

(N. 531-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

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 NELLA SEDUTA DEL 15 LUGLIO 1948

Comunicata alla Presidenza il 17 novembre 1949

Soppressione dell'art. 16 del Codice di procedura penale.

ONOREVOLI SENATORI. — La Commissione per la Giustizia ha approvato nella sua grande maggioranza il disegno di legge, che viene sottoposto al vostro esame, per la soppressione dell'articolo 16 del Codice di procedura penale; quello che fa divieto di procedere, senza autorizzazione del Ministro per la Giustizia, contro gli ufficiali o gli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o contro 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.

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 dell'autorità giudiziaria. Essa contrasta nettamente con la nostra tradizione giuridica, ferma nello escludere ogni intervento del potere esecutivo nell'esercizio della funzione giurisdizionale, talchè mai nei Codici anteriori al periodo del fascismo vennero introdotte disposizioni, che assomigliassero in qualche modo a questa in esame.

Solamente nel periodo immediatamente successivo a Caporetto — durante lo svolgimento dell'altra guerra — in un decreto luogotenente

ziale del 10 dicembre 1917, n. 1952, contenente provvedimenti per i disertori e i loro favoreggiatori, venne introdotta una disposizione (articolo 6), che per la durata della guerra, e fino a sei mesi dopo estese agli ufficiali di pubblica sicurezza, ai carabinieri, alle guardie di città, alle guardie di finanza in servizio di pubblica sicurezza e ad altri agenti di pubblica sicurezza, alcune norme dettate per il corpo della guardia di finanza e inoltre stabili: « Tali funzionari agenti e militari non potranno essere sottoposti a procedimento penale per avere fatto uso delle armi in servizio se non in seguito ad autorizzazione a procedere concessa da una Commissione speciale all'uopo costituita presso il Ministero di grazia e giustizia, e composta dal Procuratore generale della Corte d'appello di Roma, presidente, da un consigliere di Stato, da un rappresentante dell'Avvocatura generale militare, da un ufficiale generale dell'Esercito e da un consigliere della Corte d'appello di Roma, nominato con decreto del Ministro di grazia e giustizia ».

La norma, successivamente modificata per quanto si atteneva alla composizione della Commissione da un decreto luogotenenziale 21 aprile 1918, n. 536 e giustificata unicamente dallo stato di guerra, cessò non appena la guerra ebbe termine.

La vostra Commissione — pur concordando coi proponenti — si è posta il quesito se fosse conveniente procedere ad una modificazione parziale del Codice processuale penale nel momento stesso in cui ne è in preparazione una vasta riforma e se l'adozione di modifiche parziali non potesse pregiudicare, dal punto di vista tecnico, la riforma globale in preparazione.

La Commissione per altro ha risposto negativamente al quesito, ritenendo che, mentre nella normalità dei casi non sia opportuno addivenire a modifiche parziali dei Codici limitati a materie particolari, soprattutto per la preoccupazione degli eventuali riflessi che le modifiche possano avere su altre parti dell'ordinamento giuridico, sia necessario affrontare senz'altro la riforma quando si tratti di norme che contrastano nettamente — come questa in esame — coi concetti ispiratori di ogni regime democratico e che troppo aspramente

rispecchiano la mentalità dominante nel periodo fascista.

Ha rilevato a questo proposito la Commissione come su questi concetti concordi il pensiero del Governo espresso recentemente davanti al Senato nelle dichiarazioni del Ministro Scelba fatte in occasione della discussione del bilancio degli interni.

Superato questo ostacolo di carattere preliminare, la Commissione si è proposta il quesito se non fosse il caso, anziché di arrivare ad una pura e semplice soppressione dell'articolo 16, di sostituire allo stesso una norma che o riproducesse, eventualmente con qualche variante, il decreto già richiamato del 10 dicembre 1917, o affidasse ad un organo dell'autorità giudiziaria (eventualmente il Procuratore generale presso la Corte di cassazione) il potere di dare o meno quell'autorizzazione, che oggi è conferita al Ministro della giustizia.

La maggioranza della Commissione peraltro si è espressa nettamente contro questa soluzione, ritenendo che l'autorizzazione o importasse un apprezzamento di carattere puramente giuridico, che non vi sarebbe ragione di sottrarre al magistrato competente secondo le norme ordinarie, o finisse con l'introdurre un apprezzamento di carattere politico, che ripeterebbe, sia pure attenuandoli, gli stessi difetti lamentati a proposito dell'articolo 16 della vigente procedura. Ha ritenuto pertanto che il disegno di legge proposto dal senatore Berlinguer e da altri dovesse essere approvato nel testo proposto.

Ha osservato la vostra Commissione che sono sufficienti alla tutela della forza pubblica le norme generali degli articoli 51 e 52 del Codice penale, che escludono 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 avere obbedito a tale ordine, e dichiarano inoltre non punibile chi abbia commesso il fatto per legittima difesa.

Ricorda inoltre la Commissione l'articolo 53, che dichiara non punibile il pubblico ufficiale che, al fine di adempiere un dovere del proprio ufficio faccia uso o ordini di fare 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 alla autorità.

Queste norme sono tali da garantire ufficiali e agenti della forza pubblica, che nello esercizio del loro dovere siano costretti a fare uso delle armi, e nello stesso tempo da garantire la pubblica opinione contro la possibilità di ingiusti salvataggi dettati da considerazioni di opportunità politica o, peggio, da arbitrio.

Da parte del Ministro venne sollevato qualche dubbio circa il pericolo che la soppressione pura e semplice della norma in esame, non accompagnata da disposizioni relative alla limitazione nel rilascio del mandato di cattura, potesse portare a conseguenze dannose per lo stesso ordine pubblico.

La Commissione non ha creduto di aderire ad una soluzione, che concedesse al giudice la facoltà di non emettere mandato di cattura anche quando questo è obbligatorio contro gli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o contro i militari in servizio di pubblica sicurezza per fatti compiuti a causa e nell'esercizio delle loro funzioni nei casi preveduti dall'attuale articolo 16. ha ritenuto la Commissione che gli articoli 240 e 256 della procedura penale siano tali da eliminare qualsiasi preoccupazione.

Ricorda a questo proposito la Commissione come nella stessa relazione ministeriale sul vigente Codice di procedura penale, l'articolo 240 sia stato commentato con queste parole: « Con nuove disposizioni si è stabilito che non sia consentito l'arresto in flagranza, allorchè ricorrano seri elementi per presumere che il fatto sia stato commesso nell'esercizio di un diritto o nell'adempimento di un dovere o in istato di legittima difesa o di altra necessità, a norma degli articoli 51, 52, 53, 54 del Codice penale. Quando il diritto penale sostantivo concede un'autorizzazione o impone un ob-

bligo al singolo, non v'è ragione perchè la legge processuale, con la minaccia dell'arresto, venga praticamente a limitare la legittima facoltà del privato o a incitarlo all'inosservanza del dovere, tanto più che, come nei casi dell'azione coercitiva da parte dei pubblici ufficiali ed agenti, e della legittima difesa da parte di chiunque, la possibilità dell'arresto si converte in un favoreggiamento indiretto della delinquenza, la quale prende ardimento ed incentivo dalla debolezza della polizia e dalla remissività di chi non reagisce alle criminose aggressioni per timore dell'arresto ».

Ad ogni modo, ad eliminare ogni possibile dubbio, e per quanto l'aggiunta possa apparire pleonastica, la Commissione non ha creduto di opporsi all'accettazione di un emendamento proposto dal Ministro competente. Per tale emendamento, tanto nell'articolo 240 come nell'articolo 256 della procedura, dopo la frase « nell'esercizio di una facoltà legittima », di dovrebbe aggiungere le parole « ovvero nell'uso legittimo delle armi ».

La Commissione si prospettò anche la eventualità di dover modificare il regolamento di servizio per la guardia di finanza, approvato con decreto 6 novembre 1930, n. 1643, che sostituisce quello approvato con regio decreto 17 gennaio 1909, n. 125.

Ha ritenuto per altro che nessuna modifica fosse necessaria, dato che il regolamento è sufficientemente esplicito nel determinare e limitare le responsabilità derivanti dall'uso delle armi e d'altra parte le disposizioni sue non subiranno nessuna modifica in relazione al fatto della soppressione dell'articolo 16.

In relazione alle considerazioni svolte finora, la vostra Commissione propone che il disegno di legge sia approvato con le modifiche sopra menzionate.

BOERI, relatore.

DISEGNO DI LEGGE
TESTO DEI PROPONENTI

—
Articolo unico.

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

DISEGNO DI LEGGE
TESTO DELLA COMMISSIONE

—
Art. 1.

Identico.

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 ».