

(N. 686-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori SCOCIMARRO, GRISOLIA, LUSSU, RIZZO Domenico,
MANCINI e LOCATELLI

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 29 OTTOBRE 1949

Comunicata alla Presidenza il 18 luglio 1952

Norme per la riparazione degli errori giudiziari, in attuazione dell'art. 24, ultimo comma, della Costituzione della Repubblica italiana.

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 24 della Costituzione della Repubblica Italiana, dopo di avere riconosciuta a tutti la facoltà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, proclamata l'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, garantito ai non abbienti il patrocinio gratuito per ogni giurisdizione e per ogni giudizio, dispone, come corollario logico: « La legge determina le condizioni ed i modi per la riparazione degli errori giudiziari ».

Tale norma è imposta da quegli stessi principi etici e giuridici che sono il fondamento e la finalità della giustizia, precipua e preminente funzione dello Stato, ed affatto vano sarebbe qui richiamare le molteplici e diverse

teorie dei maestri di diritto pubblico: contratto sociale, colpa contrattuale, quasi contratto, diritto all'assistenza, equità. Basta, qui, rilevare che tra gli aspetti poliedrici dell'importantissimo tema: storico, filosofico, morale, politico, giuridico, quest'ultimo è prevalente per le esigenze stesse della giustizia che impone allo Stato la riparazione dei danni economici e morali derivanti da sì nefasti errori, causa di grave turbamento in tutti gli strati sociali. Poichè, purtroppo, a sicura salvaguardia dell'innocente inquisito, non sempre valgono le forme più o meno perfette degli ordinamenti dei giudizi, l'osservanza rigorosa delle norme procedurali, la sagacia e la diligenza scrupolosa del giudice, il magistero nobilissimo del difen-

sore. Ogni metodo, invero, annovera le sue vittime incolpevoli, illustri od oscure, note o ignote, e si resta sgomenti rievocando l'iniquo strazio di innocenti che languiscono in tetri penitenziari, o perirono, vittime dell'umana fallibilità. Necessità, quindi, di combattere, con adeguati mezzi, l'errore giudiziario onde prevenirlo, e di ripararlo ove verificatosi, con la revisione dei giudicati, qualora ricorrano seri e concreti elementi previsti dalla legge, e con la riparazione alle vittime degli errori giudiziari.

La *vis cogens* del giudicato, soprattutto nel campo penale, fu ed è sempre norma di diritto positivo per imprescindibili esigenze sociali, per la tutela dei diritti, per la dignità stessa della funzione giurisdizionale. Dalle più vetuste legislazioni orientali alle leggi di Solone, a quella delle dodici tavole ed al successivo evolversi del giure romano a cui attinsero e si ispirarono le leggi dei popoli più civili, il principio *bis de eadem re ne sit actio*, fu norma di diritto. Ma il feticismo del precetto ulpiano: *res iudicata pro veritate habetur*, non prevalse sulle imperiose esigenze della giustizia, della scoperta, cioè, dell'errore di fatto che infirma il giudicato, e del diritto dell'incolpevole ad un'equa riparazione.

La disciplina dell'istituto della revisione attiene al rito penale, ed il vigente Codice patrio di procedura lo regola con le norme di cui agli articoli 553-570, incensurabili sia dal lato sostanziale che da quello formale, in armonia col sistema della nostra legislazione. Non così può fondatamente sostenersi per l'istituto della riparazione degli errori giudiziari, in assoluta connessione col primo. Gli articoli 571 e seguenti lo disciplinano con un'impostazione manifestamente erronea, in limiti così angusti che mal si conciliano col suo vero carattere e con le finalità che ne derivano *ex necesse*, e con norme procedurali del tutto disformi e contrastanti con quelle del rito civile.

Si stabilisce, infatti, con i cennati articoli, che in caso di espiatione di una ingiusta condanna a pena detentiva per tre mesi almeno, o di sottoposizione a misura di sicurezza detentiva per non minore durata, nell'ipotesi di risarcimento del danno, da parte dell'innocente condannato, senza possibilità di efficace ripetizione, questi possa domandare all'erario una riparazione pecuniaria « a titolo di soccorso

qualora sia riconosciuto che per le sue condizioni economiche ne abbia bisogno per sé o la famiglia ». Si ha, così, una impronta pietistica quanto erronea, si esclude, contro ogni principio di equità e di giustizia, il danno morale, che quasi sempre è il più grave per la perdita della libertà, per la profonda amarezza dell'ingiusta condanna, per l'onta ed i patemi del carcere sofferto; si disconosce il diritto alla riparazione a chi abbia riportata una qualsiasi altra condanna per delitto in tempo anteriore o posteriore alla condanna annullata: (quindi, anche per una tenuissima multa, per lievi percosse senza conseguenze, o per una insignificante ingiuria); si devolve, infine, senza la garanzia delle norme procedurali del contraddittorio e dei vari gradi dei giudizi, alla Corte suprema, che pronunciò la sentenza di annullamento, o al magistrato di merito che pronunciò, in sede di rinvio, quella di assoluzione, la decisione, in Camera di Consiglio, sulle domande di riparazione con sentenza, soggetta, nel secondo caso, solo al ricorso per Cassazione da parte del Pubblico Ministero, e dell'interessato anche per il merito.

Ad ovviare a sì gravi, imperfezioni ed agli inconvenienti non tenui che ne derivano, intende il disegno di legge in esame regolante *ab imis* l'importante materia, oggetto dei detti articoli 571-574 del Codice di rito penale. Con l'articolo 1, esteso allo Stato il principio analogico delle responsabilità per atti legittimi vigente in tema di espropriazione per pubblica utilità, e simili, si stabilisce a chi, in quali casi ed a quali condizioni competa il diritto al risarcimento patrimoniale e morale riconoscendosi tale diritto anche agli imputati assolti in sede di revisione di sentenza irrevocabile di condanna e riducendosi a due mesi il termine minimo dell'ingiusta detenzione e della misura di sicurezza detentiva.

Con l'articolo 2 si concede all'imputato anche la facoltà di richiedere la pubblicazione della sentenza assolutoria su uno o più giornali come riparazione del danno non patrimoniale in analogia al disposto dell'articolo 186 Codice penale. Con l'articolo 3 si determinano, tassativamente, i casi d'inammissibilità della domanda: decorrenza dopo un anno dal passaggio in giudicato della sentenza di assoluzione, o, in sede di giudizio di revisione, della sen-

tenza di annullamento senza rinvio, sussistenza di altre due condanne per delitti della stessa indole di quello per cui il provvedimento si è concluso con la sentenza assolutoria anteriormente o posteriormente alla sentenza stessa, dolo o colpa grave del richiedente a dare causa all'errore del magistrato. Con l'articolo 4 si applicano all'azione di risarcimento, da proporsi contro il Ministro della giustizia, le norme ordinarie del rito civile. L'articolo 5 prevede l'ipotesi di morte del proscioltto stabilendo che l'azione possa essere proposta o proseguita dalle persone aventi diritto, a di lui carico, agli alimenti, ma nella stessa misura che sarebbe stata liquidata al medesimo; con l'articolo 6, infine, si abrogano gli articoli 571-574 del Codice di rito penale che attualmente disciplinano l'istituto.

La Commissione è favorevole al disegno di legge in esame, ma reputa integrarlo con la proposta dei seguenti emendamenti, uno aggiuntivo e l'altro soppressivo. *In subiecta materia* e nella generalità dei casi, lo Stato risponderà direttamente della riparazione, ma tale sua obbligazione dovrà, per manifeste ragioni di giustizia e per le norme basilari del diritto positivo, riconoscersi solo in via sussidiaria nel caso d'insolvenza dei diretti responsabili, nell'ipotesi del calunniatore (articolo 368 Codice penale), condannato altresì alla emenda dei danni verso la parte lesa, e nell'altra ipotesi di condanna della parte civile ai sensi dell'articolo 482 Codice procedura penale.

Tali rilievi giustificano il primo emendamento aggiuntivo. Si propone, col secondo, per manifeste ragioni di equità, la soppressione del numero 2 del successivo articolo 3. Con l'espiazione, infatti, delle precedenti condanne, *rite et recte* inflitagli, il recidivo ha pienamente saldato il suo debito verso la punitiva giustizia. Disconoscergli il diritto alla riparazione per una ingiusta condanna successivamente riportata, o per lunga ed ingiusta detenzione successivamente sofferta, sarebbe in contrasto non solo con l'articolo 3 della Costituzione, che assicura a tutti i cittadini, senza distinzione, parità di diritti, ma altresì con i presupposti giuridici e le finalità dell'istituto *de quo*. La riparazione, come si è esposto, è un vero e proprio diritto, e come tale va riconosciuto *erga omnes*. Come rile-

vava un grande giurista (Gregoraci - *Della riparazione degli errori giudiziari*): « lo Stato ha un diritto subiettivo di punire: *ius puniendi*, il cittadino ha il diritto di ottenere giustizia. L'ingiustizia viola un suo diritto subiettivo: *ius libertatis* ».

EMENDAMENTI PROPOSTI.

I.

Aggiungere all'articolo 1 del disegno di legge:

Lo Stato risponderà della riparazione in via sussidiaria:

a) nell'ipotesi di condanna del calunniatore (articolo 368 Codice penale) anche al risarcimento dei danni verso la parte lesa;

b) nell'ipotesi di condanna della parte civile ai danni ai sensi dell'articolo 482 Codice procedura penale.

II.

Sopprimere il n. 2 dell'articolo 3.

* * *

Onorevoli colleghi, come fu già rilevato da insigni maestri: Giuriati, Rocco ed altri che trattarono *ex professo* di tale istituto, anche in questo campo l'Italia fu già antesignana e maestra. Lo attestano i precedenti da essi ricordati: la riforma leopoldina 30 novembre 1786 della legislazione criminale del granducato di Toscana, che all'articolo 46 consacrava il principio della riparazione in favore di coloro che per circostanze fortuite o coincidenze fatali fossero stati imprigionati sotto accuse criminali e poi riconosciuti innocenti, devolvendo, all'uopo, l'ammontare delle pene pecuniarie, il Codice penale del 1819 del Regno delle due Sicilie, che con l'articolo 35 istituiva, appunto, la Cassa delle ammende per indennizzare gli innocenti perseguitati per errore o calunnia nei giudizi penali; il progetto De Falco che proponeva riprodurre tale norma con l'articolo 81 del suo primo schema di Codice penale, la relazione Zanardelli al progetto del Codice del 1887, esprime il voto che le condizioni finanziarie dello Stato e più approfonditi studi potessero far devolvere a tale fine i proventi delle pene pecuniarie, i voti reiteratamente

espressi, da lunghi decenni, nel nostro Parlamento, cominciando dalle interrogazioni dei deputati Panes e Marcora (seduta 17 dicembre 1886), dell'onorevole Mussi (6 giugno 1888); dell'onorevole Faldella (4 giugno 1891), dell'onorevole Cottafavi (7 maggio 1897), il disegno di legge dell'onorevole Luigi Lucchini presentato alla Camera nella seduta del 31 gennaio 1903, e ciò a limitarsi ai precedenti più antichi e notevoli, tralasciando ogni accenno agli insegnamenti dei nostri giuristi, ai voti di vari congressi giuridici e di pubblicisti insigni, fedeli interpreti della pubblica opinione. Già da lunghi decenni le legislazioni straniere più progredite hanno accolto tale istituto disciplinandolo con equità. Potrà, ben a ragione, aggiungersi ad esse la nostra. La Commissione opina, al riguardo, che l'attuale disegno di legge

corrisponda appieno alle esigenze di equità, e di giustizia e ben si inquadri nel sistema del nostro diritto positivo, ve ne propone, pertanto, l'approvazione.

VARRIALE, *relatore*.

Nota. — Giusta nota 15 novembre 1950, la 5^a Commissione del Senato, richiesta del suo parere, si è pronunciata sfavorevolmente in quanto mancherebbe, nel disegno di legge in esame, l'indicazione, prescritta dall'ultimo capoverso dell'articolo 81 della Costituzione, dei mezzi per far fronte alle nuove spese a carico dello erario. Non sembra, a questa Commissione, preclusivo, tale rilievo: trattandosi di obbligazione *ex lege*, dovrà essere cura dello Stato stesso provvedere ai mezzi necessari per ottemperarvi, stanziando negli stati di previsione dei bilanci dei ministeri competenti, la relativa partita.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

Casi in cui è ammessa la riparazione.

Chi è prosciolto con sentenza di assoluzione divenuta irrevocabile perchè il fatto non sussiste o perchè l'imputato non lo ha commesso o perchè il fatto non è preveduto dalla legge come reato, ha diritto di chiedere allo Stato il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, quando, in conseguenza del procedimento penale cui è stato sottoposto, ha subito un periodo di carcerazione preventiva superiore a due mesi.

Lo stesso diritto compete a chi, in sede di revisione di sentenza di condanna divenuta irrevocabile, è stato assolto per effetto della sentenza della Corte di cassazione o del giudice di rinvio, se in conseguenza della sentenza annullata ha espiato una pena detentiva superiore a due mesi o è stato sottoposto a misura di sicurezza detentiva per non minore durata, o ha risarcito il danno senza che gli rimanga la possibilità di una efficace ripetizione.

Per accertare il diritto al risarcimento di cui ai precedenti commi, si prescinde da ogni indagine relativa alla colpa degli organi amministrativi o giudiziari dello Stato comunque intervenuti nel procedimento.

Art. 2.

Pubblicazione della sentenza.

Per la riparazione del danno non patrimoniale l'imputato potrà anche richiedere la pubblicazione della sentenza di assoluzione su uno o più giornali.

Art. 3.

Casi in cui non è ammessa l'istanza di risarcimento.

La domanda non è ammessa:

1° se è proposta dopo un anno dal passaggio in giudicato della sentenza di assoluzione, o, in sede di giudizio di revisione, della sentenza di annullamento senza rinvio;

2° se il richiedente ha riportato altre due condanne per delitti della stessa indole di quello per cui il procedimento si è concluso con la sentenza assolutoria in tempo anteriore o posteriore alla sentenza stessa;

3° se il richiedente per dolo o colpa grave ha dato o è concorso a dare causa all'errore del magistrato.

Art. 4.

Procedimento.

La domanda di risarcimento si propone con atto di citazione diretto contro il Ministro della Giustizia.

Competente a conoscerne è il giudice del luogo di residenza del prosciolto, salvo le norme di cui al testo unico 30 ottobre 1933, n. 1611, sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato.

Art. 5.

Risarcimento in caso di morte del prosciolto.

Nei casi preveduti dall'articolo 564 del Codice di procedura penale, le persone che, secondo le leggi civili, avrebbero avuto diritto agli alimenti, possono, anche per mezzo del curatore speciale, proporre, nel termine indicato al n. 1 dell'articolo 3, la domanda di risarcimento o giovare di quella già proposta.

Le stesse persone possono proporre, sempre nel termine indicato al n. 1 dell'articolo 3, la domanda di risarcimento nel caso che l'interessato sia deceduto dopo il passaggio in giudicato della sentenza di assoluzione e non abbia fatto rinuncia espressa o tacita al suo diritto.

Quando l'interessato sia deceduto dopo aver proposto la domanda di risarcimento, di essa possono giovare le persone indicate nel comma precedente.

A queste persone non può essere assegnata a titolo di risarcimento patrimoniale una somma maggiore di quella che sarebbe stata liquidata al prosciolto.

Art. 6.

Abrogazione.

Sono abrogati gli articoli 571, 572, 573, e 574 del Codice di procedura penale.