competente, ovvero nel distretto di una corte di appello vicina. La soluzione appare opportuna ed utile, perché in tal modo non si costringono a spostamenti rilevanti l'imputato, le parti lese ed i testimoni.

Ma è, indubbiamente, l'articolo 2 ad assumere particolare spicco ed importanza. Con la disposizione dell'articolo 2 si sopprime l'ultima parte dell'articolo 277 del codice di procedura penale e si attribuisce al giudice la facoltà di concedere la libertà provvisoria nelle ipotesi nelle quali è obbligatorio il mandato di cattura.

La disposizione potrebbe apparire rivolta a risolvere un caso particolare, potrebbe apparire, cioè, una disposizione *ad personam* — una « legge-fotografia », come suol dirsi — seguendo un criterio che viene concordemente disapprovato e respinto, perché denuncierebbe, come è stato rilevato, un corrompimento del potere legislativo.

Ma si ha da dire che, se sull'azione legislativa ha influito un caso particolare, tuttavia la norma conserva il suo carattere generale, perché troverà applicazione in casi analoghi. Si tratta, in definitiva, di una disposizione che trova il suo punto di riferimento in un caso particolare, ma che ha dato modo di affrontare e risolvere un problema che era stato sollevato e la cui soluzione era stata da più parti sollecitata. Sotto alcuni aspetti la disposizione potrebbe considerarsi una anticipazione dei criteri indicati al n. 46 dell'articolo 2 del progetto di legge di delega.

Il legislatore poteva, al riguardo, seguire due vie: o abbandonare il sistema del mandato di cattura obbligatorio o, pur mantenendo ferma la disposizione sul mandato di cattura obbligatorio, attribuire al giudice la facoltà di concedere la libertà provvisoria.

Nel disegno si è ritenuto di seguire la seconda via, lasciando impregiudicato il problema dell'abolizione del mandato di cattura obbligatorio e rimandandone la soluzione in sede di esame del progetto di legge di delega.

È stato rilevato che tale articolo potrebbe apparire superfluo riferito al caso da cui sono state prese le mosse, in quanto in sua vece potrebbe trovare applicazione un principio analogo statuito dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, più esattamente, l'articolo 5 in base al quale la persona che si trova in stato di detenzione preventiva in quanto imputata di un reato, se non viene giudicata entro un termine ragionevole, deve essere posta in libertà.

Ora, senza volere affrontare la discussa e dibattuta questione circa la possibilità che le disposizioni di detta convenzione possano o meno trovare immediata ed effettiva applicazione nel nostro ordinamento giuridico, è da rilevare che la formulazione dell'articolo sopra riportato non avrebbe consentito una soluzione idonea e soddisfacente. Difatti, la dizione « tempo ragionevole », per la sua genericità ed indeterminatezza, finisce con il togliere ogni valore pratico al principio ispiratore della norma.

Un'altra disposizione che merita la nostra attenzione è quella contenuta all'articolo 5,

che prevede l'ordinanza di rinvio a giudizio o sostituzione dell'attuale strumento della sentenza. Sicché, se il giudice istruttore errerà di disporre il rinvio a giudizio dell'imputato, provvederà con ordinanza, se viceversa riterrà di proscioglierlo, provvederà con sentenza.

Questa è, in verità, una di quelle disposizioni che, come dicevamo all'inizio, rischiano di creare confusione, perché è vero che la previsione dell'ordinanza al posto della sentenza è considerata anche nel progetto di legge di delega, al n. 43 dell'articolo 2; ma è anche vero che l'ordinanza appare, nel sistema della riforma generale, in armonia con la struttura e la funzione nella fase che oggi si indica come istruttoria, mentre lo stesso non può affermarsi per l'attuale sistema, in cui la fase istruttoria è improntata a principi diversi. Nella riforma organica, in altri termini, la ordinanza si inquadra perfettamente, mentre nella struttura dell'attuale sistema essa appare assolutamente fuori posto.

L'introduzione dell'ordinanza ha già fatto sorgere in sede di discussione un primo problema. È stato sostenuto che poiché la norma che prevede l'introduzione dell'ordinanza di rinvio a giudizio non stabilisce espressamente la sua non impugnabilità; dovrebbe ritenersi che l'ordinanza stessa sia impugnabile.

Ma, in verità, nel nostro ordinamento giuridico vige il principio della tassatività dell'impugnazione, per cui quando un provvedimento non è dichiarato tassativamente impugnabile, esso deve ritenersi inoppugnabile. Il principio è sancito dall'articolo 190 del codice di procedura penale. Non avendo, quindi, il legislatore dichiarato impugnabile l'ordinanza di rinvio, la stessa deve considerarsi inoppugnabile, come del resto avveniva per la sentenza di rinvio.

Ma che cosa dire, è stato ancora rilevato, allorché l'ordinanza contenga un provvedimento restrittivo della libertà personale? Il problema sorgeva anche per la sentenza di rinvio a giudizio ed era stato legislativamente risolto con la disposizione inserita all'articolo 190 del codice, in armonia con l'articolo 111 della Costituzione.

Secondo il principio enunciato all'articolo 190, la sentenza di rinvio che contiene un provvedimento sulla libertà personale dell'imputato è ricorribile. Sicché se il giudice istruttore, disponendo il rinvio a giudizio dell'imputato, ne ordina la cattura, la sentenza è impugnabile limitatamente al punto riflettente il provvedimento sulla libertà personale.

Indubbiamente, il principio stabilito per le sentenze di rinvio dovrà ritenersi valido anche per le ordinanze che prenderanno il posto delle sentenze di rinvio. Conseguentemente, se l'ordinanza di rinvio conterrà un provvedimento restrittivo, immediatamente e direttamente, della libertà personale dell'imputato, l'ordinanza stessa dovrà considerarsi ricorribile limitatamente al capo che dispone sulla libertà personale dell'imputato.

Con le riserve espresse, manifesto la mia adesione all'articolo 2 del provvedimento ed anche alle altre disposizioni, e preannuncio il voto favorevole del gruppo del partito socialista italiano al disegno di legge n. 1248.

ACCREMAN. Già il relatore ha osservato come sarebbe errato affermare che il disegno di legge in discussione sia diretto a risolvere un caso particolare. La verità è che proprio quel caso particolare ha portato alla ribalta in maniera visibile tutta una serie di inconvenienti, di vizi e di disfunzioni del nostro processo penale, ed ha operato come un elemento di spinta e propulsione di una necessaria riforma. Se il presidente mi consente il paragone, io direi che il « caso Valpreda » (questo sarebbe appunto il « caso particolare ») somiglia in qualche modo ad un evento eccezionale che, ad esempio, in un ospedale provocasse la contemporanea apertura di tutte le porte dei vari reparti, facendo così in modo che un ipotetico visitatore si trovasse istantaneamente di fronte tutti i tipi di malattia che in quell'ospedale vengono curati.

Il processo a carico di Pietro Valpreda ha infatti posto in rilievo, come in uno scorcio illuminato a giorno, tutti i mali che affliggono il processo penale italiano, che è antiquato, autoritario, si prolunga eccessivamente nel tempo (e non si finirebbe più, se si volessero descrivere tutti i lati deteriori che lo caratterizzano).

Questa sarebbe stata, dunque, l'occasione per dar luogo immediatamente ad una riforma parziale, che avrebbe dovuto concernere in modo particolare la possibilità della concessione della libertà provvisoria in ogni caso di detenzione preventiva, e che il Governo ha invece ampliato, introducendovi altre modifiche (o forse sarebbe meglio dire ritocchi) nei confronti di taluni istituti del codice di procedura penale. Nel far questo, il Governo ha chiesto che il provvedimento presentato alle Camere sia da queste approvato nella sua globalità, senza emendamenti, se è intenzione del

Parlamento che le norme di cui si parla divengano operanti nel più breve tempo possibile.

Onorevole ministro Gonella, ella mi consentirà di porre in rilievo che un simile modo di procedere (che in un certo senso può configurarsi come una coercizione nei confronti del Parlamento), non costituisce un fatto casuale, limitato al caso in esame. Sappiamo ciò che al Senato è stato detto su questo aspetto; e del resto l'onorevole Dell'Andro, nella sua relazione, ha fatto chiaramente intendere quali siano i termini della situazione, allorché ha affermato che vi sarebbero molti punti da ritoccare dal punto di vista tecnico (ma forse anche sotto l'aspetto politico) e che tuttavia da parte del Governo il provvedimento viene presentato come un complesso di norme « da prendere o lasciare » in blocco, nella misura in cui il Parlamento è interessato ad una rapida conclusione del suo *iter* legislativo.

Questo fatto non è — come ho già detto — da considerarsi casuale; viceversa, esso si inserisce nel quadro di una pratica di governo che noi abbiamo visto attuata, da parte del Ministero Andreotti, fin dal momento della sua formazione. Il sistema caratteristico di governo, adottato dalla compagine ministeriale presieduta dall'onorevole Andreotti, è, infatti, costituito dal ricorso al decreto-legge, strumento con il quale sono stati affrontati, finora, tutti i più importanti problemi giunti all'esame ed alla valutazione politica del Parlamento.

Con il ricorso al decreto-legge sono state infatti regolate le materie più svariate, dal « regalo » di centinaia di miliardi ai petrolieri fino alla negazione di poche migliaia di lire mensili ai pensionati. Ora, poiché il contenuto del provvedimento che stiamo esaminando è tale da rendere impensabile il ricorso al decreto-legge, il Governo ha rinunciato ad usare tale strumento; però, nel presentare alle Camere il suo disegno di legge, ha formulato talune considerazioni, in base alle quali è lasciata al Parlamento l'opportunità di valutare se accettare « in blocco » la riforma predisposta dall'esecutivo oppure provocarne il sostanziale insabbiamento. Ecco: questo è ciò che noi dobbiamo criticare, e che sembra essere determinato dalla circostanza che la maggioranza sulla quale si fonda l'attuale Governo è una maggioranza assai esigua, alla quale bisogna suonare la fanfara ogni volta che si è vicini al voto, nel timore che ci sia qualche disperso. E credo che si debba tener conto anche di un altro coefficiente, e cioè una predisposizione del Presi-

dente del Consiglio — che non è stata mai smentita — verso un tipo di conduzione del Governo più autoritaria e per la quale il Parlamento funge esclusivamente da cassa di risonanza.

Onorevole ministro, credo che questo rilievo andasse fatto, proprio perché a nostro modo di vedere ci sono, nei progetti di legge in discussione, degli aspetti tecnicamente e politicamente interessanti, sui quali il Parlamento avrebbe dovuto puntare la sua attenzione, con la prospettiva di arrivare anche a modificazioni del testo presentato dal Governo.

Voi non ci impedito espressamente di presentare emendamenti, però ci fate capire chiaramente che se il disegno di legge non viene approvato così com'è chissà quando giungerà in porto.

Che di apprezzamenti politici diversi da quelli fatti nella relazione al disegno di legge, e anche di accorgimenti tecnici diversi, il provvedimento avesse bisogno, non mi sembra si possa dubitare; e se pure siamo tutti d'accordo nel non presentare emendamenti, presi proprio dall'urgenza di giungere rapidamente allo scioglimento di un nodo che tanto interessa l'opinione pubblica, ci sia almeno consentito di fare alcuni rilievi che possano valere per l'interpretazione della legge nel momento in cui essa inizierà il suo cammino e che, nel contempo, costituiscano i presupposti per un'azione di modificazione di alcune di queste norme, che il nostro gruppo intende portare avanti immediatamente, dopo la parentesi natalizia.

Dicevo poco fa che il testo del disegno di legge necessita di una valutazione assai più puntuale di quella fatta nella relazione che vi si accompagna, che consideri altresì partitamente ciascun istituto.

Circa l'articolo 1, concernente la decisione sulla richiesta o istanza di rimessione, vorrei sottolineare innanzitutto le numerose riserve del mio gruppo sul mantenimento dell'istituto, parzialmente contestato, altresì, da larga parte della dottrina.

Sappiamo tutti che la rimessione ha luogo per tre motivi: il primo è costituito dal legittimo sospetto, il secondo dal fatto che magistrati che esercitano le loro funzioni in un determinato tribunale rivestono la qualità di imputati o di parte offesa, il terzo da gravi motivi di ordine pubblico.

Noi, insieme con la dottrina, siamo d'accordo nel voler mantenere i primi due casi di rimessione del procedimento: la legittima suspicione, che si risolve in un maggior di-

ritto del cittadino e della sua difesa e la rimessione di procedimenti riguardanti magistrati, che riveste particolari ragioni di opportunità; ma non è ipotizzabile, invece, che in un paese democratico un tribunale, per ragioni di ordine pubblico (il che equivale a dire per un lungo periodo di tempo), non possa celebrare processi. Ciò può accadere per ragioni contingenti e per brevi periodi, ma a questo scopo è sufficiente l'istituto del rinvio a giudizio.

Detto questo, che non ha un'influenza precisa sulle norme che sono oggi al nostro esame, vorrei sottolineare che noi accettiamo senza alcuna critica l'istituzione del contraddittorio tra il pubblico ministero e i difensori delle parti nel procedimento speciale istruito davanti la Corte di cassazione, in quanto tale innovazione costituisce uno dei principi su cui si basa la riforma del codice di procedura penale.

Rileviamo altresì che all'articolo 1 non è contemplata la possibilità, sia per il pubblico ministero sia per i difensori delle parti, di presentare alla Corte di cassazione memorie, difese scritte, documenti, eccetera, perché è detto esplicitamente: « La Corte di cassazione decide in camera di consiglio con ordinanza, sentiti il pubblico ministero e i difensori delle parti, dopo chieste, se lo ritiene necessario, le opportune informazioni ».

Si dice quindi: « sentiti il pubblico ministero e i difensori delle parti », laddove tutti i procedimenti di remissione si basano su una documentazione di fatto che la difesa dovrebbe aver diritto di contestare presentandone una diversa.

MANCO. Dovrebbe essere implicito!

ACCREMAN. Forse per noi, ma non credo che la Corte di cassazione lo ritenga implicito.

Tutte le volte che nel processo penale si è voluta prevedere la possibilità di presentare documenti e prove, il legislatore lo ha dichiarato espressamente. Per questo è augurabile che dai lavori preparatori di questo provvedimento risulti segnalata tale possibilità.

In secondo luogo, a noi sembra che, in materia di remissione, l'arbitrio della Cassazione non possa essere assoluto. Recenti decisivi esempi, del resto, ci confermano in tale nostra opinione. Ora, il rimedio che il disegno di legge propone per ridurre il margine di arbitrio oggi esistente è in realtà un rimedio parziale. Infatti, secondo la norma

di cui all'articolo 1 del testo in esame, il giudice di remissione deve essere scelto dalla Corte di cassazione tra quelli « compresi nel distretto della stessa corte di appello a cui appartiene il giudice competente, ovvero nel distretto di una corte di appello vicina ». Ciò significa che la discrezionalità della Cassazione nella scelta del giudice di remissione sarà territorialmente ridotta (potendo tale scelta riguardare, di volta in volta, forse soltanto la metà del territorio dello Stato italiano, anziché la sua totalità), ma continuerà a sussistere. Tanto per portare un esempio, dirò che la regione nella quale io risiedo, e cioè l'Emilia-Romagna, confina con altre sei regioni. Ora, secondo il principio stabilito nel disegno di legge, un procedimento che venisse sottratto al tribunale di Rimini potrebbe essere dalla Cassazione assegnato ad una delle seguenti sedi: Aosta, Trieste, Albenga, Ascoli Piceno, Genova, Firenze, Bergamo, e così via.

SPAGNOLI. Non potrebbe, però, essere assegnato a Catanzaro!

ACCREMAN. Questo è vero, però resta il fatto che la remissione potrebbe riguardare una sede non propriamente vicinissima a quella naturalmente competente.

Come ho detto, quindi, l'arbitrio della Cassazione nella scelta del giudice di remissione non trova se non una parzialissima limitazione nei criteri delineati dal provvedimento che stiamo esaminando; si tratta, come ognuno può vedere, di un compromesso evidente che non risolve certamente il problema.

FELISETTI. Nel testo in esame si parla di una corte di appello « vicina », e ciò significa che non è neppure stabilito che la scelta debba cadere su un distretto giudiziario contiguo.

ACCREMAN. Infatti, anche se è logico pensare che la scelta debba riguardare i distretti contigui, non si può escludere, in base al tenore letterale delle disposizioni in esame, che siano presi in considerazione anche altri distretti che in qualche modo possono essere considerati « vicini ».

Il problema, quindi, non è risolto. Ma v'è di più. Le norme di cui si tratta sembra abbiano tenuto in considerazione più che altro il caso che riguarda i centri di distretto di corte d'appello, mentre la remissione può aver luogo anche con riferimento ad un procedimento assegnato ad una pretura o ad

un tribunale. Di conseguenza, si evince che il margine di arbitrio che permarrà, per quanto concerne le decisioni della Cassazione in materia di rimessione, anche dopo l'entrata in vigore del provvedimento in discussione, risulterà ancora più esteso, proprio perché la rimessione stessa non riguarda soltanto la sede che costituisce il centro del distretto di corte d'appello, ma comprende anche tutta la circoscrizione relativa.

A mio parere, sarebbe stato più opportuno introdurre il principio, perfettamente rigoroso (e che del resto trova analogia con altri criteri vigenti, in materie simili, nel nostro ordinamento penale) in base al quale il foro di rimessione deve essere scelto tra quelli immediatamente vicini a quello in cui opera il magistrato al quale funzionalmente era rimessa la competenza. Ciò significa che un processo potrebbe essere sottratto ad una pretura immediatamente vicina, e così via.

In definitiva, se noi crediamo nel principio del giudice naturale, stabilito dalla Costituzione, non possiamo derogare, se non in via assolutamente eccezionale, al criterio della competenza territoriale. Sotto questo profilo, le norme contenute nel disegno di legge in esame costituiscono una soluzione soltanto parziale del problema, giacché non fanno altro che restringere l'ambito territoriale di scelta lasciato alla Cassazione per le decisioni di rimessione. Ma tale compromesso non risolve l'acuto problema sollevato dall'istituto della rimessione, nei termini in cui esso è configurato, nell'ambito della struttura del nostro processo penale.

GARGANI. Questa norma dovrebbe servire a rendere inapplicabile l'istituto della rimessione, e quindi a risolvere il problema !

ACCREMAN. In tal caso sarebbe necessaria ben altra norma !

Proseguendo nell'esame del contenuto del disegno di legge in esame — e riservandomi di considerare per ultimo il problema centrale che riguarda la libertà provvisoria — vengo a trattare delle modifiche apportate alle disposizioni oggi vigenti in materia di perizie. Debbo subito rilevare che la mia parte è pienamente favorevole all'introduzione di un termine massimo di due mesi per la redazione della relazione peritale, eccezionalmente prorogabile per altri due mesi a seguito di speciale autorizzazione.

In effetti, il lasciare senza esito, per lungo periodo di tempo, le indagini affidate ai periti costituisce un modo attraverso il quale

è possibile condurre una certa politica giudiziaria. Rammento ai colleghi ed al ministro di grazia e giustizia che il mio gruppo ha presentato delle interrogazioni (che fino ad oggi non hanno ricevuto risposta), sia in Assemblea sia in Commissione, in relazione alla vicenda di un procedimento penale in atto in Calabria e relativo ad un deragliamento ferroviario, che causò delle vittime. Un sostituto procuratore della Repubblica, in relazione a questa vicenda, ebbe ad intimidire un giornalista di un grande quotidiano, il quale aveva affacciato il sospetto che all'origine del deragliamento vi fosse un fatto doloso, facendolo minacciare — ecco la ragione delle nostre interrogazioni — da parte di agenti della polizia giudiziaria, i quali lo invitarono a non insistere sulla tesi che aveva prospettato, dandogli che, in caso contrario, egli sarebbe stato senz'altro denunciato. Oggi, a distanza di due anni da quegli eventi, è risultato da una perizia (che è stata tenuta « congelata » per tutto questo tempo) che la causa del deragliamento è da ricercarsi in un fatto doloso. Per inciso, potrei dire che il magistrato al quale mi riferisco è il dottor Scoppelliti.

Ecco, questo episodio può far comprendere le ragioni per le quali noi riteniamo necessario che si introducano dei termini rigorosi per l'effettuazione delle perizie. In quanto poi all'obiezione, che è stata avanzata da parte dei rappresentanti dell'estrema destra nel corso del dibattito al Senato, secondo la quale non sarebbe pensabile che tutte le perizie possano essere ultimate nel giro di due (od al massimo quattro) mesi, osservo che viceversa, dal punto di vista tecnico, la pratica quotidiana ci insegna che ogni perizia, in relazione alla quale siano certi i dati di fatto sui quali si deve basare il giudizio dell'esperto, può essere completata entro tali termini.

Si potrà semmai verificare un'altra eventualità, che del resto anche oggi possiamo riscontrare: tanto per fare un esempio, in tema di lesioni volontarie o colpose, potrà accadere che, al momento della perizia, la parte offesa non abbia ancora stabilizzato i residui di malattia sulla propria persona. In un caso del genere, l'esperto giungerà alla conclusione che, per il momento, non è possibile procedere a perizia. Quindi, l'introduzione della nuova normativa consentirà di pervenire ad una rapidissima conclusione di perizie di questo tipo, giacché l'esperto dovrà constatare l'inesistenza dei dati sui quali la perizia stessa dovrebbe basarsi. Nel momento

in cui tali elementi si manifesteranno, verrà dato incarico al perito di procedere al suo esame nei termini di legge. È però indubbio che ogni volta che i dati sui quali verte l'esame sono apprezzabili, ogni tipo di perizia può essere condotta a termine al massimo nello spazio di quattro mesi, nella maniera più precisa.

Un'osservazione critica, che può forse apparire di modesta entità, concerne la disposizione dell'articolo 7 del disegno di legge, che sostituisce l'articolo 385 del codice di procedura penale e concerne la nullità e la rettificazione della sentenza istruttoria. È detto, infatti, nella norma in esame, che alla sottoscrizione della sentenza pronunciata dalla sezione istruttoria si provvede, in caso di impedimento « di alcuni dei giudici », a norma del capoverso dell'articolo 474. Si dovrebbe invece parlare di impedimento « di alcuno dei giudici », giacché l'espressione adottata nel testo può far pensare ad un'ipotesi di impedimento di più di un giudice, laddove la disposizione andrebbe più opportunamente applicata anche nel caso di impedimento di un solo giudice.

Rilevo ancora che nella formula rituale, prevista per il giuramento del perito, permane ancora la dizione col « voi ». Ora, è chiaro che oggi il magistrato, rivolgendosi al perito, userà « lei »; mi sembra, quindi, che la formulazione riportata nell'articolo 4 risenta gli influssi di un'epoca nella quale era considerato « antinazionale » il mancato ricorso al « voi ».

L'introduzione dell'ordinanza, come strumento di rinvio a giudizio, in luogo della sentenza, ci trova sostanzialmente d'accordo, anche perché costituisce un principio già indicato in occasione dell'esame del disegno di legge di delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale.

Sono stati fatti, a suo tempo, rilievi che mi sembrano molto parziali: si è detto che trasformando la sentenza di rinvio a giudizio in ordinanza di rinvio a giudizio, veniva, in una certa misura, aumentata la possibilità del rinvio stesso.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Lei aveva sollevato rilievi sulla impugnabilità dell'ordinanza di rinvio a giudizio.

ACCREMAN. Sì, il problema, a mio avviso, va riguardato sotto due aspetti: da un lato c'è l'articolo 190 del codice di procedura penale (cui ha fatto cenno poc'anzi l'onorevole Musotto) che prescrive che se l'ordinanza

non è espressamente dichiarata impugnabile, essa è inoppugnabile; dall'altro c'è l'articolo 111 della Costituzione che dice: « Tutti i provvedimenti giurisdizionali debbono essere motivati. Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari e speciali, è sempre ammesso il ricorso in Cassazione per violazione di legge ». Se, ancora oggi, non si è formata giurisprudenza sulla prima parte di tale articolo della Costituzione, ciò è avvenuto perché i magistrati, per fortuna, hanno accettato il discorso in materia e perché ogni provvedimento è ricorribile in Cassazione per difetto o mancanza di motivazione.

La dichiarazione di inoppugnabilità contenuta nell'articolo 190 del codice vigente ha prodotto come effetto materiale che contro le sentenze di rinvio a giudizio non viene proposto ricorso in Cassazione. E qui si apre un contenzioso nuovo. Io spero che i magistrati tengano conto che è volontà del Parlamento che le ordinanze di rinvio a giudizio non siano ricorribili per Cassazione.

Tuttavia un discorso diverso può essere fatto tutte le volte che un'ordinanza di rinvio a giudizio contenga determinazioni anche sulla libertà dell'imputato. Ed è qui che ci viene in aiuto la seconda parte dell'articolo 111 della Costituzione, poiché prescrive che ogni provvedimento che abbia riguardo alla libertà personale, è senz'altro ricorribile in Cassazione.

Io credo di interpretare l'intenzione del Parlamento — e sentirò in merito anche l'opinione dei colleghi — nel dire che l'ordinanza di rinvio a giudizio non è impugnabile.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Anche se limita la libertà personale?

ACCREMAN. Questo non lo dico. Dico, in linea di massima, che l'ordinanza di rinvio a giudizio non deve essere considerata soggetta a ricorso in Cassazione, salvo che delibere sulla libertà personale.

Alcune perplessità affiorano, inoltre, dalla modifica dell'istituto della provvisoria esecuzione della provvisionale. In linea generale, tale istituto non è totalmente da contraddire (fa parte, d'altronde, dei principi ispiratori della riforma del codice di procedura penale); si osserva però che la maturazione delle prove nel processo penale è sostanzialmente diversa da quella che si verifica nel processo civile, perché in quest'ultimo le prove sono formalisticamente considerate, cioè

## VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 13 DICEMBRE 1972

sono considerate in modo determinato e quindi le parti sanno come si forma la volontà della legge prima di adire le prove. Nel processo penale, invece, non ci sono interpretazioni preventive, formalistiche, nella valutazione delle prove, per cui è possibile che una condanna di primo grado si trasformi, in secondo grado, in assoluzione.

**PRESIDENTE.** Ciò avviene anche in diritto civile.

**ACCREMAN.** Ma i modi in cui si forma la sentenza nel diritto civile sono molto diversi da quelli in cui si forma in diritto penale.

**PRESIDENTE.** Ma c'è sempre il libero convincimento del giudice: in un caso e nell'altro.

**ACCREMAN.** Facciamo un esempio. Farò il caso non tanto di un fatto penale colposo che dia origine al risarcimento del danno, quanto di un reato punito a titolo di dolo. Poniamo che a seguito di una condanna pronunciata in primo grado per reato doloso, abbia avuto luogo il risarcimento, con liquidazione anticipata. In grado d'appello l'imputato vien assolto per insufficienza di prove. Chi rimborsa l'imputato?

**PRESIDENTE.** Le potrei citare degli esempi del tutto simili per quanto concerne i procedimenti in sede civile. In effetti, anche in tal sede, ad esempio, possono aver luogo condanne sulla base di false testimonianze.

**ACCREMAN.** Intendevo sottolineare questi fatti per evidenziare la permanenza di certe perplessità. Debbo dire che, viceversa, sono assolutamente favorevole all'istituto quando esso è operante in sede di giudizio di appello, giacché in tal caso è da ritenere che si sia giunti ad uno stadio molto vicino a quello della sentenza definitiva.

Ma nell'ambito del giudizio di primo grado, le norme contenute nell'articolo 9 del disegno di legge introducono una procedura eccezionalmente macchinosa. È previsto, infatti, che, su istanza della parte civile, il giudice possa dichiarare la provvisoria esecutività del capo della sentenza di primo grado che assegna la provvisoria. Avverso tale determinazione, la parte soccombente nel giudizio di primo grado può adire immediatamente, in camera di consiglio, il giudice

di appello, chiedendone la revoca. La decisione del giudice di seconda istanza, quindi, viene adottata in camera di consiglio, e non in sede di dibattimento di appello: ne consegue che, in quella sede, la decisione potrebbe essere ulteriormente modificata.

**PRESIDENTE.** Ma il provvedimento in questione è di natura civile, in quanto consiste nella condanna a pagare una somma di denaro.

**ACCREMAN.** Il problema si pone proprio perché la funzione della prova nel diritto penale obbedisce a canoni che sono parzialmente diversi rispetto a quelli validi per il giudizio civile.

**MANCO.** Mi sembra che dal punto di vista teorico sia da accogliere la tesi prospettata dal presidente, mentre sul piano concreto si debbano condividere le considerazioni esposte dal collega Accreman.

**ACCREMAN.** I rilievi che noi formuliamo in questa sede mirano a porre le condizioni per procedere, eventualmente in futuro, a modifiche nella normativa che riguarda l'istituto preso in esame; tuttavia dobbiamo ripetere che, in questo momento, noi siamo favorevoli al provvedimento che stiamo discutendo.

Veniamo al problema della libertà provvisoria, che costituisce il tema centrale del disegno di legge. Non c'è bisogno che io dica che il gruppo comunista è assolutamente favorevole al principio che viene introdotto, anche perché esso stesso si è fatto promotore di tale riforma. A questo proposito, mi sembra che vi sia un po' di involontario umorismo nelle dichiarazioni che il ministro Gonella ha effettuato nel corso del dibattito al Senato, secondo le quali è stato il Governo che per primo si è preoccupato del problema e si è dimostrato così sensibile da presentare il progetto di riforma dei principi che regolano il nostro processo penale. Ciò vorrebbe significare che per giungere alla eliminazione di certi inconvenienti che oggi sono presenti nel nostro ordinamento, con particolare riguardo al tema della carcerazione preventiva, si sono dovuti attendere circa dieci anni per consentire all'esecutivo di elaborare la riforma, e si dovrà ancora attendere che il Parlamento approvi il disegno di legge presentato dal Governo e che quest'ultimo emani — entro due anni — le norme delegate relative alla nuova procedura penale. Come si vede, la celerità con cui il Governo agisce è tale per cui le persone che



attualmente sono detenute in carcere potrebbero dover attendere ancora per molti anni.

La nostra parte invece, rivendica il merito della propria iniziativa...

MUSOTTO. Anche la nostra parte ha spiegato la sua iniziativa. D'altra parte, mi sembra che quasi tutti i gruppi politici abbiano agito in tal senso per quanto concerne questo problema.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. L'iniziativa alla quale mi sono riferito è di diversa natura, come poi spiegherò nella mia replica a conclusione della discussione sulle linee generali.

ACCREMAN. Sulla riforma introdotta dal disegno di legge in esame siamo quindi d'accordo, anche se avremmo preferito che essa avesse luogo nel senso più radicale di scegliere la soluzione intorno alla quale sono ruotati i lavori parlamentari per ben due legislature in tema di detenzione preventiva e di libertà provvisoria. Ella sa infatti, onorevole ministro, che da tutte le parti politiche si è riconosciuta la fondatezza del principio in base al quale l'obiettivo da raggiungere dovrebbe essere quello di abolire l'istituto del mandato di cattura obbligatorio, che del resto non appare in armonia con la legislazione di paesi molto vicini al nostro (quali, tanto per fare un esempio, la Francia e la Gran Bretagna).

La domanda, quindi, che si pone spontanea nei confronti della presente iniziativa del Governo, è la seguente: per quale motivo, una volta presa la decisione di dar luogo ad una modificazione delle norme vigenti, non si è ritenuto di adeguarsi al principio prima ricordato? Ella, onorevole ministro, ha affermato, nel corso della discussione svoltasi al Senato, che ad una siffatta soluzione si opporrebbe il disposto dell'articolo 68 della Costituzione. Ma a me sembra che l'argomentazione svolta in proposito dal relatore Dell'Andro sia decisiva ed esauriente nel confutare una simile impostazione. In effetti, la disposizione costituzionale in esame prevede la possibilità che nell'ordinamento del nostro paese sia presente l'istituto del mandato di cattura obbligatorio, e sulla base di questa premessa detta certe norme in relazione a particolari fattispecie prese in considerazione. Ma ciò non significa che nel nostro ordinamento l'istituto in parola debba necessariamente essere presente. Ne consegue che nessun principio costituzionale vieta la soppressione del

mandato di cattura obbligatorio nel nostro diritto positivo.

Inoltre, quando ella sostiene, onorevole ministro, che la convenzione europea dei diritti dell'uomo si limita a stabilire che la detenzione preventiva non deve prolungarsi al di là di un « periodo di tempo ragionevole », dice senz'altro una cosa esatta. Ma, se pure è vero che il dettato della convenzione non è preciso e tassativo, bisogna tener presente ciò che è stato affermato in sede di interpretazione ed anche in sede di giudizio dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Da tali elementi si può trarre una conclusione molto diversa rispetto a quella che ella, onorevole ministro, ha indicato nel suo intervento nell'altro ramo del Parlamento.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. La Corte ha riconosciuto persino che un termine di sette anni per la carcerazione preventiva non contrasta con il principio di una sua « ragionevole » durata, sancito dall'articolo 5 della convenzione. Ho preso visione della giurisprudenza in materia.

ACCREMAN. Tuttavia queste decisioni hanno affermato che si deve tener conto non soltanto dell'astratta dizione della norma, ma di precisi dati concreti, quali la complessità del procedimento, le iniziative processuali assunte dal detenuto stesso, nonché varie altre circostanze.

Ora, io ritengo che se gli imputati in certi procedimenti penali in atto nel nostro paese adissero la Corte europea — ma non penso che una simile eventualità abbia a verificarsi — affinché questa riconosca che la loro detenzione si è prolungata oltre i limiti ragionevoli, potrebbe accadere che fosse riconosciuto il torto del Governo italiano, come del resto è avvenuto per altri paesi.

Si può dire, in ogni modo, che il principio della possibilità di concessione della libertà provvisoria anche nei casi di mandato di cattura obbligatorio costituisce l'unico strumento disponibile per dare attuazione al dettato del secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione, in base al quale l'imputato non deve essere considerato colpevole sino alla condanna definitiva. In effetti, se dovesse permanere l'attuale situazione, in base alla quale la libertà provvisoria non è concedibile nei casi di obbligatorietà del mandato di cattura, evidentemente l'istituto stesso del mandato di cattura obbligatorio troverebbe la sua giustificazione soltanto in una preventiva considerazione dell'imputato quale colpevole.

MANCO. Lo stesso discorso vale per l'istituto della provvisoria esecuzione della provvisoria !

ACCREMAN. Se invece l'imputato, in armonia con i principi costituzionali, non deve essere considerato colpevole fino al momento della sentenza definitiva di condanna, non vi è titolo alcuno di reato che possa giustificare la sua incondizionata permanenza in stato di detenzione.

Come ho detto, quindi, l'unica possibilità di dare attuazione al principio di cui al secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione consiste nel riconoscimento della facoltà per il magistrato di concedere la libertà provvisoria anche nei casi di mandato di cattura obbligatorio.

Avremmo certo preferito che, in armonia con quanto è affermato nei lavori preparatori della riforma del codice di procedura penale, fossero state meglio precisate le fonti alle quali il magistrato dovrà far riferimento per quanto attiene alla decisione sulla concessione o meno della libertà provvisoria. Di questo aspetto, tuttavia, parleremo più diffusamente in sede di esame del disegno di legge di delega per l'emanazione di un nuovo codice di procedura penale.

Nella situazione presente, non posso che ripetere quanto ho già detto all'inizio del mio intervento. Il gruppo comunista è favorevole al disegno di legge in discussione, che segna un progresso rispetto alla legislazione vigente, pur se di ben più ampia e meno frettolosa considerazione il problema avrebbe avuto bisogno, al fine di introdurre più decisive innovazioni, anche sotto il profilo tecnico. Noi ci sentiamo in un certo senso costretti dalle dichiarazioni che il Governo fa apertamente o celatamente circa la impossibilità di emendare il disegno di legge in discussione. Di conseguenza o lo accettiamo così com'è, oppure, se cominciassimo a presentare emendamenti, andremmo a finire chissà dove.

Io mi auguro, comunque, che questa piccola riforma (« miniriforma » come la chiamano taluni) non costituisca un alibi per rimandare ulteriormente la definitiva approvazione del disegno di legge di delega per la riforma del codice di procedura penale.

In definitiva, onorevole ministro, il caso giudiziario che si pone all'attenzione dell'opinione pubblica è un caso rivelatore, perché chiunque apprende le vicende che ha subito Valpreda si pone delle domande, degli interrogativi che investono non solo tutto il sistema giudiziario italiano e la relativa struttura

del codice di procedura penale, ma anche l'edilizia carceraria. Come può, infatti, un cittadino non domandarsi perché un individuo debba attendere tre anni per essere sottoposto a processo penale, per sapere se è giudicato colpevole o innocente ?

Mi pare, quindi, che ci siano argomentazioni più che sufficienti per dare la nostra adesione al disegno di legge, pur se intendiamo esprimere la volontà del gruppo comunista di presentare quanto prima dei progetti di legge per ulteriori riforme di singoli istituti della procedura penale, della quale il provvedimento in discussione non costituisce che un primo passo verso un'organica e complessiva sistemazione.

LA LOGGIA. Nel confermare che anche il gruppo democratico cristiano è favorevole, nel suo complesso, al provvedimento che stiamo esaminando, vorrei permettermi anch'io di fare alcune osservazioni — diciamo — « a futura memoria » (per usare un'espressione che, nei procedimenti giudiziari, si riferisce alla raccolta di elementi probatori, ovvero all'accertamento di situazioni da utilizzare in un momento successivo).

Vorrei fare una prima osservazione in merito al cosiddetto « avviso di reato », oggi ribattezzato « comunicazione giudiziaria », richiamandomi alle finalità per le quali l'istituto, che si inserisce in una fase preliminarissima dell'istruttoria, fu creato. Tale istituto, che non si ricollega ad una imputazione formale (alla quale si può anche non arrivare), è preordinato nell'interesse di colui a carico del quale si sia ritenuto di dover procedere ad indagini, al fine di consentirgli tempestivamente l'esercizio del diritto alla difesa. Se l'istituto deve assolvere a tale finalità, non può essere regolato dalle stesse norme che riguardano i mandati di comparizione senza risolversi in un grave danno per l'interessato. Va tenuto presente che in passato, allorché si svolgevano indagini preliminari, la relativa pratica era rubricata con la denominazione di « atti relativi »; mentre oggi, allorché si deve iniziare un'indagine, si procede all'avviso di reato, oggi ribattezzato comunicazione giudiziaria, in busta chiusa e non più a mezzo di notificazione dell'ufficiale giudiziario al portiere, alla cameriera o all'amministrazione da cui eventualmente dipenda l'indiziato (con le gravi conseguenze che poi ne derivano, in ordine persino alla sospensione dalle funzioni esercitate).

Mi rendo conto che in questa sede la presentazione di emendamenti implicherebbe un

ulteriore ritardo nell'approvazione di un provvedimento che la pressione della pubblica opinione rende particolarmente urgente in rapporto all'attesa non solo di un singolo, ma di molti cittadini, e pertanto mi astengo dal farlo.

Vorrei, però, precisare quale, a mio avviso, dovrebbe essere il disposto dell'articolo 3, sulla falsariga del n. 32 dell'articolo 2 del disegno di legge di delega al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale.

A mio parere, i primi due commi dell'articolo 304 del codice di procedura penale dovrebbero essere così formulati. « Sin dal primo atto di istruzione, il giudice istruttore è obbligato ad inviare a coloro nei confronti dei quali, per validi indizi emersi a loro carico, ritenga opportuno procedere ad indagini preliminari ai fini di una eventuale imputazione, una comunicazione giudiziaria con indicazione delle norme di legge che si ritengono violate e della data del fatto che si ritenga possa essere addebitato, con invito ad esercitare la facoltà di nominare un difensore. Ove la comunicazione giudiziaria debba essere fatta nel corso dell'istruzione, è notificata soltanto a coloro nei confronti dei quali, per validi indizi emersi a loro carico, il giudice ritenga debba procedersi ad indagini preliminari ».

I commi terzo, quarto, quinto e sesto dovrebbero essere dello stesso tenore di quelli di cui all'articolo 3 del disegno di legge n. 1248, mentre l'ultimo dovrebbe essere sostituito come segue: « Qualora l'ufficio postale restituisca il piego per irreperibilità del destinatario, il piego medesimo, sempre chiuso, viene recapitato dall'ufficiale giudiziario nei modi ed alle persone previste per le notificazioni nel modo ordinario. Le comunicazioni di cui al presente articolo sono coperte dal segreto istruttorio ».

Vorrei aggiungere qualche considerazione che riguarda il problema della libertà provvisoria. Tutti noi abbiamo accolto favorevolmente, qualche tempo fa, il provvedimento, di carattere transitorio, che stabiliva i termini massimi di carcerazione preventiva, in quanto pensavamo che le disposizioni in esso contenute avrebbero spiegato la propria efficacia per un limitato periodo di tempo dato che, intanto, sarebbe stata approvata la legge di delega per la riforma del codice di procedura penale e si poteva ragionevolmente ipotizzare che nello spazio di tre anni tale riforma avrebbe potuto essere attuata. Ma questa

previsione è stata purtroppo frustrata dallo scioglimento anticipato delle Camere, intervenuto — per dire il vero — quando già tali aspettative si erano gravemente affievolite per il tempo decorso in vista delle esigenze di approfondimento che materie così delicate postulano in sede parlamentare.

È da ricordare, per altro, che il disegno di legge per la delega al Governo per la riforma del codice di procedura penale, dopo essere stato presentato per la prima volta nella quarta legislatura, è stato riproposto nella quinta e poi in quella attuale, ed ancora attende l'approvazione da parte della nostra Commissione, e nessuno può dire quanto tempo occorrerà prima che sia approvato da entrambi i rami del Parlamento. Ciò avrebbe forse potuto suggerire l'inserzione nella normativa di carattere transitorio, che viene ora proposta dal Governo, di alcune disposizioni che si rifacessero alle direttive contenute nel disegno di legge di delega nel testo approvato dalla Camera nella scorsa legislatura (ora riproposto dal Governo), determinando limiti molto più ristretti di quelli attualmente in vigore per la carcerazione preventiva.

MUSOTTO. Vi è già stata una prima riforma in questo senso.

LA LOGGIA. Tuttavia essa prevede termini notevolmente ampi e comunque superiori a quelli previsti nel disegno di legge di delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale. Infatti, il decreto-legge adottato dal Governo (resosi necessario in conseguenza di una sentenza della Corte costituzionale), poi convertito in legge dal Parlamento, ha stabilito termini massimi di carcerazione preventiva che possono arrivare, in determinate ipotesi, fino a sette anni, e che in conseguenza non sembra possano considerarsi ragionevoli. Bisogna anche tenere conto del fatto che nel disegno di legge di delega è prevista la possibilità, da parte della polizia giudiziaria, di arrestare in flagranza di reato, o addirittura fuori dei casi di flagranza, coloro che siano fortemente indiziati di gravi delitti, qualora esista pericolo di fuga; è stabilito che dell'arresto sia data immediata notizia al pubblico ministero o al giudice istruttore, e che questi debbano procedere con immediatezza alla liberazione di coloro che siano stati arrestati o fermati fuori dei casi previsti dalla legge; è previsto che il procuratore della Repubblica o il giudice istruttore possano disporre misure di coercizione personale di vario tipo, fino all'arresto, ma sempre nei

limiti strettamente necessari ai fini degli accertamenti giudiziari; ed infine è prevista la possibilità di disporre misure di coercizione personale per specifiche, inderogabili esigenze istruttorie, limitatamente al tempo indispensabile per provvedervi e, nei casi in cui vi siano persone imputate di delitti che determinano particolare allarme sociale, sempre che ricorrano sufficienti indizi di colpevolezza.

Riforme in tal senso potevano essere anticipate in questa sede. Lo dico « a futura memoria », ma penso senz'altro che, volendolo, alcuni orientamenti già delineati in materia di riforma della procedura penale avrebbero potuto essere anticipati cogliendo l'occasione costituita dalla discussione del presente provvedimento.

MANCO. Ella, onorevole La Loggia, sta sostenendo che determinati principi relativi alla riforma organica del processo penale dovrebbero essere esaminati in questa sede. Non mi sembra, quindi, che stia parlando « a futura memoria ».

LA LOGGIA. Io sostengo soltanto che sarebbe stato a mio avviso preferibile anticipare in questa sede alcuni aspetti della riforma generale. Non escludo, tuttavia, che ciò possa essere fatto in seguito, senza attendere l'approvazione della legge di delega.

ACCREMAN. La sua dichiarazione è molto importante.

LA LOGGIA. In sostanza, io esprimo voti affinché si possa affrontare rapidamente la riforma dell'istituto del mandato di cattura ed il tema dei termini di detenzione preventiva.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. La tesi che ella sostiene, onorevole La Loggia, ricalca una proposta già affiorata in sede di dibattito al Senato e sulla quale non siamo stati d'accordo, in quanto la ritenevamo ottima, ma soltanto se inserita nel contesto di un sistema diverso da quello attualmente vigente, un sistema in cui, sostanzialmente, l'istituzione della istruttoria non esiste più. Riteniamo, pertanto, che per il momento possano essere attuate soltanto quelle riforme che presentino una certa omogeneità con il sistema tuttora in vigore.

PRESIDENTE. Lo stesso potrebbe tuttavia dirsi a proposito dell'articolo 5, che prevede il rinvio a giudizio con ordinanza.

LA LOGGIA. Vorrei far osservare all'onorevole ministro che bisogna anche considerare la possibilità che si formi, in relazione ai temi cui dianzi accennavo, una corrente di opinione pubblica della quale saremmo costretti a prendere atto, come abbiamo fatto in questa occasione. Oggi, infatti, noi procediamo sotto la spinta della opinione pubblica, fino al punto di accettare integralmente il testo che viene sottoposto al nostro esame, rinunciando alla presentazione di emendamenti. Allo stesso modo una analoga pressione di opinione pubblica potrebbe costringerci domani a procedere in fretta a nuove parziali riforme.

Se questo è vero, sembra di poter concludere che sarebbe stato più opportuno anticipare in questa sede alcuni principi della riforma processuale, senza perdere di vista le necessarie connessioni con gli altri aspetti del sistema che rimane ancora in vigore. Questo discorso vale sia per quanto concerne il problema del mandato di cattura preventiva sia, in genere, le forme di coercizione personale a titolo cautelare preventivo, le quali dovrebbero essere regolate in modo da rientrare in quei criteri di eccezionalità e di temporaneità che discendono dalle disposizioni contenute nell'articolo 13 della Costituzione e dallo stesso sistema delineato nel disegno di legge di delega per la riforma del codice di procedura penale.

Le mie parole valgano come un auspicio che si possa rapidamente pervenire — attraverso l'approvazione della riforma processuale o anche per mezzo di una riforma stralcio realizzata in modo da non creare contraddizioni rispetto al sistema in atto — ad idonee soluzioni dei problemi gravi e socialmente rilevanti che attengono alla disciplina delle misure di limitazione della libertà personale.

RICCIO PIETRO. Mi domando se debba ritenersi più fondata l'esigenza di pervenire comunque ad una rapida approvazione del provvedimento in discussione, trascurando quindi di tener conto delle osservazioni avanzate da tutti coloro che sono intervenuti in questo dibattito, o se invece non sia preferibile procedere ad un approfondito esame di tali osservazioni, in modo da consentire la definizione di una normativa, se non perfetta, almeno rispondente a criteri logici ed in armonia con i principi che regolano la vigente procedura penale.

Dirò subito che ho predisposto un articolo aggiuntivo, tendente alla soppressione dell'articolo 140 del codice penale, che però mi

impegno fin d'ora a ritirare qualora il Governo e la Commissione si orientino nel senso di una approvazione senza modifiche del testo in esame.

Nel dichiararmi favorevole all'approvazione del progetto di legge in discussione, vorrei rilevare che, in contrasto con quanto poco fa ha detto l'onorevole Accreman, a mio giudizio è giusto mantenere tutte le ipotesi previste dalla legge in merito alla remissione, compresa quella relativa a motivi di ordine pubblico, perché, pur se in teoria sono accettabili le argomentazioni addotte dall'onorevole Accreman, non sempre in pratica è possibile prescindere da fatti che comunque possono produrre uno stato di eccitazione nell'opinione pubblica.

Concordo altresì sulla necessità di limitare territorialmente la designazione del giudice che deve istruire o giudicare l'istanza di remissione, per evitare i disagi ai quali sono sottoposti imputati, parti lese e testimoni quando il processo viene rimesso a un giudice territorialmente molto lontano da quello di originaria competenza. Sarebbe però auspicabile che i criteri cui si deve ispirare la Corte di cassazione in tale designazione fossero predeterminedati per legge.

La facoltà di concedere la libertà provvisoria all'imputato che si trova nello stato di custodia preventiva, anche nei casi in cui è obbligatoria l'emissione dell'ordine o del mandato di cattura, mi lascia alquanto perplesso, anzi dirò che si tratta di una disposizione, a mio parere, sommamente illogica.

Mi sembra infatti che, una volta riscontrati determinati indizi che rendono obbligatorio l'emissione del mandato di cattura, non sia logicamente concepibile ammettere la possibilità di una revoca di tale misura, cioè il sostanziale venir meno di quella obbligatorietà che sussisteva in presenza di indizi meno approfonditi e quindi meno solidi quando gli indizi siano stati tali, ad esempio, da imporre il rinvio a giudizio.

Io penso che si sarebbe potuto procedere limitando le ipotesi di obbligatorietà di emissione del mandato di cattura ai casi di estrema gravità, vale a dire a quei reati per i quali è prevista una pena detentiva molto severa. Si pensi che, secondo le norme oggi vigenti, un semplice furto può comportare, in presenza di due circostanze aggravanti, l'emissione obbligatoria del mandato di cattura, con la conseguente impossibilità di concedere la libertà provvisoria; non solo, ma in una ipotesi del genere la carcerazione preventiva può protrarsi fino ad un anno senza

che intervenga la sentenza di rinvio a giudizio. Vorrei anche ricordare che io ho presentato una proposta di legge tendente a stabilire che, agli effetti dell'emissione del mandato di cattura obbligatorio, non si tenga conto dell'aumento di pena derivante dalla recidiva. Tuttavia, come ho detto, a me sembra che la soluzione più idonea per risolvere questo problema sarebbe quella di aumentare i limiti minimi di pena detentiva in relazione ai quali è prevista l'emissione obbligatoria del mandato di cattura.

Vorrei qui ricordare che sia il relatore sia gli altri colleghi che sono intervenuti nel presente dibattito hanno affermato che il progetto di legge in discussione non è stato approntato con riferimento ad uno specifico caso giudiziario, ma ad una situazione di fatto della giustizia nel nostro paese che quel caso giudiziario ha contribuito a porre all'attenzione della pubblica opinione. Ebbene, io credo che proprio la considerazione del particolare caso giudiziario al quale si fa riferimento avrebbe dovuto escludere la scelta di una soluzione che rende possibile la concessione della libertà provvisoria anche in un momento successivo a quello della pronuncia della sentenza di rinvio a giudizio.

Io penso infatti che nessun cittadino italiano si possa ritenere convinto della colpevolezza di Pietro Valpreda (possa, cioè, giudicare la sentenza di rinvio a giudizio nei suoi confronti adeguatamente motivata), ma possa nello stesso tempo auspicarne la liberazione, anche se la permanenza di Valpreda in carcere si è protratta per un periodo di tempo eccessivamente lungo. Non bisogna, tra l'altro, dimenticare che l'imputato medesimo ha contribuito a rallentare il cammino del procedimento, proponendo un'eccezione di incompetenza territoriale, la quale ha dato luogo al trasferimento del processo prima a Milano e poi a Catanzaro, ed ha provocato un ritardo — voluto sostanzialmente dallo stesso Valpreda, che ha proposta l'eccezione — di oltre un anno.

Ritengo quindi che l'opinione pubblica si ponga soprattutto il problema, al quale ha pure fatto riferimento il collega Accreman, relativo ai criteri sulla base dei quali viene deciso il rinvio a giudizio. Ecco, a questo punto si ripropone il discorso — rispetto al quale, purtroppo, la soluzione da me auspicata è resa difficile a causa dell'esistenza di determinate norme di natura costituzionale — della responsabilità del giudice. Non intendo qui riferirmi soltanto alla responsabilità per dolo, ma anche alla responsabilità per

quella colpa che non sia lievissima, ma configurabile nei termini della cosiddetta « colpa professionale »: vorrei ricordare che alla responsabilità discendente da una simile colpa ciascuno di noi è soggetto.

Questo argomento deve essere approfondito e portato a conoscenza dell'intera collettività, e su di esso il Parlamento deve pronunziarsi, procedendo anche, qualora lo ritenga opportuno, alla modifica di talune disposizioni costituzionali in materia.

Il problema vero sta appunto in questo. Coloro che oggi auspicano la concessione a Pietro Valpreda della libertà provvisoria partono necessariamente dal presupposto, conscio o inconscio, che questi sia innocente. A formare tale convincimento ha contribuito, tra l'altro, il fatto che per gli stessi reati per i quali Pietro Valpreda è stato rinviato a giudizio è stato aperto un procedimento e sono stati spiccati mandati di cattura contro altre persone (cioè Freda e Ventura), la cui responsabilità mal si concilia con quella attribuita al primo. In sostanza, l'insufficienza degli indizi raccolti a carico di Valpreda fa ritenere ingiustificata la sua detenzione in carcere. Il presupposto, quindi, di una simile convinzione è quello che giudica non sufficientemente ponderata la decisione del magistrato che ha operato il rinvio a giudizio.

Per quanto riguarda un altro aspetto del disegno di legge, cioè quello relativo alla comunicazione giudiziaria, vorrei dire che concordo sull'opportunità di sostituire questo termine a quello vigente di « avviso di reato ». Debbo tuttavia rilevare che i criteri sulla base dei quali è stato modellato l'istituto della comunicazione giudiziaria sono tali da comportare notevoli rischi di ritardi nello svolgimento del processo penale.

In effetti, la comunicazione giudiziaria deve essere inviata non soltanto alla persona indiziata di reato, ma anche al responsabile civile, al civilmente responsabile per l'ammenda, a colui che riveste la qualità di persona offesa dal reato e, in genere, a tutti coloro che hanno diritto a partecipare, in qualunque modo, al processo penale, assumendo la posizione di parti private nel procedimento contro un determinato individuo.

Ora, considerati questi elementi, mi sembra che l'obiettivo che si vuol raggiungere, vale a dire la salvaguardia, nei limiti del possibile, dell'onorabilità del cittadino, non possa ritenersi conseguibile attraverso le modifiche introdotte alle norme vigenti sull'avviso di reato. Si tenga conto che la comunicazione giudiziaria, la quale deve contenere

l'indicazione delle norme di legge violate, della data del fatto e l'invito a nominare un difensore, non essendo inviata soltanto all'indiziato di reato ma, come abbiamo visto, anche al responsabile civile, al civilmente responsabile per l'ammenda ed a tutte le parti private, viene a conoscenza di un certo numero di individui, i quali non sono obbligati al segreto ed hanno quindi la possibilità di diffondere la notizia. In tal modo, anche chi viene a trovarsi nella situazione di indiziato di reato sulla base di elementi assolutamente inconsistenti (ad esempio una lettera anonima), può essere oggetto di voci calunniose che possono distruggere la sua onorabilità. Non è quindi sufficiente sostituire alla notificazione la comunicazione in busta chiusa per tutelare la segretezza della notizia.

In definitiva, l'unico risultato che potrà conseguirsi dall'introduzione della nuova normativa sarà quello di ritardare sensibilmente lo svolgimento dei procedimenti, mentre non sarà certamente conseguito l'obiettivo di salvaguardare l'onorabilità dei cittadini.

In verità, io ritengo che, a parte l'indiziato, l'avviso dovrebbe essere inviato alle parti private soltanto nel momento in cui sorge una imputazione vera e propria. In quel momento, infatti, le parti in questione hanno ancora tutte le possibilità, dal punto di vista procedurale, di far valere i propri diritti.

Non si può tacere, poi, che la comunicazione a mezzo posta è suscettibile di dar luogo a difficoltà ed inconvenienti di natura pratica non irrilevanti.

MANCO. Basta pensare al modo in cui oggi funziona il servizio postale!

RICCIO PIETRO. Faccio notare, ad esempio, che gli addetti alla distribuzione di questa corrispondenza normalmente dimenticano, almeno per quel che ne so io, di indicare la qualifica della persona che riceve in consegna il plico in luogo del destinatario. Ora, un'omissione di tal genere, se in certi casi può ritenersi non pregiudizievole, in altre ipotesi rischia di dar luogo, con l'introduzione della procedura prevista nel provvedimento, a dichiarazioni di nullità della notificazione effettuata, con conseguente nullità di tutti gli atti compiuti successivamente, ivi compresa eventualmente anche l'ordinanza di rinvio a giudizio o la sentenza di primo grado. Per tale motivo, coloro che avranno ad avvalersi del potere di tenere nascoste eccezioni di questo genere, potranno conseguire vantaggi ingiustificati, come ad esempio la scarcerazione

per decorrenza del termine massimo di carcerazione preventiva o anche la prescrizione del reato.

Devo poi esprimere un giudizio positivo circa le norme concernenti gli atti preliminari alla perizia; il termine tuttavia non deve superare quello indicato. Le perizie psichiatriche richiedono, per essere espletate con la dovuta diligenza e rigore, un certo tempo, ma non si deve andare oltre, perché il quinto capoverso dell'articolo 272 del codice di procedura penale stabilisce che nel corso della istruzione il periodo in cui l'imputato resta a disposizione dei periti non è computato ai fini della determinazione del termine massimo della carcerazione preventiva.

Quanto all'ordinanza di rinvio a giudizio, devo dire che non riesco a capirne l'utilità. A me pare una specie di pezza nuova su un abito vecchio, perché tutta l'istruttoria seguita ad essere regolamentata allo stesso modo di prima. Le sentenze del giudice istruttore sono normalmente ordinanze e non contengono nulla. In molti tribunali per il rinvio a giudizio si usa solo un timbro. Trasformare la sentenza in ordinanza per ottenere questo risultato mi pare conseguire uno scopo troppo modesto, non dimenticando la duplicità di decisioni in caso di connessione di reati sostanziale o semplicemente formale. Nell'un caso si deve provvedere con ordinanza, nell'altro con sentenza. Il paragone con il codice di procedura civile non regge perché in tale rito la ordinanza si ha in esecuzione di una sentenza che accerta la sussistenza del diritto. L'ordinanza serve a regolamentare le modalità di assunzione di nuovi accertamenti. Nel nostro caso non siamo nella stessa direzione: l'ordinanza è di rinvio, la sentenza di proscioglimento, e la connessione può essere tale da rendere necessaria una decisione definitiva sul proscioglimento perché il giudizio possa essere svolto, a seguito di separata ordinanza.

Mi pare inoltre che in via di principio le nuove norme sulla clausola di provvisoria esecuzione possano essere accolte, nonostante l'incidenza delle osservazioni dell'onorevole Accreman. È chiaro che il giudizio sulla concedibilità della clausola di provvisoria esecuzione consegue all'accertamento penale e può essere fatto già in primo grado. Alla definitiva pronunzia di merito del secondo grado è giusto si accompagni una pronunzia di natura civilistica esecutiva senza che si debba attendere la decisione della Cassazione, che può essere anche lontana nel tempo con conseguente frustrazione della aspettativa di

chi abbia visto riconosciuto anche in secondo grado il proprio diritto al risarcimento.

È giusto che la esecuzione provvisoria concessa nel giudizio di primo grado sia revocabile dal giudice di appello, che provvede anche in camera di consiglio separatamente dal merito, così come il giudice di appello la può concedere quando non vi abbia provveduto il giudice di primo grado. Occorre, però, ricordare che è necessario sia depositata la sentenza di primo grado con la sua motivazione perché si abbia una impugnazione fondata sulla esatta conoscenza delle argomentazioni del giudice di primo grado che dovranno essere valutate dal giudice di appello anche per le conseguenze di natura civile. Bisogna, quindi, richiamare la diligenza dei giudici per il rispetto dei termini concessi per il deposito delle sentenze non ostante si tratti di termini meramente ordinatori.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Logicamente dovrebbe essere così.

RICCIO PIETRO. Altrimenti rispettando il principio *quantum devolutum tantum appellatum* non si sa se si impegna anche la parte che non incide minimamente sul processo civile unito al penale. L'accoglimento di certe attenuanti non sposta il problema e quindi il giudice d'appello non può giudicare senza tutte le formalità richieste.

Come ho accennato, ho formulato un articolo aggiuntivo che ritirerò se la maggioranza della Commissione riterrà di astenersi da ogni modifica del provvedimento.

L'articolo 140 del codice penale, del quale si proponga la soppressione, così recita: « Durante l'istruzione o il giudizio, il giudice può ordinare che l'imputato sia provvisoriamente sospeso dall'esercizio dei pubblici uffici, o di taluno fra essi, ovvero dall'esercizio di una professione o di un'arte, o della patria potestà o dell'autorità maritale quando, avuto riguardo alla specie o alla gravità del reato, ritenga che possa essere inflitta una condanna che importa l'interdizione dai pubblici uffici, ovvero l'interdizione o la sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte, ovvero la perdita o la sospensione dall'esercizio della patria potestà o dell'autorità maritale. Il tempo della sospensione provvisoria è computato nella durata della pena accessoria ».

Tale disposizione va posta in relazione all'articolo 31 del codice penale, di ampiezza spaventosa, che recita: « Ogni condanna per

delitti commessi con l'abuso dei poteri, o con la violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione, o ad un pubblico servizio, o a taluno degli uffici indicati nel numero 3 dell'articolo 28, ovvero con l'abuso di una professione, arte, industria, o di un commercio o mestiere, o con la violazione dei doveri a essi inerenti, importa l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione, arte, industria, o dal commercio o mestiere ».

Che cosa avviene? Il giudice nel corso dell'istruzione, con un provvedimento assolutamente inoppugnabile, non solo non appellabile, ma neanche ricorribile come avviene per tutti i provvedimenti che riguardano la libertà personale dell'imputato (l'articolo 111 della Costituzione non si applica a questa fattispecie, in quanto non si tratta di coercizione della libertà personale), a suo insindacabile giudizio sospende un cittadino dall'esercizio dei pubblici uffici o di taluno fra essi.

Ora voi sapete che esistono dei reati tipici del pubblico ufficiale che sono commessi con la violazione dei doveri inerenti ad un pubblico ufficio; per esempio la mancata denuncia da parte di un pubblico ufficiale, che sia venuto a conoscenza dell'esistenza di un delitto, al procuratore della Repubblica o al pretore comporta la pena della multa, se non erro, per un minimo di diecimila lire. Senonché, siccome si tratta di un reato commesso con violazione dei doveri di pubblico ufficiale, scatta l'articolo 31, che prevede l'interdizione temporanea dai pubblici uffici, e con esso l'articolo 140. Pertanto un deputato, nei confronti del quale sia stata concessa l'autorizzazione a procedere per un delitto di mancata denuncia al pretore o per un qualsiasi reato, può essere sospeso dai pubblici uffici, anche prima di un giudizio di colpevolezza. Non credo sia proprio questo che abbia voluto il legislatore costituente dettando l'articolo 68 della Costituzione.

MANCO. Omissione di denuncia!

RICCIO PIETRO. La norma generale è questa e mi sembra urgente provvedere a modificarla, in quanto adempiere le pubbliche funzioni costituisce un sacrificio particolarmente quando viene aggravato da queste possibili conseguenze che distruggono moralmente il sindaco. Infatti, quando la cittadinanza constata che un determinato sindaco viene sospeso dalle sue funzioni con un provvedimento del magistrato immagina che sia un reprobato, al quale non si può concedere un minimo di fiducia, quando, invece, può trat-

tarsi di un'imputazione per un reato punibile con la sola pena della multa. È urgente provvedere anche su questo argomento; comunque mi rimetto alla Commissione ed al Governo circa la valutazione della convenienza di esaminare questo problema nella presente occasione, ovvero sempre con sollecitudine, ma in un momento successivo.

MANCO. Sono lieto di dare atto, questa volta, dell'intervento del ministro ai lavori della Commissione. Questa sua presenza è indicativa dell'importanza del dibattito.

Non riscontro tuttavia una analoga manifestazione dell'importanza di questa discussione nel novero degli oratori intervenuti in essa. La partecipazione al dibattito avrebbe dovuto essere estesa a tutti i gruppi politici, con una presenza, anche negli interventi, più impegnativa e frequente da parte dei colleghi. Non vorrei che la chiusura così frettolosa dell'esame di questo provvedimento debba strozzare una discussione che merita la maggiore ampiezza possibile non solo intorno ai motivi che modestamente sto esponendo, ma intorno alla procedura prescelta per la discussione e l'approvazione, che mi pare non sia appropriata anche in rapporto all'oggetto del provvedimento.

Dobbiamo prendere atto, però, che sia dalla presenza del ministro, sia dalla presentazione del disegno di legge emerge un fatto politico di notevole importanza registrato da tutta l'opinione pubblica. Ha ragione il gruppo comunista quando sostiene che si tratta di una loro iniziativa rientrante nella legittimità di una determinata posizione politica. Appare grave, invece, che questa iniziativa sia passata da una sollecitazione privata, ufficiosa dei gruppi della sinistra ad una responsabilità del Governo che ha finito col farla propria. Perdoni la mia lealtà, onorevole ministro, ma il Governo ha ritenuto da pochi giorni di assumere la responsabilità di risolvere certi problemi che appaiono molto gravi forse da decenni in merito a carenze esistenti in rapporto alla nostra legislazione penale. Infatti siamo stati tutti destinatari da anni di sollecitazioni, di preghiere e di istanze appassionate da parte dei detenuti e degli operatori del diritto, ed il Parlamento ed il Governo avrebbero dovuto interessarsi anche di casi uguali a quello Valpreda. Sta di fatto che il Governo ha ritenuto di farlo solo adesso — e qui vi è il fatto politico che non può essere disconosciuto — svuotando di contenuto politico le proposte di legge di fonte comunista e facendo rilevare che si trattava di una sua



iniziativa, mentre all'inizio vi è stata una volontà esclusivamente comunista.

Ciò è grave, in quanto si ha il fondato dubbio che il Governo non fosse inizialmente favorevole a questo provvedimento: non sarebbe infatti ammissibile che a distanza di venticinque anni dalla fine della guerra e della entrata in vigore della Costituzione repubblicana non si fosse posto questo problema assieme a tutti gli altri che ha tentato di risolvere in ordine alla riforma della procedura penale. Stiamo discutendo al riguardo addirittura da dieci anni, e il dibattito si è incentrato proprio sulle questioni più importanti, come la carcerazione preventiva, il mandato di cattura obbligatorio; proprio ora il Governo si sveglia!

Sarebbe stato più logico discutere alcune proposte di legge del gruppo comunista e di quello socialista e fare assumere in quella sede al Governo la responsabilità dell'accettazione o della repulsa di un documento che non era di sua iniziativa. È molto grave invece che si tratti di un testo che ufficialmente si presenta di iniziativa governativa; ed è fuor di dubbio che questa passerà alla storia come la « legge Valpreda ». La conoscono tutti sotto questa denominazione, anche i cittadini più sprovveduti.

MAZZOLA. È un provvedimento che interessa anche Freda e Ventura.

CAPPONI BENTIVEGNA CARLA. Non dimentichiamo che, nelle ultime elezioni politiche, migliaia di persone hanno votato a favore di Valpreda, attestando la loro stima.

MANCO. È appunto interessante notare come Valpreda, pur non essendo riuscito a fare il deputato, smuova lo stesso il Parlamento, sia pure per altra via.

Comunque è importante che questo disegno di legge riguardi tutti i cittadini, nei confronti dei quali il Parlamento è rimasto per un tempo insensibile.

ACCREMAN. Onorevole Manco, lei intendeva forse dire: meglio mai che tardi?

MANCO. Io dico meglio prima che oggi. Meglio sarebbe stato decidersi quando la legge non aveva il sospetto di un nome, ma scaturiva da nostri convincimenti. Il Parlamento si muove invece per Valpreda, con un'innovazione giuridica concettuale che introduce la possibilità, per il giudice, di dare a libertà provvisoria anche nei casi in cui

permane l'obbligatorietà del mandato di cattura!

È d'altra parte impossibile abolire l'istituto del mandato obbligatorio di cattura con legge ordinaria, soprattutto per la stima che noi dobbiamo avere nei confronti del legislatore costituente (e qui ne abbiamo un autorevole esponente nel ministro Gonella).

DELL'ANDRO, *Relatore*. Il problema è di vedere se l'obbligatorietà del mandato di cattura sia stata elevata a principio costituzionale o meno.

MANCO. È evidente che in questo momento sono più io apologeta del legislatore costituzionale di quanto non lo sia lei. È fuor di dubbio che il costituente abbia voluto elevare a dignità costituzionale la norma prevista dall'articolo 253 del codice di procedura penale, altrimenti perché avrebbe recepito una norma della legislazione penale per disciplinare l'immunità parlamentare nell'articolo 68 della Costituzione? Meglio sarebbe stato affrontarlo prima questo problema. O non vogliamo affrontarlo per motivi di compromesso?

PRESIDENTE. Il Governo lo ha affrontato questo problema. Siamo noi che non vogliamo affrontarlo!

ACCREMAN. Il Governo è d'accordo nell'abolizione del mandato di cattura, in quanto non è conforme alla Costituzione. C'è scritto nella relazione che accompagna il disegno di legge.

MANCO. Chiedo scusa all'onorevole ministro, ma sono governativo entro certi limiti.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. Lei è stato involontariamente governativo, in quanto non aveva presente quanto è stato scritto nella nota illustrativa del disegno di legge.

MANCO. Il problema che pone l'articolo 2 è sostanzialmente quello della discrezionalità del magistrato nel decidere se possa essere concessa o meno la libertà provvisoria anche nei casi di emissione obbligatoria del mandato di cattura. In questa stranissima gerarchia di poteri che vige nel nostro paese, non si capisce se il potere giudiziario abbia potestà maggiori o minori del potere legislativo.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Nella relazione sono stati affrontati questi ed altri argomenti.

MANCO. Nella relazione, che io ho seguito molto attentamente (ma che non tratta questi temi), avremmo dovuto tentare di fissare alcuni criteri per non dare alla discrezionalità del giudice la massima estensione (e mi riferisco ad una estensione politica). Con il provvedimento in discussione, infatti, otterremo sicuramente la scarcerazione di detenuti come Valpreda o Ventura, ma non otterremo la scarcerazione di persone più meritevoli del beneficio della concessione della libertà provvisoria. Perché Valpreda o Ventura rappresentano battaglie tra giudici con orientamenti diversi, nei confronti dei quali dovrebbero intervenire sia il potere legislativo sia quello esecutivo.

Ma vorrei porre al relatore e al ministro alcuni quesiti attorno a questa facoltà di concedere o revocare la libertà provvisoria. In siffatta situazione, il giudice non è obbligato, per legge, a seguire determinati criteri. Cioè, ci si guarda bene dall'affermare che all'imputato che si trova in stato di detenzione preventiva può essere concessa, sì, la libertà provvisoria, ma solo a patto che siano presenti quegli elementi la cui indicazione abbiamo intenzione di inserire nel nuovo codice di procedura penale. In questo provvedimento, quindi, si segue un criterio che contrasta con quello che è alla base del progetto di legge di riforma organica del procedimento penale. Il motivo di tutto ciò sta nel fatto che la decisione di varare immediatamente un provvedimento su questa materia finisce per trovarsi in contrasto con la stessa politica che si è ritenuto di adottare per la riforma generale del codice di procedura penale.

Vorrei, a questo punto, porre al relatore Dell'Andro un quesito concreto. Se un individuo, imputato di un reato per il quale è obbligatoria l'emissione del mandato di cattura, si trova in stato di detenzione, egli può ottenere, in base alle norme contenute nel provvedimento in discussione, la concessione da parte del magistrato della libertà provvisoria. Poniamo ora il caso di un imputato del medesimo reato, che non si trovi in stato di detenzione, ed in relazione al quale il magistrato si formi un convincimento tale che, se fosse riferito ad un imputato detenuto, ne consentirebbe la scarcerazione. La situazione che si creerebbe, in tal caso, sarebbe veramente sconcertante. Il giudice ha facoltà di

scarcerare un individuo accusato, ad esempio di omicidio, secondo la propria discrezionalità (criteri di giudizio, infatti, non esistono nelle disposizioni legislative). Ma che succede quando il magistrato si trova di fronte una persona, accusata del medesimo reato, ma in stato di libertà? Anche se il magistrato in questione si è formato un convincimento favorevole all'imputato, è costretto ad arrestarlo egualmente, in quanto per il reato in questione è obbligatoria l'emissione del mandato di cattura, salvo poi scarcerarlo a distanza magari di un giorno, in seguito alla concessione della libertà provvisoria! Sarebbe più logico fare in modo che quell'imputato non fosse affatto arrestato.

Ecco dunque la finzione, che non è soltanto giuridica, ma anche di ordine spirituale e psicologico, in base alla quale si afferma di voler conservare nel nostro ordinamento l'istituto del mandato di cattura obbligatorio, in quanto se ne riconosce la necessità, che discende da precise disposizioni costituzionali né d'altra parte si ritiene opportuno, per ragioni di tempo, prospettare una iniziativa di riforma costituzionale, e contemporaneamente si svuota di contenuto l'istituto stesso concedendo al magistrato la facoltà di porre in libertà provvisoria coloro che sono stati arrestati perché imputati di un reato per il quale è appunto obbligatoria l'emissione del mandato di cattura. Ed inoltre, come ho appena osservato, la soluzione prescelta è tale da costringere il magistrato, il quale si convinca che un determinato individuo non ha commesso il delitto del quale è accusato, ad ordinarne egualmente la cattura, salvo poi concedergli la libertà provvisoria.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Il magistrato prima che sia stato emesso il mandato di cattura, non è in condizione di valutare l'opportunità di concedere o meno la libertà provvisoria all'imputato. Soltanto dopo aver proceduto all'emissione del mandato di cattura il magistrato potrà valutare tutti gli elementi a sua disposizione e quindi decidere in merito alla concessione o meno della libertà provvisoria. Tale decisione, infatti, non è lasciata all'arbitrio del giudice.

MANCO. Quali sono gli elementi sui quali il magistrato dovrebbe formare il suo giudizio?

DELL'ANDRO, *Relatore*. Vi sono i criteri dettati dalla giurisprudenza.

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 13 DICEMBRE 1972

MANCO. La giurisprudenza esiste in riferimento alle leggi già operanti. Noi invece stiamo per varere un nuovo provvedimento.

RICCIO PIETRO. Vorrei ricordare che, in base all'articolo 260 del codice di procedura penale, allorché vengano in meno, in ogni stadio dell'istruzione, le condizioni che legittimano il mandato di cattura, il giudice è tenuto a revocarlo.

PRESIDENTE. A me tuttavia sembra che l'osservazione formulata dall'onorevole Manco non sia infondata.

MANCO. Ella ha pienamente apprezzato, signor presidente, la mia preoccupazione. In effetti, io pongo una questione di ordine psicologico e spirituale, che riguarda l'attività del magistrato. Questi, infatti, acquista il potere di scarcerare, ad esempio, un individuo imputato di omicidio...

DELL'ANDRO, *Relatore*. Può farlo se ritiene che sussistano gli elementi che giustificano una simile decisione.

MANCO. Il fatto è che il magistrato, in via preliminare, è tenuto in ogni caso alla emissione del mandato di cattura.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Senza dubbio. Infatti fino a quel momento egli non dispone degli elementi necessari per valutare la possibilità di concedere o meno la libertà provvisoria.

MANCO. Può accadere, però, che ancor prima dell'emissione del mandato di cattura il magistrato si sia formata la convinzione che l'imputato si trova nelle condizioni di poter fruire della libertà provvisoria.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Non comprendo in qual modo il magistrato, non avendo ancora esaminato gli atti, possa formarsi un simile convincimento.

MANCO. In sostanza, io affermo che, così come un giudice può trovarsi in possesso di una serie di elementi indiziari tali da consentire di porre in libertà provvisoria l'imputato detenuto per un reato per il quale è prevista l'emissione obbligatoria del mandato di cattura, ugualmente può accadere che lo stesso giudice si trovi in possesso degli stessi elementi nei confronti di un altro individuo,

imputato dello stesso reato, ma non ancora arrestato.

ACCREMAN. In tal caso il magistrato procederà all'arresto e poi concederà la libertà provvisoria!

MANCO. A suo parere, quindi, onorevole Accreman, è giusto che si arrivi a queste aberranti conseguenze?

ACCREMAN. Da parte nostra si sono levate critiche nei confronti del provvedimento in discussione, in quanto noi auspicavamo la abolizione dell'istituto del mandato di cattura obbligatorio. Tuttavia, debbo rilevare — anche se ritengo che il Governo non abbia bisogno di una difesa da parte mia — che, dal punto di vista dogmatico, le disposizioni contenute nel disegno di legge in discussione delineano un'ipotesi in base alla quale per certi reati è prevista, inizialmente, l'emissione obbligatoria del mandato di cattura, ed è tenuto conto, successivamente, della possibilità che certi elementi vengano meno...

RICCIO PIETRO. Quella cui accenna il collega Accreman è un fattispecie di tipo diverso, che è già disciplinata dalle norme vigenti.

MANCO. Dal punto di vista tecnico-giuridico arrivo a dire che riterrei più accettabile la soluzione auspicata da parte del gruppo comunista, vale a dire l'abolizione dell'istituto del mandato di cattura obbligatorio. In tal modo, verrebbero meno gli inconvenienti da me prospettati, giacché il magistrato non si troverebbe più nella condizione di dover arrestare un imputato, pur essendo convinto della sua non colpevolezza.

Io ritengo che, se si vuole legiferare in maniera adeguata, occorre tenere in considerazione elementi di questo genere, e non ispirarsi soltanto al criterio di approvare comunque, e nel più breve tempo possibile, il provvedimento in discussione.

Vorrei osservare che una analoga situazione di contrasto tra le ragioni di urgenza e quelle di un meditato esame dei principi sussiste per ciò che concerne la disposizione di cui all'articolo 1 del testo in esame, relativa alla rimessione dei procedimenti. Io sono contrario all'istituto della remissione, e mi domando per qual motivo non si trovi il coraggio di legiferare in maniera idonea. Vi rendete conto che la rimessione ad un magistrato diverso da quello naturale costituisce

una violazione del principio del giudice naturale?

State approvando un provvedimento con il quale stabilite che la Corte di cassazione può decidere con ordinanza, per quei motivi che tutti conosciamo, che il procedimento sia sottratto al giudice naturale e rimesso ad un altro giudice della stessa zona o del distretto della corte di appello vicina. Cosa significa corte di appello vicina? Quale serietà vi è in un provvedimento del genere? Avreste dovuto sopprimere l'istituto della rimessione, dando al giudice una facoltà di indagine ed una latitudine di orientamento; invece obbligate il giudice a spostarsi da Milano a Pavia. Cos'è questo concetto a metà del giudice naturale? Sarebbe una strada quasi naturale quella della « corte di appello » vicina? Avete creato un istituto nuovo con questo giudice parannaturale, o criptonaturale!

Mi soffermerò, ora, sul problema delle perizie. Queste possono essere fatte in due mesi o in quattro. L'onorevole Accreman dice giustamente: quando si procede alla perizia, si deve preventivamente valutare se questa possa essere effettuata subito. O voi ritenere che la perizia si possa fare subito e allora lasciatela fare in due mesi o in quattro, meglio quattro; o voi ritenete, con l'intervento discrezionale del magistrato, che il perito sia in mala fede e non la voglia fare, in quanto ha degli interessi contrari, ed allora, applicando un'altra norma del codice, il magistrato deve provvedere alla sostituzione del perito ed applicare una sanzione di carattere penale, quale la multa prevista dall'articolo 321 del codice di procedura penale. Il magistrato è tenuto ad applicare questa disposizione dopo due mesi, prorogabili di altri due mesi; disposizione che, secondo me, dovrebbe essere invece in dipendenza del convincimento che il magistrato ha nei confronti della malafede del perito.

Il nostro voto su questo provvedimento sarà sicuramente contrario, non perché siamo contrari all'eliminazione dell'istituto del mandato di cattura obbligatorio, ma perché il disegno di legge rappresenta un compromesso politico tra una iniziativa sicuramente comunista ed un tentativo mal riuscito da parte del Governo di fare apparire come propria una iniziativa frutto di accordi con la sinistra.

PRESIDENTE. Poiché sono l'unico rappresentante del mio gruppo politico e poiché si tratta di un progetto di legge particolar-

mente importante non mi posso sottrarre dall'esprimere un'opinione al riguardo.

Innanzitutto annuncio che voterò a favore del provvedimento, non essendo contrario al sistema delle anticipazioni parziali dei principi che sono contenuti nel progetto di legge di delega.

MANCO. Non si tratta di una anticipazione: è il contrario.

PRESIDENTE. Si tratta di una questione di metodo generale. Voglio ricordare che fin da quanto presentai il disegno di legge di delega nel 1965, da cui trae origine quello che è attualmente all'esame della Commissione in sede referente, dissi che il Governo avrebbe favorito tutte le premesse e le anticipazioni che fossero state coerenti con il sistema contenuto nel disegno di legge di delega; vere anticipazioni, non decisioni contrastanti oppure opposte ai principi, in quanto il legislatore non può fissare dei principi e contemporaneamente violarli con altre leggi speciali. Pertanto non c'è niente, nel provvedimento in discussione, che contrasti, almeno teoricamente, con la volontà di procedere alla riforma generale, anche se vengono operate queste anticipazioni ai principi proprio perché è diventata più urgente la necessità di provvedere ad alcune disfunzioni della nostra giustizia.

Noi non dobbiamo anticipare alcun giudizio su Valpreda: quando sarà dichiarato innocente significa che lo sarà, fino a quando non sarà dichiarato innocente è un imputato con tutti i diritti e le scomodità derivanti da questa posizione. Il caso Valpreda ha impressionato l'opinione pubblica per le lungaggini ed il palleggiamento di responsabilità nelle quali, senza mancare il rispetto alla magistratura, si è manifestato quel vizio italiano, piuttosto diffuso in tutte le categorie, di cercare di passare agli altri il cerino acceso. Il fatto Valpreda ha posto in evidenza l'urgenza di provvedere in questa materia.

Quando ci siamo trovati di fronte a questa sensazione di sfiducia dell'opinione pubblica nei confronti della giustizia, che non riesce a risolvere siffatti casi, anzi li aggroviglia, ho proposto di travasare i numeri 46 e 47 dell'articolo 2 del disegno di legge di delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, che nella scorsa legislatura era già stato approvato dalla Camera e del Senato e solo per una questione di settimane non ha potuto essere definitivamente votato dal Senato. Provvedere in tal modo

avrebbe significato effettuare un'anticipazione conforme alla riforma generale; e credo che sarebbe stato meglio operare in quel senso (pur rendendomi conto delle eventuali obiezioni), in quanto la stessa discussione che è stata svolta, in questa sede, e mi riferisco particolarmente agli interventi degli onorevoli Manco, Pietro Riccio, oltre che di altri, dimostra che la soluzione trasfusa nel disegno di legge crea effettivamente dei disagi e delle incertezze.

In effetti, noi siamo in presenza di un giudice che non è ancora in possesso degli atti del processo, e che dovrà decidere sotto la propria responsabilità (avvalendosi della facoltà che il provvedimento in discussione gli attribuisce) se concedere o meno la libertà provvisoria; un giudice, inoltre, che si troverà in una situazione per qualche verso imbarazzante, essendo già stata pronunciata una sentenza di rinvio a giudizio. Ora, pur ammettendo che tale situazione, che ha già formato oggetto di dibattito, anche nella stampa, possa e debba certamente essere superata di fronte allo stato di necessità, non possiamo non mettere in evidenza la condizione di disagio nella quale il giudice sarà chiamato ad esprimere la sua decisione. C'è solo da augurarsi che egli abbia il coraggio delle proprie opinioni.

ACCREMAN. Come si può pensare di ovviare a questo disagio di carattere tecnico?

PRESIDENTE. Il disagio non è mai un fatto tecnico. Quello che io voglio sottolineare è che la mia preferenza per una soluzione che non prevedesse l'attribuzione al giudice del compito di effettuare una sua valutazione ai fini della concessione della libertà provvisoria si basava anche sulla considerazione di alcune circostanze di carattere eccezionale che nel caso specifico sono presenti. Intendo far riferimento al fatto che il magistrato competente, il quale non ha ancora iniziato la trattazione del procedimento, si trova in presenza di una sentenza di rinvio a giudizio, mentre non ha cognizione specifica del parallelo procedimento che è stato iniziato a carico di altre persone per gli stessi reati, se non la generica informazione che ciascuno può avere in relazione ai fatti che formano oggetto di attenzione da parte dell'opinione pubblica.

Avrei quindi preferito una soluzione che operasse con un certo automatismo, sia attraverso l'abolizione dell'istituto del mandato di cattura obbligatorio (che certamente non eli-

minerebbe del tutto il margine di discrezionalità a disposizione del giudice, ma comunque porrebbe in essere una situazione molto diversa da quella delineata dal disegno di legge in discussione), sia — soprattutto — attraverso la delimitazione del periodo massimo di carcerazione preventiva.

A questo punto, debbo osservare — e lo faccio ovviamente con il massimo rispetto — che il ministro di grazia e giustizia ha trovato in questa Commissione una sola voce consenziente con la sua opinione, secondo la quale per abolire l'istituto del mandato di cattura obbligatorio osarebbe necessario modificare i principi costituzionali, e precisamente quella dell'onorevole Manco.

GONELLA, *Ministro di grazia e giustizia*. In realtà io ho sostenuto, come spiegherò meglio nella mia replica al termine della discussione sulle linee generali, che la riforma dell'istituto del mandato di cattura attiene ad un tema costituzionale.

ACCREMAN. Sembra però che, in sede di dibattito al Senato, ella, onorevole ministro, abbia sostenuto la tesi dianzi ricordata dal presidente.

PRESIDENTE. In ogni caso, il rappresentante del Governo afferma che non era possibile in questa sede procedere all'abolizione dell'istituto del mandato di cattura obbligatorio, poiché in tal caso si sarebbe locato un tema di natura costituzionale.

Ora, io voglio rilevare che, a mio avviso, non esiste nella nostra Carta costituzionale una norma che prescriva l'obbligatorietà dell'emissione del mandato di cattura in relazione a determinati reati. Basti pensare che la Corte costituzionale, la quale ha avuto modo di occuparsi, sia pure non direttamente, del problema, si è limitata ad affermare che la Costituzione « non vieta » la permanenza nel nostro ordinamento dell'istituto del mandato di cattura obbligatorio. Ciò conferma l'esattezza della tesi prospettata da coloro i quali sostengono che le norme costituzionali non sanciscono il divieto del mandato di cattura obbligatorio, ma neppure ne impongono l'obbligo. Pertanto, la obiezione che viene mossa nei confronti della soluzione dianzi prospettata non mi sembra fondata.

Per quanto concerne le norme sulla rimessione, è evidente che la soluzione più radicale e teoricamente più valida sarebbe quella di abolire completamente tale isti-

tuto. Sussistono tuttavia, con ogni probabilità, delle ragioni di politica legislativa, della cui fondatezza non si è ritenuto di dover dubitare, le quali possono consigliare di non insistere su questa tesi di carattere radicale.

Debbo tuttavia osservare che, anche in merito a tale aspetto, la soluzione delineata dal disegno di legge in esame non mi sembra molto soddisfacente. Non posso fare a meno di ripetere considerazioni che sono già state avanzate dai colleghi che sono intervenuti nella discussione, ricordando che il criterio della vicinanza, che non coincide poi con quello della contiguità, appare eccessivamente elastico, mentre la mancanza di indicazioni più precise in merito alle cause che possono giustificare l'applicazione dell'istituto della remissione rende non perfettamente adeguata, sul piano logico, la soluzione adottata. In sostanza, in tal modo l'istituto in questione viene affidato alla discrezionalità temperata del giudice.

Un'ultima osservazione ritengo opportuno svolgere per quanto concerne l'avviso di reato. È stato giustamente ricordato dall'onorevole La Loggia che la soluzione indicata dal provvedimento in discussione non è neppure conforme al criterio stabilito dal numero 32 dell'articolo 2 del disegno di legge di delega, che sancisce l'obbligo del pubblico ministero di notificare immediatamente alla persona indiziata di reato ed alla persona offesa dal reato stesso l'avviso di procedimento. Tale obbligo, come si vede, è più circoscritto di quello previsto nel testo in discussione. Ora, io desidero qui ricordare che l'esigenza di avvisare il cittadino di eventuali indagini in corso a suo carico, in modo da dargli la possibilità di difendersi, era profondamente sentita dall'attuale Presidente della Repubblica Leone; ma quando si cominciò a discutere in seno alla Commissione giustizia del Senato in merito a tale problema, fu facile osservare che si trattava di una medaglia che aveva il suo rovescio: un rovescio particolarmente preoccupante in un paese come il nostro, dove talora si confonde una proposta di legge con una legge già approvata, e quindi a maggior ragione l'avviso di reato può essere interpretato, da parte dell'opinione pubblica meno avveduta, come segno inequivocabile di colpevolezza. Quindi

il problema esiste nella sua gravità perché si tratta di cercare di conciliare queste due esigenze: la necessità che una persona sia avvertita per difendersi e la necessità che non venga diffamato chi non ha alcuna colpa.

Il problema sta nell'individuare se questa strumentazione dell'istituto, così come è prevista nel disegno di legge, sia perfetta e soddisfacente.

Certamente uno sforzo ed un progresso sono stati fatti per evitare i danni di una notorietà di questa specie, anche se l'ampiezza delle persone che vengono avvertite, sia pure a mezzo di lettera raccomandata (e qui ci sarebbero da formulare delle osservazioni circa il recapito delle lettere raccomandate), mi fa dubitare che lo scopo possa essere raggiunto.

Un rilievo che avrei dovuto fare all'inizio di questo dibattito è quello che riguarda la sostituzione dell'ordinanza alla sentenza di rinvio a giudizio.

Quando fu redatto il disegno di legge di delega al Governo per l'emanazione del codice di procedura civile, io attribuii (personalmente) molta importanza all'introduzione di un sistema nuovo nell'istituto del rinvio a giudizio.

Mi sembra tuttavia affrettato definire un problema di così grande importanza al di fuori della riforma, perché si rischia di sciupare una innovazione che avrebbe potuto essere studiata con maggior cura ed approfondimento.

In linea di massima mi dichiaro comunque favorevole al disegno di legge al nostro esame.

Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

**La seduta termina alle 13,10.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO