CAMERA DEI DEPUTATI N. 961-A

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO AFFARI DI GIUSTIZIA)

RELATORE **SCALFARO**, *per la maggioranza*
CAPALOZZA, *Relatore di minoranza*

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori BERLINGUER, MANCINELLI, RIZZO DOMENICO, MERLIN LINA, LANZETTA, ADINOLFI, PALUMBO GIUSEPPINA, PICCHIOTTI, CAVALLERA, TAMBURRANO, FABBRI, TAMBARIN, MARIOTTI, CERMIGNANI e CASADEI

APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 9 dicembre 1949 (Stampato n. 531)

Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 10 dicembre 1949

—

Soppressione dell'articolo 16 del Codice di procedura penale

Presentata alla Presidenza il 19 giugno 1952

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La Commissione Giustizia ha esaminato la proposta di legge del senatore Berlinguer ed altri approvata dal Senato nella seduta del 9 dicembre 1949 ed ha ritenuto, a maggioranza, di esprimere parere contrario.

Si tratta della soppressione dell'articolo 16 del codice di procedura penale cui vennero aggiunte in seguito le modifiche agli articoli 240 e 256 dello stesso codice.

Tutto ciò viene motivato nella relazione del presentatore tra l'altro affermando che: « ancora oggi sopravvive questa infame norma che, ad arbitrio del potere esecutivo, può coprire con l'impunità i colpevoli dei delitti di qualunque specie, compreso l'omicidio, delitti dolosi, preterintenzionali, colposi o reati di natura contravvenzionale ».

Nella relazione della Commissione si legge inoltre che nel caso dell'articolo 16 del codice

di procedura penale si tratta di norme « che contrastano nettamente coi concetti ispiratori di ogni regime democratico e che troppo aspramente rispecchiano la mentalità dominante nel periodo fascista ».

La maggioranza della Commissione non condivide questa impostazione.

Fuori dubbio che l'articolo 16 costituisce una ipotesi di autorizzazione a procedere per reati commessi in servizio di polizia:

« ART. 16. – *Autorizzazione a procedere per reati commessi in servizio di polizia.* — Non si procede senza autorizzazione del Ministro della giustizia contro gli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria (221) o contro i militari in servizio di pubblica sicurezza, per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica.

La stessa norma si applica alle persone che legalmente richieste hanno prestato assistenza.

L'autorizzazione è necessaria per procedere tanto contro chi ha compiuto il fatto, quanto contro chi ha dato l'ordine di compierlo ».

Il procedimento penale in queste ipotesi « deve » iniziarsi, ma non può proseguirsi senza l'autorizzazione. Si tratta quindi di una condizione di proseguibilità dell'azione penale che si risolve in condizione di punibilità del fatto.

Ora l'articolo 16 ha un solo intento: togliere la spada di Damocle del processo che può iniziarsi per una denunzia qualsiasi, anche anonima e che (anche qualora terminasse in istruttoria) rappresenta sempre una preoccupazione tale da rendere perplesso, da sconcertare chi ha un compito così grave quale quello da tutelare l'ordine pubblico; compito che molto sovente comporta una vita di grave pericolo.

Proprio nell'attuale periodo storico, coloro che sono preposti alla difesa della sicurezza interna dello Stato e a quella dei cittadini si sono trovati non solo alle prese con delinquenti comuni, ma impegnati ad affrontare e sedare tumulti, in conflitti sanguinosi contro bande armate.

Il numero elevato di coloro che vi hanno lasciato la vita denunzia l'asprezza di questi veri combattimenti e la gravità del pericolo che sovrasterebbe lo Stato senza una efficace e forte difesa. Come si è tributato onore a chi sacrificò la vita per la difesa della libertà e dell'ordine nella Patria, così a coloro che mettono a repentaglio la propria esistenza per adempiere un così alto dovere, è dovuta una particolare considerazione.

Perché se alle già forti preoccupazioni che si presentano a chi deve affrontare tali pericoli, si aggiunge il timore di un processo che quasi certamente finirebbe per celebrarsi, è lecito chiedersi se per questa via non si giunga a disaminare il coraggio e la fermezza indispensabili, ed insinuare piuttosto il calcolo freddo che tiene lontano da ogni situazione pericolosa, fino a ingenerare nelle forze avverse una ancora maggiore tracotanza.

Non si tratta di sancire impunità alcuna, ma di porre una garanzia per chi deve affrontare i più gravi pericoli, affinché il comportamento di costoro non venga valutato come quello del privato che usa armi in una rissa, cadendo sotto una immediata presunzione di colpevolezza, ma venga vagliato dal Ministro della giustizia prima di farne oggetto di un normale processo.

Si vuole la soppressione dell'articolo 16 perché si teme l'arbitrio di un Ministro la cui attività è continuamente controllata dal Parlamento, e non si teme il ben più probabile arbitrio di denunzianti che sempre possono mettere in moto una procedura giudiziaria con denunzie anche tendenziose, infondate, faziose ma non per questo non idonee a determinare le evidenti noie che subito scaturiscono per chiunque assuma la posizione di accusato.

Né vale osservare che la Magistratura può archiviare le denunzie per manifesta infondatezza o che è possibile procedere per calunnia contro chi presentasse denunzie false, poiché rimane certo un fatto: in periodo storico tanto sovente agitato ogni qualvolta la forza pubblica fu costretta a intervenire per difendere con la forza dello Stato la libertà dei cittadini contro la violenza delle fazioni, si è scatenata da una certa parte politica l'accusa di violenza contro le forze dell'ordine che furono perfino accusate di delitto.

Il problema è perciò anzitutto politico. Non si può in alcun modo indebolire la necessaria forza di chi deve rimanere preposto all'ordine pubblico sottoponendolo a pericolo continuo di procedure, di istruttorie, di interrogatori. Gli uomini cui si chiede di portare responsabilità, sopportare rischi, incontrare pericoli, non possono agire con il continuo spettro di vedere la propria attività ritenuta reato. Che così avverrebbe lo dimostra l'attuale situazione politica: oggi si protesta contro qualsiasi intervento della polizia; si ritiene sempre intervento illecito, anticostituzionale, fazioso, arbitrario. Il regime democratico non può indebolirsi per la falsa

paura, per l'illogico timore del ricatto continuo determinato da una costante accusa di essere regime antidemocratico. L'importante è che la forza dello Stato democratico si attui senza calpestare i diritti dei cittadini e che tali diritti possano manifestarsi nel reciproco rispetto e nella concorde osservanza della maestà della legge.

Ora non si dica che l'autorizzazione è lasciata all'arbitrio del Ministro, perché ben diversa è l'attività e la responsabilità del Ministro nel regime dittatoriale e in quello democratico. Nel primo caso il Ministro autorizza o non, e non vi è strada aperta per contestare il suo operato; nel secondo caso tutto l'operato del Ministro è soggetto a controllo. Basterebbe presentare davanti a un ramo del Parlamento una mozione relativa alla mancata concessione di una autorizzazione a procedere di tal genere e ottenere su questa mozione una maggioranza contraria al comportamento del Ministro, per costringere il Ministro stesso a dimettersi.

Non si parli quindi di lesioni ai sacri princìpi della libertà o ai canoni costituzionali.

La Costituzione, i princìpi giuridici sono intatti e d'altra parte si impedisce che, sopprimendo una norma, si apra il varco ad ogni possibile abuso con le evidenti ripercussioni negative e dannose per l'ordine pubblico.

Per questi motivi la maggioranza della Commissione confida che la Camera voglia respingere la proposta di legge in esame.

SCALFARO, *Relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Può dirsi pacifico ed incontestabile che l'articolo 16 del codice di procedura penale, il quale richiede l'autorizzazione del Ministro Guardasigilli per la proseguibilità dell'azione penale contro imputati di fatti commessi in servizio di polizia, sia legato alla concezione tipicamente totalitaria dello Stato fascista. Lo provano i lavori preparatori della tuttora vigente legislazione processuale penale.

La relazione sul progetto preliminare del codice di procedura penale, pag. 10, reca: « Non si può sperare che gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza e della forza pubblica adempiano ai loro doveri con la necessaria prontezza ed energia, se la legge non li solleva dalla preoccupazione di andare soggetti ad un procedimento penale ogni qual volta nell'esercizio di quelle funzioni accada loro di compiere un fatto che la legge astrattamente prevede come reato. Non bastano le disposizioni sulla legittima difesa, sullo stato di necessità, ecc.; occorre eliminare anche l'ansia e la molestia del processo, nei casi in cui risulti evidente la legittimità dell'azione ». E la relazione sul progetto definitivo, pag. 8: « Su questa disposizione si sono avute osservazioni determinate, da un lato, dalla tendenza, propria della magistratura, di respingere tutto ciò che può sembrare limitazione dei suoi poteri, dall'altro, da vecchie tendenze ideologiche, per le quali le armi dovrebbero essere date alla polizia soltanto a scopo di innocua ostentazione e non mai per essere usate, occorrendo, contro i ribelli ed i malviventi. Ma in verità il concetto dello Stato fascista importa che nessun organo del medesimo possa ritenersi svincolato dalla soggezione agli interessi pubblici fondamentali, che sono riconosciuti e tutelati dalla azione superiore governativa. Non si tratta di una arbitraria ingerenza dell'amministrazione nella funzione giurisdizionale, ma di un potere, riconosciuto previamente e in modo generale, per legge, al Governo, come supremo rappresentante dello Stato, di decidere, se, nei singoli casi, sia da procedersi o meno ». La relazione al re, n. 7, infine: « Quegli aberranti criteri politici, fortunatamente superati, chè portarono in un tempo non lontano a professare il principio che le armi sono date alla polizia per non essere usate se non in caso di legittima difesa personale, sono ripullulati anche in questa ultima fase della riforma penale, tanto è difficile sradicare dalla mente vecchi pregiudizi assorbiti con le dottrine democratico-liberali. Questo sistema assurdo che, indebolendo l'autorità dello Stato, incoraggia e tutela i facinorosi, deve assolutamente cessare. Non solo l'uso legittimo delle armi, da parte della forza pubblica, non deve essere punito (e a ciò provvede il codice penale), ma neppure deve dar luogo a procedimento penale, ed è perciò che il codice di procedura penale esige l'autorizzazione a procedere ».

In conformità coi nuovi principi della Costituzione democratica, venne presentata di nanzi al Senato la proposta di legge per la abrogazione dell'articolo 16 da parte dei senatori Berlinguer ed altri

Il 9 dicembre 1949, il Senato in Assemblea approvava la proposta Berlinguer, modificando contemporaneamente gli articoli 240 e 256 del codice di procedura penale, con una discussione telegrafica e con l'accordo di tutti i settori. Il senatore Proli, comunista, rinunciò a parlare « avendo saputo per bocca del Ministro Grassi della esistente unanimità dei consensi »; il relatore senatore Boeri, repubblicano, ne seguì l'esempio; il rappresentante del Governo, il sottosegretario alla Giustizia onorevole Cassiani, democristiano, pregò puramente e semplicemente il Senato di approvare il provvedimento. Nella relazione della Commissione senatoriale è detto: « Tipica espressione della mentalità fascista, la norma muove dal concetto che il giudizio sulla necessità o meno di usare le armi nei servizi di polizia implichi una valutazione politica estranea alla competenza della autorità giudiziaria; essa contrasta nettamente con la nostra tradizione giuridica, ferma nell'escludere ogni intervento del potere esecutivo nell'esercizio della funzione giurisdizionale ».

A distanza di oltre due anni e mezzo, non solo l'articolo 16 del codice di procedura penale è rimasto operante, malgrado il suo atto di nascita e la sua iniquità sostanziale, ma la maggioranza della Commissione di giustizia si è espressa contro la sua

abrogazione! E ciò quantunque essa fosse stata solennemente richiesta al punto 2° della mozione risolutiva del Congresso Nazionale Giuridico Forense del 1947 tenutosi a Firenze.

Inoltre, nel frattempo, è stato pubblicato il progetto preliminare del codice di procedura penale, il quale mantiene l'articolo 16, con una semplice modificazione di dettaglio e tenta, con un richiamo storico tutt'altro che pertinente, di negare l'origine fascista della disposizione. Si legge, infatti, nella relazione che « la Commissione considerò che prima del codice del 1930 vi fu il decreto legislativo luogotenenziale 10 dicembre 1917, n. 1952, che fu suggerito al legislatore del tempo dalle condizioni particolari dell'ordine pubblico, turbato allora dalla frequenza delle diserzioni e dai numerosi disertori datisi alla macchia, contro i quali le forze di polizia erano costrette a continui interventi in situazioni gravi da superare con prontezza di decisione ».

Il richiamo, però, è del tutto pretestuoso. In primo luogo perché quel decreto aveva un carattere affatto temporaneo e doveva avere ed ha avuto valore ed efficacia fino a sei mesi dopo la cessazione delle ostilità;. ed aveva un carattere affatto eccezionale, perché era diretto (come è riconosciuto nella ridetta relazione) contro il preoccupante fenomeno delle diserzioni conseguenti a Caporetto. In secondo luogo, perché, secondo il decreto del 1917, l'organo cui era demandata l'autorizzazione non era il capo di un dicastero, come è stabilito nell'articolo 16 del codice di procedura penale, o, come è nel progetto, il procuratore generale della Corte di cassazione, cioè colui che è ritenuto il rappresentante più elevato del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria, bensì una commissione speciale, che dava una notevole garanzia di obiettività, sedente, sì, presso il Ministero di grazia e giustizia, ma composta dal procuratore generale della corte di appello di Roma, presidente, da un consigliere di Stato, da un rappresentante dell'avvocatura dello Stato, da un generale dell'esercito, nominati dal ministro di grazia e giustizia. Senza dire quanto sia assurdo l'attribuire, come fa il progetto, ad un organo che sta a difesa della legge, qual'è il procuratore della Corte di cassazione, suprema regolatrice del puro diritto, il compito di derogare all'applicazione della legge, e di derogarvi per motivi di opportunità, per motivi di fatto, con criterio del tutto discrezionale!

Ma gli è che la maggioranza della Commissione non ha voluto ripiegare neppure su questa modificazione, irrigidendosi sul puro e semplice mantenimento del testo fascista in vigore (1).

Questi sono i motivi e le considerazioni per cui la minoranza della vostra Commissione raccomanda vivamente e pressantemente alla Camera l'accoglimento della proposta secondo il testo del Senato.

CAPALOZZA, *Relatore di minoranza.*

(1) È opportuno qui ricordare, ad evitare equivoci, che non sussiste la garanzia dell'autorizzazione, allorché si tratta di abuso di autorità verso detenuti ed arrestati per strappare una confessione o per altro motivo (articolo 608 del Codice penale). Cfr.: Manzini, *Trattato di diritto processuale italiano*, Vol. IV, Torino, 1949, pag. 132.; *Relazione al re*, n. 7, secondo cui non ha ragione di essere « la preoccupazione della Commissione parlamentare, che la disposizione in esame, la quale parla di mezzi di coazione fisica, possa estendersi ai casi di maltrattamenti di detenuti o di sevizie inflitte a cittadini. Se simili fatti sono commessi dal pubblico ufficiale con abuso delle proprie funzioni, non sono compiuti in servizio come esige l'articolo 16; se accadono, invece, in servizio non v'è alcuna ragione di accennarli, perché la coazione fisica può essere evidentemente necessaria anche per ridurre al dovere detenuti o cittadini che si ribellano all'autorità ». E mette conto ricordare, altresì, che la necessità dell'autorizzazione è esclusa, allorché si tratta di fatti commessi per motivi fascisti o avvalendosi della situazione politica creata dal fascismo: così in base all'articolo 42 del decreto luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159, la Cassazione 27 marzo1946, n. 341, in « Giur. Compl. Corte Cass. Pen. », 1946, I, 568.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 16 del Codice di procedura penale è soppresso.

ART. 2.

Gli articoli 240 e 256 del Codice di procedura penale sono modificati come segue:

ART. 240. – *Divieto d'arresto in determinate circostanze.* — « L'arresto senza ordine o mandato della autorità giudiziaria non è ammesso quando, tenuto conto delle circostanze del fatto, appare che questo venne compiuto nell'adempimento di un dovere, nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero nell'uso legittimo delle armi.

« Se l'arresto è avvenuto deve disporsi la liberazione anche da parte dell'ufficiale che lo ha eseguito o di quello al quale l'arrestato è presentato, appena constatate le dette condizioni ».

ART. 256. – *Divieto del mandato di cattura in determinate circostanze.* — « Non deve emettersi il mandato di cattura in alcun caso, quando appare che il fatto venne compiuto nell'adempimento di un dovere, nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero nell'uso legittimo delle armi. Se il mandato è stato emesso, deve essere revocato con ordinanza, appena risultino le dette condizioni ».