

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 397

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PINTO, DIANA, PALUMBO e PERLINGIERI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 GIUGNO 1994

**Nuove norme in materia di misure cautelari personali, di
registrazione delle notizie di reato, di udienza preliminare,
di giudizio abbreviato, di patteggiamento**

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 12

ONOREVOLI SENATORI. - Il codice di procedura penale, dopo circa 5 anni dalla sua entrata in vigore, non può più considerarsi «nuovo» a causa delle molteplici e consistenti modifiche fin qui intervenute in conseguenza di numerose sentenze della Corte costituzionale e di altrettanto numerose innovazioni legislative.

Il dibattito politico-giuridico sul nuovo codice ormai investe le stesse basi portanti dell'impianto normativo che le modifiche introdotte hanno posto in discussione insieme alle ragioni stesse del rito accusatorio che si era inteso instaurare.

Il codice abbisogna, perciò, di un'approfondita e razionale rilettura per correggere ed integrare in modo organico gli interventi settoriali sin qui realizzati che, per la loro sequenza e portata, ne hanno intaccato sostanzialmente la struttura, dando di volta in volta alcune risposte ma concorrendo altresì ad aprire altre questioni.

La consapevolezza che tale lavoro ampio ed organico di rivisitazione del codice alla luce delle esperienze acquisite comporta tempi lunghi, ha indotto alla formulazione del presente disegno di legge che tocca soltanto alcuni dei più significativi temi emersi dal dibattito, ai quali vuole dare soluzione apportando modifiche e aggiustamenti che non ne stravolgano le strutture portanti ma che, anzi, con esse si pongano in armonia per recuperarne le linee ispiratrici.

Temi che possono rappresentare, se risolti, da un lato l'anticipazione di quella nuova integrazione organica ormai necessaria e dall'altro un sussidio operativo al lavoro dell'interprete e soprattutto una risposta concreta all'ansia di giustizia che sale dalla società civile in questo momento di grandi mutamenti politici ed istituzionali.

In questo disegno di legge confluiscono dunque diverse proposte di modifica di

diversa rilievo, riguardanti un complesso di soluzioni innovative, coordinate e coerenti, alcune già esaminate e discusse dalla Commissione giustizia del Senato nella precedente legislatura, che possono portare ad un superamento quantomeno delle problematiche più urgenti del processo penale e di quelle più sentite dall'opinione pubblica.

E, per iniziare, in tema di misure cautelari personali, argomento di vivissima e scottante attualità, si prevedono integrazioni degli articoli 273, 274 e 275 del codice di procedura penale dirette a fissare con ulteriore precisione i limiti fondamentali entro i quali deve esercitarsi il potere cautelare del magistrato nel senso di riaffermare uno dei criteri fondamentali del codice, ossia quello di un processo rapido in cui, anche per questo motivo, l'imputato sia generalmente libero fino a sentenza definitiva. Occorre evitare, da un lato, la restrizione della libertà penale del cittadino - a carattere punitivo anticipato - anche per un addebito di modesta portata e per il quale è ragionevole presumere che o non vi sarà condanna o non vi sarà, per cause diverse, concreta espiatione della pena; dall'altra, che si strumentalizzi il provvedimento cautelare per «suggerire» risolutori confessioni o collaborazioni da parte del soggetto indagato.

Proprio problemi di equilibrio tra autentiche esigenze «cautelari» ed esigenze di rispetto del diritto alla libertà personale costituzionalmente tutelato in via primaria e autonoma, hanno suggerito le integrazioni che si propongono.

Nell'articolo 1, la prima modifica incide sulle disposizioni generali dirette a fissare i limiti fondamentali entro i quali deve esercitarsi il potere cautelare prevedendosi, per la concreta applicazione delle misure

cautelari personali, l'obbligatorietà del preventivo interrogatorio dell'indagato e la sua valutazione da parte del giudice ai fini dell'eventuale revoca o modifica del provvedimento adottato. È d'uopo richiamare qui l'attenzione innanzi tutto sui due distinti momenti dell'emanazione e dell'esecuzione del provvedimento cautelare personale, e precisare che la proposta di modifica si motiva considerando quanto siano frequenti - ed insieme incomprensibili ed ingiustificabili - i casi di persone nei confronti delle quali viene eseguito un provvedimento di custodia cautelare, con tutto quanto di grave e, forse irreversibilmente, di lacerante consegue sul piano psicologico, umano e sociale; provvedimento che, spesso anche a distanza di ore, viene revocato o comunque sostanzialmente modificato solo a seguito dei chiarimenti forniti dal «catturato» in occasione dell'interrogatorio che ben poteva essere acquisito in precedenza, evitando, così, un grave danno alla persona ed un altrettanto grave *vulnus* alla credibilità della giustizia.

Ovviamente la proposta pone dei limiti ed assicura delle essenziali cautele a sostanziale difesa di inderogabili esigenze di giustizia. Viene perciò previsto che la misura sia immediatamente eseguita se l'indagato non si sia presentato a rendere l'interrogatorio o qualora sia chiamato a rispondere di uno dei gravi reati di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)*, dell'articolo 264 del codice di procedura penale o sia contestata la recidiva, ovvero si sia dato alla fuga o sussista concreto pericolo di fuga.

All'articolo 2, viene prevista una integrazione del 2° comma dell'articolo 273 del codice di procedura penale contenente i limiti alla possibilità di ricorrere agli strumenti cautelari limitativi della libertà delle persone quando vengono meno elementi necessari per la punibilità dell'indagato, tra i quali si introduce, quale causa di inapplicabilità della misura cautelare, la circostanza che la pena possa essere condizionalmente sospesa.

Sul fronte delle specifiche «esigenze cautelari» di cui alle lettere *a)*, *b)*, e *c)*, dell'articolo 274 del codice di procedura

penale, quali autonomi motivi di carattere generale e aggiuntivi rispetto alle condizioni indicate nell'articolo precedente per l'applicabilità delle misure cautelari, l'articolo 3 del disegno di legge, con specifico riferimento alla prima di tali esigenze indicata alla lettera *a)* (come noto riconducibile a finalità «istruttorie» e più precisamente a quelle «inderogabili esigenze attinenti le indagini» tali da mettere in forse o in pericolo «l'acquisizione o la genuinità» della prova) prevede, a fini di garanzia, l'introduzione della più precisa circostanza «che le indagini non abbiano potuto avere luogo per cause oggettive o non possano essere di fatto sollecitamente svolte». All'identica finalità di escludere rigorosamente ogni strumentalizzazione delle misure cautelari e in particolare della custodia cautelare in carcere, peraltro in armonia con le indicazioni emerse nei lavori preparatori della legge di delega, corrisponde anche l'integrazione proposta all'esigenza cautelare prevista alla lettera *c)* dell'articolo 274 del codice di procedura penale che di per sé rileva soltanto «se il reato risulta di particolare gravità», con riferimento alla sanzione che dovrebbe essere effettivamente inflitta.

All'articolo 4 viene quindi stabilito che la pena massima prevista per i delitti della stessa specie di quello per cui si procede superi i dieci anni di reclusione.

L'ultima modifica proposta in materia di misure cautelari personali riguarda il limite di età di settanta anni della persona indagata o imputata, previsto dall'articolo 275 codice di procedura penale, oltrepassato il quale non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza. L'articolo 5 prevede l'abbassamento a sessanta anni, conformemente a quanto già disposto dall'articolo 3 del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296, che ha modificato l'articolo 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, abbassando l'età del condannato per l'espiazione della pena in detenzione domiciliare da sessantacinque a sessanta anni.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

* * *

L'integrazione dell'articolo 335 del codice di procedura penale, relativo al registro delle notizie di reato, proposta con l'articolo 6, modifica radicalmente la disciplina sulle iscrizioni al registro stesso, introducendo il principio generale della loro conoscibilità e riconoscendo al pubblico ministero il potere di disporre la segretezza volta per volta, qualora ciò si renda necessario per esigenze attinenti all'attività investigativa. Le conseguenze positive in ordine al fondamentale esercizio delle facoltà difensive sono evidenti e trovano qui di seguito breve ed incontestabile giustificazione.

L'articolo 2, comma 1, n. 35) della legge 16 febbraio 1987, n. 81, recante «Delega legislativa al Governo per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale», prevede «l'obbligo del pubblico ministero di iscrivere immediatamente la notizia del reato ed il nominativo di ogni persona alla quale il reato è attribuito in apposito registro custodito negli uffici della procura della Repubblica o della pretura». Prevede altresì il «divieto di comunicare le iscrizioni di cui sopra fino all'assunzione della qualità di imputato ai sensi del numero 36)».

In fedele attuazione di tale direttiva il nuovo codice di procedura penale all'articolo 335 ha sancito:

«1. Il pubblico ministero iscrive immediatamente, nell'apposito registro custodito presso l'ufficio, ogni notizia di reato che gli perviene o che ha acquisito di propria iniziativa nonché, contestualmente o dal momento in cui risulta, il nome della persona alla quale il reato stesso è attribuito.

2. Se nel corso delle indagini preliminari muta la qualificazione giuridica del fatto ovvero questo risulta diversamente circostanziato, il pubblico ministero cura l'aggiornamento delle iscrizioni previste dal comma 1 senza procedere a nuove iscrizioni.

3. È vietata la comunicazione delle iscrizioni previste dai commi 1 e 2 fino a quando la persona alla quale il reato è

attribuito non abbia assunto la qualità di imputato».

Il comma 3 dell'articolo sopra trascritto con l'espresso divieto di ogni comunicazione, ha suscitato - specie presso quelle procure della Repubblica ove più rigorosa ne è seguita l'applicazione - problemi che attengono alla sostanziale impossibilità, da parte della persona sottoposta alle indagini, di svolgere qualsiasi attività difensiva in questa delicata fase procedimentale. Detto divieto, se pure si giustifica rispetto a terzi - anche se la prassi ha dimostrato quanto proprio ai terzi (giornalisti, ecc.) sia agevole e ricorrente l'accesso a tali comunicazioni «vietate» - non sembra possa trovare fondata motivazione nei confronti dell'indiziato o della parte lesa. A suffragare questa interpretazione stanno un argomento logico ed un argomento giuridico-formale.

Il primo deriva dalla accresciuta gamma di interventi e garanzie assicurata dal nuovo codice alla difesa dell'indagato e dell'imputato e, quindi, dall'incoerenza di negare a questo soggetto l'informazione prioritaria ed essenziale relativa, appunto, all'esistenza delle indagini per rendere concreto l'esercizio del diritto di difesa proprio in tale delicata fase senza attendere, perciò, l'assunzione della qualità di imputato.

L'argomento giuridico-formale si ricava dallo spirito e dalla lettera dell'articolo 61 del codice di procedura penale che recita:

«1. I diritti e le garanzie dell'imputato si estendono alla persona sottoposta alle indagini preliminari.

2. Alla stessa persona si estende ogni altra disposizione relativa all'imputato, salvo che sia diversamente stabilito».

Ora, se questo diritto è riconosciuto, occorre anche prevederne e garantirne l'esercizio: e ciò trova un ulteriore rafforzamento nella circostanza che il pubblico ministero, nello svolgere o nel delegare le indagini, ha il dovere di acquisire elementi di responsabilità, ma anche di innocenza dell'indagato. E perchè questo avvenga appare essenziale che l'indagato o la parte lesa, che intendano esercitare i diritti loro

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riconosciuti dalla legge, ricevano perciò dall'apposito ufficio le necessarie, essenzialmente notizie risultanti dal registro.

Questo problema, i cui risvolti anche di natura costituzionale non possono essere sottovalutati, ha di recente determinato incomprensioni tra magistratura e foro, come comprova il «conflitto» insorto da tempo a Napoli tra le rappresentanze forensi e la procura della Repubblica.

Per fare chiarezza su questo delicato snodo procedimentale e per concorrere ad eliminare ogni contenzioso interpretativo, si propone, all'articolo 6, la modifica dell'articolo 335 precisandosi che il divieto della comunicazione non può valere nei confronti dell'indagato o della parte lesa o di chi ne sia e se ne dichiari difensore.

Al fine di evitare usi illegittimi o distorti della comunicazione, si prevede che della relativa richiesta e della persona che la avanza sia fatta annotazione sul registro e si riconosce altresì al pubblico ministero il potere di disporre la segretezza nei casi in cui ciò si renda necessario.

Ancora al fine di corrispondere all'esigenza, da più parti avvertita, di potenziare le garanzie difensive dell'imputato, viene proposta all'articolo 7 un'importante integrazione al comma 3 dell'articolo 420 relativo all'assenza del difensore dell'imputato alla costituzione delle parti nell'udienza preliminare.

Il rinvio operato dal comma 3 dell'articolo 420 alla norma generale dell'articolo 97, comma 4, (Difensore d'ufficio, criterio dell'immediata reperibilità), appare, infatti, alla luce dell'esperienza processuale, ma ancor più delle modifiche legislative intervenute nel 1993 e degli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 82 del 1993, gravemente lesivo del diritto di difesa dell'imputato. A giudizio della Corte, «l'udienza preliminare è contrassegnata dai caratteri tipici della fase giurisdizionale, in cui le parti, in contraddittorio fra loro, si misurano su un determinato *thema decidendum*, la cui deliberazione è affidata ad un giudice di regola estraneo alla raccolta degli elementi sulla

cui base è chiamato ad adottare la pronuncia conclusiva».

Ciò significa che «l'udienza preliminare, proprio perchè è la sede in cui si introduce per la prima volta la dialettica processuale dinanzi ad un giudice che si colloca in una funzione di sostanziale terzietà, è destinata a svolgere essenzialmente una funzione di garanzia» - a tutela dell'imputato - «quale certamente è quella di consentire a questi di difendersi e contrastare la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero». L'ulteriore fatto che l'udienza preliminare possa concludersi con una sentenza di non luogo a procedere e la stessa facoltà dell'imputato di chiedere il giudizio immediato rinunciando all'udienza preliminare, qualificano questa udienza, sempre a giudizio della Corte costituzionale, come «la sede di garanzia e di naturale espressione dell'inviolabile diritto di difesa che l'articolo 24 della Costituzione riconosce in ogni stato e grado del procedimento» e che fa sì che «fra contestazione e difesa, dunque, corra un nesso di corrispondenza biunivoca che rende l'una funzionale all'altra».

Si aggiunga che la modifica all'articolo 425 relativo alla sentenza di non luogo a procedere, introdotta dalla legge 8 aprile 1993, n. 105, che ha eliminato il requisito dell'«evidenza» della causa di non luogo a procedere, ha reso più significativa e pregnante la presenza del difensore di fiducia dell'imputato all'udienza preliminare, oltre ad avere contestualmente sottolineato per questa la funzione di filtro che il legislatore aveva originariamente inteso darle e per il suo giudice la funzione di procedere e quindi di esprimersi sul primo importante vaglio di merito.

Se, quindi, all'udienza preliminare è opportunamente riconosciuto tale rilievo non si spiega più la differenza di regime di valutazione dell'impedimento addotto dal difensore nella fase dell'udienza preliminare ed in quella del dibattimento.

Da qui l'integrazione del comma 3 dell'articolo 420 proposta con l'articolo 7 del presente disegno di legge, che consente l'applicazione del comma 5 dell'articolo

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

486 relativo alla disciplina dell'assenza del difensore nella fase del dibattimento dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per legittimo impedimento purchè prontamente comunicato, cui consegue l'obbligo che l'udienza preliminare sia sospesa o rinviata.

* * *

Circa la modifica della disciplina del giudizio abbreviato, va osservato che il codice nel libro VI, titolo I, con l'articolo 438 stabilisce che l'imputato può chiedere, con il consenso del pubblico ministero, che il processo sia definito nell'udienza preliminare. Negli articoli successivi vengono stabilite le modalità della richiesta, i provvedimenti del giudice, lo svolgimento del giudizio e, quindi, all'articolo 442, la decisione.

Il comma 2 dell'articolo 442 recita che: «In caso di condanna, la pena che il giudice determina tenendo conto di tutte le circostanze è diminuita di un terzo. Alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta».

La Corte costituzionale con sentenza del 23 aprile 1991, n. 176, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale comma nella parte in cui stabilisce che alla pena all'ergastolo è sostituita quella della reclusione di trenta anni.

La motivazione della declaratoria di incostituzionalità è annunciata nella circostanza che la «legge delega» 16 febbraio 1987, n. 81, per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, al numero 53 dell'articolo 2, nel definire il giudizio abbreviato e nel conferire al giudice il potere di pronunciare nell'udienza preliminare anche sentenza di merito, se vi è richiesta dell'imputato e consenso del pubblico ministero e se ritiene di decidere allo stato degli atti, stabilisce, nel caso di condanna, che le pene previste siano diminuite di un terzo, mentre nulla dispone in merito alla conseguenza sulla pena dell'ergastolo che per sua stessa natura non può subire diminuzione «percentualizzata».

Se l'argomentazione della Corte costituzionale è ineccepibile quanto al contrasto

del comma 2 dell'articolo 442 del codice di procedura penale con la relativa legge delega appare tuttavia assolutamente ingiusto che sia sempre ed in ogni caso precluso all'imputato di grave delitto punito con la pena dell'ergastolo, di richiedere ed ottenere, ovviamente alle generali condizioni stabilite dal codice, il giudizio abbreviato e, conseguentemente, di ottenere la sostituzione dell'ergastolo con una pena detentiva adeguata e, comunque, limitata nel tempo.

Appariva dunque opportuna la previsione del più volte citato articolo 442, comma 2 del codice di procedura penale. E per superare l'ostacolo all'applicazione di questa norma - sulla cui opportunità non è dato discutere soprattutto per assicurare decisioni rapide ed immediatamente «visibili» alla pubblica opinione per autori di delitti che più gravemente ed incisivamente l'hanno turbata - occorrerà con legge ordinaria (ed è quanto previsto all'articolo 8 del presente disegno di legge) operare una letterale riedizione dell'articolo 442 del codice di procedura penale che pertanto rivivrà nella sua formulazione originaria e cioè precedente all'intervento della Corte costituzionale.

* * *

Altra questione, invece, investe l'articolo 443, comma 2 del codice di procedura penale (limiti all'appello) che è stato egualmente oggetto di intervento della Corte Costituzionale che, con sentenza del 23 luglio 1991, n. 363, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2, nella parte in cui stabilisce che l'imputato non può proporre appello avverso le sentenze di condanna a una pena che comunque non deve essere eseguita.

La Corte costituzionale ha motivato la propria decisione osservando che non può espropriarsi l'imputato condannato a pena detentiva - sia o no espiabile - del secondo grado del giudizio di merito risolvendosi ciò in una concreta lesione del diritto alla difesa.

Peraltro, dopo l'intervento della Corte costituzionale, il legislatore è rimasto inerte generando, così, confusione interpretativa

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e conflittualità di comportamenti processuali. Appare perciò essenziale ed indifferibile restituire certezza al diritto in una materia così delicata come quella che riguarda il sistema delle impugnazioni.

Si propone, in conseguenza, all'articolo 9 del presente disegno di legge, la modifica dell'anzidetto articolo 443, comma 2 del codice di procedura penale, nel senso di sopprimere - in armonia con il principio dettato dalla Corte costituzionale - le parole: «a una pena che comunque non deve essere eseguita ovvero» sicché la norma risulti così formulata: «L'imputato non può proporre appello contro le sentenze di condanna alla sola pena pecuniaria».

* * *

Punto essenziale del presente disegno di legge è rappresentato dalle modifiche delle norme relative all'applicazione della pena su richiesta delle parti (articoli 444 e seguenti).

Tra le prospettive che il nuovo codice aveva indicato, primaria ed attesa era quella di una giustizia più rapida e più garantita. Ma le esperienze maturate confermano, purtroppo, che rapidità e garanzie ben difficilmente possono conciliarsi e che se sul nuovo codice la fase delle indagini risulta complessivamente abbreviata, invece quella del giudizio si è, nei fatti, enormemente allungata.

La preoccupazione diffusa è data dalla difficoltà di portare a termine il giudizio a fronte di un numero sempre crescente di processi penali, che non trova riscontro in un'adeguata presenza di magistrati, strutture e mezzi, per celebrarli. Di qui la necessità di trovare una soluzione coerente con l'ordinamento giuridico-processuale. Il raggiungimento della vera giustizia appare possibile esclusivamente individuando delle situazioni processuali che, senza eliminare il reato, permettono di raggiungere un giudizio in tempi il più possibile brevi e che assicurino, altresì, quando è dovuta, l'immediata espiatione della pena. L'unica soluzione che può consentire di abbreviare i tempi lunghi del rito ordinario, con il suo protrarsi nella fase dibattimentale e con i

tre gradi di giudizio, che inevitabilmente porterebbero alla prescrizione dei reati, banditi o resi più difficili le amnistie ed i condoni, non può che passare attraverso un più generalizzato ricorso ai riti alternativi ed in particolare all'istituto del patteggiamento, opportunamente ampliato.

Scelta questa che, come già si è detto, è anche conforme alle scelte fondamentali del nuovo codice di procedura penale che tende a perseguire l'obiettivo di far confluire la maggior parte dei reati (che si stima in oltre l'80 per cento) nei riti processuali alternativi.

Il problema, preesistente al fenomeno di «tangentopoli», con l'avvento di questo si è notevolmente e drammaticamente aggravato.

Ed infatti con crescente insistenza si chiedono, nell'interesse degli indagati e degli imputati, ma anche della pubblica opinione turbata e scossa dall'inarrestabile emergere di gravi episodi di malcostume ed in particolare di delitti contro la pubblica amministrazione, processi rapidi ma giusti, capaci di fornire certezze giudiziarie. Ma se questa è un'esigenza commendevole la sua soddisfazione non può creare una priorità settoriale che si trasformerebbe, inevitabilmente, in un intollerabile pregiudizio per altri soggetti - egualmente in attesa di giudizio - imputati di reati diversi da quelli contro la pubblica amministrazione. E ciò per parlare del diritto alla giustizia da parte degli accusati e tacere di quelli, in verità non meno rilevanti, propri delle parti lese.

Nella XI legislatura, il Governo - e per esso il Ministro guardasigilli, Giovanni Conso - ritenne di dare una risposta all'acuto problema proponendo nel marzo del 1993 il disegno di legge (Atto Senato n. 1085) avente il titolo «Misure in materia di semplificazione dei procedimenti per delitti contro la pubblica amministrazione ed illeciti ad essi collegati».

Si prevedeva, in sostanza, un «patteggiamento allargato» da due anni a tre anni e sei mesi di reclusione, elevandosi contestualmente al predetto tetto il limite della applicabilità del beneficio della sospensione condizionale della pena.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si prevedeva, altresì, che:

1) l'imputato dovesse ammettere i fatti e fornire elementi di prova rilevanti per l'esatta ricostruzione dei fatti medesimi;

2) il giudice potesse accordare il patteggiamento anche in caso di dissenso immotivato del pubblico ministero;

3) il giudice potesse decidere sulla domanda della parte lesa per le restituzioni ed il risarcimento del danno;

4) l'istituto del patteggiamento allargato fosse applicabile per i fatti commessi sino al 31 dicembre 1992.

Si prevedeva, inoltre, un regime transitorio per i processi già in corso e si stabilivano anche precise misure inibitorie, quali la non candidabilità alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica di coloro nei cui confronti era stata pronunciata sentenza anche non definitiva per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione.

SVOLTASI PRESSO LA COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO LA DISCUSSIONE GENERALE SUL DISEGNO DI LEGGE, FURONO AVANZATE ALCUNE CRITICHE E FORMULATE ALCUNE PROPOSTE EMMENDATIVE DEL TESTO.

In particolare si contestò - anche sotto il profilo della conformità alla Costituzione - la limitazione del nuovo istituto ai soli reati contro la pubblica amministrazione, la fissazione del limite temporale di applicazione delle norme, la condizione della «confessione» e della «collaborazione».

La Commissione giustizia nominò, poi, un comitato ristretto che elaborò un nuovo testo sulla base di un emendamento del Governo che recepiva molti dei suggerimenti emersi nella Commissione oltre che nuovi suggerimenti formulati dai vari gruppi parlamentari e dal relatore.

Il testo licenziato dal comitato ristretto prevedeva in particolare le seguenti modifiche:

a) l'estensione a tutti i reati del patteggiamento allargato; il tetto della pena era ridotto, però, a tre anni di reclusione;

b) la sospensione condizionale della pena non subiva modificazioni, rimanendo a due anni;

c) lasciava immutato, con tutte le sue caratteristiche, l'istituto del patteggiamento regolato dal codice di procedura penale, ove la pena rientrasse nei limiti di due anni;

d) escludeva la condizione della confessione e della collaborazione e prevedeva, invece, in questi casi, una speciale attenuante (articolo 62-ter);

e) prevedeva la revisione della sentenza ove questa avesse concesso, su condizioni rivelatesi false, l'attenuante di cui alla lettera precedente;

f) inaspriva le misure inibitorie prevedendo, tra l'altro, l'estensione delle ipotesi di non candidabilità - anche per la Camera ed il Senato - nel caso in cui fosse disposto il solo rinvio a giudizio anche per i delitti di peculato, malversazione a danno dello Stato, concussione, corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio, eccetera;

g) rielaborava la disciplina transitoria ed eliminava il limite temporale (31 dicembre 1992) di applicabilità della legge.

* * *

A queste conclusioni - che rifuggono da improponibili «colpi di spugna» e da inopportune soluzioni «politiche» - sostanzialmente si ispira il presente disegno di legge nella parte in cui, pur confermando e rendendo praticabile il diritto del cittadino a vedere celebrato il suo processo, consente, da un lato, una più agevole conclusione dei procedimenti e, dall'altro, liberando un «arretrato» ormai insostenibile, rimette su corsie percorribili i processi di ogni tipo e per ogni delitto.

Perciò, la soluzione normativa proposta, di carattere generale, oltre ad offrire soluzioni concrete contro la dilatazione eccessiva dei tempi e contro il differimento a data incerta dei processi, consente di conciliare le esigenze di giustizia con le aspettative dei cittadini desiderosi di cambiamento.

Nell'acquietare insieme il bisogno di giustizia e il bisogno di certezza, l'articolato proposto consente la chiara e celere individuazione dei responsabili, il risarcimento dei danni, l'immediatezza della pena e l'interdizione dei colpevoli dalla vita politica, amministrativa ed istituzionale.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'articolo 10 del disegno di legge innalza la soglia - da due anni, come attualmente, a tre anni e sei mesi - della pena irrogabile in concreto per poter accedere all'applicazione della pena su richiesta e prevede la possibilità di concedere la sospensione condizionale della pena anche oltre i limiti stabiliti dagli articoli 163 e 164, ultimo comma, del codice penale, richiamando lo stesso limite di tre anni e sei mesi stabilito per la pena applicabile su richiesta.

Determina inoltre la possibilità dell'applicazione di pene accessorie qualora la pena detentiva inflitta superi i due anni. Infine, in conformità con la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2 luglio 1990, viene attribuito al giudice delle indagini preliminari la possibilità di pronunciarsi sulla domanda di applicazione della pena su richiesta «anche quando ritiene ingiustificato il dissenso del pubblico ministero e congrua la pena». Ciò per evitare i temuti rischi di «appiattimento» del giudice sulle richieste dal pubblico ministero.

Non è parso giusto esigere dall'indagato o dall'imputato - che, richiedendo il patteggiamento, sostanzialmente mostra di ammettere la sua responsabilità - una dichiarazione di esplicita confessione e, ancor più una «collaborazione» spinta all'accusa di altri delitti da lui o da altri commessi.

Non sfugge, però, la rilevanza della «collaborazione» onde non rimangano impuniti gravi delitti. Per questo l'articolo 11 introduce all'interno del codice sostanziale l'articolo 62-ter (Attenuante della collaborazione) per cui chi, entro centoventi giorni dalla consumazione del reato o comunque prima che in relazione a questo sia iniziata l'azione penale, si adopera per aiutare concretamente l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto per cui si procede o per l'individuazione e la cattura degli autori dei reati ovvero per la individuazione della destinazione delle cose che costituiscono il prezzo dei reati o che ne sono il profitto o il prodotto, godrà del beneficio della riduzione della pena da un terzo alla metà.

L'articolo 12 introduce a sua volta l'articolo 630-bis del codice di procedura penale (Revisione nei casi di simulata collabora-

zione processuale), in forza del quale, qualora le attenuanti previste dall'articolo 62-ter del codice penale siano state applicate per effetto di false o reticenti dichiarazioni, su richiesta del procuratore generale della corte di appello nel cui distretto è stata pronunciata la sentenza, si procederà alla revisione della sentenza, con la quale, oltre alla possibilità di disporre la sospensione delle misure alternative alla detenzione e l'applicazione delle misure cautelari, si determinerà la nuova misura della pena da scontare, che potrà essere aumentata da un terzo alla metà.

L'articolo 13 introduce un'ulteriore norma nel codice di rito - l'articolo 448-bis (Decisione sull'azione civile) - per cui, nelle ipotesi in cui dispone l'applicazione della pena non inferiore a due anni di pena detentiva, il giudice potrà decidere anche sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno. Se vi è accordo sull'ammontare del danno, il giudice provvede alla liquidazione; in caso contrario, pronuncia condanna generica che afferma l'eventuale esistenza del danno derivante dal reato, rimettendo le parti davanti al giudice civile per la quantificazione del danno con separato giudizio. Inoltre, a richiesta della parte civile, il giudice potrà condannare l'imputato al pagamento di una provvisoria, immediatamente esecutiva.

È altresì stabilito che la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, codice di procedura penale, qualora disponga l'applicazione della pena non inferiore a due anni di reclusione o di arresto, soli o congiunti a pena pecuniaria, abbia efficacia nei giudizi civili o amministrativi.

* * *

Il problema, fortemente sentito dalla gente specie per quanto attiene ai fenomeni di «tangentopoli» - ma reale, effettivo e giusto riguardo a tutte le parti lese dal reato e per qualsiasi procedimento - a che si giunga da parte dei responsabili alla restituzione del «maltolto» e, comunque, ad un equo e possibile risarcimento del danno, ha suggerito il ricorso ad uno specifico incentivo che, se non realizza la soddisfazione

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

primaria dell'integrale risarcimento del danno stesso come tale valutato dal giudice, comunque facilita ed anzi incoraggia una soluzione riparatoria che in ogni caso la parte lesa può valutare nel suo esclusivo interesse.

Questo incentivo è rappresentato dalla integrazione del primo comma dell'articolo 62 del codice penale secondo cui anche il risarcimento del danno non integrale ma realizzato nella misura e nei limiti concordati con la parte offesa (il cosiddetto patteggiamento sul danno), comporta il riconoscimento della specifica attenuante.

L'articolo 14 stabilisce una serie di misure inibitorie a carattere permanente che conseguono necessariamente nei confronti dei condannati, anche se in forza di sentenza non definitiva, modificando l'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso ed altre gravi manifestazioni di pericolosità sociale» che prevede il divieto di essere candidati alle elezioni politiche ed amministrative e di ricoprire incarichi politici e amministrativi.

Viene inibita la candidatura alle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, e viene estesa l'applicabilità dell'articolo 15 della legge n. 55 del 1990 a coloro che hanno riportato condanna, anche non definitiva (lettera *b*) ed a coloro che sono sottoposti a procedimento penale (lettera *e*) anche per i delitti di cui agli articoli 321, 323, comma secondo, 326, comma terzo, 640-*bis*, 648 del codice penale.

Viene inoltre stabilito, con ulteriore norma di carattere generale, per tutti i soggetti indicati al primo comma dell'articolo 15 della legge n. 55 del 1990, il divieto di

esercitare l'ufficio di amministrazione, liquidatore e direttore generale, nonché ogni altro ufficio con potere di rappresentanza delle persone giuridiche, ovvero degli enti e delle imprese pubbliche e delle società con partecipazione di capitale pubblico superiore al venti per cento o delle società controllate da quest'ultime.

Appare utile su questi punti riguardanti le cosiddette misure inibitorie, richiamare l'attenzione del Senato sulla particolare severità delle indicazioni proposte che riportano integralmente quelle avanzate dal Governo nella precedente legislatura e che comunque meritano un serio ed avvertito approfondimento.

L'articolo 15 contiene la necessaria disciplina transitoria che estende l'applicazione delle nuove disposizioni anche ai procedimenti in corso, in qualunque stato e grado essi si trovino, e che consente all'imputato, anche nel corso del giudizio per cassazione, di ottenere una sospensione di trenta giorni per poter valutare se proporre o meno l'applicazione della pena su richiesta, scaduta la quale la richiesta stessa non può più essere formulata ed il giudice può, quindi, proseguire nel giudizio.

Pur in modo inorganico e parziale il disegno di legge che si offre all'attenzione del Senato della Repubblica contiene alcuni urgenti spunti di riforma nell'auspicio che le riflessioni su di essi già da tempo maturate, insieme ad ogni altro migliorativo contributo, consentano di dare risposte giuste e concrete a problemi vivamente sentiti e di avviare, così, meditatamente l'ormai indifferibile rilettura del codice di procedura penale onde assicurare ad esso contenuti più pregnanti di garanzie procedurali e di sostanziale giustizia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 273 del codice di procedura penale dopo il comma 1, sono inseriti i seguenti:

«1-bis. Salvo che per i casi previsti dall'articolo 274, comma 1 lettera *b*, la misura cautelare adottata può essere eseguita solo dopo che l'indagato abbia reso l'interrogatorio e quando da questo il giudice non abbia tratto fondati motivi per la revoca o la modifica del provvedimento adottato.

1-ter. La misura è immediatamente eseguita se l'indagato, senza giustificato motivo, non si sia presentato per rendere l'interrogatorio o se comunque sia chiamato a rispondere di uno dei delitti di cui all'articolo 266, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *f*), o se ricorra, per il reato contestatogli, l'aggravante della recidiva.».

Art. 2.

1. Al comma 2 dell'articolo 273 del codice di procedura penale sono aggiunte in fine le seguenti parole: «ovvero se si ritiene che la pena possa essere condizionalmente sospesa.».

Art. 3.

1. Al comma 1, lettera *a*) dell'articolo 274 del codice di procedura penale sono aggiunte in fine le seguenti parole: «e quando le predette indagini non abbiano potuto

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

avere luogo per cause oggettive o non possano essere di fatto sollecitamente svolte;».

Art. 4.

1. Al comma 1, lettera *c*) dell'articolo 274 del codice di procedura penale sono aggiunte in fine le seguenti parole: «sempre che - per quest'ultima ipotesi - la pena massima per essi prevista superi i dieci anni di reclusione.».

Art. 5.

1. Al comma 4 dell'articolo 275 del codice di procedura penale, le parole: «settanta anni» sono sostituite dalle seguenti: «sessanta anni».

Art. 6.

1. All'articolo 335 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente comma:

«4. La comunicazione di cui al comma 3 è in ogni tempo consentita solo nei confronti della persona sottoposta alle indagini, della parte lesa e dei rispettivi difensori all'uopo delegati. Della comunicazione resa è riportata annotazione sul registro delle notizie di reato. Tuttavia, il pubblico ministero, per esigenze attinenti all'attività di indagine, può disporre il segreto con decreto motivato. Tale decreto perde efficacia decorsi trenta giorni dalla data della sua emanazione.».

Art. 7.

1. Al comma 3 dell'articolo 420 del codice di procedura penale, le parole: «dell'articolo 97, comma 4» sono sostituite dalle seguenti: «degli articoli 97, comma 4, e 486, comma 5».

Art. 8.

1. Il comma 2 dell'articolo 442 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«2. In caso di condanna, la pena che il giudice determina tenendo conto di tutte le circostanze è diminuita di un terzo. Alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta.».

Art. 9.

1. Il comma 2 dell'articolo 443 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«2. L'imputato non può proporre appello contro le sentenze di condanna alla sola pena pecuniaria.».

Art. 10.

(Applicazione della pena su richiesta)

1. Nel comma 1 dell'articolo 444 del codice di procedura penale le parole «non supera due anni di reclusione o di arresto» sono sostituite dalle seguenti: «non supera tre anni e sei mesi di reclusione o di arresto».

2. Nell'articolo 444 del codice di procedura penale dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

«3-bis. La sospensione condizionale della pena può essere concessa anche oltre i limiti previsti dagli articoli 163 e 164, quarto comma, del codice penale, ma senza oltrepassare i limiti stabiliti nel comma 1. La sospensione condizionale non può essere concessa più di una volta; tuttavia, nel pronunciare una nuova sentenza di applicazione della pena su richiesta il giudice può disporre la sospensione condizionale se la pena da infliggere, cumulata con quella irrogata nella precedente sentenza, non superi il limite stabilito nel comma 1.».

3. L'articolo 445 del codice di procedura penale è così modificato:

a) nel primo periodo del comma 1 sono soppresse le parole «di pene accessorie e».

b) dopo il primo periodo del comma 1 è inserito il seguente: «Quando è applicata una pena detentiva che non supera i due anni, la sentenza non comporta l'applicazione di pene accessorie.».

4. Nel comma 1 dell'articolo 448 del codice di procedura penale dopo le parole: «pronuncia immediatamente sentenza» sono inserite le seguenti: «,anche quando ritiene ingiustificato il dissenso del pubblico ministero e congrua la pena richiesta.».

Art. 11.

(Attenuante della collaborazione)

1. Dopo l'articolo 62-*bis* del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 62-*ter.* - *Attenuante della collaborazione.* - Fuori dei casi previsti da disposizioni speciali, nei confronti di chi si adopera per aiutare concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione del fatto per cui si procede ovvero per la individuazione o la cattura degli autori dei reati ovvero per la individuazione della destinazione delle cose che costituiscono il prezzo del reato o che ne sono il profitto o il prodotto, la pena dell'ergastolo è sostituita da quella della reclusione da diciotto a ventiquattro anni e le altre pene sono diminuite da un terzo alla metà.

La circostanza attenuante prevista dal primo comma è applicata a chi tiene le condotte in esso indicate entro centoventi giorni dalla consumazione del reato e comunque prima che in relazione a questo sia iniziata l'azione penale.».

2. Nell'articolo 368 del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Le pene previste nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà quando risulta che il colpevole ha commesso il fatto

allo scopo di usufruire dei benefici di cui all'articolo 62-ter.».

Art. 12.

(Altri casi di revisione)

1. Dopo l'articolo 630 del codice di procedura penale è inserito il seguente:

«Art. 630-bis. - *Revisione nei casi di simulata collaborazione processuale.* - 1. Quando le attenuanti previste dall'articolo 62-ter del codice penale sono state applicate per effetto di false o reticenti dichiarazioni che abbiano sviato od ostacolato in modo apprezzabile l'accertamento dei fatti, si procede alla revisione della sentenza su richiesta del procuratore generale della corte di appello nel cui distretto è stata pronunciata la sentenza medesima.

2. Nel giudizio di revisione si osservano in quanto applicabili le disposizioni del presente titolo. In caso di accoglimento della richiesta di revisione il giudice riforma la sentenza di condanna e determina la nuova misura della pena.

3. Nel corso del giudizio di revisione il giudice, su richiesta del pubblico ministero, può disporre la sospensione delle misure alternative alla detenzione e l'applicazione delle misure cautelari previste dalla legge.».

Art. 13.

(Decisioni sull'azione civile)

1. Dopo l'articolo 448 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente:

«Art. 448-bis. - *(Decisioni sull'azione civile).* - 1. Nelle ipotesi in cui dispone l'applicazione della pena non inferiore a due anni di reclusione o di arresto, soli o congiunti a pena pecuniaria, il giudice, se vi è costituzione di parte civile, decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno.

2. Il giudice, se vi è accordo sull'ammontare del danno, provvede alla liquidazione. In caso contrario pronuncia condanna

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

generica, rimettendo le parti davanti al giudice civile.

3. A richiesta della parte civile il giudice può condannare l'imputato al pagamento di una provvisoria nei limiti del danno per cui si ritiene raggiunta la prova, dichiarando la provvisoria esecuzione della condanna alle restituzioni e al risarcimento del danno.

4. La condanna al pagamento della provvisoria è immediatamente esecutiva.».

2. Nel comma 1 dell'articolo 445 del codice di procedura penale, dopo le parole: «nei giudizi civili o amministrativi» sono inserite le seguenti: «,salvo che venga disposta l'applicazione della pena non inferiore a due anni di reclusione o di arresto, soli o congiunti a pena pecuniaria.».

3. Nel comma primo dell'articolo 62 del codice penale, dopo il numero 6, è aggiunto il seguente:

«6-bis) l'aver, dopo la richiesta di applicazione della pena e prima della chiusura delle indagini preliminari, riparato il danno mediante risarcimento di esso e, quando sia possibile, mediante le restituzioni, nella misura e nei limiti concordati con la persona offesa.».

Art. 14.

(Misure inibitorie)

1. L'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, è così modificato:

a) nel comma 1, dopo le parole: «Non possono essere candidati», sono inserite le seguenti: «alle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica»;

b) nel comma 1, lettera b), le parole: «del codice penale» sono sostituite dalle seguenti: «,321 (pene per il corruttore), 323, secondo comma, 326, terzo comma, 640-bis (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), 648 (ricettazione) del codice penale purchè, con riferimento a quest'ultima ipotesi, il denaro o le cose provengano da uno dei delitti sopra indicati ovvero dal delitto di truffa previsto dall'articolo 640, secondo com-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ma, n. 1, del medesimo codice e, per ognuno di tali delitti, il vantaggio, il profitto o il danno patrimoniale ingiustamente cagionato risulti di particolare gravità;»;

c) nel comma 1, lettera e), le parole: «indicati alla lettera a)» sono sostituite dalle seguenti: «indicati alle lettere a) e b)»;

d) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«1-bis. Ai soggetti indicati nel comma 1 è fatto inoltre divieto di esercitare l'ufficio di amministratore, liquidatore e direttore generale, nonché ogni altro ufficio con potere di rappresentanza delle persone giuridiche, ovvero degli enti e delle imprese pubbliche e delle società con partecipazione di capitale pubblico superiore al venti per cento o delle società controllate da queste ultime.»;

e) nel comma 3, la lettera a) è sostituita dalla seguente: «a) della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei loro Presidenti, del Consiglio regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale;»;

f) dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. Le leggi elettorali disciplinano le modalità per l'attuazione delle disposizioni previste dai commi 1 e 3, lettera a), per le parti di queste che riguardano i divieti alla candidatura alle elezioni per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica e i divieti a ricoprire gli incarichi con riferimento ai quali l'elezione o la nomina è di competenza della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica o dei loro Presidenti.»;

g) nel comma 4-septies le parole: «del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche» sono sostituite dalle seguenti: «dei dipendenti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche ad ordinamento autonomo».

Art. 15.

(Disciplina transitoria)

1. La circostanza attenuante prevista dall'articolo 62-ter del codice penale, intro-

dotto dall'articolo 11 della presente legge, si applica anche a coloro che, essendo già decorso il termine indicato nello stesso articolo 62-ter e non essendo ancora intervenuta sentenza definitiva, tengono taluna delle condotte in esso previste entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Salvo quanto previsto dal comma 1, le disposizioni della presente legge si applicano, in ogni stato e grado, ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.

3. Alla data di entrata in vigore della presente legge, se è già in corso il giudizio, l'imputato può presentare al giudice domanda di sospensione della decisione ai fini della formulazione della richiesta di applicazione della pena. In tal caso il giudice non può pronunciare sentenza se non dopo trenta giorni dalla presentazione della domanda.

4. La richiesta di applicazione della pena non può essere presentata una volta decorso il termine indicato nel comma 3.

5. Competente a decidere sulla richiesta di applicazione della pena è il giudice che procede.

6. Se la richiesta è presentata nel corso del giudizio di cassazione, competente a decidere è il giudice che ha emesso la sentenza impugnata. In tal caso, la Corte di cassazione pronuncia ordinanza con la quale dispone la trasmissione degli atti al giudice competente.

7. Contro l'ordinanza con la quale il giudice respinge o dichiara inammissibile la richiesta di applicazione della pena può essere proposto ricorso per cassazione.

