

(N. 2460)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori **MACRELLI, BERGMANN, BOERI, PARRI e RICCI** Federico

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 FEBBRAIO 1952

Modifiche di alcune disposizioni del Codice di procedura penale.

ONOREVOLI SENATORI. — La gravità di alcuni episodi, verificatisi nel corso di «interrogatori sommari» raccolti dalla Polizia ai sensi dell'articolo 225 del Codice di procedura penale, hanno sollevato clamorose proteste di opinione pubblica che il legislatore democratico non può trascurare. La stessa Magistratura, preoccupata del discredito da cui sono minacciati importanti istituti processuali, ha chiesto che, in attesa della più ampia riforma legislativa imposta dall'articolo 109 della Carta — che porrà la Polizia giudiziaria alle dirette dipendenze del giudice —, si provveda, intanto, alla riforma di alcune norme particolari che si riferiscono agli «atti preliminari dell'istruzione»: in modo da assicurare, con opportune garanzie, tanto il giudice e lo Stato, quanto il cittadino e il Paese, che non si commettano abusi nella fase più delicata, e spesso più importante, del procedimento penale.

Il problema aveva già richiamato l'attenzione degli studiosi. Taluni di essi — preoccupati, soprattutto, dalle confessioni che si dicono estorte con mezzi di coazione fisica — si mostrano propensi ad accogliere nuovamente, nel nostro diritto processuale, le estreme conclusioni a cui giunse la polemica dei nostri avi contro il processo inquisitorio: propongono

percio l'abolizione dell'interrogatorio sommario, con esplicito divieto agli ufficiali di polizia giudiziaria di raccogliere questa e ogni altra prova. Altri — colpiti dal fenomeno, non meno preoccupante, delle confessioni che si dicono ottenute con l'impiego dei più moderni sistemi di suggestione e di narco-analisi — giungono a proporre addirittura la soppressione di ogni interrogatorio, compreso quello dibattimentale, secondo sistemi giudiziari adottati in altri Paesi e già in via di superamento.

L'ampiezza di questo moto di opinione — chiaramente ispirato ai motivi liberali della Scuola classica, e che sembra riproporre negli stessi termini la grande polemica contro il processo inquisitorio e contro la «iniquità delle procedure», chiusasi, ormai, da oltre un secolo — è tale che ne sembrano minacciate anche le più valide conquiste della Scuola positiva.

Nè ci sembra lecito reagire a questo vivace anelito di libertà. Ma se le recenti e dolorose esperienze compiute durante i regimi totalitari spiegano e giustificano la riproposizione di antiche esigenze, non è possibile costringere la nuova realtà sociale dentro invecchiati istituti giuridici. E come ieri, pur essendosi compiuta la riabilitazione teoretica del processo inquisi-

torio, non si osò riesumarne le procedure, così ci sembra impossibile che il ritorno alla « presunzione di innocenza », e alla rigorosa tutela della libertà personale del giudicabile, venga ad annullare quanto è stato utilmente creato per la più pronta e più efficace tutela della società nella repressione e prevenzione dei reati.

Le poche innovazioni contenute nella presente proposta di legge non prevedono, quindi, nè l'abolizione dell'interrogatorio di polizia nè quella dell'interrogatorio formale. Per noi, la parola dell'imputato ha sempre una importanza fondamentale nell'accertamento della verità giudiziaria, che è lo scopo, e la ragione stessa, del processo penale. Egli è il testimonio più completo del fatto accaduto, ed è, inoltre, l'unico testimonio dei motivi interni che hanno determinata la sua azione. Non giova a nessuno che egli taccia del suo delitto, appena commesso, e quando ancora non sono state meditate tesi difensive; e tanto meno può chiederglisi di tacere la propria innocenza nel momento stesso in cui viene privato della sua libertà.

Ma dopo aver lasciato l'imputato, per quasi mezzo secolo, solo e indifeso dinanzi alla autorità di polizia — quasi a ridurlo nella condizione di *oggetto* della inquisizione criminale, come era considerato nelle antiche procedure, e come tornerebbe ad essere per l'impiego dei moderni sistemi di narco-analisi — è tempo di assicurargli rigorose garanzie che lo restituiscano alla sua dignità di *soggetto* del rapporto processuale.

* * *

Durante tutto il secolo scorso, nè dai Codici regionali derivati dal napoleonico, nè dal Codice di procedura del 1865, fu mai consentito alla autorità di polizia di procedere all'interrogatorio dell'arrestato. Questi veniva tradotto immediatamente dinanzi al pretore (che aveva funzioni miste) o al procuratore del re; ne veniva identificato, e rendeva a lui quel « sommario » interrogatorio da cui è poi derivato quello di polizia previsto nel nostro articolo 225.

Nei numerosi progetti di riforma che prepararono il Codice del 1913 era previsto addirittura un esplicito divieto alla polizia giudiziaria

di interrogare l'imputato (per esempio: articolo 174 del progetto del 1905); e la inosservanza di questa norma era punita penalmente (art. 172). Nello stesso modo disponeva il progetto del 1911 che ha dato vita all'ultimo Codice del periodo liberale: ma durante la sua discussione i rappresentanti della Scuola positiva — gli onorevoli Ferri alla Camera e Garofalo al Senato — si levarono decisamente a protestare contro « una norma che sembra ispirata soltanto da un ingiusto sospetto contro gli organi della polizia giudiziaria », e che è destinata ad intralciare « ogni efficace sforzo di prevenzione e di difesa sociale ». Il candore con cui fu ripreso il primo argomento — il meno valido! — da insigni giuristi quali il Mortara e lo Stoppato è persino commovente! Dice che l'orrenda esperienza degli interrogatori coatti — nuovamente sofferta dalle nostre più giovani generazioni nelle segrete dei regimi totalitari — era ormai lontana, se non addirittura sparita, dalla memoria dei nostri genitori.

Fu in seguito a questa iniziativa parlamentare che l'articolo 169 del Codice del 1913 concesse ai funzionari del potere esecutivo una facoltà fino allora vigorosamente contrastata.

Riprendendosi, oggi, il cammino nella opposta direzione, non può prescindersi però dal secondo argomento dedotto a confutazione di quel divieto. La rapidità e l'abbondanza dei mezzi di comunicazione e di trasporto di cui dispone attualmente la delinquenza, specie se associata, e la potenza stessa delle organizzazioni criminose, renderebbero pericoloso il divieto alla polizia di raccogliere immediatamente, dalla parola degli arrestati, le notizie sempre utili, e spesso urgenti per la difesa della società. « E se l'arrestato è ferito o morente — si chiedeva giustamente lo Stoppato — e se dalla immediatezza delle dichiarazioni che egli vuol compiere dipendesse la salvezza di una intera comunità, proibireste, dunque, alla Polizia, di raccoglierle? » E, tuttavia, ripetiamo, non è neppure possibile abbandonare ancora il cittadino, nelle segrete di Polizia, alla balla dei suoi inquisitori.

* * *

Il sistema degli articoli 225, 238 e 238-bis dell'attuale Codice di procedura penale origina

i seguenti inconvenienti che occorre correggere o eliminare:

1° le persone arrestate o fermate vengono trattenute nelle « camere di sicurezza » per un lungo periodo di tempo, e, quasi sempre, per tutta la durata del « fermo ». Il legislatore del 1944 si preoccupò di impedirlo e dispose che questa permanenza potesse protrarsi « soltanto per il periodo strettamente necessario all'interrogatorio ». Ma poichè il giudizio sul tempo strettamente necessario ad interrogare l'arrestato rimase riservato alla autorità di polizia, questa disposizione si è dimostrata *praticamente inefficace*;

2° gli ufficiali di polizia giudiziaria sono indotti a procedere *sempre* all'interrogatorio sommario, nonostante che l'articolo 225 conceda loro questa facoltà soltanto in *via eccezionale*. Ciò deriva dal fatto che non è più previsto, come nel Codice del 1865, l'immediato intervento, e il sommario interrogatorio del pretore;

3° la libertà e la spontaneità dell'interrogatorio di polizia non sono garantiti in alcun modo: di qui il discredito dell'istituto e l'alone di sospetto che lo circonda;

4° la convalida del fermo e dell'arresto da parte della autorità giudiziaria — già circondata da tante formalità e da tante garanzie nel Codice del 1865 — è ora divenuta una pratica burocratica, senza valore e senza significato. Gli arresti vengono per lo più convalidati per iscritto, senza che l'Autorità giudiziaria abbia mai veduto l'arrestato, o ascoltato la sua voce;

5° la durata del fermo prima della convalida è eccessiva; e la proroga da parte del Procuratore della Repubblica, senza che quella sia avvenuta, è addirittura senza senso.

Con le proposte di riforma che formano oggetto del presente disegno di legge si stabilisce quanto segue:

1° non è consentita alcuna permanenza dell'arrestato nelle « camere di sicurezza » della Polizia, neppure per il tempo più breve. L'arrestato deve essere immediatamente internato nelle carceri mandamentali o giudiziarie. In altri tempi ciò avrebbe potuto costituire una difficoltà e un eccessivo aggravio per l'ufficiale precedente: non può dirsi altrettanto

oggi, per la rapidità e l'abbondanza dei mezzi di cui l'ufficiale di polizia giudiziaria può sempre disporre. Si è mantenuto il divieto di tradurre l'arrestato nel carcere mandamentale che sia sprovvisto di cella di isolamento, riconoscendosi così la opportunità di mantenere il segreto dei primi atti della indagine preliminare o istutoria;

2° l'interrogatorio « sommario » dell'arrestato e del fermato viene eseguito dal pretore locale, come per il Codice del 1865. In questa formalità di intervento del giudice risiede una prima garanzia di « convalidazione dell'arresto » che viene poi completata dalla emissione del mandato. Si è disposto che gli ufficiali di polizia precedenti possono assistere all'interrogatorio sommario del pretore: e ciò basterà a impedire che essi vi procedano prima, per proprio conto, tranne che nei casi di assoluta urgenza;

3° nel caso in cui gli ufficiali di polizia giudiziaria procedano all'interrogatorio sommario, debbono farlo nel carcere mandamentale o giudiziario, ed alla presenza della persona preposta al carcere stesso. Questa garanzia di sincerità dell'interrogatorio non impedisce il segreto della istruzione, dato l'obbligo del funzionario che vi assiste a mantenere riservata ogni notizia.

La innovazione principale contenuta nelle nostre proposte consiste, appunto, nelle funzioni che vengono affidate al direttore del carcere: e converrà parlarne particolarmente.

* * *

Secondo il sistema attualmente in vigore, le persone preposte alla direzione del carcere mandamentale o giudiziario non si sentono impegnate in alcun modo a impedire il perdurare di un arresto illegale. Esse ricevono in custodia gli arrestati appena compiute alcune formalità di consegna: ma ne richiedono di assai maggiori per procedere alla loro liberazione. In una parola, si sentono piuttosto impegnati a mantenere in carcere l'arrestato anche quando dovrebbe uscirne, che a fare il contrario. La nostra proposta tende a rovesciare i termini di questa proposizione, creando una responsabilità del carceriere per gli arresti illegali, non ignota al diritto procedurale di

altre Nazioni. Il carceriere, infatti, deve assicurarsi che la persona arrestata venga visitata, entro tre giorni, dal pretore: ma se al terzo giorno ciò non sia ancora avvenuto, ne farà dichiarazione in apposito verbale ricevuto dal cancelliere della Pretura, e, subito dopo, porrà in libertà l'arrestato. In caso di inosservanza di quanto sopra, risponderà di arresto illegale.

Nello stesso modo, e con le stesse formalità e preventive dichiarazioni, dovrà mettere in libertà l'arrestato al quale non sia stato notificato, entro quindici giorni dalla visita del pretore, un regolare mandato, o ordine, di cattura o di arresto. Qui si vuol porre l'Autorità giudiziaria di fronte alla responsabilità di una scarcerazione che dipenda dalla sua negligenza o inattività. Nei casi di perenzione dell'arresto per decorrenza di termini (art. 272 Codice di procedura penale) o nei casi di prescrizione breve dell'azione penale, si sono fatte preziose esperienze sulla particolare sensibilità del giudice in proposito. Anche nei periodi di maggiore congestione degli uffici si fanno miracoli per impedire la decorrenza del termine di custodia preventiva, o la prescrizione del reato! Mentre le istruzioni formali non durano, in media, meno di un anno, esse si esauriscono sempre in quattro mesi se ricorre il caso di perenzione dell'arresto; e con lo stesso modo, per espletare un giudizio pretorio di primo grado, con imputato a piede libero, occorrono, a Roma, *alcuni anni di tempo* (!); ma quando si tratta di reati in cui la prescrizione avvenga in breve tempo, si ottiene facilmente che, nel giro di pochi mesi, venga espletato non solo il giudizio di primo grado, ma anche quello di appello e di cassazione, e persino la fase di rinvio!

Non c'è sembrato eccessivo impegnare nello stesso modo la responsabilità del giudice in tutti gli atti che riguardano la libertà personale del cittadino. Ciò ha consentito: *a)* di

rendere estremamente semplice la convalidazione dell'arresto, entro il termine di tre giorni; *b)* di rendere automatica la scarcerazione dell'arresto nel caso in cui la convalidazione non avvenga in termini; *c)* di assicurare che la istruzione venga iniziata sollecitamente, stabilendosi la perenzione dell'arresto quando il giudice competente non abbia provveduto alla regolare emissione dell'ordine o del mandato di cattura entro il termine di quindici giorni.

Questo sistema ci sembra garantire, insieme, le esigenze di una vigorosa difesa degli interessi della società e quelle di una ferma tutela delle libertà individuali. Esso richiederà forse, da tutti i funzionari interessati, maggior impegno e maggiore senso di responsabilità. Ma occorre aggiungere che siamo ancora ben lontani dall'impegno, dalla fatica, e dal senso di responsabilità che i nostri avi richiedevano ai loro giudici quando li punivano con gravi ammende per il solo ritardo di 48 ore all'interrogatorio dell'arrestato; o quando era comunemente accettata l'opinione che il giudice fosse tenuto a risarcire di propria tasca i danni arrecati all'arrestato per una indebita, e non dolosa, protrazione dell'arresto.

* * *

Le ultime norme del progetto riguardano l'intervento della difesa nella istruzione. Qui non si è creduto di proporre radicali innovazioni che il nostro Paese non ha ancora sperimentato (come, per esempio, la presenza del difensore all'interrogatorio o alla raccolta delle prove). Ci si è limitati al ripristino di quel *minimum* di diritti, già riconosciuti al difensore dal Codice del 1913, e che soltanto un atteggiamento di ingiustificato sospetto, se non addirittura di disdegno verso l'avvocatura, aveva consigliato di sopprimere al legislatore del 1931.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

L'articolo 238 del Codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«*Art. 238.* — Anche fuori dei casi di flagranza, quando vi è sospetto di fuga, gli ufficiali o gli agenti di polizia giudiziaria o della forza pubblica possono fermare le persone gravemente indiziate di un reato per cui sia obbligatorio il mandato di cattura.

«Tanto nel caso di arresto preveduto negli articoli 235 e 236, quanto nei casi di fermo previsti dal presente articolo, nonchè in quelli di arresto o di fermo previsti dalla legge di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, gli ufficiali o gli agenti che vi hanno proceduto debbono tradurre immediatamente le persone arrestate o fermate nelle carceri mandamentali provviste di celle di isolamento, ovvero in quelle giudiziarie. Non è consentita alcuna sosta degli arrestati o dei fermati nelle camere di sicurezza della polizia giudiziaria.

«I funzionari preposti alle carceri mandamentali o giudiziarie ricevono in custodia le persone arrestate o fermate, ne danno immediato avviso al procuratore della Repubblica del luogo e al pretore, e tengono le persone stesse a disposizione della autorità di polizia soltanto fino al momento in cui esse vengono visitate dal pretore, per la loro identificazione e il loro sommario interrogatorio. Qualora questa visita non avvenga nel termine di tre giorni lo fanno risultare da una formale dichiarazione raccolta dal cancelliere della Pretura del luogo, e provvedono, quindi, alla immediata scarcerazione delle persone arrestate o fermate».

Art. 2.

I primi due commi dell'articolo 238-*bis* sono soppressi.

Art. 3.

All'articolo 228 del Codice di procedura penale sono aggiunti i seguenti capoversi:

« Il sommario interrogatorio consentito agli ufficiali di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 225, deve avvenire nell'ufficio di direzione del carcere giudiziario o mandamentale ove l'inquisito è stato tradotto, e alla presenza della persona che è preposta al carcere stesso.

« Nel relativo processo verbale dovrà darsi atto che l'arrestato è stato avvertito che ha diritto di non rispondere alle domande che gli vengono rivolte e che, in tal caso, si procederà egualmente a suo carico ».

Art. 4.

L'articolo 305 del Codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

«*Art. 305.* — Al difensore come sopra scelto o nominato deve essere notificata copia del mandato di cattura appena esso sia stato notificato o eseguito. Egli ha diritto di assistere agli esperimenti giudiziari, alle perizie, alle perquisizioni domiciliari e alle ricognizioni, nonchè alla ispezione corporale dell'imputato, qualora questi ne faccia richiesta, e di esaminare in Cancelleria gli atti relativi alle stesse operazioni.

« Appena l'imputato ha reso il suo interrogatorio il relativo processo verbale viene depositato in Cancelleria, e posto a disposizione del difensore, unitamente ai processi verbali di sommario interrogatorio resi a norma degli articoli 225 e 238. Qualora il Pubblico ministero lo richieda, il giudice può disporre, per gravi motivi, che il suddetto deposito venga ritardato per un termine massimo di venti giorni, dandone avviso al difensore.

« Il difensore ha diritto di conferire con l'imputato, che si trovi in istato di custodia preventiva, subito dopo il deposito del suo interrogatorio ».