

(N. 531)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori BERLINGUER, MANCINELLI, RIZZO Domenico, MERLIN Lina, LANZETTA, ADINOLFI, PALUMBO Giuseppina, PICCHIOTTI, CAVALLERA, TAMBURRANO, FABRI, TAMBARIN, MARIOTTI, CERMIGNANI e CASADEI.

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 1949

Per la soppressione dell'art. 16 del Codice di procedura penale.

ONOREVOLI SENATORI. — La esigenza di modificare le norme del Codice penale e del Codice di procedura penale, entrambi di origine fascista, per armonizzarle con la Costituzione della Repubblica e con il nuovo ordinamento democratico dello Stato, è universalmente riconosciuta, tanto da determinare la costituzione di Commissioni apposite di studio.

Senonchè, per talune norme più chiaramente dettate dalle direttive faziose del passato regime, questa necessità è apparsa più urgente; ed infatti con decreti legislativi luogotenenziali o con leggi, anche di iniziativa parlamentare, alcune norme più apertamente contrastanti con la Costituzione sono già state modificate o soppresse.

Ma una di queste norme, quella dell'articolo 16 del Codice di procedura penale, è rimasta immutata e, purtroppo, ancora largamente applicata. Essa stabilisce: « Non si procede senza autorizzazione del ministro della giustizia contro gli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria 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 ».

Perciò l'articolo 16 non soltanto crea una nuova particolare condizione di punibilità, ma frappone una condizione di procedibilità, e cioè un presupposto processuale, per qualunque reato commesso con uso delle armi o di coazione fisica, in servizio di polizia perfino da privati richiesti per l'assistenza alla forza pubblica, lasciando all'incontrollabile ingerenza del potere esecutivo sull'opera della Magistratura (che per l'articolo 104 della Costituzione deve essere « ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere ») la facoltà di sovrapporsi al potere — dovere funzionale dello Stato di applicare la legge in confronto di tutti i cittadini, senza distinzione e senza privilegi, al principio dell'accertamento giu-

diziario della verità ed a quello, pure inderogabile, della obbligatorietà e della inevitabilità del processo penale.

La innovazione nel nostro diritto punitivo ha avuto origine e tipico carattere fascista. Nel Codice penale e nel Codice di procedura penale anteriori al fascismo non esisteva, infatti, alcuna norma del genere in contrasto con questi presupposti fondamentali di tutti i Codici democratici, salvo le norme relative al diritto di querela e di remissione che sempre si giustificano con la necessità di non recare, per taluni lievi reati di particolare indole, turbamento all'ordine delle famiglie e di non provocare scandali giudiziari che le persone offese hanno legittimo interesse ad evitare. Le autorizzazioni a procedere erano richieste soltanto per le offese alla famiglia reale da parte del Ministro della giustizia (articolo 127 Codice penale 1889) e per gli oltraggi, ingiurie e diffamazioni a Corpi giudiziari, politici e amministrativi da parte del Corpo offeso o del suo capo gerarchico (articoli 197 e 400), ma sempre nei confronti di qualunque imputato, non di una determinata categoria di cittadini incriminati.

Sola eccezione, giustificata da ovvie garanzie di esercizio del loro mandato, fu sempre la immunità per i membri del Parlamento, riconosciuta dall'articolo 45 Statuto Albertino, estesa poi, e con alcune limitazioni, ai prefetti ed ai podestà per procedere contro i quali fu resa necessaria l'autorizzazione del re.

Neppure analogia può riscontrarsi fra l'istituto dell'autorizzazione a procedere per reati commessi in servizio di polizia a cui si riferisce il citato articolo 16 e le norme degli articoli 51 e 53 del Regolamento di servizio delle guardie di finanza del 17 gennaio 1909, n. 125, poichè tali disposizioni non frapponevano il presupposto processuale di un'autorizzazione a procedere al libero e inderogabile esercizio dell'azione giudiziaria, ma precisavano soltanto i casi in cui, nella speciale condizione in cui si svolgeva il servizio delle stesse guardie di finanza (servizio di frontiera, specialmente nei confronti dei contrabbandieri e perciò spesso equiparabile, anche per il rischio, ad un servizio di guerra), era ritenuto legittimo l'uso delle armi, dicendosi appunto che tale uso costituiva condizione di non punibilità, non già di non procedibilità, nel caso in cui

non si potessero « evitare in altro modo, pericoli gravi, reali e imminenti » e cioè, come era specificato, il caso di difesa contro aggressioni con vie di fatto da persone armate o in numero prevalente, o il caso in cui fosse necessario vincere una resistenza e fossero riuscite inutili le formali intimazioni; e, per quanto riguardava il servizio di drappelli, si soggiungeva che l'uso delle armi poteva essere ordinato soltanto dal comandante del drappello il quale, però, ne rispondeva come interamente responsabile.

Durante la guerra 1914-18, con l'articolo 6 del decreto luogotenenziale 10 dicembre 1917, n. 1925 tali disposizioni furono estese ai carabinieri ed agli agenti in servizio di pubblica sicurezza, ciò che ben si spiega con le gravi esigenze belliche; e soltanto allora fu introdotto l'istituto della autorizzazione a procedere che però doveva essere concessa da una speciale Commissione presso il Ministero della giustizia. Tale norma fu riprodotta, sempre durante la guerra, nel decreto luogotenenziale del 21 aprile 1918, n. 536, all'articolo 8, e mantenuta in vigore soltanto sino a quando fu dichiarato cessato lo stato di guerra.

Fu il regime fascista ad introdurla nella legislazione ordinaria, fuori dello stato di guerra, senza più fissare alcun limite alle modalità dell'uso delle armi entro le quali poteva richiedersi e negarsi l'autorizzazione a procedere, estendendo anzi l'istituto anche ai casi di coazione fisica ed investendo del potere di decidere su tale autorizzazione non già una Commissione apposita, ma il Ministro della giustizia.

Si trattava di una riforma così tipicamente fascista e così audacemente sovvertitrice di ogni principio elementare di diritto e di democrazia che essa trovò gravi resistenze nei pareri dei Consigli forensi, della Magistratura e delle facoltà universitarie, resistenza in seno alle Commissioni di studio e perfino a quella finzione di Parlamento che ebbe vita durante il regime, come ne fanno fede i lavori preparatori.

A giustificazione della riforma si disse dapprima che, perchè ufficiali ed agenti della forza pubblica potessero compiere il proprio dovere senza preoccupazioni di andar soggetti ai rigori della legge penale qualora nell'esercizio delle loro funzioni commettessero reati

con l'uso delle armi, occorre salvaguardarli con questa garanzia.

Ma la giustificazione non persuase e soprattutto risolutamente contrario fu il parere della Magistratura alla quale il Governo oppose che essa era troppo gelosa... dei propri diritti!

Senonchè avversa all'innovazione si manifestò anche la Commissione Parlamentare (Lavori preparatori, vol. XI, pag. 369) proponendo che l'articolo 16 venisse soppresso o almeno radicalmente modificato poichè non era tollerabile lasciare all'arbitrio del Ministro di consentire o meno il procedimento contro quei pubblici ufficiali che, all'infuori dei limiti circoscritti dall'articolo 53 del Codice penale, avessero violato la legge, in quanto ciò avrebbe determinato una diffusa diffidenza di tutti i cittadini verso l'autorità politica e legittimato il sospetto che volessero operarsi ingiusti salvataggi.

Ma il Ministro proponente intervenne facendo pesare su ogni resistenza la forza dei principi fascisti e dichiarò (Lavori preparatori, vol. XI, pag. 369), che la necessità o meno di usare le armi nei servizi di polizia implicava una valutazione politica la quale non poteva essere di competenza dell'autorità giudiziaria e soggiungendo ancora (Relazione al Progetto Preliminare pag. 10), che « il Governo ha il compito di tutelare la funzione dei propri esecutori ».

Si trattava, dunque, di concezioni tipicamente fasciste come fu ribadito, con chiarezza anche più significativa, nella Relazione al Progetto definitivo (pag. 8) con esplicito richiamo al « concetto dello Stato fascista » e con la condanna di « quegli aberranti criteri politici fortunatamente superati », « vecchi pregiudizi assorbiti con le dottrine democratico-liberali ».

Dinanzi a questa perentoria presa di posizione fascista neppure il tentativo, che risulta dai Lavori Parlamentari, di limitare la norma ai casi di azione collettiva o di temperarne comunque l'asprezza, ebbe successo. La Relazione al Progetto Preliminare (pag. 10) e quella sul testo definitivo (vedi Relazione al re, p. 7) spiegano che non vi era alcuna ragione di distinguere fra azioni individuali o collettive, nè di far eccezione per alcuna figura di reati, nè di eccettuare dall'obbligo di richieder

l'autorizzazione i casi di maltrattamenti di detenuti, di sevizie inflitte a cittadini ecc.

Sicchè 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, come i commentatori hanno spiegato (vedi MANZINI, *Diritto Processuale penale*, vol. IV, pag. 135) ed ha riconosciuto la giurisprudenza.

E questa sopravvivenza mentre offende ogni più elementare sensibilità di giustizia e di umanità, suscita soprattutto allarme in questo periodo in cui è incontestabile che sempre più largamente diffusa si manifesti la proclività in alcuni strati della forza pubblica ad usare le armi e il ricorso di elementi della polizia giudiziaria o del corpo degli agenti di custodia a sistemi di sevizie che talvolta appaiono come un triste retaggio di contaminazioni portate alla civiltà del nostro Paese dai metodi delle SS tedesche o della polizia americana certamente meno progredita della nostra.

Numerosi sono stati i casi registrati dalla stampa e denunciati al Parlamento. Nè varrebbe obiettare che la forza pubblica ed i corpi ad essa equiparati restano, nella grande maggioranza delle loro compagini (ciò che è infatti giusto riconoscere) immuni da queste colpe; poichè proprio la certezza dell'impunità costituisce un pericoloso incoraggiamento al diffondersi sempre più intenso di questi sistemi, tanto più che, sia pur soltanto per la forza di inerzia che tende a dilatare sempre più l'ambito delle facoltà discrezionali, rarissimi sono i casi in cui l'autorizzazione a procedere viene concessa come l'esperienza, anche recente, dimostra.

Sotto il profilo giuridico e insieme politico appare evidente che sufficienti alla tutela della forza pubblica sono le norme generali dell'articolo 52 del Codice penale il quale dichiara non punibile chi abbia commesso il fatto per legittima difesa e dell'articolo 51 che esclude la punibilità per chi abbia agito nell'adempimento di un dovere obbedendo ad un ordine legittimo della pubblica autorità anche se sia incorso in un errore di fatto nel ritenere di aver obbedito a tale ordine.

Ma anche più rigorosa, e forse eccessiva tutela proprio per l'uso delle armi da parte della forza pubblica, esiste nel Codice in vigore secondo l'articolo 53 che dichiara non punibile il pubblico ufficiale che, al fine di adempiere un dovere del proprio ufficio, fa uso ovvero ordina di far uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica quando vi sia costretto dalla necessità di respingere una violenza o di vincere la resistenza all'autorità.

Ma in questi casi è sempre l'autorità giudiziaria investita del potere-dovere di stabilire se i casi della non punibilità ricorrano nei fatti sottoposti alla sua indagine; mentre è intollerabile che questa indagine sia preclusa da una facoltà concessa al potere esecutivo. E fu proprio per sottrarre « gli esecutori del governo », cioè della dittatura, ad ogni indagine giudiziaria che la norma dell'articolo 16 fu escogitata dal fascismo.

Si può ancora notare che essa rimane in vigore in aperto contrasto con alcune modificazioni già introdotte, dopo la caduta del regime mussoliniano, nella legislazione democratica del nostro Paese, comprese proprio quelle dirette a limitare l'iniquità della tutela di ogni reato commesso da pubblici ufficiali, quale quella che risale al decreto luogotenenziale del 14 settembre 1944, n. 288 (firmato Bonomi e Tupini) e che all'articolo 4 ripristina, in tema di oltraggio, di violenza e di resistenza a pubblici ufficiali, anche aggravati, e perfino di violenza e minaccia a un corpo politico, amministrativo e giudiziario e di oltraggio ad un magistrato in udienza, le giuste norme del Codice Zanardelli dichiarando che « non si applicano le disposizioni degli articoli 336, 337, 339, 341, 342, 343 del Codice penale quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero il pubblico impiegato abbia dato causa al fatto preveduto negli stessi articoli, eccedendo con atti arbitrari, i limiti delle sue attribuzioni ».

Ma soprattutto palese è il contrasto fra l'articolo 16 del Codice penale e le norme della Costituzione la quale all'articolo 3 dichiara che tutti i cittadini, senza distinzione, sono eguali dinanzi alla legge, all'articolo 28 stabilisce che « i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti », all'articolo 104 riconosce che la Magistratura « costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere » e all'articolo 111 secondo il quale « il pubblico ministero è obbligato ad esercitare l'azione penale ».

E per quanto si riferisce ai « mezzi di coazione fisica » non sarà inutile ricordare il quarto comma dell'articolo 13 il quale stabilisce che « è punita ogni violenza fisica o morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà ». Non è assolutamente possibile conciliare queste norme con la sopravvivenza nel nostro Codice di rito, dell'articolo 16.

Opporre a ciò ragioni di tutela del prestigio della forza pubblica non varrebbe a superare il contrasto con la Costituzione e costituirebbe un ricorso proprio all'argomento che fu addotto dal fascismo per giustificare la norma arbitraria da esso introdotta nel nostro diritto punitivo. Si disse, infatti, allora, che l'articolo 16 costituiva appunto una salvaguardia al principio di autorità ed al prestigio della pubblica forza.

Ma questo prestigio ben più efficacemente si tutela lasciando che la Magistratura, libera nella sua azione di applicare la legge, possa serenamente esaurire il suo compito ed esercitare così anche un'opera che distingua i colpevoli di reati dalla grande maggioranza di ufficiali e di agenti che adempiono al proprio dovere ed hanno il diritto, proprio per la tutela del loro prestigio, di non esser contaminati dalla compagnia di coloro che si siano resi responsabili di violazione della legge penale.

## DISEGNO DI LEGGE

### *Articolo unico.*

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