

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CHABOD e SCHIETROMA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 SETTEMBRE 1964

Concessione di una equa riparazione a chi sia stato erroneamente
carcerato per almeno sei mesi

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge che sottoponiamo al vostro esame deriva, con le modifiche di cui diremo in appresso, dai seguenti due emendamenti, presentati dal senatore Chabod nella seduta pubblica del 12 maggio 1960, in sede di discussione dei disegni di legge n. 139, 149 e 477 della III Legislatura, sulla riparazione degli errori giudiziari:

« *Art. 572-bis* (da inserire subito dopo l'articolo 572 del testo approvato dalla Camera). — Chi è prosciolto perchè si è raggiunta la prova che egli non ha commesso il fatto o che il fatto non sussiste, e non può farsi risarcire a termini degli articoli 382 e 482 del Codice di procedura penale, ha diritto, quando ha subito un periodo di carcerazione preventiva, ad una equa riparazione commisurata alla durata ed alle conseguenze personali e familiari della carcerazione stessa.

Art. 574-bis (da inserire subito dopo l'articolo 574 del testo approvato dalla Camera). — Nei casi previsti dall'articolo 572-*bis* è competente la Corte di appello, nel cui distretto venne pronunciata la sentenza di assoluzione o di non doversi procedere. Il giudizio avviene seguendo le disposizioni del precedente articolo 574 e la sentenza è sog-

getta al ricorso previsto dal sesto comma del detto precedente articolo ».

Venne allora obiettato che mentre le norme proposte con detti emendamenti avrebbero potuto prestarsi a fatti di cosiddetto « autolesionismo », esse non prevedevano d'altro lato, per il diritto alla riparazione, il decorso di un determinato apprezzabile periodo di ingiustificata carcerazione preventiva.

Il proponente si convinse così della opportunità di ritirare i suddetti emendamenti, che infatti ritirò nella successiva seduta del 13 maggio, al dichiarato scopo di « studiare nuovamente la questione, modificare eventualmente le proposte, cercarsi degli alleati ed alla fine presentare un disegno di legge di iniziativa parlamentare ».

L'attuale disegno di legge mira ad integrare il nuovo testo degli articoli 571, 572, 573, 574 e 574-*bis* del Codice di procedura penale, concedendo una riparazione anche nel caso in cui l'errore non sia giunto fino ad una sentenza irrevocabile di condanna, ma si sia limitato alla decisione di catturare, e tenere carcerata per un determinato periodo di tempo, una persona di cui sia poi dimostrata l'innocenza.

La proposta integrazione trova anzitutto il suo fondamento nel combinato disposto degli articoli 24 e 13 della Costituzione della Repubblica.

Alla contraria tesi restrittiva, che per « errore giudiziario » debba intendersi sempre e soltanto l'errore del giudice dibattimentale, i proponenti ritengono infatti di poter validamente opporre:

a) la « risoluzione » approvata all'unanimità, nella seduta del 17 novembre 1953, dalla Commissione, nominata dall'assemblea indetta dalla « Associazione italiana giuristi democratici » e dalla rivista « Archivio penale », presieduta dall'onorevole Giovanni Leone, e la relativa relazione del professor Pannain.

Detta « risoluzione » inizia infatti con la seguente affermazione:

« Ritenuto che di "errore giudiziario" può parlarsi in duplice significato, come errore riferito al giudicato e come errore riferito allo svolgimento del processo... »; e la relazione chiarisce: « Si è avuto cura di precisare il concetto di "errore giudiziario", rilevandosi che, in senso ampio, di esso si può parlare sia in relazione alla sottoposizione a procedimento penale di persona della quale venga riconosciuta l'innocenza o in periodo istruttorio o al dibattimento, sia in relazione alla ingiusta decisione, la quale può essere di due specie, cioè o ingiusta condanna dell'innocente o ingiusta assoluzione del colpevole.

« Ma ha deciso di occuparsi, almeno per il momento, solo dell'errore giudiziario, a dir così, tipico, cioè di quello relativo al giudicato e all'ingiusta condanna dell'innocente » (Archivio penale, 1954, pagg. 66-68);

b) le elevate considerazioni di Piero Calamandrei sul noto caso di Jolanda Bergamo:

« ... episodio che supera d'assai la risonanza di pietà e di commozione che ha avuto in tutta Italia la vicenda personale di questa creatura umile e indifesa, i cui affetti più segreti sono stati violati sotto gli occhi del pubblico e scandagliati con crudele indiscrezione.

« Il caso di Jolanda Bergamo, oltre che un caso umano, è un caso sintomatico, paradigmatico, quasi si potrebbe dire "di scuola"; perchè mostra, con la precisa evidenza di un esperimento di laboratorio, come nascono, anzi come si fabbricano gli errori giudiziari... »

« ... Se si potrà cercare di ridurre al minimo le cause degli errori giudiziari, è certo che questi non si potranno mai abolire del tutto: perchè, anche quando saranno corretti i meccanismi che talvolta inducono la magistratura a "perseverare in errore, *diabolicum*", rimarrà sempre vero che *errare humanum est*. Guardiamo dunque, per quanto è possibile, di trovar subito il modo di riparare quelli che ogni tanto vengono scoperti e riconosciuti.

« L'Italia ha il grande vanto di aver abolito la pena di morte, che rende irreparabili gli errori giudiziari e indelebile la macchia sui giudici di quei paesi che usano, sotto apparenza di giustizia, assassinare gli innocenti.

« In Italia, dove non c'è pena di morte, è possibile risolvere praticamente il problema della riparazione degli errori giudiziari: è questione di buona volontà e di denaro: forse più di buona volontà che di denaro... »

« La riparazione deve essere un diritto non solo per le vittime riconosciute innocenti dopo vent'anni di reclusione come Corbisiero, o dopo sette anni come Briganti e Tacconi; ma anche per coloro che, come lo Egidi, per colpa di una falsa accusa e magari di una confessione estorta, abbiano dovuto soffrire, prima di far trionfare la loro innocenza, lunghi anni di carcere preventivo; e anche per una povera creatura come Jolanda Bergamo, nella cui vita rimarrà per sempre la cicatrice dolente di questa settimana di ingiusto tormento.

« Questo diritto alla riparazione pecuniaria degli errori giudiziari non può essere unicamente affidato alla responsabilità per colpa del funzionario... ma sul principio della mutualità sociale, a somiglianza di quanto si è fatto per il risarcimento dei danni di guerra... »

« ... Anche l'errore giudiziario, questo guasto alla macchina della giustizia, che se

si arresta mette in pericolo l'esistenza dello Stato, è un flagello che minaccia tutti i cittadini, come la guerra: e di questo flagello, come di tutte le pubbliche calamità, tutti i cittadini debbono ripartirsi il peso» (Il Ponte, agosto-settembre 1953, pagg. 1051-1058);

c) i motivi tecnici svolti dal senatore Chabod nel menzionato suo intervento del 12 maggio 1960:

« Secondo l'onorevole Romano, e coloro che lo hanno seguito, l'errore giudiziario sarebbe soltanto l'errore del giudice, anzi l'errore del solo giudice dibattimentale. Essi dicono: fino a quando non vi è una sentenza di condanna pronunciata in dibattimento, non vi è una decisione dell'autorità giudiziaria, nè si può quindi parlare di errore giudiziario ... »

« In sostanza, secondo la loro tesi — e qui mi fermo — sarebbe sempre necessaria una prima sentenza dibattimentale errata ed una seconda che ne accerti l'errore e così stabilisca l'innocenza del condannato.

« Tutto ciò andrebbe bene, sarebbe perfetto, se nel nostro sistema processuale soltanto il giudice dibattimentale potesse prendere la decisione, che si traduce nella cattura dell'imputato. Se solo col dibattimento si potesse ordinare la cattura, allora concorderei sulla necessità di una prima sentenza e della successiva sentenza di revisione. Ma nel nostro sistema, secondo quel Codice di procedura che noi lasciamo in piedi, modificandone soltanto gli articoli 571 e seguenti, le sentenze dibattimentali possono essere eseguite subito non quando condannano, e quindi ordinano la cattura per implicito, ma quando assolvono e così quando ordinano la scarcerazione.

« Sono queste le sole sentenze dibattimentali immediatamente esecutive, le sentenze di condanna no ... »

« ... Quindi abbiamo questa singolarità, che la decisione di cattura può essere eseguita subito solo quando venga ordinata da un organo diverso dal giudice dibattimentale. Questo organo è anzitutto il giudice istruttore, poi il Pretore, poi il pubblico ministero. Ora, non mi direte che il pub-

blico ministero è un giudice; il pubblico ministero è una autorità giudiziaria, ma non è un giudice ... è il pubblico ministero, è l'accusatore il quale, per una singolarità della nostra procedura, fa lui l'istruttoria.

« La chiamiamo sommaria invece che formale, ma è sempre istruttoria; e il pubblico ministero nell'esercizio di questa sua facoltà ha il potere di ordinare la cattura alla stessa stregua del giudice istruttore. Il nome è diverso, il giudice istruttore emette mandati, il pubblico ministero ordina: però, dice l'articolo 251, essi hanno gli stessi effetti e quindi, dico, sono la stessa cosa: privano un cittadino della sua libertà, *illico et immediate*, senza appello e senza cassazione ... ».

« ... Non vado a cercare le colpe, torno a dire che il giudice in certi casi sbaglia necessariamente. Nel caso di cui vi dicevo prima, della vecchia che riconosce, anch'io avrei emesso il mandato di cattura, eppure si trattava di un innocente! Ecco ritornare la formula del Granduca: "per certe combinazioni fatali". Quando dunque qualcuno ha subito una disgrazia del genere, perchè non gli vogliamo riconoscere una riparazione? Se voi mi risponderete: "perchè non c'è una decisione del giudice", io vi obietto: "la decisione c'è. È la decisione della cattura ... ".

« ... Per ordinare la cattura, è necessario un organo giudiziario competente, il giudice istruttore, il Pretore o il pubblico ministero. Questo è un organo giudiziario, e se ordina che io sia catturato e poi si scopre che invece io sono estraneo al fatto, questo giudice istruttore, questo Pretore, o questo Procuratore della Repubblica ha commesso un errore: ed è un errore giudiziario perchè, se vogliamo davvero pesare le parole, come i farmacisti le loro dosi, allora posso dirvi che la Costituzione parla di errore giudiziario, non di errore giurisdizionale. Il Procuratore della Repubblica è un'autorità giudiziaria, e così il Pretore e il giudice istruttore: hanno il potere di cattura e con questo potere mi privano di un bene che la Costituzione tutela. L'articolo 13 della Costituzione dice che la libertà personale è inviola-

bile, che non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, nè qualsiasi altra restrizione della libertà personale se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria. Occorre dunque un "atto motivato" della autorità giudiziaria, e se questo atto è sbagliato io dico che è un errore giudiziario, perchè in nessuna parte è scritto che l'errore possa essere soltanto del giudice dibattimentale. Quando parliamo di errori giudiziari ci riferiamo agli errori commessi da un organo giudiziario, secondo la propria competenza: e vi ho dimostrato poco fa che, con il nostro Codice di procedura penale, gli unici organi che possono ordinare la cattura sono proprio il giudice istruttore, il Pretore e il Procuratore della Repubblica, non il giudice dibattimentale ».

Ma quando anche si volesse ritenere, respingendo le precedenti argomentazioni, che la Costituzione si riferisca soltanto ai possibili errori dei giudici dibattimentali, non potrebbe non ravvisarsi comunque la doverosa necessità di riparare equamente le conseguenze di una carcerazione ingiustificata.

Se la Società ha il diritto-dovere di difendersi, se l'esercizio di questo diritto importa necessariamente la possibilità di errori, non è però meno vero che può sussistere una responsabilità da atto legittimo della pubblica amministrazione, quando questo atto si risolve nella lesione del più alto diritto del cittadino, quale è quello della libertà personale affermato dall'articolo 13 della Costituzione.

« ... Non vi è chi non veda come l'attuale Costituzione abbia voluto, da una parte allargare e vieppiù garantire i diritti fondamentali del cittadino e, principalmente, quello della libertà personale; dall'altra, abbia voluto affermare in modo più pregnante, tagliando corto alle discussioni dottrinarie, la responsabilità dello Stato e dei suoi funzionari per atti compiuti in violazione di diritti ». Così scriveva l'onorevole Cavallari nell'acuta sua nota sulla riparazione degli errori giudiziari in G. P. 1954, I col. 265-277: non senza ricordare come fin dal 1786 un sovrano assoluto, il Granduca Pietro Leopoldo di Toscana, avesse costituita una cassa

« nella quale debbano colare tutte le multe di tutti i Tribunali dello Stato. Di questa cassa, per quanto si estenderanno i suoi assegnamenti, dovranno indennizzarsi tutti quelli che, danneggiati per delitti altrui, dal delinquente non possono ottenere il risarcimento per mancanza di patrimonio o per fuga, e tutti quelli i quali, senza dolo o colpa alcuna (giacchè in questo caso chi avrà commesso il dolo o la colpa sarà tenuto esso ad indennizzarli), ma solo per certe combinazioni fatali o disgraziate, saranno stati processati, carcerati e poi trovati innocenti e come tali assolti ».

I proponenti ritengono che siffatte norme di un sovrano assoluto, anche se illuminato, bene possano e debbano trovare sostanziale accoglimento nel nostro attuale diritto positivo, quale che possa essere il significato, più o meno ampio, da attribuirsi alle parole « errori giudiziari » usate dall'articolo 24 della Costituzione, quale che possa essere la ragione, colpevole o meno, della ingiusta carcerazione di un innocente.

Ed hanno pertanto redatto l'articolo 1 dell'attuale loro disegno di legge affermandovi i seguenti principi:

1) riparazione concessa al carcerato prosciolto, in istruttoria o al dibattimento, quando « si è raggiunta la prova che egli non ha commesso il fatto o che non sussiste il fatto per il quale è stato carcerato »: e non anco nel diverso caso di mancanza assoluta di prova, che pure giustifica processualmente, a termini degli articoli 378 e 479 del Codice di procedura penale, la formula piena del non aver commesso il fatto o della insussistenza del fatto.

Nel caso di semplice mancanza di prova non possiamo infatti affermare che vi è stato errore nell'ordinare la cattura dell'inquisito, il quale può essere colpevole o innocente: se la nostra procedura considera equivalenti, agli effetti del proscioglimento pieno di merito, la mancanza di prove a carico o la prova dell'innocenza, soltanto in quest'ultimo caso può dirsi raggiunta la prova che la cattura è stata ordinata per errore.

Accogliendo il principio della prova dell'innocenza, il diritto alla riparazione da er-

ronca cattura sorgerà assai raramente (tenendo conto, beninteso, della già avvenuta regolamentazione dell'ipotesi della revisione), nè debbono quindi preoccupare le relative conseguenze finanziarie: volendo richiamare uno degli esempi di Calamandrei, e cioè quello di Lionello Egidi, è certo che in esso non potrebbe sorgere con l'attuale proposta diritto a riparazione alcuna, poichè l'Egidi non venne assolto per sua comprovata innocenza, ma bensì perchè non si ritenne raggiunta la prova della sua supposta colpevolezza;

2) periodo minimo di carcerazione, perchè possa sorgere il diritto alla riparazione, fissato (comma primo) in sei mesi, quanti cioè sono ampiamente sufficienti perchè una posizione processuale possa essere chiarita, ove si proceda con la solerzia richiesta dallo stato di carcerazione preventiva dell'imputato.

A stretto rigore, anche un solo giorno di ingiustificata carcerazione costituisce una lesione del diritto di libertà personale: ma è sembrato ai proponenti, accogliendo le osservazioni di altri colleghi, che perchè sorga il diritto alla riparazione ed al relativo procedimento, il pregiudizio sofferto debba

essere notevole e così riferibile ad una erronea carcerazione che si sia protratta per almeno sei mesi o abbia, per particolari circostanze, cagionato danni di particolare gravità all'onore o al patrimonio dell'innocente carcerato (comma secondo, suggerito dal menzionato caso di Jolanda Bergamo);

3) esclusione espressa della riparazione nel caso di dolo o colpa grave del carcerato stesso o di terzi, quando sia possibile agire contro questi ultimi a termini degli articoli 382 e 482 del Codice di procedura penale; con ciò, viene a cadere ogni timore di possibile « autolesionismo ».

La connessa norma procedurale dell'articolo 2 non richiede ampio commento: poichè il proscioglimento, o il decreto di non doversi promuovere l'azione penale, può essere pronunciato, in istruttoria o al dibattimento, da giudici diversi, è sembrato opportuno attribuire la competenza a conoscere dell'azione riparatoria, con la necessaria uniformità di valutazione, alla Corte d'appello nel cui distretto venne emanato il provvedimento di assoluzione, o di non doversi procedere, o di non doversi promuovere l'azione penale.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Chi ha subito un periodo di carcerazione preventiva non inferiore a sei mesi ha diritto, quando si è raggiunta la prova che egli non ha commesso il fatto o che non sussiste il fatto per il quale è stato carcerato, ad una equa riparazione commisurata alla durata ed alle conseguenze personali e familiari della carcerazione stessa.

Ha eccezionalmente diritto alla riparazione anche chi, pur avendo subito una carcerazione preventiva di durata minore, ne ha avuto, per particolari circostanze, danni di particolare gravità all'onore o al patrimonio.

La riparazione non compete a chi abbia per dolo o colpa grave dato o concorso a dare causa alla erronea cattura, oppure possa farsi risarcire a termini degli articoli 382 e 482 del Codice di procedura penale.

Art. 2.

Nei casi previsti dal precedente articolo 1 sulla domanda di riparazione pronuncia la Corte di appello, nel cui distretto venne emanato il provvedimento di assoluzione, o di non doversi procedere, o di non doversi promuovere l'azione penale.

La domanda è presentata per iscritto nella Cancelleria della Corte d'appello competente, e da essa notificata senza ritardo al Ministero del tesoro, il quale può intervenire per la determinazione della misura della riparazione.

Nel caso di morte del prosciolto si applicano le disposizioni degli articoli 572 e 573 del Codice di procedura penale, nel testo modificato con legge 23 maggio 1960, n. 504.

Il giudizio avviene seguendo le disposizioni dell'articolo 574 del Codice di procedura penale, nel testo modificato con legge 23 maggio 1960, n. 504, e la sentenza è soggetta al ricorso per Cassazione previsto dal sesto comma del detto articolo 574 modificato.