

Parere richiesto dal Ministro della Giustizia sul decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 7 aprile 2000, recante: "Disposizioni urgenti di modifica della disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato. Modifica dell'articolo 13 della legge 16 dicembre 1999, n. 479". Nota in data 11 aprile 2000 n. 842/U - 96C.M. - 13/33-14.

(Delibera del 17 maggio 2000)

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 17 maggio 2000, ha deliberato a maggioranza di approvare l'allegato parere.

ALLEGATO

Con nota dell' 11.4.2000, **il Ministro della Giustizia ha richiesto al Consiglio Superiore della Magistratura, ai sensi dell'art. 10 della L. 24.3.58, n. 195, il parere sul Decreto Legge approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 7.4.2000, recante : "Disposizioni urgenti di modifica della disciplina dei termini di custodia cautelare nella fase del giudizio abbreviato. Modifica dell'articolo 13 della L. 16 dicembre 1999, n. 479."**

Il decreto in questione è stato emanato, ex art. 77 della Costituzione, in considerazione delle ragioni di "straordinaria necessità ed urgenza" che impongono di prevenire inopinate scarcerazioni di imputati, anche per gravi delitti, destinate con sicurezza a verificarsi in conseguenza della nuova disciplina del rito abbreviato e dell'inevitabile allungamento dei tempi di celebrazione del giudizio con tale rito.

Il Decreto Legge 7 aprile 2000 n. 82 consta di cinque articoli, l'ultimo dei quali riguarda la sua entrata in vigore ("il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.."), mentre gli altri saranno di seguito esaminati.

E' da ricordare, in premessa, che l'art. 303 del Codice di procedura penale ("Termini di durata massima della custodia cautelare"), ispirandosi ai principi fissati dal legislatore delegante (da un lato, segmentazione ed autonomia di ciascun termine massimo di custodia cautelare di fase e, dall'altro, predeterminazione della durata massima globale della stessa), ha legittimamente previsto una serie differenziata dei termini, a seconda della varie fasi o gradi del procedimento con riguardo alle differenti categorie di reati, individuati in base alla misura concreta della pena per essi prevista.

Tra le varie modifiche introdotte dalle recente legge 16 dicembre 1999, n. 479 (*"Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al Tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'Ordinamento giudiziario. disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al Giudice di pace e di esercizio della professione forense"*), conseguente, come è noto, alla riforma del Giudice Unico di primo grado, si colloca anche una profonda ristrutturazione del giudizio abbreviato (articoli da 27 a 31 della Legge). In particolare, ai fini che qui rilevano, va ricordato quanto ora previsto in base alle nuove disposizioni contenute negli articoli 438 e 441 del codice di procedura penale:

- la nuova formulazione del c. 5 dell'art. 438 cpp, prevede, infatti, che *"L'imputato, ferma restando la utilizzabilità ai fini della prova degli atti indicati nell'articolo 442, comma 1-bis, può subordinare la richiesta ad una integrazione probatoria necessaria ai fini della decisione. Il giudice dispone il giudizio abbreviato se l'integrazione probatoria richiesta risulta necessaria ai fini della decisione e compatibile con le finalità di economia processuale proprie del procedimento, tenuto conto degli atti già acquisiti ed utilizzabili. In tal caso il pubblico ministero può chiedere l'ammissione di prova contraria. Resta salva l'applicabilità dell'articolo 423"*; il sesto comma, peraltro, consente che, in caso di rigetto di tale richiesta, essa possa essere riproposta fino al momento delle conclusioni finali;
- l'art. 441, c.5 cpp, invece, prevede che *"quando il giudice ritiene di non poter decidere allo stato degli atti assume, anche d'ufficio, gli elementi necessari ai fini della decisione. Resta salva in tale caso l'applicabilità dell'articolo 423."*

E' chiaro, dunque, che il rito abbreviato offre ora consistenti possibilità di sviluppi ed integrazioni probatorie, sia con riferimento ad una richiesta condizionata da parte dell'imputato, sia con riferimento alle ipotesi di integrazione probatoria d'ufficio: si tratta di una scelta che all'evidenza mira anche a incrementare significativamente il ricorso al rito speciale.

Come si legge nella relazione ministeriale al decreto legge, "è agevolmente prevedibile che la durata di tale tipologia di giudizio, proprio per non connotarsi più come "allo stato degli atti", è destinata ad estendersi in misura tanto più considerevole ove si tenga conto, altresì, del fatto che anche gli impedimenti difensivi e dell'imputato trovano ora espressa disciplina nell'ambito dell'udienza preliminare." Del resto, va pure considerato che, fuori dai casi di richiesta "condizionata", il giudizio abbreviato è ora introdotto per la mera volontà dell'imputato, senza discrezionalità giudiziale.

Tale nuova situazione, che evidentemente non era stata prevista o valutata dal Legislatore all'atto della approvazione della Legge 16.12.99 n.479, ha reso di fatto inadeguato, per quanto riguarda il giudizio con rito abbreviato (in cui viene trasferita una rilevante serie di incombenze in precedenza riservate alla sola sede dibattimentale) il mantenimento di un regime dei termini di custodia cautelare, quale quello previsto nella precedente formulazione dell'art. 303 c.1 lett."a" cpp. : in esso il decorso del termine massimo nella fase che, iniziata con l'esecuzione della misura si esauriva con il momento della pronuncia della sentenza di I grado, veniva collegato, appunto, a questa pronuncia. Ma tale decisione, ormai, può intervenire in tempi assai dilatati, comunque non prevedibili dal Giudice; lo stesso Pubblico Ministero, peraltro già "gravato" dall'incidenza dei tempi necessari all'espletamento degli obblighi impostigli dall'art. 415 bis cpp, vedrebbe così compromessa la tutela delle esigenze cui è connessa la custodia cautelare che egli richiede. Di qui, dunque, la necessità dell'intervento del legislatore d'urgenza (peraltro immediatamente auspicato da numerosi uffici giudiziari, nonché dagli studiosi più attenti) sulla disciplina di cui all'articolo 303 del codice di procedura penale che riconnetta il decorso del termine di fase non più alla pronuncia della sentenza di primo grado, ma al provvedimento ammissivo del rito abbreviato, così da rendere ininfluenza la durata del giudizio con rito speciale e da scoraggiare manovre dilatorie tese a determinare la scarcerazione di imputati detenuti.

Si spiega, così, che **l'art.1 del D.L. 7.4.2000 n. 82, preveda quanto segue:**"1. Il comma 1 dell'articolo 303 del codice di procedura penale è così modificato:

a) nella lettera a) le parole: "dall'inizio della sua esecuzione sono decorsi i seguenti termini senza che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio ovvero senza che sia stata pronunciata una delle sentenze previste dagli articoli 442, 448, comma 1, 561 e 563:" sono sostituite dalle seguenti: "dall'inizio della sua esecuzione sono decorsi i seguenti termini senza che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio o l'ordinanza con cui il giudice dispone il giudizio abbreviato ai sensi dell'articolo 438, ovvero senza che sia stata pronunciata la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti:";

b) dopo la lettera b) è inserita la seguente:

"b-bis) dall'emissione dell'ordinanza con cui il giudice dispone il giudizio abbreviato o dalla sopravvenuta esecuzione della custodia sono decorsi i seguenti termini senza che sia stata pronunciata sentenza di condanna ai sensi dell'articolo 442:

1) *tre mesi, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni;*

2) *sei mesi, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a venti anni, salvo quanto previsto nel numero 1;*

3) *nove mesi, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o la pena della reclusione superiore nel massimo a venti anni".*

.Con la prima parte della norma, dunque, il legislatore, senza intervenire sulla determinazione della sua durata nella fase, si limita ad anticipare il decorso del termine massimo di custodia cautelare ricollegandolo, per le ragioni già precisate, all'ordinanza ammissiva del giudizio con rito abbreviato e non alla pronuncia della sentenza (come era precedentemente previsto). Con le previsioni di cui alla nuova lettera "b bis", invece, il legislatore traccia, in relazione al rito abbreviato, il profilo di nuovi termini, ovviamente collegati – nella loro diversità – alla variabile gravità dei reati oggetto del giudizio, per la fase intercorrente tra il momento dell'ordinanza ammissiva del rito speciale (o della esecuzione della ordinanza di custodia cautelare, ove questa sia intervenuta successivamente) e quello della pronuncia della sentenza di condanna di I grado. **Viene così riservata al giudizio abbreviato una specifica "fascia" di determinazione dei termini di custodia cautelare, parallela a quella prevista per il giudizio che avvenga con il rito ordinario.** Comprensibilmente – e con scelta che il Consiglio Superiore della Magistratura condivide - i termini previsti dalla lettera "b bis" sono ridotti esattamente della metà rispetto a quelli previsti per il giudizio dibattimentale che si celebri in via ordinaria. Pur in presenza di un'ampia possibilità di integrazione probatoria, infatti, appare facilmente prevedibile che il rito abbreviato, anche se per procedimenti riguardanti reati gravissimi, possa essere esaurito in tempi molto più contenuti di quelli necessari per l'espletamento di un dibattimento con rito ordinario.

Nella relazione ministeriale si legge che *"per tale via, sembrano potersi scongiurare indesiderate ricadute sulle vicende de libertate per effetto della nuova disciplina del giudizio abbreviato, senza che ciò crei disarmonie di sistema, restando comunque ancorato il nuovo termine di fase all'inizio di un giudizio".* L'affermazione deve senz'altro condividersi e si può aggiungere, in particolare, che si viene in tal modo a prevenire il rischio di scarcerazione di imputati di reati gravissimi, la cui pericolosità sociale appare tendenzialmente più elevata. Non sembra esservi dubbio, infatti, anche alla luce dei primi dati provenienti dagli uffici giudiziari, che l'adozione del rito abbreviato appare ormai estremamente "vantaggiosa" anche – se non soprattutto - per gli imputati di reati puniti con le pene più pesanti.

L'art. 2 del Decreto Legge prevede quanto segue:

1. *L'articolo 304 del codice di procedura penale è così modificato:*

a) nel comma 1, dopo la lettera c) è aggiunta la seguente: "c-bis) nel giudizio abbreviato, durante il tempo in cui l'udienza è sospesa o rinviata per taluno dei casi indicati nelle lettere a) e b) e durante la pendenza dei termini previsti dall'articolo 544, commi 2 e 3.";

b) il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. I termini previsti dall'articolo 303 possono essere altresì sospesi quando si procede per taluno dei reati indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), nel caso di dibattimenti o di giudizi abbreviati particolarmente complessi, durante il tempo in cui sono tenute le udienze o si delibera la sentenza nel giudizio di primo grado o nel giudizio sulle impugnazioni.";

c) nel comma 5, le parole: "Le disposizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1" sono sostituite dalle seguenti: "Le disposizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1, anche se riferite al giudizio abbreviato".

La *ratio* del citato art.2 è facilmente individuabile nella necessità (conseguente alla scelta operata con l'art.1 del D.L.) di estendere anche alla fase in cui si celebra il giudizio con il rito abbreviato le cause di sospensione dei termini di durata massima della custodia cautelare previste dall'articolo 304 del codice di procedura penale.

Esse sono, innanzitutto, quelle previste nel comma 1 dell'art. 304 Cpp, relative, cioè, a:

- sospensione o rinvio del dibattimento per impedimento dell'imputato o del suo difensore, ovvero su richiesta dell'uno o dell'altro (con esclusione di necessità derivanti da esigenze di acquisizione della prova o da concessione di termini a difesa);
- sospensione o rinvio del dibattimento a causa della mancata presentazione, dell'allontanamento o della mancata partecipazione di uno o più difensori che privino dell'assistenza uno o più imputati;
- pendenza dei termini per procedere alla stesura della motivazione della sentenza nei casi previsti dai commi 2 (sentenza non contestuale, con deposito non oltre il quindicesimo giorno dalla pronuncia) e 3 (sentenza particolarmente complessa per numero delle parti o numero e gravità delle imputazioni, con deposito non oltre il novantesimo giorno dalla pronuncia) dell'art. 544 C.p.p.

Altrettanto ragionevole, poi, è l'estensione al rito abbreviato (lett."b", comma 1 dell'art. 2 del D.L.) della possibilità di sospendere i termini previsti nell'art. 303 cpp, durante il tempo necessario alla celebrazione delle udienze ed alla deliberazione delle sentenze (anche nei giudizi sulle impugnazioni) nei casi di giudizi abbreviati particolarmente complessi, relativi ai reati più gravi e che destano maggiore allarme sociale specificatamente elencati nel comma 2, lett. "a" dell'art. 407 C.p.p..

Nessun particolare commento richiede, poi, la modifica del comma 5 dell'art. 304 cpp che logicamente estende al giudizio abbreviato la non applicabilità della sospensione dei termini di custodia cautelare (ex lett. "a" e "b" comma 1 art. 304 cpp) nei confronti dei coimputati ai quali i casi di sospensione non si riferiscono e che chiedono che si proceda nei loro confronti previa separazione dei processi.

L'art. 3 del Decreto Legge prevede quanto segue:

1. Nel comma 4 dell'articolo 13 della legge 16 dicembre 1999, n. 479, le parole: "di cui al comma 2" sono sostituite dalle seguenti: "di cui al comma 3".

A proposito di questa norma, si legge nella relazione ministeriale che accompagna il decreto: "Ulteriori ragioni di necessità ed urgenza rendono anche necessario un immediato intervento correttivo del quarto comma dell'articolo 13 della legge 16 dicembre 1999, n. 479 che, in tema di estensione anche alle procure speciali conferite prima della data di entrata in vigore della legge della nuova regola che consente che all'autenticazione di esse provveda anche il difensore, contiene un richiamo al secondo comma della norma certamente errato perché inconferente, laddove il richiamo esatto doveva essere riferito al terzo comma, come risulta inequivocabilmente anche dal tenore dei lavori parlamentari al riguardo."

La norma (art. 13) cui l'art.3 del D.L. si riferisce è la seguente, collocata nel capo IV ("Difensore") del Titolo III ("Modifiche a codice di procedura penale) della L. 16.12.99 n.479 :

1. Al comma 1 dell'articolo 100 del codice di procedura penale sono aggiunte, in fine, le parole: " dal difensore o da altra persona abilitata ".

2. Il comma 3 dell'articolo 78 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

3. Se la procura non è apposta in calce o a margine della dichiarazione di parte civile, ed è conferita nelle altre forme previste dall'articolo 100, commi 1 e 2, essa è depositata nella cancelleria o presentata in udienza unitamente alla dichiarazione di costituzione della parte civile >>.

3. Al comma 1 dell'articolo 122 del codice di procedura penale, dopo il primo periodo, è inserito il seguente: " Se la procura è rilasciata per scrittura privata al difensore, la sottoscrizione. può essere autenticata dal difensore medesimo".

4. La disposizione di cui al comma 2 si applica anche alle procure conferite prima della data di entrata in vigore della presente legge.

E' dunque corretta e spiegabile la modifica del comma 4, che estende alle procure conferite prima della entrata in vigore della L. 16.12.99 n.479 il modificato regime dell'art. 122 C.P.P. ("Procure speciali per determinati atti"). Si può anche comprendere il ricorso alla decretazione d'urgenza per questa modifica, al fine di rimuovere con urgenza incertezze interpretative tali da determinare conseguenze negative per un numero rilevante di parti private costituite nel processo penale; meno comprensibile, invece, è l'inserimento di tale modifica in un decreto legge che riguarda tutt'altra materia, la quale neppure indirettamente è toccata al regime delle procure speciali.

L'art. 4 del Decreto Legge prevede, infine, il regime transitorio :

1. *Le disposizioni contenute negli articoli 1 e 2 si applicano anche ai giudizi abbreviati in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, sempre che la custodia cautelare non abbia già perso efficacia.*

2. *Nei casi previsti dal comma 1, i termini stabiliti dall'articolo 1, comma 1, lettera b), decorrono dalla data dell'emissione dell'ordinanza con cui il giudice ha disposto il giudizio abbreviato o dalla data in cui ha avuto esecuzione la custodia cautelare, se successiva alla medesima ordinanza.*

Una siffatta scelta ben si giustifica con la necessità di rendere immediatamente applicabili ai giudizi abbreviati in corso le nuove disposizioni in tema di decorso dei termini di custodia cautelare; necessità tanto più logica ed evidente ove si consideri che i giudizi abbreviati in corso sono prevalentemente relativi ad indagini preliminari impostate dal pubblico ministero in vigenza del precedente regime, dunque senza poter prevedere le conseguenze che si sarebbero determinate sui tempi del “nuovo” giudizio abbreviato, ora condizionati dalle possibilità di sviluppi ed integrazioni probatorie.

La necessità di *“riequilibrare tempi e scansioni della custodia stessa ed evitare scarcerazioni per decorrenza dei termini incongrue ed ingiustificate in relazione allo svolgimento in concreto dei relativi processi”* e quella di fronteggiare una *situazione straordinaria*” determinata da “una recente modifica legislativa” **giustificano ampiamente il ricorso all’ intervento legislativo urgente ai sensi dell’articolo 77 della Costituzione.**

Va pure apprezzata, infine, la scelta del Governo di intervenire solo sui termini di fase della custodia cautelare nei giudizi abbreviati, senza modificare in alcun modo la durata complessiva degli stessi.

In conclusione, comunque, il Consiglio Superiore della Magistratura, nell’esprimere apprezzamento per il contenuto del Decreto Legge qui preso in esame, non può esimersi dal rilevare che esso, determinato anche dalla reazione della pubblica opinione a recenti clamorose scarcerazioni di imputati condannati a pesanti pene detentive e finanche all’ergastolo (peraltro, nessuno di essi lo era stato a seguito di giudizi abbreviati), affronta e risolve solo uno dei problemi connessi al tema della custodia cautelare degli imputati, quello, appunto, dei relativi termini nel giudizio abbreviato. Senza voler affrontare in questa sede l’intera problematica della custodia cautelare e del difficile equilibrio tra esigenze di sicurezza della società e garanzie dei singoli cittadini sottoposti al processo penale, non si può non rilevare che le stesse ragioni che il Governo pone a base del decreto 7.4.2000 n. 82 (imprevedibilità della durata del giudizio abbreviato conseguente alle più ampie possibilità di integrazioni e sviluppi istruttori) possono facilmente individuarsi anche a proposito della udienza preliminare e dei suoi tempi (anch’essi, ormai, imprevedibili): ci si intende riferire, in particolare, non solo al contenuto dei nuovi articoli 421 bis (in tema di “ordinanza per l’integrazione delle indagini”) e

422 c.p.p. (circa l' "attività di integrazione probatoria del giudice"), ma anche alle ipotesi di incidente probatorio che, a seguito della sentenza n.77/94 della Corte Costituzionale, può essere disposto anche nel corso della udienza, peraltro diventando praticamente "obbligatorio" su mera sollecitazione di parte, a seguito della Legge 7.8.97 n. 267. Si ravvisa la necessità, insomma, di meccanismi sensibili sul piano della decorrenza termini anche in relazione alla rafforzata aspettativa e possibilità di integrazioni probatorie ed alla eventualità di incidente probatorio **nel corso nell'udienza preliminare**. A tale fine, il Consiglio Superiore della Magistratura non pensa certo ad un passaggio di fase collegato alla mera formulazione della richiesta di rinvio a giudizio, quanto piuttosto a meccanismi da attivarsi nel caso concreto, ad esempio, secondo il possibile modello della sospensione dei termini di custodia cautelare, tendenzialmente nella prospettiva delineata al 2° comma dell'art. 304 c.p.p.

Resta aperta, comunque, la necessità di un'ampia e meditata rivisitazione della materia, che tenga conto, peraltro, del diritto degli imputati alla ragionevole durata del processo (principio, ormai, di rilevanza costituzionale e, comunque, internazionalmente riconosciuto).

Il Consiglio Superiore della magistratura, consapevole che la soluzione dei problemi della durata dei processi ed, in particolare, del protrarsi della custodia cautelare in carcere così come della decorrenza dei relativi termini (che spesso determina la scarcerazione di persone pericolose) non può derivare unicamente dal tipo di soluzione legislativa adottata, si impegna ad intensificare, nell'ambito delle proprie competenze, l'analisi della situazione e ad individuare gli ulteriori rimedi possibili.