

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

393^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

VENERDÌ 20 DICEMBRE 1985

Presidenza del vice presidente TEDESCO TATÒ,
indi del presidente FANFANI
e del vice presidente DE GIUSEPPE

INDICE

| | | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| CONGEDI E MISSIONI | Pag. 3 | Approvazione con modificazioni con il seguente titolo: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 1985, n. 685, recante nuove norme in materia di misure di controllo sugli imputati scarcerati per decorrenza dei termini»: | |
| DISEGNI DI LEGGE | | RUFFINO (DC), relatore | Pag. 6 e passim |
| Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 1619: | | * RICCI (PCI) | 8, 20 |
| PRESIDENTE | 3 | VASSALLI (PSI) | 10 |
| * CAROLLO (DC) | 3 | BAUSI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia | 13 e passim |
| Discussione e approvazione: | | * CODAZZI (DC) | 22 |
| «Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 1986» (1619) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Relazione orale): | | | |
| * CAROLLO (DC), relatore | 3, 5 | PER LE FESTIVITÀ NATALIZIE | |
| ALICI (PCI) | 4 | PRESIDENTE | 22 |
| GORIA, ministro del tesoro | 5 | | |
| Discussione: | | DISEGNI DI LEGGE | |
| «Conversione in legge del decreto-legge 29 novembre 1985, n. 685, recante nuove norme in materia di misure di controllo sugli imputati scarcerati per decorrenza dei termini» (1590) (Relazione orale) | | Autorizzazione alla relazione orale per il disegno di legge n. 1559-D: | |
| | | PRESIDENTE | 23 |
| | | LAI (DC) | 23 |

bilancio dell'Amministrazione dello Stato per l'anno finanziario 1986, secondo gli stati di previsione presentati alle Camere e con le disposizioni e modalità previste nel relativo disegno di legge.

2. Allo stesso fine e con gli stessi limiti, il livello massimo del ricorso al mercato finanziario di cui all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, resta provvisoriamente determinato, in termini di competenza, in lire 156.111.019.082.000.

3. Ai soli fini dell'applicazione dell'articolo 2 del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 544, modificato dalla legge 13 dicembre 1964, n. 1333, si fa riferimento al totale complessivo delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal disegno di legge di bilancio integrato dalla successiva prima nota di variazioni.

È approvato.

Art. 2.

La presente legge entra in vigore il 1º gennaio 1986.

È approvato.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

È approvato.

Discussione del disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto legge 29 novembre 1985, n. 685 recante nuove norme in materia di misure di controllo sugli imputati scarcerati per decorrenza dei termini» (1590) (Relazione orale)

Approvazione, con modificazioni, con il seguente titolo: «Conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 2 novembre 1985, n. 685, recante nuove norme in materia di misure di controllo sugli imputati scarcerati per decorrenza dei termini»

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Conversione

in legge del decreto-legge 29 novembre 1985, n. 685, recante nuove norme in materia di misure di controllo sugli imputati scarcerati per decorrenza dei termini», per il quale è stata autorizzata la relazione orale.

Pertanto ha facoltà di parlare il relatore.

RUFFINO, relatore. Onorevoli Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, nel luglio del 1984 il Parlamento con il voto di tutti i Gruppi politici varò la legge che diminuiva i termini di durata della custodia cautelare. Il provvedimento venne salutato da un lato come una scelta di civiltà giuridica e dall'altro come un opportuno adeguamento della normativa italiana a quella esistente in tutti gli altri paesi europei. Non va dimenticato che il nostro paese, anche sotto questo profilo, aveva ricevuto alcune censure da parte della Corte europea dei diritti umani.

Nel gennaio del 1985 è intervenuto un successivo provvedimento con il quale è stata decisa una proroga dei termini di custodia cautelare. Nel dicembre del 1984, inoltre, il Governo aveva presentato un provvedimento che imponeva alcuni obblighi e un più efficace controllo per gli imputati scarcerati per decorrenza dei termini.

Oggi ci troviamo qui a convertire in legge un decreto-legge che tenta di raggiungere un giusto equilibrio tra questa scelta di civiltà giuridica da un lato e l'esigenza di un ordinato vivere sociale dall'altro. Nel frattempo, dal gennaio 1985, data in cui è stata varata la proroga che tutti i Gruppi politici definirono come ultima proroga poichè diversamente la legge sarebbe stata di fatto affossata, e a nostro avviso ingiustamente, l'impegno dei magistrati, intenso e rilevante, ha reso certamente meno drammatici gli effetti dell'entrata in vigore della nuova normativa. Ma la contemporanea scarcerazione di un numero non trascurabile di imputati o condannati con sentenze non definitive per reati che denotano una rilevante pericolosità sociale ha posto dei problemi che il decreto-legge tenta di risolvere con opportuni provvedimenti. Non si tratta, onorevoli colleghi, di un ritorno alla legislazione dell'emergenza, nè si rimette in discussione la scelta fondamentale che il Parlamento votò nel luglio del 1984 con la legge n. 398.

La nuova normativa consente da un lato un più efficace controllo degli imputati scarcerati per decorrenza dei termini e dall'altro lato — ed è questo un aspetto di rilevante novità — una valutazione caso per caso, per ogni singolo imputato, mentre con il sistema previgente vi era un automatismo nell'applicazione di misure cautelari, di obblighi e di prescrizioni a carico degli imputati.

Trattasi di una normativa che riguarda gli imputati scarcerati per decorrenza dei termini al 30 novembre 1985 ma che, data la complessità di alcuni processi attualmente in corso — mi riferisco ai maxiprocessi contro la camorra e la mafia — potrebbe avere possibilità di concreta applicazione anche nell'immediato futuro.

Certo è, onorevoli colleghi, che la normativa del luglio 1984, salutata, ripeto, come una scelta di civiltà giuridica, è caduta in un sistema ancora lento e in una situazione processuale che richiede certamente migliore coordinamento e maggiore celerità. Per questo si stanno discutendo — e mi auguro che il Senato possa approvarli tempestivamente — i criteri di delega per la riforma del codice di procedura penale che dovrebbero consentire una maggiore sveltezza ai processi e quindi rendere applicabile *in toto* e senza preoccupazioni la legge che riduce i termini di carcerazione cautelare.

Mi auguro che le proposte che emergeranno e le ipotesi che ha già formulato il Ministero di grazia e giustizia consentano una maggiore celerità ai processi. Certo è che dovremmo forse esaminare anche noi se non sia il caso di alcuni correttivi nei confronti di imputati che non siano mai stati sottoposti a giudizio penale rispetto a coloro che abbiamo già subito una condanna in primo o in secondo grado. Questo, onorevoli colleghi, perchè non vi è dubbio che esiste un affievolimento della presunzione di innocenza nell'ipotesi di un imputato che sia stato già giudicato e condannato in primo o addirittura in secondo grado rispetto ad un imputato che non sia stato mai giudicato.

Non farei commenti, anche per ragioni di economia di tempo, ai vari articoli, riserve di farli nel momento in cui esamineremo gli emendamenti che la Commissione

propone al testo del decreto legge. Mi sembra opportuno però sottolineare le novità più rilevanti di questo decreto-legge.

La prima è un più efficace controllo degli scarcerati per decorrenza dei termini. La seconda è l'esame caso per caso delle singole situazioni, senza l'applicazione, prima vigente, di obblighi in modo automatico. La terza è il fermo di polizia, sia pure limitato all'ipotesi dell'imputato che si è dato alla fuga; fermo di polizia che è naturalmente soggetto a prescrizioni, cioè alla comunicazione senza ritardo e comunque entro le 48 ore al procuratore della Repubblica e all'autorità giudiziaria competente per la convalida dell'ordine di arresto e successivamente all'autorità giudiziaria competente per l'eventuale emissione del mandato di cattura.

Quarto elemento significativo e rilevante di questo decreto-legge è che, mentre prima la cauzione era sufficiente ad impedire l'applicazione di obblighi e prestazioni, viceversa ora, mi pare opportunamente, essa non impedisce l'applicazione di questi obblighi e prestazioni, che anzi sono imposti, eliminando così quella che in fondo era una discriminazione che sembrava del tutto illegittima ed abbastanza odiosa tra l'imputato che potesse, per le proprie condizioni economiche, corrispondere la cauzione e quello che non era in queste condizioni.

Per concludere, onorevoli colleghi, mi pare che la legge al nostro esame persegua un giusto equilibrio tra diritto alla libertà ed esigenza di cautele e di difesa della società. Penso di poter dire che una ulteriore proroga dell'entrata in vigore della legge sulla durata della custodia cautelare avrebbe fatto perdere ogni credibilità ad un intervento legislativo su cui si era già discusso sin da troppo tempo e avrebbe rappresentato l'ingiusto affossamento di una legge opportuna. Anche perchè, non dobbiamo mai dimenticarlo, alcuni termini di custodia cautelare erano diventati nel nostro ordinamento veramente termini da capogiro.

Detto questo, mi pare opportuno sottolineare che permangono situazioni oggettive che rendono non solo necessaria, ma obbligatoria una vigilanza particolare. Mi auguro, onorevoli colleghi, che gli imputati scarcera-

ti, grazie anche alle norme della legge al nostro esame, non commettano reati di una qualche gravità, chè, in caso diverso, proprio da coloro che si sono fatti promotori di questa scelta di civiltà verrebbero pressanti inviti a ritornare indietro e ad annullare ciò che è stato realizzato con senso di responsabilità. Si riparlerebbe forse allora di un ritorno all'emergenza. Indipendentemente da ciò, è pur vero che anche nei controlli che si impongono occorre mantenere un giusto equilibrio, perchè non vi è dubbio che essi comunque incidano pur sempre sulla libertà personale.

La legge al nostro esame mi sembra che persegua questo equilibrio, cioè il bilanciamento tra queste opposte esigenze: quella di scarcerare gli imputati nei cui confronti non è stato esaurito il giudizio in tempi considerati ragionevoli dalla legge e l'esigenza del vivere ordinato nella nostra società. Ma non vi è dubbio che il problema fondamentale è quello, come ho detto, della riforma del codice di procedura penale. Dobbiamo studiare e indicare strumenti idonei per conferire al processo maggiore snellezza e rapidità di procedure, per evitare che i costi umani dell'eccessiva lentezza dei processi si riversino in maniera troppo gravosa sugli imputati.

Credo che, se lavoreremo insieme in questo spirito, potremo, forse prima del previsto, realizzare una normativa capace di porre fine a una legislazione che custodisce gli scarcerati per decorrenza dei termini di custodia allorchè gli apparati giudiziari siano in grado di portare avanti e concludere nei tempi previsti i processi al loro esame.

Credo di interpretare i sentimenti di tutti i colleghi formulando questo auspicio a conclusione di questa breve relazione orale. (*Applausi dal centro e dalla sinistra. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Ricci. Ne ha facoltà.

* **RICCI.** Signor Presidente, colleghi senatori, desidero riferirmi in questo breve intervento a una questione di merito sulla portata di

questo decreto-legge, dopo le modifiche che ad esso sono state proposte dalla Commissione giustizia del Senato nel corso di una molto rapida e concentrata discussione. Ma la prima questione che desidero affrontare, riprendendo alcune considerazioni che il nostro Gruppo ha già svolto quando si è trattato in quest'Aula di esprimere il nostro orientamento e il nostro voto in relazione alla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza, riguarda la inopportunità — quindi è una critica che esprimiamo con fermezza — che una materia come questa, che riguarda in qualche modo il problema della libertà delle persone, sia stata affrontata nella forma del decreto-legge.

Debbo ricordare — lo farò brevemente; per una più esauriente trattazione mi rifaccio alla discussione sulla verifica dei presupposti di necessità e urgenza — che fin dal dicembre del 1984, in relazione alla entrata in vigore, in gran parte già avvenuta e in parte rinviata al novembre di quest'anno, della legge n. 398, relativa alla riduzione dei termini di custodia cautelare, fu presentato dal Governo un disegno di legge alla Camera dei deputati sulla materia dei controlli ai quali gli imputati scarcerati debbono essere sottoposti. Questo disegno di legge per i suoi contenuti registrò una critica da parte di tutti i Gruppi della Camera e, dopo un dibattito molto serrato su tutta una serie di punti rilevanti, il provvedimento venne ritirato dal Governo.

Penso che, se il Governo avesse tempestivamente presentato un disegno di legge di contenuto analogo a quello trasferito nel decreto-legge, vi sarebbe stata una più ampia possibilità di discussione intorno al problema di questi controlli e non ci saremmo trovati con le ore contate a dovere decidere su una materia così delicata, come di fatto è avvenuto attraverso il ricorso allo strumento del decreto-legge. Dobbiamo quindi esprimere e ribadire tale critica perchè essa costituisce un punto che ci trova dissenzienti circa l'adozione di questo strumento.

Passando al merito, esprimeremo consenso al decreto-legge, così come modificato con le proposte della Commissione giustizia del Senato, anche se purtroppo i lavori hanno do-

apprestiamo (così almeno mi auguro) contengono alcuni elementi degni di nota: quello del maggior rigore e della maggiore incisività di certe misure, ma anche quello, estremamente civile, di una minore importanza data alla cauzione e alla malleveria in se stesse considerate. Prima di tutto, la possibilità di queste misure di controllo più rigorose renderà probabilmente meno frequente il ricorso alla cauzione e alla malleveria che qualche volta raggiungeva, nella sua determinazione, misure che erano proprio iugulatorie e che equivalevano a negare l'attuazione di un diritto che, viceversa, era sancito dalla Costituzione e che corrispondeva ad un preciso imperativo costituzionale. In secondo luogo esso renderà possibile non dare a quei soggetti, che siano viceversa in grado di pagare qualsiasi cauzione o di ottenere qualsiasi malleveria, una libertà assoluta: potrà infatti il giudice aggiungere anche a carico di tali soggetti, probabilmente con una cauzione ridotta, quegli obblighi di vigilanza e quegli adempimenti di presentazione agli uffici di polizia che non si vede perchè dovevano fino a ieri essere esclusi solo nei confronti di coloro che erano ammessi a pagare la cauzione prevista dagli articoli 282 e 284.

Dico questo semplicemente per sottolineare che anche questo decreto-legge, pur emanato sotto l'impulso dell'urgenza e della necessità e per il timore di eventi nascenti dalla pericolosità di soggetti anticipatamente scarcerati (pericolosità che gli onorevoli colleghi sanno che esiste per il fatto stesso che si tratta di soggetti che non hanno purgato, in carcerazione preventiva, definitivamente la pena e che, potendo essere sottoposti a pene anche lunghissime, si possono trovare in situazioni tali da essere invogliati alla fuga o addirittura da entrare di nuovo in organizzazioni delittuose), pur avendo questi contenuti e questi presupposti riesce a realizzare un piccolo passo avanti verso una maggiore civiltà in questa materia, come è quella rappresentata dalle modifiche concernenti appunto la cauzione e la malleveria e i loro rapporti con i controlli. Sono piccoli passi che facciamo nella difficoltà enorme, in cui ci troviamo, di arrivare a conclusioni più convincenti e più generali, come quelle atti-

nenti alla riforma del codice di procedura penale, ma che non possono essere sottovalutati e dimenticati come ha sottolineato egregiamente il relatore, senatore Ruffino, nella relazione testè pronunciata.

Sulle singole disposizioni non starò a soffermarmi in sede di discussione generale, le hanno già egregiamente illustrate il senatore Ricci e il relatore. L'Assemblea ha sott'occhio le numerose modificazioni proposte con emendamenti presentati dalla Commissione giustizia unanimemente. C'è anche un ulteriore emendamento a firma del senatore Gallo e di altri senatori, che credo sia anch'esso pienamente valido ancorchè non provenga dalla Commissione e sia stato portato all'Assemblea dopo che la Commissione aveva esaurito il proprio lavoro. Questo lavoro è stato forzatamente affrettato e speriamo che non ci siano sfuggiti errori tecnici troppo gravi. È un lavoro che ci auguriamo possa trovare il conforto di questo ramo del Parlamento oggi e prossimamente, alla ripresa, data anche l'urgenza perchè la scadenza è il 29 gennaio, da parte della Camera dei deputati. (*Applausi dalla sinistra e dal centro*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il relatore.

RUFFINO, relatore. Signor Presidente, farò una brevissima replica innanzitutto per ringraziare il senatore Ricci e il senatore Vassalli per i loro interventi con i quali, soffermandosi sul merito del provvedimento, hanno convenuto sull'opportunità dello stesso e sulla necessità della nuova normativa. Non desidero fare il difensore d'ufficio del Ministro, ma credo, riallacciandomi alle acute osservazioni del senatore Vassalli, che mai come in questo caso il Ministro di grazia e giustizia si sia comportato in modo scrupoloso e rispettoso delle funzioni e delle attività del Parlamento, non solo per quanto riguarda la presentazione tempestiva del provvedimento alla Camera dei deputati, ma anche perchè nella seduta del 14 novembre venne a riferire alla Commissione giustizia del Senato sulla situazione che la legge n. 398 del 1984 avrebbe comportato in ordine agli im-

putati che sarebbero stati scarcerati per decorrenza dei termini.

Si sviluppò, in quella sede, un ampio ed articolato dibattito e da parte di tutte le forze politiche vennero espressi due concetti fondamentali: innanzitutto, l'assoluta inopportunità di un rinnovo di proroga che avrebbe tolto validità alla nuova normativa affossandola ingiustamente. Un secondo criterio ispiratore emerse poi in quella circostanza, la necessità cioè di controlli più pregnanti ed efficaci nei confronti degli imputati scarcerati per decorrenza dei termini allorchè ci si fosse trovati di fronte a imputati socialmente pericolosi.

Allo stato delle cose, l'unico strumento valido era quello del decreto-legge, al quale ha dovuto necessariamente ricorrere il Governo, così come in precedenza (lo ricordava opportunamente il senatore Vassalli), su temi così importanti e delicati, aveva già fatto. Non ho altro da aggiungere, signor Presidente, onorevole Ministro, ma mi è parsa necessaria questa precisazione anche per amore della verità.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

BAUSI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'obbligo che mi corre anzitutto è quello di un'espressione di gratitudine nei confronti principalmente del relatore, ma anche nei confronti di tutti i componenti della Commissione giustizia, in modo particolare, per il contributo con il quale è stato arricchito l'iniziale provvedimento proposto dal Governo che ha trovato, proprio nella Commissione giustizia, quelle messe a punto che ci auguriamo possano avere positivamente completato, anche sotto il profilo tecnico, il testo del decreto-legge che il Governo aveva approntato. Ne sono profondamente grato perchè ciascuna di queste indicazioni e di questi correttivi ha camminato nei giusti indirizzi che il proponimento del Governo aveva cercato di esprimere nel testo predisposto.

Condivido in modo particolare ciò che ha detto il relatore quando ha sottolineato che

dobbiamo chiarire una volta per tutte il problema (che sicuramente esiste e va affrontato forse anche in termini più ampi, quali sono quelli accennati dal presidente Vassalli e che erano contenuti nell'iniziale disegno di legge dell'ottobre 1984 predisposto da parte del Governo) della lunghezza della detenzione cautelare non esiste tanto come problema in sè, quanto come conseguenza della durata dei processi. Fin tanto che non sarà affrontato e risolto tale problema, ci troveremo di fronte a questo inconveniente che ha quelle rilevanze non soltanto giuridiche, ma anche sociali, che sono state poco prima indicate.

Non possiamo certo dimenticare che le norme contenute nel provvedimento al quale ci riferiamo sono relative soltanto a reati particolarmente gravi. Vorrei, quindi, che fosse chiaro — ma al Senato è certamente chiaro — che si tratta di provvedimenti limitati a reati che sono espressamente richiamati nel decreto-legge e che rivestono un particolare livello di pericolosità.

Indubbiamente nelle sue linee essenziali il decreto-legge — e ritengo che tutti avremmo voluto che la materia che ne forma oggetto fosse regolamentata in modo definitivo e non per brevi stralci o scampoli — vuole sottolineare, al di là dell'aspetto giuridico, una circostanza importante: quella di voler diffondere sempre di più una convinzione, che è anche civile e culturale, sul significato del secondo comma dell'articolo 27 della Costituzione, cioè che non si può ritenere colpevole nessuno fintanto che non intervenga un provvedimento definitivo da parte della autorità giudiziaria.

La terza e ultima circostanza che vorrei richiamare è che forse tutti avremmo desiderato un provvedimento a carattere più organico di quanto non possa essere un decreto-legge. Però, a mio avviso, il provvedimento in esame rappresenta un ulteriore passo su quella strada che faticosamente il paese sta percorrendo, cioè la strada dell'uscita dall'emergenza. Mi rendo conto però che è necessario percorrere questa strada con quella prudenza e con quella cautela con le quali procedono i fatti sociali. Quindi, quando una