SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1720)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MANCINO, VITALONE, COCO, CODAZZI, DE GIUSEPPE, DI LEMBO, GALLO, LIPARI, e PINTO Michele

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 MARZO 1986

Modifiche alla disciplina della custodia cautelare

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 28 luglio 1984, n. 398, che ha introdotto sostanziali mutamenti nella disciplina della custodia preventiva, è nata da una complessa serie di ragioni di ordine costituzionale (attuazione dell'articolo 13 della Costituzione), internazionale (obblighi derivanti dall'articolo 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dall'articolo 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici) e politico, che rimangono di intatta validità pur nella constatazione dell'oggettiva gravità di alcune conseguenze determinatesi nella prima fase applicativa.

Se è vero, cioè, che la scelta di circoscrivere l'intervento riformatore alla riduzione dei termini di custodia ha creato (immutati restando i tempi e i modelli dell'accertamento di responsabilità) consistenti asimmetrie sistematiche, non è men vero che le lacerazioni indotte negli anni 1979 e 1980 dalla « legislazione dell'emergenza » avevano finito per trasformare la custodia cautelare in una sorta di espiazione anticipata della condanna, consentendosi la detenzione dell'imputato per oltre dodici anni, in attesa della condanna definitiva!

Peraltro, la circostanza della scarcerazione, per effetto della nuova normativa, di un numero non esiguo di persone già riconosciute colpevoli (talvolta anche in doppio grado di giurisdizione) di delitti efferati e ad alto allarme sociale rischia di generare — e già se ne avvertono a livello d'opinione i primi segni — spinte regressive e confuse istanze repressive, con atteggiamenti di incomprensione e sfiducia verso lo Stato e, in particolare, nei confronti della Magistratura.

A tali segnali occorre fornire coerenti e persuasive risposte, nella convinzione che ogni riforma, quanto più alta è la sua scelta ispiratrice, impone dei costi sociali, che possono tuttavia essere adeguatamente contenuti attraverso il costante perfezionamento degli strumenti normativi, senza chiusure o preconcette difese di modelli processuali che, nella prassi, hanno comportato distorsioni e anomalie.

La legge n. 398 del 1984 ha inciso sulla durata della custodia cautelare in un dupli-

ce modo: fissando termini più brevi per ciascuna fase del processo; modificando le disposizioni dell'articolo 255 del codice di procedura penale, concernenti i criteri di computo della pena.

Sotto quest'ultimo aspetto, la scelta legislativa, rovesciando l'opzione del preesistente sistema, ha sottratto rilevanza alle circostanze aggravanti, fatta eccezione per quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e per quelle ad effetto speciale, esclusa la recidiva.

Il nuovo testo dell'articolo 255 del codice di procedura penale in sostanza — così come era stato puntualmente rilevato nel corso del dibattito parlamentare sull'approvazione della legge — degradando la maggior parte delle fattispecie delittuose a reato semplice, ha operato un'autonoma, ulteriore riduzione dei termini di custodia cautelare, concorrente con quella derivante dalla modifica dell'articolo 272 del codice di procedura penale.

A tale sinergismo normativo sono sicuramente da connettere alcuni degli inconvenienti registrati in sede applicativa, ove peraltro assai più acuto si è avvertito il disagio per l'assoluta inadeguatezza dei termini riservati al giudizio d'appello ed a quello di cassazione anche relativamente ai reati più gravi: un anno al massimo per ciascuna delle due fasi, ancorchè spesso accada che si tratti di procedimenti cumulativi, che impongono il vaglio di centinaia di posizioni processuali e di molte migliaia di atti istruttori.

La sola stesura della motivazione della sentenza, che deve pur assolvere al compito di dare adeguata contezza del processo decisionale seguito in ordine a ciascun punto della regiudicanda, consuma spesso larga parte di quel breve termine entro il quale si deve provvedere alle notifiche dell'avviso di deposito per le parti e i loro difensori, alla redazione ed acquisizione dei motivi di impugnazione, alla fascicolazione e all'inoltro degli atti al giudice *ad quem*, a radicare il contraddittorio nella nuova fase attraverso le rituali notifiche delle citazioni, alla celebrazione del dibattimento.

Una stima ragionevole induce a definire in circa diciotto mesi — per i processi di particolare importanza — il tempo strettamente necessario per assolvere gli adempimenti di legge.

Ne consegue come inevitabile la prossima scarcerazione di un numero rilevante di imputati dei più gravi delitti (strage, omicidio volontario, associazione mafiosa, traffico di sostanze stupefacenti, sequestro di persona, reati di terrorismo), essendosi *medio tempore* esauriti i benefici effetti della legge 25 gennaio 1985, n. 7, che ha differito nel tempo l'operatività del nuovo regime cautelare, e non potendosi esigere dalla Magistratura un impegno ancor più intenso di quello cui essa si è sino ad oggi generosamente sottoposta per evitare ingiuste scarcerazioni.

A tale ultimo riguardo, nel sottolineare che l'apprezzamento del Parlamento si rivolge all'Ordine giudiziario, nel suo complesso, è appena il caso di rilevare che le straordinarie misure adottate dalla Corte di cassazione (revisione dei ruoli, ridistribuzione dei processi con detenuti fra tutte le sezioni, potenziamento del settore penale con magistrati sottratti alle sezioni civili) non sono ulteriormente prorogabili.

Si finirebbe altrimenti per accettare il rischio di una complessiva avaria del sistema, estendendo all'intero Paese gli effetti perversi già registrati in circoscritte zone ad alto tasso di penetrazione mafiosa, ove la concomitante paralisi della giustizia civile ha rilanciato le ragioni della presenza dell'organizzazione criminale, ampliando le aree della disaffezione verso le istituzioni legali.

Un ulteriore concorrente fattore strutturale rende ancor più preoccupata la previsione circa le conseguenze che potrebbero determinarsi nel breve termine.

La legge 31 luglio 1984, n. 400, che ha devoluto alle corti di appello la competenza a conoscere delle impugnazioni avverso le sentenze del pretore, sta determinando una progressione geometrica del carico di lavoro delle procure generali e delle corti di appello, incoraggiando il ricorso ad impugnazioni meramente dilatorie, finalizzate esclusi-

vamente a conseguire la scarcerazione automatica per decorso del breve termine di custodia cautelare assegnato alla fase di appello.

L'atipico effetto della scelta legislativa è negativamente accentuato dalla considerazione che la scarcerazione viene disposta in favore di persona già condannata in primo e, talvolta, anche in secondo grado di giudizio, quando cioè la presunzione di non colpevolezza, sancita dall'articolo 27 della Costituzione, si è decisamente affievolita, legittimando l'adozione di cautele effettivamente adeguate alla difesa della collettività.

La squisita sensibilità politica che ha ispirato la scelta legislativa compiuta con il decreto-legge 29 novembre 1985, n. 685, convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 1986, n. 8, conferma l'esistenza del problema, che può essere in rilevante misura risolto senza aumentare la durata complessiva della custodia cautelare, ma stabilendo che per i fatti di maggiore gravità ed allarme sociale, quali quelli per i quali è obbligatoria la cattura, i termini attualmente previsti per le fasi del giudizio d'impugnazione siano aumentati della metà. E in tal senso provvede l'articolo 1 del disegno di legge.

A diverse ma analoghe esigenze intende far fronte l'articolo 2. Sono noti i disagi derivanti da situazioni ricollegabili all'assenza del difensore di fiducia nel dibattimento (dovuta ad agitazioni della categoria o ad altre cause), non previste nè ragionevolmente prevedibili al momento dell'approvazione della legge n. 398 del 1984 e che rischiano di determinare la paralisi di ogni attività processuale, con esiziali effetti sul regolare corso della giustizia e la conseguente scarcerazione automatica di imputati di efferati delitti.

La scelta legislativa è finalizzata a ricomprendere tali situazioni tra le cause che impediscono il decorso del termine di custodia cautelare.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Nel quarto comma, numero 2), dell'articolo 272 del codice di procedura penale l'inciso: « un anno per i reati di cui al numero 4) del primo comma » è sostituito dal seguente: « un anno e sei mesi per i reati di cui al numero 4) del primo comma ».

Art. 2.

1. In fine al settimo comma dell'articolo 272 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente periodo: « I termini predetti rimangono altresì sospesi nella fase del giudizio quando il difensore, per qualsiasi causa, non si presenta al dibattimento o se ne assenta, fino al momento in cui è assicurata la presenza del difensore d'ufficio che deve essere immediatamente nominato dal presidente o dal pretore ».