

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

37.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 MARZO 1985

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ROLAND RIZ

INDICE

PAG.

Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):

Modifiche alle norme del codice di procedura penale relative al controllo sugli imputati scarcerati per decorrenza dei termini di custodia cautelare e alle misure alternative alla custodia in carcere (2358)	3
RIZ ROLAND, <i>Presidente</i>	3, 15
CIFARELLI MICHELE	8
FELISETTI LUIGI DINO	12
MACIS FRANCESCO	3
PEDRAZZI CIPOLLA ANNA	14
RIZZO ALDO	9, 12
RUSSO FRANCO	5
TRANTINO VINCENZO	12

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

VALENTINA LANFRANCHI CORDIOLI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge: Modifiche alle norme del codice di procedura penale relative al controllo sugli imputati scarcerati per decorrenza dei termini di custodia cautelare e alle misure alternative alla custodia in carcere (2358).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifiche alle norme del codice di procedura penale relative al controllo sugli imputati scarcerati per decorrenza dei termini di custodia cautelare e alle misure alternative alla custodia in carcere ».

Ricordo che nella precedente seduta è iniziata la discussione sulle linee generali del provvedimento.

FRANCESCO MACIS. Signor presidente, colleghi, credo che il disegno di legge al nostro esame ci ponga dei problemi molto delicati, di una certa gravità, che vanno al di là della proposta che viene fatta, e che impongono a tutti i gruppi politici di esprimersi con chiarezza e precisione. Qui sono in gioco la regolamentazione dei diritti di libertà del cittadino e la tutela della sicurezza sociale; si tratta di vedere se si riesce a trovare un punto di equilibrio, come è doveroso quando vi sono queste due esigenze che si contrappongono.

Ma ritengo che, al di là di tale questione di carattere generale, con questo disegno di legge nasca anche un problema politico molto più delicato, che riguarda la credibilità del Parlamento nell'avviare quel processo di reale e coerente superamento della legislazione e della « cultura dell'emergenza », processo che era iniziato con l'approvazione di alcune leggi nella scorsa estate. Bisogna dire che dopo tale approvazione non vi è stato un cammino altrettanto incisivo e rapido, il Governo non si è mosso sulla strada dell'attuazione con la dovuta energia, e da parte del Parlamento sono venuti dei segnali non voglio dire di segno contrario, ma certamente di incertezza. Mi riferisco alla legge che ha prorogato il termine per l'entrata in vigore previsto dall'articolo 30 della legge n. 398 del 1984. Tuttavia, si trattava allora di un provvedimento che, pur non essendo condiviso dal nostro gruppo, poteva essere compreso; esso, infatti, interveniva a regolare un regime transitorio, a regolare i casi di quei detenuti il cui procedimento era iniziato prima dell'entrata in vigore della nuova legge, e che quindi in qualche modo potevano sconcertare chi doveva condurre la istruttoria e che si è trovato dinanzi ai nuovi termini. Il provvedimento era quindi non condivisibile, ma comprensibile.

Credo che il disegno di legge al nostro esame, che a prima vista potrebbe classificarsi tra gli interventi di carattere minore, sia una di quelle misure che lanciano un segnale completamente opposto a quello dell'uscita dall'emergenza, a quello delle leggi che sono state approvate nella scorsa estate; anzi, esso rischia di scuotere completamente gli elementi innovativi contenuti nella legge n. 398.

Entrando nel merito del provvedimento, ritengo che l'estensione della disciplina cautelare, prevista nel caso della scarcerazione per concessione della libertà provvisoria, sia inapplicabile in questa ipotesi. La scadenza dei termini di carcerazione preventiva significa infatti che, trascorso il tempo massimo entro il quale un cittadino che si presume innocente ha diritto ad ottenere il giudizio e, trascorso quel tempo ragionevole entro il quale un cittadino può essere privato della libertà personale, non ha alcuna giustificazione e alcun senso l'imposizione di oneri sostitutivi, che in alcuni casi possono essere anche più gravosi. Diverso è il caso della concessione della libertà provvisoria, perché evidentemente qui siamo all'interno del procedimento, o meglio siamo all'interno dei termini previsti per il procedimento; il magistrato che ritiene non sussistano più esigenze di istruttoria, non sussista il pericolo di fuga, o il magistrato che si trova di fronte ad accadimenti particolarmente gravi e meritevoli di attenzione che riguardano la vita e la famiglia del detenuto, concede la libertà provvisoria e stabilisce, in questa ipotesi, delle garanzie ulteriori per avere sempre a disposizione l'imputato. Si tratta, quindi, di una situazione completamente diversa.

Ma qui si va ben oltre. Non ci troviamo di fronte ad una estensione delle condizioni previste dall'articolo 282 del codice di procedura penale; siamo di fronte ad una applicazione generalizzata del regime delle misure di sicurezza da parte del magistrato. Questa è la scelta che fa il proponente: nell'ipotesi di scadenza dei termini per la carcerazione preventiva, il Governo con la sua proposta ritiene che il magistrato possa applicare tutto il ventaglio delle misure di sicurezza senza quelle garanzie che per tali misure sono previste, sia nell'acquisizione degli elementi di sospetto e degli indizi di prova, sia nel vaglio che un altro organo — in questo caso il magistrato — fa degli elementi raccolti. Le misure di sicurezza hanno una loro logica che si può condividere o meno, in quanto si può auspicare che in futuro ci si allontani da questo tipo di interven-

to; ma tali misure hanno una regolamentazione abbastanza logica e comprensibile. Nel caso in cui la polizia abbia dei motivi di sospetto, chiede al magistrato un provvedimento che la metta in condizioni di controllare meglio quella persona sospetta. Qui invece ci troviamo di fronte all'accusa di un reato, ad un procedimento che non arriva alla conclusione nei termini previsti dalla legge, e in questa ipotesi lo stesso magistrato che conduce quell'inchiesta ha la possibilità di applicare questo ventaglio di misure di sicurezza. Ritengo che questa scelta sia del tutto inaccettabile. Credo che si mutino le regole del gioco per quanto riguarda la posizione del cittadino, e che si attribuisca al magistrato un potere discrezionale completamente al di fuori dei suoi compiti, e che noi non dobbiamo certamente incoraggiare.

Ho detto all'inizio che vi possono anche essere delle esigenze e delle ragioni di sicurezza sociale. Tutti quanti comprendiamo che possono esserci dei processi estremamente complessi (soprattutto quelli riferiti alla grande criminalità) che si dilungano nel tempo; vi sono dei casi in cui un detenuto che ha un elevato grado di pericolosità per riacquistare la libertà.

Questo è un elemento che può suscitare allarme sociale e può anche imporre delle misure di intervento. Tuttavia, occorre anche dire, che quando è già intervenuta una sentenza di condanna, la presunzione di innocenza si attenua, si affievolisce, e può suggerire un intervento cautelativo per ragioni di difesa sociale.

Tali ipotesi, credo, debbono essere esaminate; ma per soddisfare queste esigenze che rivestono carattere eccezionale e generale, non si può introdurre un regime generalizzato di applicazione delle misure di sicurezza demandando tale potere al magistrato. Ci possono essere ragioni valide per intervenire in determinate ipotesi, ad esempio la scarcerazione per decorrenza dei termini di custodia cautelare oppure una sentenza di condanna, ma pur essendo, questi casi, eccezionali, non possono giustificare la introduzione di un re-

gime che rischia di svuotare la legge sulla riduzione dei termini di carcerazione preventiva.

Non v'è dubbio, infatti, che qualche magistrato — senza voler attribuire alla magistratura intenti di questo genere — procede all'istruttoria con molta calma sapendo di poter ricorrere a strumenti coercitivi come quelli che sono stati indicati.

Se si vuole affrontare il problema della scarcerazione per decorrenza dei termini di imputati particolarmente pericolosi, in situazioni che possono determinare allarme sociale o in situazioni processuali ben determinate e precise, si presenti una proposta che preveda tali ipotesi.

Questo tipo di intervento, infatti, somiglia ad una « grida manzoniana »: non serve a nulla! Si prevede che un appartenente alla criminalità organizzata possa essere scarcerato per decorrenza dei termini e, tra i poteri del magistrato, c'è l'invito a non detenere e non portare armi: sono situazioni abbastanza ridicole; certo, sono misure che rivestono carattere di controllo, ma sono del tutto inefficaci.

Stiamo discutendo affinché, in casi eccezionali, si possano effettuare tali interventi, ma occorre individuare i casi e stabilire misure efficaci. La previsione che l'imputato debba presentarsi all'autorità di polizia — indicata nell'ordinanza di scarcerazione — in giorni ed ore prestabiliti e l'invito a non detenere e non portare armi costituiscono dei « pannicelli caldi »; tuttavia occorre tener presente che la sanzione prevista per la violazione degli obblighi imposti è l'emissione di un mandato di cattura, a seguito del quale decorrono nuovamente i termini di durata della custodia cautelare. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un controllo di carattere burocratico del tutto inefficace, la cui violazione di per sé non è significativa di pericolosità sociale; inoltre vi è la possibilità di innescare questa spirale terribile qualora il soggetto si dimentichi o ritardi di recarsi in questura.

Penso che questo disegno di legge non soddisfi le esigenze che ho esternato, ma al contrario, apra una serie di problemi sia di carattere politico per il segnale che

lancia, sia per i pericoli che comporta, sia, soprattutto, perché rischia di svuotare di significato l'intervento legislativo della scorsa estate e, in particolare, la legge n. 389.

Credo che le perplessità espresse dal relatore — anche per la cautela con la quale le ha dovute esternare — si traducano, in realtà, in una netta opposizione a questo disegno di legge. Per tali ragioni abbiamo chiesto dei chiarimenti al Governo ed il collega Rizzo ha chiesto una pausa di riflessione. Pensavamo che il Governo, oggi, assumesse l'iniziativa — la maggioranza, si deduce dalle parole del relatore, non mi pare entusiasta di questa legge —, non credevamo si attestasse, si arroccasse su questa posizione pericolosa, che vogliamo denunciare con chiarezza. Non vogliamo che il Governo, in futuro, di fronte alla scarcerazione del detenuto pericoloso, di fronte cioè all'ipotesi per cui sosteniamo di essere disponibili ad una proposta seria, affermi che la proposta c'era, ma il Parlamento non l'ha mandata avanti!

Se il Governo vuole intervenire con serietà, presenti delle proposte, la Commissione le esaminerà, ed affermo, fin d'ora, che il mio gruppo è pienamente disponibile; mentre, rispetto al disegno di legge n. 2358 oggi al nostro esame, dobbiamo manifestare la nostra opposizione.

Aggiungo, inoltre, che se alla conclusione del dibattito il Governo non sarà in grado di formulare le proposte che abbiamo sollecitato, ed alle quali mi sono testé riferito, chiederemo l'applicazione dell'articolo 92, quarto comma, del Regolamento, volto ad ottenere il trasferimento alla sede referente del provvedimento. Lo faremo non per dilazionare i tempi, ma perché è giusto che l'aula sia investita di questo problema e dica l'ultima parola.

FRANCO RUSSO. Ho udito molte volte l'onorevole Cifarelli sostenere che è sbagliato fare le leggi per segnali; le leggi o contengono disposizioni molto precise, oppure non servono assolutamente a nulla. A me pare che sia molto grave e pericoloso il modo con cui il Governo ha scelto di muoversi in relazione ai problemi con-

cernenti la libertà personale. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che mai come in questa fase si predica in un senso, e si agisce concretamente, con atti legislativi, in tutt'altra direzione. Sono sempre più persuaso che le forze di maggioranza e il Governo surrettiziamente, in maniera non aperta, hanno compiuto la scelta di non procedere allo smantellamento della legislazione di emergenza, e di radicare invece all'interno del nostro procedimento penale la legislazione di emergenza stessa.

Dico questo perché alcune considerazioni svolte dall'onorevole Macis (sono d'accordo con il senso generale del suo intervento) denunciano un punto molto pericoloso: dobbiamo decidere se in tema di libertà personale e in termini di gerarchia delle fonti prevalga o meno il dettato costituzionale. Non sono persuaso del fatto che un imputato, condannato in prima istanza, ha già in qualche modo compromesso la sua posizione processuale, perché il dettato costituzionale si esprime in altri termini. Dobbiamo quindi stabilire se le nostre leggi penali sottostanno al dettato costituzionale oppure fanno opera di eversione del dettato costituzionale stesso.

Penso che il disegno di legge al nostro esame faccia un'opera di eversione del dettato costituzionale, ponendo all'interno del processo penale delle discriminanti assolutamente inaccettabili. Se la storia del processo penale ci ha consegnato un processo in tre gradi (a livello pressoché universale, cioè in tutti i paesi) evidentemente ciò merita grande attenzione. Non possiamo cominciare a distinguere chi ha subito una prima condanna e chi non l'ha subita. Già nel corso di altre discussioni ho sentito dire che era possibile introdurre una differenziazione di trattamento per gli imputati che avessero già subito una prima condanna. Questo disegno di legge, quindi, così come la proroga dell'entrata in vigore della legge sui termini di carcerazione cautelare, dimostra che il Governo vuole continuare a sostenere la legislazione di emergenza.

C'è una seconda considerazione che vorrei svolgere ancora una volta in questa sede. Credo che alcune misure che il Governo ha utilizzato negli anni passati per combattere la criminalità cosiddetta politica, lungi dal costituire una parentesi sono invece ormai connaturate all'interno del nostro processo penale. Non voglio giungere a dire, come ha affermato Rossana Rossanda, che « chi di pentito ferisce di pentito perisce », perché in questo momento mi sembra di cattivo gusto fare affermazioni di questo genere. Ma dobbiamo tener presente che esistono una serie di meccanismi, all'interno del nostro processo penale, che rischiano di manomettere per un tempo indefinito le caratteristiche fondamentali del processo. Mi riferisco in particolare al problema della lunghezza dei processi. La relazione a questo disegno di legge mi sembra contraddittoria; in essa si afferma che tutto il problema è a monte e consiste nella lunghezza dei processi, ma poi non si fa nulla perché questa lunghezza venga ridotta. Credo che per ridurre la durata dei processi si debba evitare di fornire alla magistratura ulteriori spazi e strumenti per poter prolungare i processi; se un giudice possiede ulteriori strumenti di restrizione della libertà dell'individuo, è evidente che il processo può « ristagnare ».

Il disegno di legge al nostro esame contraddice non solo la dichiarata volontà — solo verbale — del Governo di uscire dall'emergenza, ma anche un impegno assunto dal Governo per la riforma del codice di procedura penale. Sappiamo che è difficile ridisegnare il processo stesso, e che la legislazione è frutto di interventi parziali; tali interventi danno il tono del tipo di processo che il Governo e le forze di maggioranza vogliono assumere. Queste considerazioni di carattere generale mi portano ad esprimere un giudizio fortemente critico nei confronti di questo disegno di legge.

Vorrei fare un'altra considerazione. Credo che, nel momento in cui diamo ai magistrati degli ulteriori strumenti per ledere la libertà personale, ci immettiamo in un vicolo cieco da cui non usciremo più.

Sono fortemente preoccupato per quella parte dell'articolo 1 riguardante il divieto di associarsi abitualmente a persone che hanno subito condanne, non so se sia facile capire se una persona abbia subito una condanna. Potremmo utilizzare dei piccoli *computers* per conoscere la condizione processuale di tutti gli italiani, compresi i bambini, può accadere, infatti, che i bambini vengano utilizzati in determinati reati. Non so se definire questo provvedimento ridicolo o di pura follia, perché in questo modo restringiamo continuamente la libertà di movimento delle persone. Capisco che esistono casi particolarmente eccezionali, ma questi sono già previsti dal codice, e non dobbiamo inventarne altri. Lo stesso confronto che si può fare con il materiale di lavoro preparato dagli uffici della Camera ci consente di dire che sono già contenute all'interno del codice determinate misure utilizzate (per un verso dalla magistratura e per altro verso dalle forze di polizia) per poter controllare delle persone.

L'articolo 1 del disegno di legge al nostro esame sostanzialmente sposta alcune misure, già previste per il caso in cui si concede la libertà provvisoria, e le inasprisce nel caso della scadenza dei termini.

A me pare che, molto correttamente, sia possibile che un giudice nella sua discrezionalità così come ha concesso la libertà provvisoria, voglia assumersi il controllo sui movimenti dello scarcerato. Questo è comprensibile, dato che siamo in tema di discrezionalità del giudice, ma con questo disegno di legge si sposta una « strumentazione » prevista per la libertà provvisoria nel momento della scadenza dei termini.

Onorevoli colleghi, il discorso della scadenza dei termini mi piace riferirlo a quanto afferma il collega Felisetti, che pone una questione di principi generali, di certezza del diritto. Non voglio rifarmi a tali principi ma in tema di libertà personale questo deve essere il livello di discussione.

La scadenza del termine che cosa significa? Significa che o mi fai il processo

oppure mi metti fuori; riguarda la certezza non solo dei tempi, ma anche del processo. Se non mi fai il processo, scadono i termini e c'è la possibilità della scarcerazione, ma c'è anche la sottoposizione ad alcuni obblighi che manomettono il problema dell'emergenza e sovvertono i principi che presiedono al nostro ordinamento penale.

Mi dispiace per il ministro Martinazzoli — così sensibile, così preso e compreso dai problemi della giustizia — ma in questo caso si è predicato bene e razzolato male. Per queste ragioni. Democrazia Proletaria, non può accettare il disegno di legge n. 2358, e credo che anche i colleghi degli altri gruppi, soprattutto coloro che hanno sempre condotto battaglie di natura garantista, non lo possano accettare.

Concludo qui il mio intervento perché mi riconosco nelle considerazioni del collega Macis, sottoscrivendo non solo la riserva, ma anche l'invito a revocare la sede legislativa.

Credo, infatti, che l'aula debba essere coinvolta soprattutto perché — come dicevo all'inizio del mio intervento — il Parlamento deve sciogliere il nodo di fondo di fronte al quale ci troviamo, il Parlamento deve, così come ha varato provvedimenti « a gittata » di natura eccezionale sulla base di un giudizio politico e di assunzione di responsabilità, deve — ripeto — affrontare una discussione per decidere se l'Italia attraversa ancora una fase calda di attacco terroristico oppure se deve condurre altre battaglie di libertà.

Credo non si possa stabilire un rapporto con gli altri poteri dello Stato, con la magistratura, se continuiamo a sfuggire responsabilità di natura e di carattere essenzialmente politico.

Certo, il ministro Martinazzoli potrà molto dispiacersi, ma lo scontro tra il potere politico e la magistratura andrà assumendo il carattere di pressione indebita e di ricatto reciproco, in un momento in cui ogni potere deve gestire, con estrema linearità, le rispettive — consentitemi la parola — prerogative.

Così facendo diamo alla magistratura un potere che non le compete: quello di definire le modalità per uscire dall'emergenza.

MICHELE CIFARELLI. Signor presidente, non ho potuto ascoltare la relazione del collega Nicotra, anche se nella seduta odierna ho seguito gli interventi di due validissimi colleghi dell'opposizione.

Un'immagine vedo davanti agli occhi: un'aula di giustizia nella quale se sta parlando l'avvocato difensore la gente si chiederà come mai quell'agnellino sia stato messo in carcere; se invece starà parlando il pubblico ministero, la gente si chiederà come mai si esiti ancora a giudicare e a punire. Questa immagine deriva dal fatto che *circulus facit doctores*: quando si tratta di materia molto complessa è dall'insieme della discussione che possono scaturire, non solo, le deliberazioni meglio motivate, ma anche la comprensione profonda dell'argomento che si tratta.

A parte il fatto — ma quello che dirò non vuole sollevare polemiche — che non erano « gride manzoniane », ma spagnole, perché Manzoni non ha niente a che vedere con quelle « gride », anche se ne porta la responsabilità letteraria davanti alla storia, a me pare che questo disegno di legge sia il risultato di una sorta di sgomento venutosi a creare nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia e dell'apparato giudiziario italiano, all'indomani dell'entrata in vigore delle norme contenute nella legge n. 398 del 1984.

Con il provvedimento in discussione si prevedono alcuni strumenti per evitare che persone poco raccomandabili, fruendo dell'entrata in vigore di tale legge, riprendano la loro capacità di agire e di nuocere alla società.

La mia è una considerazione psicologica, ma è importante perché è stato chiamato in causa il ministro guardasigilli, sempre così attento a tutto quello che avviene sotto i nostri occhi.

Non voglio deviare dall'argomento in discussione, ma devo dire che la mia angoscia è crescente di fronte ad una situazione nella quale la delazione e lo spio-

naggio sono diventati gli strumenti di governo: io intercetto te e tu intercetti me, ma quali sono le garanzie per la comunicazione giudiziaria, dato che attraverso le intercettazioni si possono infangare, distruggere, bloccare i processi? Non solo, ma è urgente più che lo smantellamento della legislazione di emergenza, una distinzione profonda tra il pentitismo che deriva da questa specie di guerra civile, che esiste in Italia, con spunti politici e il pentitismo relativo alla criminalità organizzata. Questa è una grossa preoccupazione per chi — senza riempirsi la bocca di grandi parole — ha sofferto quanto è accaduto nei tempi del terrorismo. Questa Italia sembra un po' hitleriana e un po' staliniana. Tutto quello che, in questo disegno di legge, aumenta la discrezionalità dei magistrati, mi mette in allarme e questo non per una polemica nei confronti dei magistrati, ma perché dobbiamo constatare che la fallacia umana, la prosopopea, il pregiudizialismo e la faziosità che lamentiamo aumenterebbero. A mio avviso — ed i colleghi ne dovranno convenire — la libertà provvisoria è qualcosa che serve; è il risultato di una valutazione fatta nel corso dell'istruttoria circa la possibilità di far recuperare la libertà personale. In questo caso, invece, la legge si è sostituita alle valutazioni del giudice. Purtroppo, molte carcerazioni avvengono per acquisire le prove: ciò è gravissimo.

Questo disegno di legge non può essere accusato di modificare gravemente ed ingiustamente le norme esistenti nella legislazione penale, perché diverso è l'intento e il presupposto. Un aggancio possiamo trovarlo nell'articolo 254 del codice di procedura penale.

Ritengo sia necessaria una rimeditazione da parte del Governo, il quale ha fissato e giustificato alcuni punti delle norme cautelative che vanno al di là della scadenza dei termini della carcerazione preventiva. Alcune misure possono rivelarsi inutili (aveva ragione il collega Macis quando parlava di « gride spagnolesche ») o addirittura pericolose. Chi conosce certi ambienti, chi ha fatto l'avvocato sa che si fa presto a dire « associarsi abitualmen-

te», c'è il pericolo di creare un ghetto sociale.

Sono convinto che il nostro principio fondamentale è quello di volere buone leggi più che buoni giudici. Noi non abbiamo buone leggi, e d'altra parte non abbiamo buoni giudici. Il ministro Martinazzoli ha detto qualcosa di giusto, come ho letto nel *Corriere della Sera*: « Mi urge il richiamo ad un comportamento severo di vita ». Qualcuno diceva che il magistrato si deve chiudere in una *turris eburnea*, non deve accettare inviti, non deve frequentare persone. Ora la situazione è diversa: i magistrati accettano inviti, partecipano a giochi d'azzardo, in quanto sono impegnati nella vita comune, forse hanno ragione, ma le conseguenze sono gravissime.

Ritengo che un'analisi dettagliata sia importante ma non decisiva nel momento in cui vi è questo quesito che dobbiamo porre al Governo che, per me, non è l'artefice di tutti i mali.

Si può far riesaminare il disegno di legge così come è stato presentato in modo che di fronte a proposte costruttive, si possa evitare di portarlo in aula. L'aula è sovrana ma può accadere che, con lo scrutinio segreto, si verifichino certi fenomeni. Vi possono essere lungaggini oppure può esservi una discussione generale che nessuno ascolta e poi un voto in un'aula brulicante.

I codici sono delicati come le operazioni chirurgiche.

Spero che il Governo intenda che qui non vi è una contrapposizione ma uno sforzo teso a sollecitare un riesame del testo del Governo per decidere se proseguire in sede deliberante.

ALDO RIZZO. Sarò molto breve perché molte delle cose che avrei voluto dire sono già state messe in evidenza dal collega Macis.

Ho riflettuto attentamente sul testo che ci è stato proposto dal ministro di grazia e giustizia e sono venuto alla conclusione che non merita l'approvazione del Parlamento. Le misure che esso con-

tiene sono inutilmente vessatorie e per molti versi assai discutibili.

Il testo del disegno di legge presentato dal Governo non fa altro che valorizzare le disposizioni già vigenti, in tema di misure di prevenzione con riferimento alle prescrizioni che il magistrato può imporre all'imputato nel momento in cui dispone la carcerazione per decorrenza dei termini di carcerazione preventiva.

L'obbligo di presentarsi all'autorità di polizia, di non portare armi, di non associarsi abitualmente a persone pericolose, di non allontanarsi dal comune di residenza, di non rincasare la sera oltre una determinata ora e via dicendo, sono tutte prescrizioni che sono imposte al prevenuto col provvedimento con il quale viene inflitta una misura di prevenzione. In ordine all'efficacia di tali misure può dirsi che l'esperienza che abbiamo maturato è negativa; le misure di prevenzione, nella pratica, servono a ben poco, perché i controlli da parte degli organi di polizia non sono efficaci anche perché i mezzi moderni di locomozione e di comunicazione consentono facilmente a chi sottoposto a sorveglianza di sfuggire ai controlli e di poter commettere delitti, e la casistica a questo proposito è così imponente che non credo debba essere qui ricordata. Tant'è che sul versante dei provvedimenti di prevenzione contro la mafia e la camorra si è ritenuto opportuno individuare nuove misure quali quelle patrimoniali (il sequestro e la confisca dei beni del mafioso) che anche sul piano preventivo, in quanto colpiscono l'accumulazione illecita, hanno una reale valenza positiva, nel senso che sono idonee a scardinare il potere e la forza della criminalità organizzata mafiosa e camorristica.

Voglio, cioè, dire che le disposizioni contenute nel disegno di legge sono, in concreto, di scarsa utilità. Il problema della prevenzione va affrontato su altri fronti, primo fra tutti il controllo del territorio: sia nei confronti della criminalità terroristica, sia nei confronti di quella mafiosa e camorristica si pone l'esigenza di realizzare una modernizza-

zione delle forze di polizia che consenta un miglior controllo del territorio. Questo è un problema sul tappeto perché la riforma di polizia su questo punto è rimasta inapplicata. I commissariati di pubblica sicurezza sono uffici burocratici, mentre in base alla riforma dovrebbero diventare un « polmone » fondamentale sul piano del controllo del territorio e della prevenzione.

Come è stato già rilevato, il disegno di legge concede un'enorme discrezionalità ai magistrati; si tratta di una scelta che non può essere condivisa, ma non per le motivazioni che sono state qui addotte; sembra che i magistrati non siano più meritevoli della fiducia di cui fino ad oggi hanno goduto. Non credo che si possa accettare un tale giudizio. È possibile che qualche magistrato non adempie con correttezza ai doveri del proprio ufficio, ma sarebbe assai grave se da alcune vicende che hanno coinvolto magistrati dovessimo trarre delle generalizzazioni ed affermare che la magistratura non merita la fiducia del popolo italiano. Se sono stati raggiunti risultati significativi nella lotta contro la criminalità, contro la mafia e la camorra, contro i fenomeni di corruzione, credo che lo si debba soprattutto all'impegno con il quale i magistrati hanno operato. Il problema è un altro: non possiamo attribuire ai magistrati enormi poteri discrezionali e scaricare su di essi scelte che spettano al Parlamento. Se dovessimo approvare l'articolo 1 così come è formulato, nel caso di scarcerazione per decorrenza dei termini di carcerazione preventiva anche per un reato di scarsa entità (per esempio, il reato di falsità in cambiali) il giudice potrebbe porre in atto tutti quei vincoli previsti dallo stesso articolo 1. Ciò che si constata è la eccessiva generalizzazione dell'ambito di applicazione della disciplina; sarebbe stato più corretto individuare alcune fattispecie, alcuni reati che per la loro gravità giustificano che possano trovare applicazione le particolari misure previste dalla norma.

Ma, a mio avviso, deve anzitutto dirsi che tali misure non sono ammissibili in

sede di procedimento penale. Mi sembra che si voglia realizzare una assurda, abnorme confusione tra la funzione del processo penale e quella del procedimento di prevenzione, tra la responsabilità penale e il provvedimento di prevenzione. Non dobbiamo dimenticare che nell'ambito del provvedimento di prevenzione possono trovare una logica collocazione quegli impedimenti e quelle prescrizioni a carico del prevenuto, perché la misura di prevenzione guarda al soggetto, alla sua personalità, non ad un singolo episodio, anche se delittuoso, come invece avviene in sede di procedimento penale. Mi chiedo allora come si possa accettare che nel corso del procedimento penale, dove si valuta un reato, un singolo episodio, si possano applicare misure che, presuppongono una valutazione della personalità del soggetto, il suo modo di essere. Esse correttamente possono trovare applicazione in sede di procedimento di prevenzione, perché, in tale sede, il magistrato è chiamato a valutare la complessa personalità dell'individuo e le prescrizioni sono finalizzate al recupero dell'individuo oltre ad essere utili ai fini della sicurezza sociale.

Dobbiamo poi considerare che nei confronti di appartenenti alla criminalità eversiva, mafiosa e camorristica è già possibile l'applicazione della sorveglianza speciale con tutte le prescrizioni che ad essa conseguono o che coincidono con quelle indicate nel disegno di legge. Vorrei ricordare che l'articolo 18 della legge del 1975, proprio con riferimento alla criminalità eversiva, prevede l'applicazione di misure di prevenzione. Può essere utilizzata la legge antimafia del 1965, con le integrazioni apportate dalla legge Roggioni-La Torre, per cui anche nei confronti della criminalità mafiosa e camorristica è possibile l'applicazione di misure di prevenzione; e occorre tenere presente che il procedimento di prevenzione può essere iniziato anche nei confronti di colui che è imputato, ancor prima che sia scarcerato per la decorrenza dei termini di custodia cautelare. Se tutto questo è ammissibile sulla base dell'ordinamento

giuridico vigente, mi chiedo per quale motivo dobbiamo creare un'ulteriore inutile « impalcatura » normativa che, peraltro, sposta in sede di procedimento penale valutazioni e provvedimenti che più correttamente trovano giustificazione in sede di procedimento di prevenzione.

Se tali considerazioni sono valide, ritengo che non ci sia motivo di incidere sulla legislazione vigente, tenuto conto anche del rilievo che l'articolo 272 del codice di procedura penale — che disciplina la decorrenza dei termini di carcerazione preventiva — prevede la possibilità che all'imputato scarcerato siano applicate alcune delle misure indicate nel disegno di legge, in particolare quelle previste dall'articolo 282 del codice di procedura penale per cui all'imputato può essere vietato di dimorare in un dato luogo, ovvero può essere imposto l'obbligo di dimorare in un determinato comune, tenuto conto del luogo dove dimora il querelante o il denunciante. L'obbligo ed il divieto di dimora, fissati dall'articolo 282, in quanto assunte nell'ambito del processo, correttamente tengono conto della vicenda processuale e del reato addebitato all'imputato.

Al contrario, le misure previste dal disegno di legge al nostro esame presuppongono un giudizio di pericolosità dell'imputato, ancor prima che sia valutata la sua colpevolezza. Ma un tale giudizio, sganciato dalla responsabilità penale, può essere assunto soltanto in sede di procedimento di prevenzione. Per questi motivi sono contrario al disegno di legge presentato dal Governo.

Con questo disegno di legge il Governo intende provvedere nei confronti di situazioni nuove — ne parlava poc'anzi anche il collega Cifarelli — delle quali tutti avvertiamo l'importanza, con riferimento alla problematica della scarcerazione per decorrenza dei termini.

Sono d'accordo con coloro che in linea di principio sollevano obiezioni in materia, ma le « regole del gioco » sono « le regole del gioco », non se ne possono

inventare di sostitutive! Non si possono inventare « regole del gioco » che svuotano quelle ordinarie. Il magistrato ha un termine e deve agire in modo da collocarsi all'interno del termine stesso, avendo provveduto, per certe situazioni delicate, ad una moratoria dei termini, non si dovrebbe arrivare a protrarre forme di controllo sulla libertà. Mentre con questo provvedimento si introduce una forma sostitutiva, e abbastanza surrettizia, di controllo.

Il Governo si è fatto carico dei nuovi problemi esistenti e noi li ritroviamo nelle parole del collega Macis, che ha affrontato la materia con molta competenza: nel suo intervento, infatti, ha messo in luce due aspetti determinanti, la contrarietà al disegno di legge e la non adeguatezza degli strumenti proposti.

Se il discorso è in questi termini, dovremmo spostare la nostra attenzione sulla ricerca di strumenti diversi; se invece riteniamo che non sia possibile muoversi in tale direzione, chiediamo al Governo di ritirare questa proposta.

Tuttavia, una cosa dobbiamo capire: essendo legislatori, possiamo estendere a situazioni nuove e diverse, provvedimenti e misure che appartengono ad altri istituti e situazioni; però, se vogliamo agire con ordine — e parrebbe che il Governo lo voglia — non dobbiamo inserire nella materia istituti che non la riguardano.

Il Governo, con il disegno di legge al nostro esame, propone un istituto nuovo e diverso — anche se ripete schemi già noti — in quanto prevede l'applicazione di alcune misure (vedremo poi se sono giuste oppure no, se sono applicabili tutte, qualcuna o nessuna) ad un'ipotesi particolare: quella della scarcerazione per decorrenza dei termini se il giudice, ecco il richiamo all'articolo 254, ritiene attraverso un giudizio motivato che lo scarcerato possa scappare o inquinare le prove oppure se ritiene di emettere, sempre nei confronti dello scarcerato, un giudizio di pericolosità. Ci vogliono, quindi, queste tre condizioni: per tutti gli altri casi di scarcerazione, ove non sussistano tali con-

dizioni o giudizi sulla persona dello scarcerato — ecco il punto in cui il giudizio diventa personale e non è più oggettivo — non si procede ad applicare questo tipo di misure.

D'altra parte, aggiungo, che se le cose stanno così, e mi pare che dal punto di vista del quadro generale della questione stiano in questi termini, non possiamo assimilare questo istituto alle misure di cautela che si assumono nei confronti dell'arresto domiciliare perché è chiaro che colui che è posto agli arresti domiciliari, non fa altro che continuare la detenzione in un luogo diverso, con le cautele del caso e con gli strumenti del caso. Inoltre, non si può parlare neppure delle misure di sicurezza che possono riguardare le persone socialmente pericolose, esclusivamente le persone socialmente pericolose che, di solito, vengono applicate successivamente ad una pronuncia di condanna.

ALDO RIZZO. O un giudizio di pericolosità.

LUIGI DINO FELISETTI. Occorre un giudizio di pericolosità, che prevede un contraddittorio specifico e che non è affidato ad una valutazione sommaria espressa dal giudice. Queste sono misure che vengono applicate nei confronti di soggetti socialmente pericolosi e non anche a quelli di cui si teme la fuga.

A questo punto mi chiedo come si possa confrontare l'istituto che viene proposto con le misure di prevenzione che possono colpire persone che non hanno alcuna imputazione a carico, ma vengono attribuite in relazione alla condotta che il soggetto tiene.

ALDO RIZZO. Queste persone possono avere un procedimento penale in corso.

LUIGI DINO FELISETTI. Le misure di prevenzione, come dice la parola stessa, tendono appunto a prevenire e sono applicate in base a giudizi desunti dal fatto che si vive in un certo modo o da altri fattori. Quindi, non c'entrano niente con il disegno di legge in discussione.

L'unico riferimento che può essere fatto, è che, in definitiva, il disegno di legge parrebbe essere un *bis in idem* di una legge già esistente.

Il collega Rizzo sottolineava il riferimento al disposto dell'articolo 282 del codice di procedura penale oltre che al settimo comma dell'articolo 272 il quale prevede che il giudice, con l'ordinanza di scarcerazione, può imporre agli imputati uno o più tra gli obblighi indicati nell'articolo 282.

Qui sì che c'è la mutazione di un istituto nato solo ed esclusivamente per la libertà provvisoria. Vi è una sorta di discutibile assimilazione della disciplina della scarcerazione per decorrenza dei termini alla messa in libertà provvisoria (mandato di cattura facoltativo od obbligatorio) considerato che la scarcerazione per decorrenza dei termini « rompe » rispetto al mandato di cattura obbligatorio. Se questo è vero — mi associo alle considerazioni fatte dal relatore — noi dovremmo verificare se l'articolo 282 del codice di procedura penale (che può imporre all'imputato messo in libertà provvisoria una o più delle seguenti misure: sottoposizione a cauzione o malleveria; obbligo o divieto di dimora in un determinato comune ed altre misure dello stesso genere) non possa soccorrere alle esigenze attuali. Ritengo che certe misure di controllo, in determinati casi, siano sacrosante.

Dovremmo, quindi, riflettere sulla opportunità o meno di mantenere il disegno di legge.

VINCENZO TRANTINO. Onorevole presidente, onorevoli colleghi, è questa una legge — tra le tante — che restringe sempre più il perimetro di libertà del cittadino e che lascia grandemente preoccupati per la direzione di libertà a senso unico che vede soltanto nel magistrato un garante — oggi sempre più sospetto — per i fatti che sono al nostro esame. Siccome istituzionalmente è solo il magistrato preposto dall'ordinamento a tale compito, noi dobbiamo consentirci di essere sereni nell'affidare delle deleghe in bianco anche se esse, fino

a questo momento, hanno dato risultati frustranti e negativi.

Il disegno di legge n. 2358 è poliziesco e di marca austro-ungarica, anzi austriaca e ungherese. Il dire « austro-ungarica » non è certamente spregiativo e non intende accentuare la fiscalità del provvedimento, perché quel dato momento storico aveva bisogno di determinati strumenti. Sembrava che avessimo lasciato alle spalle queste contingenze e queste emergenze in un paese nel quale si accendono, ad ogni pie' sospinto, tavole rotonde, così rotonde e circolari perché infinite in ordine alla fine dell'emergenza. L'emergenza respinta dal portone principale di Montecitorio rientra dalle 184 finestre della facciata.

Le soluzioni indicate per questo problema non ci soddisfano. Questo disegno di legge è una risposta di risentimento ad opera dell'esecutivo nei confronti delle decisioni del Parlamento. Queste cose dobbiamo dircele!

Vi sono stati tre differenti momenti per questa « benedetta » legge, tre momenti in cui l'esecutivo si è manifestato dapprima palesemente in condizione di assoluta avversione. Ricordo alcuni incauti interventi, all'indomani del varo di questa legge, nei quali l'attuale ministro prevedeva un aggiustamento della legge da parte del Senato.

Un secondo momento è rappresentato dalla proroga che è stata « un pugno allo stomaco » per tanti cittadini. Dopo aver innescato una serie di dibattiti in cui il rappresentante dell'esecutivo presentava un « prodotto finito » dove le garanzie tornavano improvvisamente, ci si è accorti che la macchina dell'organizzazione ministeriale non reggeva e che il provvedimento era improvvisato e manifestava l'incapacità dell'organizzazione stessa. A questo punto viene ad essere reclamata la proroga e si dice che sei mesi non sono sufficienti, negando la verità dei fatti e cioè che non si parlava di sei mesi ma di un anno in quanto il provvedimento fu licenziato da questa Commissione nel febbraio scorso quando poteva prevedersi l'« onda lunga » delle possibili scarcerazioni. Interviene quindi il momento della proroga.

Non contenti, si arriva alla terza fase, quella della frustata, per dire che tutte le libertà del cittadino tornano in discussione e se il cittadino viene scarcerato per decorrenza dei termini di carcerazione preventiva — voglio richiamare la responsabilità dei colleghi che fanno pratica attiva in via professionale di questo tipo di amministrazione dei problemi — ci accorgiamo che la decorrenza dei termini non è un atto di frode operata dall'imputato, a volte, infatti, la complessità dell'indagine o l'indolenza del magistrato si devono scaricare sempre e solo sul cittadino, al quale si deve dire che in caso di scarcerazione per decorrenza dei termini tali esigenze permangono o possono permanere intatte. Da qui nasce la necessità di una disciplina differenziata che preveda un quadro di strumenti di controllo. Ciò significa che io ti concedo la libertà provvisoria, posso perimetrarla con tutte le limitazioni possibili, ma se sono stato indolente o negligente, o se le indagini sono state complesse, a questo punto non posso fare a meno di dirti di sì, ma un « sì » così pesante e così impossibile per cui tu devi maledirlo.

O facciamo retorica, o facciamo bizantinismi, oppure cose serie. Dato che la mia ambizione è di fare cose serie, mi chiedo come si possa licenziare un provvedimento che denota degli squilibri tecnici. Con l'articolo 1 vengono cancellati e revocati i provvedimenti di concessione di libertà, anche se vincolate, ove la persona che è messa in libertà si unisca a persone che hanno subito condanne, o sono sottoposte a misure di prevenzione, o sono coimputate di reati. Sarebbe opportuno che il ministro definisse una volta per tutte questa vicenda. Si potrebbe dare un distintivo o una targhetta a chi ha subito condanne o è sottoposto a misure di prevenzione, con l'obbligo di portare il distintivo all'occhiello: è un'ipotesi, e se ne parlate voi siamo ben lieti di sapere che il Governo la pensa così. A quel punto, io che sono scarcerato per decorrenza dei termini mi unisco alla persona che porta il distintivo: questa è la certezza del diritto, a questo ci siamo ri-

dotti. Si farà qualcosa per poter indicare sicuramente le persone che versano in questa situazione; ma si va oltre, si dice che l'imputato non si deve unire a persone coimputate di reati associativi (Martinazzoli ha dimenticato di essere stato un valido avvocato); sapete che oggi questo significa destinare alla solitudine la persona che viene scarcerata. C'è una strage, almeno nell'Italia meridionale, perché prendere il caffè con una persona « intesa » significa essere contagiati dal fenomeno mafioso; ci sono raffiche di provvedimenti di cautela nei confronti di persone contro le quali un pentito ha detto di aver saputo da altri determinate cose. Il pentito è diventato l'ultimo mito della certezza del diritto. Mi sono trovato (dico queste cose perché dovrebbero farci tremare) a Torino nel *maxi blitz* di Catania (offriamo questi segnali negativi perché questo vogliono i piemontesi): un tale veniva indicato appartenente ad associazione mafiosa con tre riconoscimenti fotografici operati dal cosiddetto pentito « evangelista » in Torino. Che cosa succede? Che durante la lunga « diarrea » di parole che questo signore ha pronunciato, si è abbandonato ad un particolare che l'ha perduto e ci ha salvati, dicendo che questo signore l'aveva conosciuto per esperienza pregressa carceraria, in quanto aveva molti precedenti penali. Abbiamo tirato fuori i due certificati penali di questo ragazzo, che aveva soltanto un insignificante precedente minorile, e dell'omonimo, che aveva un lungo elenco di condanne; si è salvato solo perché abbiamo avuto l'occasione di poter dimostrare che questo ragazzo era assolutamente estraneo. Ma sino a quel momento sette richieste di scarcerazione sono state rigettate sdegnosamente, tant'è vero che dalla seconda in poi ci si rifaceva alle motivazioni della prima. Siamo arrivati ad un punto tale che possono nascere tragedie se mi unisco ad una persona per avere un passaggio in macchina o per prendere il caffè.

Che cosa stiamo amministrando? Le patate della CEE o la libertà del cittadino? Questi guasti devono essere immedia-

tamente riparati, e ricordo le affermazioni del collega Felisetti secondo il quale occorre rileggere la vecchia normativa; più salti facciamo, più ci accorgiamo di avvicinarci al vuoto.

Quanto poi all'articolo 4, c'è quella felicissima definizione che appartiene più al circo Orfei che al diritto sostanziale: il cittadino deve essere raggiunto nel momento in cui sta per darsi alla fuga. Sappiamo che cosa stiamo licenziando? Approvatelo voi il testo, se volete, io mi tiro fuori perché mio figlio si sta per laureare in legge, e non posso dirgli che c'ero anch'io, non sarebbe certo una gloria. Non posso far parte di questa « allegra brigata », che vuole che quando il cittadino sta per darsi alla fuga il magistrato capisca per divinazione che c'è già un'ipotesi di fuga, che ci sono le isole Bahamas in vista.

Per quanto riguarda l'articolo 8, ha mai visto il ministro un solo cittadino che ha questa possibilità di avere ancora il porto d'armi? Esiste? È escluso naturalmente il caso di un superprivilegiato, e allora ci sono responsabilità di altra natura e di diversi soggetti. Questa è una norma che io definirei ottusa; è come se si dovesse dire che l'uxoricida è considerato un povero vedovo e quindi deve avere la pensione per la morte della moglie. Quando poi l'articolo 9 rappresenta alcuni guasti, e si vuole inserire un problema di retroattività, dico che allora, a voler essere generoso, posso lanciare un segnale di astensione; ma quando giungeremo alla fine dell'*iter* e non si sarà modificato nulla, questo segnale di astensione avrà delle mutazioni.

ANNA PEDRAZZI CIPOLLA. Vorrei ricordare al Governo che in tutta la precedente legislazione in materia sui termini di custodia cautelare abbiamo compiuto lo sforzo di prevedere norme e criteri specifici per i detenuti minori. In questo disegno di legge il Governo ignora il problema. Non entro nel merito delle critiche e delle osservazioni che abbiamo svolto; eventualmente ci riserviamo di presentare alcuni emendamenti. Vorrei far rilevare al

Governo che mi sembrerebbe incomprensibile che in questo provvedimento non si preveda nulla di particolare per questa categoria di imputati.

PRESIDENTE. Vorrei far presente che l'articolo 1 del disegno di legge al nostro esame prevede obblighi per l'imputato scarcerato che vanno ben al di là del disposto dell'articolo 282 del codice di procedura penale; quest'ultimo, infatti, prescrive solo la cauzione e l'obbligo o il

divieto di dimora. Questo va a chiarimento della discussione che sin qui si è svolta.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,10.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO