

(N. 685-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONI 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 garanzia dell'inviolabilità della libertà personale e del domicilio
in attuazione degli articoli 13 e 14 della Costituzione della Repubblica italiana.

RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Col disegno di legge sottoposto al nostro esame gli onorevoli senatori proponenti intendono « tradurre in norme concrete una serie di solenni principi stabiliti nella Costituzione della Repubblica ».

È innegabile che l'attuazione dei principi della Costituzione importi una revisione della legislazione penale e delle leggi di polizia: sia per eliminarne taluni aspetti che potrebbero apparire tuttora di carattere fascista, sia per dettare norme meglio rispondenti alla coscienza democratica.

Noi pensiamo che sarebbe stato preferibile provvedere in sede di riforma sistematica e della legislazione penale, e delle leggi di polizia: ma è giusto che si faccia, per intanto, quel che appare urgente, dal momento che sarebbe troppo lunga l'attesa.

Consentiamo, dunque, nell'intento: ma non crediamo che si possano condividere, o accettare senza riserve, le considerazioni affacciate dagli onorevoli proponenti a giustificazione della loro richiesta.

Le quali considerazioni tendono a screditare l'esercizio dei pubblici poteri, assumendo che taluni avvenimenti della vita italiana debbano considerarsi effetto « dell'influenza decisiva di un determinato indirizzo politico più volte denunciato in Parlamento »: e in tal modo identificando casi particolari con fatti clamorosi di ispirazione politica, si viene a generalizzare e — con manifesto arbitrio — a confondere l'azione della Polizia con la funzione della Magistratura.

Non è in una relazione che si possono compiutamente svolgere i motivi di un immanicabile dibattito: crediamo che basti enunciarli, come siamo per fare, con pochi cenni, sufficienti, però, a delineare nettamente i punti di dissenso che spiegano e giustificano una diversa formulazione delle norme positive.

Dobbiamo, però, innanzi tutto, dichiarare fermanente la nostra opinione: che nel dettare le norme invocate ha da tenersi bene in mente che esse non debbono venir congegnate in modo che consenta di inceppare l'azione degli agenti della forza pubblica: occorre, bensì, che i cittadini siano garantiti nella loro libertà, ma questo non deve costituire un ostacolo all'esercizio di una funzione senza la quale sarebbe compromessa la sicurezza della vita civile.

Nè deve considerarsi soltanto, codesta garanzia, nel riflesso politico: occorre tener di mira anche la delinquenza comune, al fine di evitare che una eccessiva sollecitudine per le garanzie delle civiche libertà, possa aiutare i comuni malfattori a sottrarsi ai rigori della legge, poichè le norme positive non possono contenere distinzioni tra l'una e l'altra sfera di violazioni della legge.

È noto a tutti che troppo spesso, nei reati comuni, si è dovuto deplorare che una iniziale oscitanza degli agenti di polizia abbia permesso ai delinquenti di far disperdere tracce e dileguare indizi che, tempestivamente accertati, avrebbero portato alla scoperta degli autori.

Bisogna, quindi, stare in guardia dal grave e concreto pericolo che da norme ispirate prevalentemente — se non unicamente — da preoccupazioni di carattere politico, i comuni delinquenti riescano a trarre vantaggio, e si potrebbe dire protezione, fino al punto da eludere le investigazioni, oltre che le misure di sicurezza.

Non si vuole che la Polizia si arroghi una sconfinata libertà: ma non si può neanche pretendere di vincolarne l'azione a tal segno da renderla inutile, o vana perchè troppo tardiva.

E nemmeno si può consentire nel severo (e anche in questo caso troppo generalizzato e

arbitrario) giudizio che gli onorevoli proponenti esprimono a carico di magistrati o funzionari, in quanto sembra che si vogliano considerare i primi deliberatamente maldisposti nell'applicazione dei principi costituzionali, e i secondi incoraggiati a tenerli in non cale dalla indifferenza, se non pure dalla condiscendenza, del potere politico: onde si fanno ad invocare rigorose sanzioni a carico dei pubblici ufficiali che apparissero poco rispettosi del sistema escogitato dai predetti onorevoli proponenti.

Ma essi non tengono conto di un'altra, e non meno essenziale, esigenza: vale a dire che il funzionario debba sentirsi anche esso al riparo delle garanzie dovutegli, senza le quali la sua autorità sarebbe incerta, e troppo spesso gli potrebbe accadere di rimaner perplesso di fronte all'adempimento del suo dovere: il che potrebbe altresì, in coscienze men ferme, far preferire alla azione l'inertia, meno irta di responsabilità, quando non costituisca per se stessa una colpa.

In altre parole: noi pensiamo che sia sommamente giusto insorgere contro « funzionari che osano attentare ai fondamentali diritti dei cittadini »; ma riteniamo altrettanto giusto che i cittadini si sentano tutelati dagli attentati alla loro sicurezza da parte di altri cittadini.

Gli onorevoli proponenti affermano che si « impone una energica e chiara legislazione »: noi riteniamo che basti che sia « chiara » senza particolari caratteri di energia, di quasi minacciosa intonazione, verso magistrati e funzionari; ogni legislazione « chiara » si presta per se stessa alla « energica » applicazione: ed è quanto basta.

Il senso di queste osservazioni critiche, risulterà più evidente dall'esame degli articoli, quali si leggono nel disegno di legge.

Art. 1. — Nessuna difficoltà si oppone al proposito di « tradurre in concreto precetto legislativo il secondo e terzo comma dell'articolo 13 della Carta Costituzionale ». Pertanto salva — eventualmente — una più tecnica « formulazione », nulla da obiettare al primo e secondo comma dell'articolo primo.

Ma a questo punto i proponenti muovono un deciso attacco al « *malfamato antiggiuridico istituto del "fermo"* ».

In verità, non sappiamo scorgere quel che può essere di *antigiuridico* in un istituto che trae vita da una legge, fino a quando la legge è in vigore. Che sia poi, *malfamato*, è altro discorso, e nel campo dell'opinabile. Non si vuole, in linea di massima, escludere che possano essersi lamentati degli « *abusi* »: ma questo non basta a squalificare un istituto, il cui « *uso* » ragionevole, nei confini della legge, è scevro da pericoli apprezzabili, nè autorizza la eccessiva conclusione che « *praticamente tutti i cittadini italiani sono esposti oggi, NORMALMENTE, ad arbitrarie e irresponsabili violazioni di legge* ».

Non consentiamo nell'opinione che il fermo sia incompatibile con la Costituzione. Nei limiti prescritti dai principi della Carta, il fermo è un provvedimento di Polizia perfettamente legittimo.

Nè si comprende il motivo che induce i proponenti del disegno di legge a negare che la disposizione dell'articolo 1 del regio decreto-legge 31 gennaio 1944 (in relazione all'articolo 238 del Codice di procedura penale) rientri nei casi di « *necessità e urgenza* » previsti dall'articolo 13 della Costituzione.

Ma è appunto nell'ipotesi di trascorsa flagranza che la legge sopperisce al divieto dell'arresto con l'istituto del « fermo »: il quale tende a impedire che l'indiziato si dilegui: il che gli sarebbe facilitato dalla mora. Senza dire che gli agenti della Polizia non hanno sempre a portata di mano un magistrato che provveda tempestivamente: cioè prima che il suo ordine sia praticamente inefficace.

Nè si può supplire sempre con una « *adeguata vigilanza* » della Polizia: se non altro, perchè non sempre la Polizia dispone di mezzi sufficienti per il servizio.

Sul comma IV, osserviamo che non sempre è agevole l'*immediata* traduzione dell'arrestato nel più vicino carcere: basterà prescrivere che la traduzione avvenga senza ingiustificato ritardo. E occorre rendere obbligatorio, non già *eventuale*, il sommario interrogatorio da parte degli agenti. Il più delle volte, l'omissione dell'interrogatorio istantaneo, darebbe all'indiziato tempo e modo di riaversi dalla prima sorpresa, agevolandogli l'inganno.

Non crediamo, infine, che sia nemmeno lontanamente pensabile, in uno Stato dai poteri

organizzati, l'introduzione di una norma quale si legge nell'ultimo comma dell'articolo 1.

Basta figurarsi, ad esempio, un custode di carcere mandamentale nel caso previsto, per respingere, senza indugio, cotale disposizione.

Art. 2. — La norma del primo comma è, forse, superflua. S'intende bene che l'Autorità giudiziaria, appena conosciuto il caso di detenzione illegale, deve provvedere a farla cessare. Ma il giudizio sulla legalità importa un esame del merito, presupposto del provvedimento.

Nel secondo comma si prevedono le sanzioni a carico dei responsabili della « *detenzione illegale* ». Bisogna essere più cauti e più chiari: soltanto nel caso di manifesto *arbitrio*, vale a dire di malafede, del funzionario nel procedere all'arresto, si può ammettere la punizione: ma questo caso rientra nella norma generale, e non richiede, quindi, una particolare sanzione.

L'errore non importa, per se stesso, causa di punibilità.

Art. 3. — Sarà opportuno evitare che una soverchia rapidità renda insufficienti o praticamente inattuabili le norme ivi contenute.

Art. 4. — Non si può accettare la limitazione enunciata nel secondo comma: non è soltanto la gravità del reato che impone le immediate indagini: importa, anche nei casi di reati di non eccezionale gravità, che non sia elusa la giustizia. Può accadere che la mancanza di tempestiva perquisizione renda inutile ogni ulteriore indagine.

Per il comma IV vale quanto detto innanzi, in ordine alle cause di punibilità del funzionario.

Sull'ultimo comma, si osserva che la norma può essere praticamente inattuabile, senza aggiungere che potrebbe cagionare enorme fastidio ai cittadini estranei al fatto.

Art. 5. — Non è possibile limitare a soli venti giorni il termine della custodia preventiva nei provvedimenti di competenza del pretore. Per difficoltà d'istruzione, il termine può essere insufficiente, anche perchè può apparire, in corso di istruzione, qualche circostanza che attribuisca il reato a competenza superiore.

Artt. 6, 7 e 8. — Si tratta di stabilire la sufficienza dei termini e di decidere in qual modo, e con quali cautele, deve essere regolata la escarcerazione.

Artt. 9, 10 e 11. — È discutibile il principio, in condizioni di normalità, della escarcerazione in pendenza di giudizio, nei casi in cui non è ammessa la libertà provvisoria.

Artt. 12, 13, 14, 15 e 16. — Si tratta di formulare gli articoli.

Art. 17. — Si regola la competenza, con esclusione di quella pretoriale.

Art. 18. — L'abrogazione di norme sancite nel Codice penale o in altre leggi, dipende dalla approvazione di nuove norme, e quindi è da regolare in conseguenza delle decisioni sugli articoli del proposto disegno di legge.

DE PIETRO, *relatore per la maggioranza.*

RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Le considerazioni esposte nella relazione di maggioranza a conforto del suo dissenso su talune sostanziali formulazioni giuridiche della proposta di legge, non sono sufficienti a modificare il nostro giudizio favorevole non solo alle linee fondamentali di diritto ma anche alle singole e specifiche disposizioni legislative, a parte alcune particolarità emendabili di stesura e la possibilità di lievi e concordi correzioni di termini.

Si è detto, nella relazione di maggioranza, che l'attuazione dei principi della Costituzione della Repubblica Italiana deve importare una revisione — a parere nostro la più sollecitata possibile — della legislazione penale e delle leggi di Polizia vigenti ma la lettura della relazione di maggioranza ci dimostra che tale attuazione viene, in concreto, denegata coll'oporsi ai punti sostanziali della proposta, specie nel tema della libertà del cittadino, che più la caratterizzano.

Secondo l'opinione, sia pure autorevole, della suddetta relazione, preoccupazioni di natura politica — dando alla frase il senso più ristretto — avrebbero non solamente determinato la sostanza ed i confini della proposta ma perfino il preambolo e la forma enunciativa onde apparirebbe chiaro il disegno dei proponenti di risolvere un problema costituzionale solamente sotto l'accennato riflesso politico, tenendo in non cale altre non meno importanti ragioni di ordine penale comune: ne conseguirebbe, secondo la relazione di maggioranza, che la proposta, nella sua ampiezza, sarebbe di insperato giovamento alla delinquenza comune ponendo l'Autorità — in specie quella di Polizia e quella Giudiziaria — in condizione di non potere efficacemente reprimere, perseguire e prevenire le manifestazioni di tale delinquenza.

Il rilievo non è accettabile: i principi Costituzionali basilari, che si vogliono tradotti in legge concreta ed operante mediante la revisione legislativa delle norme vigenti penali e di Polizia, valgono *erga omnes*, qualsiasi natura distingua l'atto, contrario alla legge, posto in essere.

Se da una parte, anche nei confronti della delinquenza comune, talune spiccate esigenze di tutela contro l'abuso e lo strapotere poliziesco sono sorte per effetto di aperte ripetute violazioni delle norme costituzionali e dei diritti primordiali del cittadino, non vi è dubbio — alla sola lettura della cronaca quotidiana — che tali violazioni sono state e sono più intense e numerose nel settore cosiddetto politico là dove il soggetto è animato da motivi non disonoranti e spesso nobili ed elevati.

Il maggior rilievo dato dai proponenti alle offese alla libertà politica non esclude affatto che in ogni ramo della azione umana e sociale la libertà debba essere degnamente e validamente tutelata e protetta.

Inoltre riteniamo che le norme proposte non impediscano di certo al funzionario, tutore della legge, di esercire, con più che sufficiente capacità esecutiva, il proprio ministero e che, comunque, tale ministero mai debba infrangere i canoni fondamentali del diritto del cittadino anche se il loro rispetto scrupoloso possa talora costringere il funzionario ad una estrema diligenza e cura nell'espletamento del suo compito.

In fondo si tratta di porre due pesi su due piatti di una bilancia immaginaria: in uno l'attuazione delle mansioni spettanti al potere di Polizia ed a quello Giudiziario, nell'altro il diritto all'ossequio costituzionale. Noi pensiamo che il secondo peso, anche se si potranno verificare — nei primi tempi di vita della leg-

ge proposta — emendabili e temporanee di sfunzioni, debba prevalere sul primo e si possa aprire, per il Paese, un nuovo periodo di vita costituzionale nel quale, finalmente, il rispetto del diritto del cittadino possa divenire anche legge morale da tutti seguita.

Tale opinione, dettata da saggia giustizia, è quella che, secondo il nostro convincimento, anima la proposta di legge in esame e che ci impedisce di accogliere un rilievo che nella relazione di maggioranza viene espresso *apertis verbis* od indirettamente nelle pieghe della critica generale: che cioè l'inefficienza dei mezzi della Polizia e l'ostacolo realistico che si oppongono all'attuazione di quelle norme della proposta che riflettono i doveri della Polizia, come ad esempio l'articolo 1 in tema di obblighi circa la compilazione e la consegna dei verbali e le operazioni iniziali di Polizia giudiziaria in punto della traduzione ed interrogatorio dell'arrestato.

Non possiamo di certo seguire la relazione di maggioranza su tale strada. Se le forze della Polizia sono insufficienti a compiere quanto viene dalla legge loro demandato, a tutela non solo dell'ordine pubblico ma anche del cittadino inquisito, per povertà di mezzi, si aumentino quest'ultimi, mutando o correggendo le impostazioni di bilancio nazionale, di quel bilancio che tali mezzi non vuol consentire o, meglio ancora, si concedano alla Polizia giudiziaria buona parte di quegli strumenti e di quei fondi che sono ora usati per la trasformazione concreta delle forze di Polizia in forze belliche.

Così pure — sempre in tema dell'articolo 10 della proposta di legge — alla osservazione circa la pratica impossibilità della « presenza » di un magistrato che costantemente possa provvedere, e tempestivamente, alla liberazione dell'arrestato od alla conferma dell'arresto, si può facilmente obiettare che aumentando il numero dei magistrati preposti si potrà dare un dispiacere agli onorevoli ministri del Bilancio e del Tesoro ma si risolverà un acuto problema di inefficienza giudiziaria, che è problema di adeguamento costituzionale e di libertà civile.

Dato il restrittivo — a nostro avviso — criterio della relazione di maggioranza, nei confronti della tutela della libertà personale, non ci meraviglia che la proposta della abo-

lizione del « fermo di Polizia » sollevi la più forte opposizione.

Siamo nettamente del parere che l'istituto del « fermo di Polizia » — alla luce di questi ultimi anni della storia del diritto italiano — rappresenti uno degli aspetti più rilevanti del processo di crescente restrizione della sfera di azione nella quale agisce la libertà individuale, aspetto che contraddistingue le tappe del diritto positivo in tema dei diritti della persona. Mentre la Costituzione — che di tale processo coercitivo dovrebbe essere la fine — ha creato il triplice crisma della « eccezionalità », « necessità » ed « urgenza » per l'adozione di un provvedimento provvisorio incidente sulla libertà personale, nella pratica perdura il noto indirizzo direttivo politico del tempo e dell'ambiente in cui incubò e vide la luce il Codice del 1930, indirizzo che le leggi in vigore non debellano certamente alle radici.

Non potevano di sicuro i proponenti dimenticare le fattispecie concrete di violazioni costituzionali che militano contro l'istituto del fermo di Polizia, sia per la gravità di esse che per la plurima abbondanza del loro avverarsi. Ma anche in linea di principio e non solo di esperienza, tale istituto deve essere cancellato dal diritto e dalla procedura penale italiana, indipendentemente dall'avverarsi e dal numero delle predette violazioni.

A favore della tesi dei proponenti sull'argomento del fermo di Polizia, occorre osservare che la stessa relazione di maggioranza ammette una deficienza e scarsità di vigilanza da parte della Autorità giudiziaria, dovute, sia pure, non già a mancanza del senso del dovere e del mandato, ma ad insufficienze di organico, il che dimostra che quella funzione di controllo, che dovrebbe costituire la effettiva garanzia contro l'abuso di un istituto, che di sua natura l'abuso consente e rende possibile, non è di fatto efficace.

Occorre, a parere nostro, non dimenticare inoltre che la condizione di permissibilità del fermo non è solamente quella derivante dai « gravi indizi di reato per il quale sia obbligatorio il mandato di cattura » o dal « fondato sospetto di fuga ». La legge vigente aggiunge la ipotesi del fermo delle « persone la cui condotta appaia particolarmente pericolosa per l'ordine sociale e la sicurezza pubblica ».

Non vi è, in verità, disposizione di legge vessatoria e distruggitrice della libertà primordiale dell'uomo — il discontro nella realtà non è difficile — che non ridondi di tali termini, di tali aggettivi, di tali verbosità di dizione legislativa.

La legge vigente — articoli 238 e 238-bis del Codice di procedura penale — appunto colla ampiezza e genericità della stesura, colla possibilità di una ancor maggiore ampiezza e genericità di interpretazione concreta da parte degli organi di Polizia giudiziaria, offre adito — e per ciò solo sarebbe contrastante colla norma costituzionale — ad abusi volontari ed involontari che, al momento, non ci interessa elencare e classificare poichè ci interessa soprattutto la formulazione di una legge che salvaguardi e sancisca il pieno diritto alla libertà civile, nel quadro della carta statutaria.

E ci sia permesso di ripetere, ancora una volta, all'uniscono con i proponenti la legge in discussione, che nei Codici di rito e di merito, nelle leggi aggiuntive o chiarificative o sistematiche, in qualunque disposizione, avente effetto giuridico ed esecutivo, promanante da competente Autorità, i termini, le formulazioni e la dizione, infine, devono essere tali da impedire che le loro interpretazioni ed applicazioni siano lasciate all'estremo libito di un funzionario del potere esecutivo anche se l'abuso determini di poi la giusta sanzione.

I disposti di legge vigenti, apportano una non sostanziale modifica alle precedenti disposizioni (1930) e denotano la permanenza di un costume, di un modo tipico di concezione di tale libertà. Non a caso vengono spesso illustrati e talora indicati ad esempio, altri costumi, nel regolare questo settore della vita consociale, altri modi nella tutela dei primordiali diritti umani.

La Costituzione e le regole penali, di rito e di merito, inglesi, la prima derivando dal quasi millenario concetto dell'*habeas corpus*, le seconde sancendo la norma giuridica, possono invero essere attese o, quanto meno, rispettosamente riguardate.

L'arresto è eseguibile solo in forza di un mandato del giudice di pace o di altri competenti giudici, colla eccezione della flagranza definita in forme similari al nostro Codice. Vi

è invero la possibilità dell'arresto — non del fermo — senza mandato allorché sussistano gravi indizi di reità in ordine ad un « crimine » o ad un ferimento, ma quale e quanta distanza dalle ipotesi considerate dagli articoli 238, 238-bis della nostra legge! Non senza aggiungere che il detenuto deve essere messo immediatamente a disposizione, concreta ed oggettiva, del Giudice di pace che, previa sommaria istruttoria, alla quale partecipa il difensore dell'arrestato, può promuovere o non l'azione penale. Non senza aggiungere che la garanzia costituita dalla presenza del difensore è completata dall'avvertimento fatto, in forma rituale e diremmo solenne, all'imputato della di lui facoltà di non rispondere alle domande e riservarsi ogni difesa in momento successivo, e non senza aggiungere ancora che in questa fase preliminare del giudizio — tanto diversa dagli interrogatori dei Commissariati, delle Sezioni di Carabinieri — l'arrestato imputato ha il diritto di dedurre i propri testi, di deporre sotto vincolo del giuramento, di controbattere per via di controesame (*cross-examination*) i testi della accusa.

Siamo dell'avviso, quindi, che l'istituto del « fermo di Polizia » sia incompatibile colla Costituzione della Repubblica Italiana o che, quanto meno, tale istituto, quale è oggi codificato, sia colla detta Costituzione profondamente in antitesi e pertanto revocabile anche per ragione della precettività della norma costituzionale che lo contrasta.

Lo scopo di impedire che l'arrestato sia trattenuto in quelle « camere di sicurezza » — troppo spesso inferiori alla sopportabile decenza — ha determinato i proponenti a richiedere che l'arrestato venga tradotto al carcere più vicino immediatamente dopo l'arresto, previo eventuale sommario interrogatorio: ci pare che il surriferito esame della situazione obbiettiva giustifichi la disposizione di legge.

Sull'articolo II. — Riteniamo che l'enunciazione legislativa dell'obbligo del Procuratore della Repubblica e del Pretore sulla adozione delle misure di liberazione dell'arrestato, debba imporsi poichè la posizione critica della relazione di maggioranza circa la superfluità della disposizione di legge non dovrebbe impedire che sia ribadito un obbligo « specifico » anche se esso sia, in linea generale di diritto, insito

nella somma di doveri spettanti agli accennati magistrati.

Così dicasi per quanto concerne il primo comma dell'articolo, sul quale siamo d'avviso non incida il rilievo della relazione di maggioranza in quanto il comma stabilisce un dovere preciso di inoltro della procedura a carico del responsabile: costui se ha agito « dolosamente » sarà punito quale autore di un delitto mentre lo sarà sotto altro titolo di reato nella ipotesi colposa o lo sarà sotto il profilo disciplinare od amministrativo ove il suo atto rientri in tale settore. È evidente che, comunque, anche l'elemento soggettivo dell'atto illegale sarà quello che determinerà l'imputazione.

Non dovrebbe destare meraviglia una rigida difesa della libertà individuale legiferata nell'obbligo della immediata liberazione dell'arrestato — anche per cura dell'Ufficiale pubblico preposto alle carceri — nel caso di avvenuta scadenza del termine prescritto, costituendo la disposizione di legge proposta una consona ed aderente realizzazione dei postulati costituzionali.

Non vediamo alcun ostacolo — e tanto meno alcuna ragione di risibilità — che possa validamente contrastare la estensione dell'obbligo della immediata liberazione, quando la carcerazione è divenuta illegittima, al custode del carcere, che, al fondo, non avrebbe che a consultare il calendario, i fogli di entrata dell'arrestato e constatare la mancanza di un ordine negativo o positivo del magistrato competente per accertare la illegittimità della carcerazione.

Sull'articolo IV. — Le ragioni che hanno portato alla proposta di legge militano a favore del mantenimento della disposizione. L'atto perquisitivo è di tal peso per il cittadino che si deve ritenere opportuna la norma proposta e non esclusi i casi di reati di non eccezionale gravità.

Possiamo convenire, soltanto, in una migliore dizione dell'ultimo comma, tale che, pur mantenendo il principio, impedisca una eccessiva coercizione di movimenti a carico delle persone contro le quali non gravi un specifico sospetto.

Articolo V e VI. — Aderiamo al termine proposto dal disegno legislativo in esame circa la custodia preventiva nei provvedimenti di competenza pretoriale.

Il problema sollevato dalla relazione di maggioranza — ristrettezza pratica del termine — può anche in concreto oggi sussistere ma è facilmente risolvibile con un aumento di magistrati preposti alla giustizia pretoriale. D'altra parte una situazione contingente e deprecabile non può influire sulla legge che deve prevedere il caso normale e cioè la regolarità e la sufficienza del funzionamento degli organi giudiziari rispetto alle esigenze della nazione e dell'individuo.

I punti che, in questa relazione di minoranza, sono approfonditi e disattesi sono quelli sui quali il dissenso tra le due relazioni è, se non incolmabile, certo profondo.

Dobbiamo dare però atto che su altri punti della proposta di legge vi è una concordanza non scalfita che da qualche osservazione sulla pratica applicazione ed esecuzione della legge proposta, osservazioni che saranno materia di discussione in Aula e di eventuali modificazioni non incidenti sulla sostanza e lo spirito della proposta legislativa.

Così è per quanto concerne gli articoli 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16.

Più volte, nella proposta esaminata, si fa richiamo alle disposizioni del Codice di rito del 1913 ed il richiamo si collega ad una implicita istanza di confronto e paragone tra lo spirito ed il tenore — sugli argomenti di cui si discute — di detto codice prefascista e quello che, varato nel 1930, trae nome dall'allora guardasigilli Rocco.

La ragione è intuitiva: l'indirizzo che anima i codici fascisti del 1930 — coronamento legislativo, nel settore del diritto e della procedura penale, della serie precedente di leggi liberticide — è di stretta natura reazionaria e tanto più lo è nelle disposizioni che creano ingiuste coercizioni alla libertà individuale gravandone il carico fiscale penale: possiamo aggiungere che detti Codici sono anche caratterizzati dalla omissione, totale o parziale, di quelle garantigie della libertà civica che la proposta di legge intende codificare.

Così nel tema della statuizione dei termini massimi della custodia preventiva, all'articolo 7 della proposta, si è ritornati ai termini — sia pure lievemente ampliandoli — del Codice di procedura penale del 1913, sostituendoli a

quelli, oggi in vigore, di sei ed otto mesi, termini che si ritengono inconcepibili anche con tutto il rispetto delle contingenti difficoltà di funzionamento dell'apparato giudiziario.

Nelle stesse casuali è riposta la ragione della norma, innovativa di termini, dell'articolo 8 della proposta e tanto più considerevole è la innovazione di quanto è deficitaria la norma del decreto legislativo luogotenenziale 1944, n. 144 anche se quest'ultima chiude la triste parentesi di una precedente legge che non dava all'inquisito alcuna certezza della durata del tormento istruttorio.

Riteniamo approvabile il ritorno alle ipotesi di reato stabilite dal vecchio Codice penale 1889, che porta il nome del Guardasigilli Zanardelli — (libro 2°, titolo II, articolo 147 sui delitti contro la libertà individuale e 158 sui delitti contro la inviolabilità del domicilio) — ipotesi che rivivono negli articoli 12 e 14 della

proposta, in quanto che, oltre ad un esatto criterio valutativo del fatto, le norme in esame rispondono pure ad esigenze di giustizia che furono, anche nel lontano passato, tanto sentite da essere chiaramente espresse in valore di legge.

La stessa argomentazione riteniamo di potere esprimere per quanto concerne la prima parte dell'articolo 16 della proposta.

La constatazione della relazione di maggioranza circa l'abrogazione di norme — di cui all'articolo 18 della proposta — dovrebbe ritenersi pacifica, non senza rilevare che tale concorde abrogazione risolve molti dei quesiti che agitano il mondo del diritto e la stessa opinione pubblica e costituisce il nocciolo fondamentale del grave problema della libertà della persona umana.

COLLA, *relatore per la minoranza.*

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

DELL'ARRESTO E DELLA PERQUISIZIONE.

Art. 1.

Dell'arresto.

Nessuno può essere arrestato o comunque privato della libertà personale, se non per ordine o mandato dell'Autorità giudiziaria ovvero nella flagranza di un reato per il quale le leggi prevedono l'arresto obbligatorio o facoltativo.

All'atto dell'arresto deve essere compilato verbale, con l'indicazione precisa anche dell'ora in cui l'arresto è avvenuto.

Copia del verbale deve essere consegnata entro 48 ore dall'arresto al Procuratore della Repubblica o al pretore più vicino, il quale, nelle successive 48 ore, previo interrogatorio, ordina per iscritto o che l'arrestato sia liberato, ovvero che esso rimanga, in stato di arresto a disposizione dell'Autorità competente per il procedimento, dandone a questa immediata notizia.

L'arrestato deve essere tradotto nelle carceri più vicine immediatamente dopo l'arresto ed un eventuale sommario interrogatorio da parte degli organi della Polizia giudiziaria.

Scaduto il termine prescritto al Procuratore della Repubblica e al pretore nel terzo comma del presente articolo senza che questi abbiano provveduto in conformità a quanto disposto nel comma stesso, la persona arrestata deve essere immediatamente posta in libertà a cura del pubblico ufficiale preposto alle carceri.

Art. 2.

Obblighi dell'Autorità giudiziaria in casi di detenzione illegale.

Il Procuratore della Repubblica o il pretore quando abbiano notizia che alcuno sia stato arrestato o comunque privato della libertà personale fuori dei casi, oltre i termini o senza

l'osservanza delle modalità stabilite nell'articolo precedente, debbono adottare senza indugio le misure necessarie perchè la persona detenuta illegalmente sia posta immediatamente in libertà.

In ogni caso l'Autorità giudiziaria deve procedere a carico dei responsabili della detenzione illegale.

Art. 3.

Vigilanza dell'Autorità giudiziaria.

Su ogni caso di detenzione illegale o comunque di violazione delle norme stabilite nei precedenti articoli, salvo l'esercizio dell'azione penale contro i responsabili, il pretore deve immediatamente riferire al Procuratore della Repubblica e questo al Procuratore generale presso la Corte d'appello.

Se nel fatto riscontri elementi di reato, il Procuratore della Repubblica procederà per citazione direttissima.

Il Procuratore della Repubblica deve trasmettere ogni due giorni al Procuratore generale, con le sue osservazioni, l'elenco delle persone arrestate e ristrette nelle carceri che il Direttore delle carceri giudiziarie o il pretore, quale Direttore delle carceri mandamentali, sono a loro volta tenuti ad inviargli giornalmente. All'elenco saranno uniti i verbali di arresto.

Copia dell'elenco suddetto, vistata dal Procuratore generale, deve essere affissa presso la Cancelleria della Corte d'appello.

Art. 4.

Perquisizioni eseguite dalla Polizia giudiziaria.

Gli ufficiali della Polizia giudiziaria possono procedere a perquisizione domiciliare o personale, soltanto per ordine o mandato della Autorità giudiziaria.

Tuttavia gli ufficiali della Polizia giudiziaria possono procedere a perquisizioni domiciliari o personale in caso di flagranza di reato per cui sia obbligatorio il mandato di cattura, quando abbiano fondato motivo di ritenere che si trovino cose da sottoporre a sequestro o tracce che possano essere cancellate.

In tale caso l'ufficiale di Polizia giudiziaria deve compilare processo verbale nel quale deve enunciare dettagliatamente il motivo per il quale ha proceduto alla perquisizione.

Il processo verbale sarà trasmesso, entro 48 ore dell'avvenuta perquisizione, al Procuratore della Repubblica che accerterà il concorso degli estremi voluti dalla legge per tale perquisizione di carattere eccezionale. Ove tali estremi facciano difetto, il Procuratore della Repubblica accerterà se ricorrano le ipotesi di cui agli articoli 609 e 615 del Codice penale, nel quale caso esso procederà con il rito della citazione direttissima.

Quando la perquisizione domiciliare non possa essere operata perchè non vi è flagranza di reato, a' sensi del 1° comma, l'abitazione potrà essere piantonata e sarà impedito di uscirne a chiechessia senza giustificato motivo fino all'inizio delle operazioni di perquisizione che dovranno comunque essere intraprese entro le 24 ore. Scaduto tale termine senza che sia iniziata regolare perquisizione, il piantonamento deve immediatamente cessare.

CAPO II.

DELLA DURATA MASSIMA DELLA CUSTODIA PREVENTIVA.

Art. 5.

Limiti della durata della custodia preventiva nei procedimenti di competenza del pretore.

Quando nei procedimenti di competenza del pretore, la durata della custodia preventiva per il reato per cui si procede, ha oltrepassato i 20 giorni, e non è stato emesso il decreto di citazione a giudizio, l'imputato deve essere scarcerato.

Il pretore deve fare immediatamente rapporto al Procuratore della Repubblica, enunciando i motivi del ritardo.

Art. 6.

Limiti di durata dell'istruzione sommaria quando l'imputato è detenuto.

Quando nell'istruzione sommaria la durata della custodia preventiva per il reato per cui si procede ha superato i 40 giorni, senza che

il pubblico ministero abbia fatto la richiesta per il decreto di citazione a giudizio o per la sentenza di proscioglimento, il pubblico ministero medesimo deve trasmettere gli atti al giudice istruttore perchè proceda all'istruzione formale e deve immediatamente fare rapporto al Procuratore generale enunciando i motivi del ritardo.

Il periodo trascorso dall'imputato in custodia preventiva deve essere calcolato agli effetti di quanto previsto dai successivi articoli 7 e 8.

Art. 7.

Termini massimi di durata della custodia preventiva nei casi in cui è ammessa la libertà provvisoria.

Quando si procede con l'istruzione formale e la durata della custodia preventiva per il reato per cui si procede ha raggiunto i 60 giorni se trattasi di reato di competenza del Tribunale o i 100 giorni se trattasi di reato di competenza della Corte d'assise, e non è stata depositata in Cancelleria la sentenza di rinvio a giudizio, l'imputato deve essere scarcerato nei casi in cui è ammessa la libertà provvisoria.

Tali termini possono essere prorogati rispettivamente fino al doppio con provvedimento motivato della sezione istruttoria su istanza del giudice istruttore, quando la istruzione presenti particolari difficoltà di indagine.

Art. 8.

Termini massimi della custodia preventiva nei casi in cui non è ammessa la libertà provvisoria.

Nei casi in cui non è ammessa la libertà provvisoria quando la durata della custodia preventiva ha raggiunto i quattro mesi, se il reato per cui si procede è di competenza del Tribunale, o i sei mesi se è di competenza della Corte di assise e non è stata depositata in Cancelleria la sentenza di rinvio a giudizio, l'imputato deve essere scarcerato.

Tuttavia il giudice istruttore può chiedere una proroga alla sezione istruttoria, proroga che non può avere durata maggiore di quattro mesi a decorrere dalla data di scadenza dei termini sopra fissati.

Art. 9.

Scarcerazione in pendenza di giudizio.

Quando dalla data della richiesta di citazione a giudizio o da quella del deposito della sentenza di rinvio a giudizio siano trascorsi quattro mesi se trattasi di reato per cui è ammessa la libertà provvisoria, o sei mesi se trattasi di altri reati, e non è stata ancora pronunciata la sentenza a seguito del giudizio di primo grado, l'imputato detenuto deve essere scarcerato.

Art. 10.

Ordinanze di scarcerazione.

Alla scarcerazione prevista dagli articoli 5, 7 e 8 per decorso dei termini massimi di custodia preventiva provvede con ordinanza il pretore o il giudice istruttore, secondo la rispettiva competenza.

Alla scarcerazione prevista dall'articolo 9 provvede con ordinanza il Presidente del tribunale o il Presidente della Corte d'assise competenti per il giudizio.

Contro le ordinanze che decidono sulla scarcerazione, può interporre appello sia il pubblico ministero che l'imputato ai sensi del 1° e del 2° comma dell'articolo 280 del Codice di procedura penale.

Art. 11.

Obblighi imposti nell'ordinanza di scarcerazione.

Con l'ordinanza di scarcerazione di cui agli articoli precedenti possono essere imposti all'imputato gli obblighi preveduti dal primo capoverso dell'articolo 282 del Codice di procedura penale o quelli preveduti dal capoverso dell'articolo 284 dello stesso Codice.

Se l'imputato trasgredisce gli ordini impostigli ovvero si è dato o sta per darsi alla fuga, anche dopo ordinata la scarcerazione il giudice emette mandato di cattura.

CAPO III.

VIOLAZIONI DI NORME A GARANZIA DI LIBERTÀ CIVILI COMMESSE DA PUBBLICI UFFICIALI.

Art. 12.

Arbitraria limitazione della libertà personale.

L'articolo 606 del Codice penale è sostituito dal seguente:

« Il pubblico ufficiale che priva qualcuno della libertà personale, senza ordine o mandato dell'Autorità giudiziaria, o fuori dei casi in cui è ammesso dalla legge l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza di reato, o senza l'osservanza delle prescritte formalità, è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni.

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale che protrae oltre i termini prescritti dalla legge la detenzione di una persona ».

Art. 13.

Perquisizione e ispezione personali arbitrarie.

L'articolo 609 del Codice penale è sostituito dal seguente:

« Il pubblico ufficiale che esegue una perquisizione od una ispezione personale fuori dei casi previsti dalla legge, o senza l'osservanza delle condizioni e formalità prescritte dalla legge stessa, è punito con la reclusione fino ad un anno ».

Art. 14.

Violazione di domicilio commessa da un pubblico ufficiale.

L'articolo 615 del Codice penale è sostituito con il seguente:

« Il pubblico ufficiale che si introduce o si trattiene nell'abitazione altrui o in un altro luogo di privata dimora, o nelle appartenenze di essa, fuori dei casi previsti dalla legge ovvero senza l'osservanza delle condizioni e le formalità prescritte dalla legge stessa, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

«Se il fatto è accompagnato da perquisizione o da altro atto arbitrario, la pena è della reclusione da 18 mesi a 5 anni».

Art. 15.

Lesioni in danno di detenuti.

Il pubblico ufficiale che cagiona ad una persona arrestata o detenuta di cui abbia anche temporaneamente la custodia, una lesione personale dalla quale derivi una malattia nel corpo o nella mente è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se concorrono le circostanze aggravanti di cui all'articolo 583 Codice penale, si applicano le pene indicate nell'articolo stesso, aggravate da un terzo alla metà.

Se concorre la circostanza aggravante di cui all'articolo 61, n. 4, Codice penale, la pena è aumentata dalla metà a due terzi.

Art. 16.

Omissione, ritardo o rifiuto di intervento.

Il pubblico ufficiale competente che, avuta notizia di una detenzione illegale, omette, ritarda o ricusa di procedere per farla cessare,

o di riferirne all'Autorità che deve provvedere, è punito con la reclusione fino a un anno e con la multa fino a centomila lire.

In questi casi non si applica il secondo comma dell'articolo 328 del Codice penale.

CAPO IV.

DISPOSIZIONI FINALI.

Art. 17.

Competenza.

La cognizione dei reati previsti dalla presente legge appartiene in ogni caso al Tribunale, salvo l'eventuale competenza della Corte d'assise.

Art. 18.

Abrogazione di norme incompatibili.

Sono abrogati gli articoli 16, 224, 226 ultimo comma, 238, 238-bis del Codice di procedura penale, nonchè le altre disposizioni contenute nello stesso Codice o in altre leggi, che siano comunque incompatibili con le norme della presente legge.

È altresì abrogato l'articolo 6 del decreto-legge luogotenenziale 10 agosto 1944, n. 194.