

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro di Grazia e Giustizia**

(GONELLA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 FEBBRAIO 1962

Estensione delle norme sull'applicazione del giudizio direttissimo

ONOREVOLI SENATORI. — Le finalità di difesa sociale che si perseguono con la punizione dei colpevoli di azioni delittuose postulano l'esemplarità delle condanne, che costituisce un chiaro monito rivolto direttamente ai responsabili e indirettamente agli altri consociati, e realizza le esigenze della prevenzione speciale e della prevenzione generale.

Attiene intimamente all'esemplarità il carattere della tempestività della condanna, poichè una punizione distanziata nel tempo, oltre a perdere normalmente gran parte della sua efficacia è, a volte, percepita come iniqua di fronte a mutate situazioni di fatto e all'attenuazione dell'istanza reattiva delle persone offese e della generalità.

Originariamente condanna ed esecuzione seguivano immediatamente al fatto, tanto che era sconosciuta la distinzione fra organo giudiziario e organo esecutivo. Tale immediatezza, mentre garantiva un tempestivo appagamento dell'esigenza sociale di giustizia, trascurava peraltro le garanzie dell'imputato con il pericolo che all'accertamento formale non rispondeva la realtà di fatto; onde la pronuncia stessa poteva essere erronea ed irreparabile.

L'evoluzione della coscienza sociale giuridica ha portato, in considerazione della fallibilità del giudizio umano, a contemperare progressivamente l'esigenza di difesa sociale con il rispetto dei diritti dell'individuo, dando vita ad un sistema di garanzie che, prima affermatosi nel campo del diritto sostanziale (principio di legalità), si è esteso al diritto processuale che, con il progredire del tempo, ha sempre più limitato il potere del magistrato con una serie di istituti intesi a regolarne l'azione su schemi prefissati e a dare all'imputato le maggiori possibilità di difesa e di tutela dei propri diritti e delle proprie libertà. Sono, così, sorte le garanzie della contestazione, della difesa, del contraddittorio, delle impugnazioni, dei termini e delle nullità.

Le garanzie processuali sono senza dubbio dirette a ridurre il limite di fallibilità delle pronuncie e cioè a realizzare la maggiore possibile coincidenza fra l'accertamento giudiziario e la verità sostanziale.

In questo modo, però, è andata fatalmente perdendosi la possibilità dell'immediatezza della pronuncia, sacrificandosi alle garanzie individuali la incoercibile aspetta-

tiva delle vittime dei reati e della società stessa.

Sempre più concordi ed unanimi si vanno, intanto, levando proteste da parte di studiosi e di pratici, nonchè della pubblica opinione di fronte al fatto che la cocente realtà umana oggetto di procedure penali troppo spesso langue oppressa dalla defaticante lentezza delle forme che non appaiono, per lo più, proporzionate agli scopi per i quali sono state istituite.

È noto, infatti, che generalmente anche procedimenti che non comportano un particolare impegno nell'acquisizione delle prove, si prolungano per un tempo per ogni verso eccessivo, trascinandosi faticosamente dalla fase degli atti di polizia giudiziaria a quella istruttoria e a quella del giudizio nei suoi vari gradi, in omaggio al rispetto di forme che nello spirito della legge erano destinate a indagini ben più complesse.

Avviene così di norma, che il giudice dell'istruzione compie una serie di atti, in un cammino irto di difficoltà e di ostacoli, rappresentati dall'osservanza di termini e di forme prescritte a pena di nullità, con il solo risultato di duplicare il lavoro espletato dalla polizia giudiziaria, la quale, è noto, è già soggetta alla direzione e al controllo dell'autorità giudiziaria.

Successivamente il giudice del dibattimento viene ancora impegnato per lo più nelle medesime indagini, in quanto solo eccezionalmente avanti a lui può verificarsi un mutamento che incida sulle precedenti acquisizioni probatorie.

Mentre non ne trae vantaggio la precisione dell'accertamento, che anzi il decoro del tempo scolora, il giudice che dovrà emettere la sentenza di primo grado si trova in situazione di evidente difficoltà poichè il suo esame interviene in un momento così distanziato da quello del commesso reato che diminuisce la possibilità di percepire e ricostruire un fatto storico, quale è il delitto. Ciò senza dire della dannosa incidenza delle prescrizioni e della deprecata situazione in cui vengono a trovarsi i testi i quali sono ripetutamente distratti dalle loro occupazioni per comparire avanti agli or-

gani di polizia e ai giudici e ripetere, con memoria sempre più affievolita, le medesime circostanze.

Tale esasperata lungaggine, che assume forme patologiche nei grandi centri urbani, dove maggiore è la necessità della prevenzione generale e speciale, per la inadeguatezza numerica dei magistrati rispetto alla mole del lavoro ad essi affidato, comporta ben altri inconvenienti che frustrano o, quanto meno, fortemente ostacolano il raggiungimento delle complesse finalità della giustizia penale.

In particolare si fomenta un senso di crescente sfiducia da parte dei cittadini nella capacità dei pubblici poteri di assicurare un'efficace tutela a salvaguardia degli interessi lesi o messi in pericolo da azioni criminali, cosicchè ne viene indirettamente incoraggiato il desiderio di farsi giustizia da sè senza ricorrere ad una struttura che nella sua complessità ripete tutti i difetti di una male intesa burocrazia.

Questo il pesante tributo che la Giustizia paga a presunte garanzie di libertà, perchè la garanzia non è più tale quando contrasta i fini per cui è stata prevista.

Infatti viene protratto dannosamente nel tempo lo stato di incertezza psicologica degli imputati i quali, se saranno riconosciuti innocenti, avranno già sopportato prima della pronuncia ineliminabili danni che discendono dalla posizione di imputato. Viene ostacolata la possibilità di attuare nei confronti di detenuti quel trattamento rieducativo, che la Costituzione indica come finalità concorrente della pena, poichè tale azione è possibile, per il rispetto alla personalità e ai diritti di libertà, solo nei confronti dei condannati definitivi. E può verificarsi che la pronuncia definitiva intervenga solo quando il detenuto ha già espiato l'intera pena inflittagli o quando residua un periodo di detenzione, non sufficiente ad attuare un trattamento di recupero sociale.

È doveroso, quindi, indagare fino a che punto sia opportuno sacrificare la rapidità delle procedure affinchè un non necessario rispetto delle forme non si trasformi in una

sovrastuttura devitalizzata, che per una astratta finalità di garanzia, torna, invece, a tutto danno della società e degli individui.

Il sistema su cui poggia il nostro ordinamento processuale, come ha scritto recentemente il Leone, è rappresentato dalla sintesi delle due opposte esigenze: l'immediatezza del giudizio e la sicurezza del materiale probatorio. È naturale, pertanto, che l'equilibrio si rompa a seconda che la situazione concreta dia precedenza all'una o all'altra esigenza.

L'immediatezza assume prevalenza quando non sono necessarie particolari indagini istruttorie, perchè la ricostruzione del fatto in modo completo e la sua riconducibilità all'intenzione dell'agente sono immediatamente possibili, fin dall'inizio, senza apprezzabile margine di dubbio.

Numerosi sono gli esempi storici di giudizi immediati riconducibili alle su esposte considerazioni.

Già nel diritto giustiniano il reo di ratto poteva essere tratto in stato di arresto davanti al giudice nel termine di dieci giorni. Per la legge salica il reo sorpreso in flagrante delitto era subito tradotto davanti al tribunale convocato d'urgenza. Nel secolo XVI era applicato in quasi tutta Italia il procedimento detto *ex abrupto* giacchè in *notoriis non est necessaria accusatio, denuntiatio vel inquisitio vel exceptio nec testes vel aliae probationes; nec debet in eis libellus recipi, nec causae cognitio adhiberi, verum reus debet citari et interrogari et eo presente vel contumaciter absente, debet sententia promulgari. (Duranti, de notoriis criminibus I, 1).*

Il Codice italiano del 1865 introdusse la procedura per la citazione direttissima (articolo 46) per i casi di reati flagranti puniti con detenzione superiore ai tre mesi o con altra pena più grave. In tal caso il Pubblico Ministero procedeva ad eventuali sommari atti istruttori e, se il reato era di competenza del tribunale, aveva facoltà di tradurre l'imputato immediatamente alla udienza, facendo citare anche verbalmente i testimoni. Erano esclusi i reati politici e di stampa.

La citazione direttissima fu ammessa anche dal Codice del 1913 (articolo 290).

Il Codice del 1930, oggi vigente, modificando la denominazione in quella più corretta di « giudizio direttissimo », ha mantenuto l'istituto.

Il legislatore del 1930 ha esteso il giudizio direttissimo ai reati di competenza della Corte di assise poichè, come osservava il relatore, l'inopportunità di ammettere tale giudizio « non potrebbe dedursi dalla maggiore gravità dei reati, perchè non è questo elemento che può consigliare l'adozione del procedimento formale o sommario, bensì la difficoltà o l'incertezza delle prove, nè possono qui avere peso quelle considerazioni che portano a diversa conclusione rispetto ai reati commessi in udienza. Quando quella difficoltà o incertezza non sussista, il giudizio direttissimo è pienamente giustificato ..., perchè con esso si consegue il pregio di una maggiore esemplarità » (Rel. prog. def., pag. 72).

Il Codice vigente ha dettato per il giudizio direttissimo la speciale procedura di cui agli articoli 502 e seguenti, subordinandola non solo all'evidenza della prova ma anche allo stato di arresto in flagranza e ad un termine rigido che garantissero da possibili estensioni del sistema, le quali ne avrebbero potuto snaturare la fisionomia con possibile danno per le garanzie processuali dell'imputato.

La Procura della Repubblica di Roma da circa due anni è ricorsa, con risultati veramente soddisfacenti, al rito direttissimo, adottandolo ogni qual volta si sono realizzate le condizioni di cui all'articolo 502 del Codice di procedura penale. Tale indirizzo, che ha riscosso lusinghieri e larghi plausi, ha consentito di trattare con rapidità e risparmio di energie circa il 5 per cento dei processi di competenza del Tribunale e della Corte d'assise. *De iure condito* un'ulteriore estensione non è possibile, mentre la pratica giudiziaria chiaramente indica situazioni che hanno stretta analogia con quelle oggetto di giudizio direttissimo e che allo stato devono essere istruite con rito sommario e subire l'inevitabile passaggio alla

fase degli atti preliminari al giudizio, con conseguente decorrenza di alcuni mesi, almeno nei casi più favorevoli prima che si giunga al dibattimento.

Al riguardo, con sempre più largo consenso, qualificati studiosi del diritto e della procedura penale hanno sostenuto che le garanzie processuali possono essere pienamente rispettate anche estendendo l'istituto a casi che con quelli già previsti presentino affinità e contiguità.

Questa tesi è stata riproposta al « Congresso nazionale su alcune fra le più urgenti riforme della procedura penale » del 1953 allorchè, sotto la presidenza dell'onorevole Enrico De Nicola, una qualificata assemblea di giuristi approvò all'unanimità una proposta De Ruggiero-Guarnieri affinché venissero « ampliati i casi di giudizio direttissimo » (seduta del 30 novembre 1953).

Il presente disegno di legge intende realizzare il suddetto voto, rispondendo a tutte le esigenze avanti prospettate.

Dal punto di vista tecnico-legislativo si ritiene opportuno, per ragioni sistematiche, inserire un nuovo comma nell'articolo 502, successivamente al secondo, lasciando immutato il resto.

In virtù di tale comma il giudizio direttissimo viene esteso anche nei confronti di persone non arrestate nella flagranza del reato, sempre che si trovino in stato di carcerazione preventiva in conseguenza di ordine dell'autorità giudiziaria e non siano necessarie speciali indagini.

L'ordine dell'autorità deve essere emesso entro il ventesimo giorno dal commesso reato e l'arrestato deve essere presentato all'udienza non oltre il quinto giorno dall'arresto.

Viene a cadere la prima condizione legittimatrice del tradizionale giudizio direttissimo di cui alla prima parte dell'articolo 502 del Codice di procedura penale, che è costituita dall'arresto in flagranza dell'imputato. Rimane tuttavia un rigido riferimento al momento del commesso reato, in quanto l'ordine di cattura deve essere emesso in un preciso ambito temporale che non

può eccedere il ventesimo giorno dal momento del reato. È questa una prima garanzia intesa ad assicurare che la speciale procedura realizzi, con prevalenza, l'esigenza dell'immediatezza.

A chi obietta che l'arresto in flagranza, oltre a realizzare il fine di una immediata custodia preventiva, ha un particolare valore probatorio poichè implica la contestualità dell'accertamento del reato commesso, si può rispondere che anche al di fuori della flagranza sono numerosi i casi in cui immediatamente possono assumersi elementi di prova generica e specifica, che escludono la necessità di speciali indagini. E ciò non solo nel caso limite in cui l'autore si sia sottratto con la fuga all'arresto in seguito a sorpresa in flagranza, ma anche allorchè, come ad esempio dimostra la larga casistica nei reati di omicidio o di lesioni personali, la prova della responsabilità emerga da univoche e concordanti risultanze di immediata e facile acquisizione.

A riprova di ciò si osserva che il nostro legislatore ha ritenuto non necessaria la flagranza nelle ipotesi di reati di stampa per i quali è sempre prescritto il giudizio direttissimo (articolo 21, legge 8 febbraio 1948, n. 47).

In definitiva, a ben guardare, tale estensione moralizza l'istituto in quanto non si fa dipendere dalla fuga e dalla callidità dell'imputato l'esclusione di una procedura in cui sono salienti i caratteri dell'esemplarità.

È prevedibile che, di norma, fra il momento dell'emissione dell'ordine di cattura e il momento dell'arresto non intercorra gran tempo, come l'esperienza insegna. Tuttavia anche nei casi particolari di prolungata latitanza rimane salvo il principio dell'esemplarità allorchè il pubblico, a pochi giorni di distanza dalla notizia dell'arresto, vedrà seguire la pronunzia della sentenza.

Il termine di cinque giorni assegnato per la presentazione del detenuto all'udienza è ulteriore garanzia di rapidità e contemporaneamente serve ad evitare il prolungarsi dello stato di carcerazione preventiva e dei dannosi effetti di cui sopra si è fatto cenno.

L'eliminazione delle more istruttorie e della fase degli atti preliminari rappresenta un considerevole risparmio di tempo ed ovvia alla defaticante ripetizione delle indagini,

rimanendo la valutazione delle prove demandata, con il pieno rispetto della contestazione e del contraddittorio, al giudice del dibattimento.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

Nell'articolo 502 del Codice di procedura penale, dopo il primo capoverso, è inserito il seguente:

« Si può, inoltre, procedere a giudizio direttissimo nei confronti di persona arrestata a seguito di ordine di cattura emesso entro il ventesimo giorno dal commesso reato, se non sono necessarie speciali indagini e l'arrestato è presentato all'udienza non oltre il quinto giorno dall'arresto ».