

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>Doc. IX</sup>

---

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

NOMINATA DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

CON DECRETO 28 FEBBRAIO 1952

### PER ACCERTARE LO SVOLGIMENTO DELLA FASE PRELIMINARE DI PROCEDIMENTI PENALI GIÀ DEFINITI

TRASMessa DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

(DE PIETRO)

il 27 marzo 1954

*Onorevole Presidente della Camera dei Deputati*

Con riferimento alla mozione degli onorevoli Calamandrei e Rossi Paolo, approvata dalla Camera dei Deputati nella seduta antimeridiana del 20 febbraio 1952, sull'attività della Polizia giudiziaria, mi prego comunicare – in originale – la Relazione della Commissione nominata con decreto 28 febbraio del Ministro di grazia e giustizia per accertare in qual modo, con quali metodi e con quali eventuali responsabilità si era svolta, in recenti processi chiusi con sentenza irrevocabile, la fase preliminare di sommarie informazioni affidate alla Polizia giudiziaria, la ripartizione di funzioni inquirenti tra Polizia giudiziaria e Magistratura e la sorveglianza di questa sull'operato di quella.

Con ossequio

*Il Ministro*

DE PIETRO

*Roma. 27 marzo 1954.*

## INDICE

---

1. — Discussione alla Camera dei Deputati del 14, 15, 19, 20 febbraio 1952 — Mozione Calamandrei-Rossi . . . . .	Pag. 5
2. — Il decreto 28 febbraio 1952 del Guardasigilli Zoli — Nomina della « Commissione ministeriale per accertare lo svolgimento della fase preliminare di procedimenti penali già definiti ». . . . .	» 6
3. — Criteri di massima e ordine dei lavori . . . . .	» 6
4. — Segnalazioni pervenute . . . . .	» 8
5. — Spoglio ed esame preliminare delle segnalazioni. . . . .	» 10
6. — Osservazioni della Commissione: A) Procedimenti contro ufficiali e agenti della polizia giudiziaria . . . . .	» 10
7. — <i>Segue:</i> B) Procedimenti in cui gli imputati sono stati assolti nonostante confessione di colpevolezza resa alla polizia giudiziaria . . . . .	» 11
8. — <i>Segue:</i> C) Anomalie o illegittimità riscontrate . . . . .	» 12
9. — Rilievi conclusivi . . . . .	» 13
10. — Proposte della Commissione. . . . .	» 14

PAGINA BIANCA

1. — DISCUSSIONE ALLA CAMERA DEI DEPUTATI DEL 14, 15, 19, 20 FEBBRAIO 1952  
MOZIONE CALAMANDREI-ROSSI

L'ordine del giorno della Camera dei Deputati del 14 febbraio 1952 recava la discussione di due mozioni, cinque interpellanze e sei interrogazioni le quali, in relazione al noto caso Egidi e richiamando problemi già altre volte discussi in Parlamento, avevano tutte per oggetto l'attività e il comportamento della polizia giudiziaria.

I presentatori delle interpellanze e delle interrogazioni si iscrissero a parlare nella discussione generale delle mozioni e si ritenne di conseguenza (articolo 127 del regolamento) che essi avessero rinunciato alle interpellanze e alle interrogazioni stesse. Inoltre la Camera decise che le due mozioni fossero discusse congiuntamente. Pertanto le mozioni, interpellanze e interrogazioni costituirono oggetto di un'unica ampia discussione che fu tenuta nei giorni 14, 15, 19, 20 febbraio 1952 e alla quale parteciparono, oltre ai Ministri Zoli e Scelba, gli onorevoli Rossi Paolo, Targetti, Pajetta Gian Carlo, Leone, Bellavista, Capalozza, Basso, Nasi, Geraci, Ingraio, Russo Perez e altri. Al termine della discussione, nella seduta del 20 febbraio 1952, fu approvata la mozione Calamandrei-Rossi nel seguente testo modificato:

« La Camera, di fronte ai ripetuti casi, avvenuti nei processi penali di questi ultimi anni, di imputati di gravi delitti che, dopo essersi riconosciuti colpevoli negli interrogatori resi alla polizia, hanno poi ritratta'o nel corso del processo la loro confessione, affermando che era stata estorta con la violenza e con la frode: affermazione la cui attendibilità è stata poi confermata dalla sentenza di assoluzione che ha dichiarato la loro innocenza; preoccupata ed allarmata per il discredito che nella pubblica opinione minaccia di ricadere sulla augusta funzione della giustizia, supremo presidio della Repubblica; ravvisa e denuncia la causa fondamentale di tale disagio non solo in alcuni difetti, immediatamente rimediabili, delle leggi di procedura penale ancora vigenti, ma soprattutto nell'arbitraria pratica invalsa, per la quale la scoperta dei colpevoli, che dovrebbe essere ufficio sagace e delicatissimo della magistratura inquirente ed istruente, è stata assorbita di fatto dalla polizia, la quale, esorbitando dai suoi compiti ed invadendo quelli della magistratura colla acquiescenza di questa ha fatto assumere a quelle « sommarie informazioni », che secondo l'articolo 225 del Codice di procedura penale dovrebbero avere carattere solo preliminare e conservativo, la importanza di una vera e propria istruttoria, che quasi sempre dà l'indirizzo a tutto il processo ulteriore, sicché assai spesso l'opera del magistrato si riduce a ricalcare nella sua istruttoria gli interrogatori assunti dalla polizia; ritiene che per far cessare questo costume arbitrario, per il quale il processo penale assume in realtà una figura poliziesca in tutto diversa da quella che le leggi prescrivono, non bastino i pur necessari ritocchi al Codice di procedura, ma sia necessario un fondamentale riordinamento tanto della polizia giudiziaria quanto della magistratura, in quegli organi ai quali è affidata la funzione inquirente ed istruttoria; e pertanto invita il Governo ed in particolare il Ministro di grazia e giustizia:

1°) a ordinare una immediata inchiesta per accertare in qual modo, con quali metodi e con quali eventuali responsabilità si è svolta, in recenti processi penali chiusi con sentenza definitiva che più hanno commosso l'opinione pubblica, la fase preliminare di sommaria informazione affidata alla polizia, la ripartizione delle funzioni inquirenti tra polizia e magistratura, e la sorveglianza di questa su l'operato di quella;

2°) a presentare d'urgenza, indipendentemente dai lavori ancora in corso per la generale revisione del processo penale, un disegno di riforma del Codice di procedura penale e della legge di pubblica sicurezza;

3°) a riorganizzare la polizia giudiziaria con reclutamento e preparazione tecnica e morale corrispondente alle più moderne esigenze della polizia scientifica, ponendola funzionalmente alle dirette dipendenze della magistratura;

4°) a porre allo studio la istituzione nell'interno della magistratura di una categoria di magistrati forniti di specifica preparazione tecnica e scientifica per l'esercizio delle funzioni inquirenti ed istruttorie, che richiedono apposito addestramento psicologico e particolare conoscenza di discipline biopsicologiche e medico-legali; e si augura che si formi anche in Italia un civile costume che sappia conciliare la libertà di stampa e di cronaca giudiziaria col rispetto dovuto alla magistratura, il cui responso, fino a che pende il giudizio, deve essere atteso in silenzio, senza campagne o anticipazioni che possono turbare la serenità e la indipendenza di chi ha la terribile responsabilità di giudicare ».

## 2. — IL DECRETO 28 FEBBRAIO 1952 DEL GUARDASIGILLI ZOLI — NOMINA DELLA « COMMISSIONE MINISTERIALE PER ACCERTARE LO SVOLGIMENTO DELLA FASE PRELIMINARE DI PROCEDIMENTI PENALI GIÀ DEFINITI »

A seguito di tale mozione l'onorevole Guardasigilli Zoli, con decreto 28 febbraio 1952, nominava una « Commissione con l'incarico di accertare in quale modo, con quali metodi e con quali eventuali responsabilità, si è svolto, in recenti processi penali chiusi con sentenza irrevocabile, la fase preliminare di sommarie informazioni affidata alla polizia giudiziaria, la ripartizione di funzioni inquirenti tra polizia giudiziaria e magistratura inquirente e la sorveglianza di questa sull'operato di quella » (articolo 1).

A presiedere la Commissione era chiamato il Dott. Michele Giuliano, allora presidente di Sezione della Corte di cassazione. Membri della Commissione erano nominati: il Dott. Giuseppe Lattanzi, magistrato di Cassazione, allora direttore generale degli affari penali nel Ministero di grazia e giustizia; l'onorevole Avv. Michele De Pietro, senatore della Repubblica; l'onorevole Avv. Prof. Paolo Rossi, deputato al Parlamento; l'Avv. Ugo Castelnuovo Tedesco, esercente in Firenze; l'Avv. Bernardo Giannuzzi Savelli, esercente in Napoli (articolo 2).

Successivamente venivano nominati segretari della Commissione il Dott. Italo Tavolaro, magistrato d'appello, della Corte di appello di Roma, e il Dott. Massimo Palmerini, magistrato di tribunale, capo della segreteria della Direzione generale degli affari penali nel Ministero della giustizia.

Le riunioni plenarie della Commissione sono state undici e precisamente: 13 marzo, 2 maggio, 16 maggio, 19 giugno, 16 luglio, 6 novembre, 26 novembre 1952, 25 febbraio, 15 aprile, 28 luglio 1953; 22 marzo 1954. La prima, in cui l'onorevole Guardasigilli insediò la Commissione, fu tenuta nella sala Bargellini presso il Ministero di grazia e giustizia e le altre nella sala per la Commissione della Riforma dei codici presso lo stesso Ministero di grazia e giustizia.

L'Ufficio di segreteria ha tenuto 58 sedute, di cui 29 con la presenza del presidente.

## 3. — CRITERI DI MASSIMA E ORDINE DEI LAVORI

In primo luogo la Commissione ha precisato la propria competenza, gli scopi che s'intendevano raggiungere, l'ordine e la procedura dei lavori.

In ordine alla competenza e agli scopi da raggiungere la Commissione ha preso atto dell'ordine del giorno della Presidenza dell'Associazione nazionale magistrati in data 1° marzo 1952, del seguente tenore:

Il Consiglio di Presidenza,

ritenuto che, in data 23 gennaio 1952 ed in relazione ad un dibattito penale, questo Consiglio di Presidenza auspicava fra l'altro, in un ordine del giorno, che venisse disposta una inchiesta da affidare ad un magistrato in merito allo svolgimento delle indagini preliminari di polizia giudiziaria ed alle eventuali colpe e responsabilità, a chiunque dovessero essere attribuite;

ritenuto che la Camera dei Deputati, dopo un ampio dibattito sullo stesso argomento, invitava il Governo ed in specie il Ministro di grazia e giustizia a disporre una inchiesta sullo svolgimento delle indagini preliminari in alcuni procedimenti penali, con riferimento anche alla attività di sorveglianza da parte dei magistrati;

ritenuto che nessuna limitazione obiettiva deve essere posta all'accertamento di eventuali colpe e responsabilità di magistrati nell'esercizio dell'attività giudiziaria di impulso, di direzione e di controllo nell'espletamento di indagini preliminari relative a procedimenti penali; ma che l'accertamento deve svolgersi con rigoroso rispetto del principio di autonomia della magistratura, principio che verrebbe vulnerato dall'affidamento delle indagini ad elementi estranei all'Ordine giudiziario, specie se avvocati esercenti;

ritenuto pertanto che la inclusione di elementi estranei nella Commissione ministeriale testé nominata, in conformità al menzionato voto della Camera dei Deputati, rende necessari chiarimenti e precisazioni sui compiti della stessa Commissione in ordine alla attività di magistrati;

## FA VOTI

che vengano chiariti e precisati i compiti della Commissione ministeriale testé nominata per indagare sullo svolgimento delle indagini preliminari di alcuni procedimenti penali, nel senso che non può formare oggetto di indagine diretta da parte della Commissione l'attività dei magistrati e che gli eventuali elementi di fatto emergenti, che possono avere attinenza con manchevolezze o colpe di magistrati, vengano segnalati al Ministro della giustizia per separati accertamenti, da compiersi nelle forme stabilite dalla legge ».

La Commissione ha ritenuto che l'incarico affidatole consiste solo in un'operazione di accertamento e che il risultato di tale accertamento deve essere comunicato soltanto al Ministro della giustizia, cosicché ogni preoccupazione della Associazione è sembrata infondata in quanto i limiti della attività della Commissione, che emergono dal decreto, corrispondono sostanzialmente a quelli accennati dall'ordine del giorno sopra riportato.

Circa i limiti dell'accertamento la Commissione ha ritenuto che, in conformità al decreto istitutivo, esso dovesse riferirsi soltanto a recenti processi penali chiusi con sentenza irrevocabile e con riguardo esclusivamente ai metodi usati e ad eventuali responsabilità in ordine:

- a) alla fase preliminare di sommaria informazione affidata alla polizia giudiziaria;
- b) alla ripartizione delle funzioni inquirenti tra polizia giudiziaria e magistratura inquirente ed alla sorveglianza di quest'ultima sull'operato della prima.

Circa il periodo dell'accertamento la Commissione ha ritenuto opportuno non fissare inderogabilmente un *dies a quo*, sia per la difficoltà di determinare il periodo stesso indicato dal decreto in modo vago (« recenti processi »), sia soprattutto perché è sembrato rientrare nei limiti della competenza della Commissione l'accertamento anche di eventuali fatti non molto recenti di cui, per la loro gravità, fosse ancora vivo il ricordo o che comunque le venissero segnalati.

Normalmente la Commissione ha limitato il suo esame al tempo successivo alla seconda guerra mondiale, sia perché — essendo suo compito quello di accertare il fenomeno e non quello di perseguire singole responsabilità — ha ritenuto sufficiente un periodo di circa dieci anni, sia, e soprattutto, perché ha inteso escludere quanto eventualmente avvenuto prima del ristabilimento delle libertà democratiche, nella considerazione che sotto il precedente regime la polizia in genere operava in ben diverso clima ed era praticamente immune dal controllo della pubblica opinione.

Tuttavia, quando i fatti denunciati sono apparsi degni di rilievo, l'indagine è stata estesa anche a procedimenti definiti anteriormente all'ultimo decennio.

In ordine alle fonti da cui assumere materia per il proprio lavoro, la Commissione ha ritenuto anzitutto di attingere elementi dagli atti parlamentari e di rivolgersi, per altre notizie o per maggiori precisazioni, a quei parlamentari che, nel corso della discussione alla Camera, avevano accennato a fatti specifici in relazione all'oggetto della indagine o fossero in grado di fornire ulteriori elementi.

Inoltre la Commissione ha ritenuto di chiedere notizie e segnalazioni ai presidenti delle Corti di appello; alla Direzione generale di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno e al Comando dell'Arma dei carabinieri, particolarmente per quanto riguarda responsabilità di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e relativi provvedimenti a loro carico; alla Direzione generale degli affari penali del Ministero di grazia e giustizia; ai presidenti dei Consigli degli Ordini degli avvocati presso le Corti di appello.

Infine la Commissione ha deciso di prendere in considerazione anche eventuali esposti di cittadini.

In ordine allo svolgimento dei lavori la Commissione stabiliva di procedere: all'esame degli atti processuali relativi ai casi segnalati; all'audizione diretta delle persone ritenute necessarie; alla assunzione di informazioni presso le competenti autorità ed ad ogni altra eventuale e opportuna indagine.

#### 4. — SEGNALAZIONI PERVENUTE

La Commissione ha esaminato i resoconti parlamentari relativi al dibattito sulla mozione sopra riportata. In tale dibattito gli onorevoli Basso, Bellavista, Capalozza, Geraci, Ingrao, Leone, Nasi, Gian Carlo Pajetta, Russo Perez e Targetti citarono alcuni casi di violenza commessi dalla polizia giudiziaria e alcuni di essi affermarono di essere a conoscenza di altri numerosi casi.

Data, però, la genericità delle indicazioni, con lettere 2 aprile 1952 la Commissione richiese a ciascuno dei deputati indicati più precisi elementi in ordine ai casi specifici accennati alla Camera. Analoga richiesta fu successivamente (9 maggio 1952) rivolta all'onorevole Calamandrei, che risultava essere in possesso di altre notizie, in quanto nella seduta della Camera del 27 ottobre 1948 l'onorevole Calamandrei disse in proposito: « Ho voluto fare, in questi ultimi mesi, una specie di inchiesta privata e discreta fra gli avvocati e i magistrati: vi assicuro che ho raccolto materiali impressionanti, sui quali non voglio darvi qui particolari; ma li potrei dare al Ministro quando me li chiedesse (ma non me li chiederà) ».

L'onorevole avvocato Lelio Basso, in data 9 maggio 1953, inviava il proprioopuscolo *La tortura oggi in Italia* Milano, ediz. « Civiltà », 1953, nel quale sono segnalati 17 casi (che potrebbero rientrare nella competenza della Commissione). L'onorevole Bellavista, in data 10 febbraio 1953, segnalava anche 17 casi e l'onorevole Capalozza, il 17 giugno 1952, 4 casi.

Gli onorevoli Geraci (16 giugno 1952), Nasi (6 luglio 1952), Targetti (28 giugno 1952) rispondevano di non essere in condizione di indicare casi specifici o rinviavano a quanto esposto in Assemblea. Infine gli onorevoli Calamandrei, Ingrao, Leone, Pajetta Gian Carlo, Russo Perez, benché sollecitati, non rispondevano alla richiesta.

Si provvedeva comunque a richiedere i fascicoli processuali sia dei casi citati nei dibattiti parlamentari sia di quelli fatti presenti alla Commissione sempre che, come nel caso Egidi, non risultasse evidente che il procedimento non fosse definito.

Complessivamente le segnalazioni di origine parlamentare sono state 67, con numerose duplicazioni.

Contemporaneamente la Commissione chiedeva a tutti i presidenti di Corte d'appello della Repubblica di trasmettere gli atti processuali relativi a recenti procedimenti già definiti in cui gli imputati fossero stati assolti nonostante confessione di colpevolezza fatta alla polizia giudiziaria in sede d'indagini preliminari, nonché a procedimenti contro ufficiali o agenti di polizia giudiziaria per delitti commessi contro persone indiziate di reati, nella fase delle indagini ad essi devolute dalla legge.

Tutti i presidenti assicuravano che avevano disposto ricerche in merito e che, qualora esse avessero dato esito positivo, avrebbero provveduto a segnalare i casi rientranti nella competenza della Commissione.

Le segnalazioni effettuate dai presidenti di Corte d'appello o dagli uffici giudiziari dipendenti sono state le seguenti:

Corte d'appello di	casì segnalati	—
Ancona . . . . .		
» » Bari . . . . .	» »	N. 6
» » Bologna . . . . .	» »	» 3
» » Brescia . . . . .	» »	» 4
» » Cagliari . . . . .	» »	» —
» » Caltanissetta . . . . .	» »	» —
» » Catania . . . . .	» »	» 4
» » Catanzaro . . . . .	» »	» 4
» » Firenze . . . . .	» »	» 3
» » Genova . . . . .	» »	» 1
» » L'Aquila . . . . .	» »	» —

LEGISLATURA II — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Corte d'appello di	Lecce . . . . .	casi segnalati	N.	1
»	»	Messina . . . . .	»	—
»	»	Milano . . . . .	»	4
»	»	Palermo . . . . .	»	27
»	»	Perugia . . . . .	»	—
»	»	Potenza . . . . .	»	—
»	»	Roma . . . . .	»	—
»	»	Torino . . . . .	»	—
»	»	Trento . . . . .	»	—
»	»	Trieste . . . . .	»	—
»	»	Venezia . . . . .	»	2
			Totale . . . . .	N. 59

La Commissione ha inoltre avanzato analoga richiesta ai presidenti dei Consigli dell'Ordine degli avvocati e dei procuratori. I presidenti dei Consigli dell'Ordine di Napoli, Milano e Firenze hanno assicurato, nel maggio-giugno 1952, che avrebbero inviato gli elementi eventualmente raccolti in merito, ma in realtà non hanno fornito, almeno direttamente, alcuna notizia, pur risultando che avevano avuto cura di invitare con apposite circolari tutti gli iscritti, affinché denunciassero i casi a conoscenza di ciascuno di essi.

Gli altri presidenti non hanno neppure risposto all'invito della Commissione.

La Direzione generale degli affari penali del Ministero della giustizia, invitata dalla Commissione, ha segnalato 70 procedimenti penali a carico di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria per reati contro detenuti, fermati o arrestati e ha via via fornito gli ulteriori elementi richiesti.

Il Comando generale dell'Arma dei carabinieri ha fornito indicazioni su 85 casi di procedimenti penali a carico di carabinieri per reati relativi all'attività di polizia giudiziaria e ha dichiarato di essere a disposizione per le notizie e i chiarimenti del caso anche relativamente ad altri aspetti del problema.

La Direzione generale della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno rispondeva invece, ad analoga richiesta della Commissione, con la lettera che si trascrive.

**MINISTERO DELL'INTERNO**

DIREZIONE GENERALE DELLA PUBBLICA SICUREZZA

N. 10.36531/13000.1.6

Roma, il 17 luglio 1952.

*Al Signor Presidente della Commissione ministeriale per accertare lo svolgimento della fase preliminare di procedimenti penali già definiti presso il Ministero di grazia e giustizia — Roma*

« In relazione alla nota suindicata, concernente la richiesta di elementi e di notizie in ordine ai provvedimenti penali chiusi con sentenza irrevocabile al 28 febbraio ultimo scorso desidero anzitutto far presente alla signoria vostra illustrissima che questo Ufficio è essenzialmente diretto a soddisfare esigenze di carattere amministrativo ed organizzativo e che non esercita, né può esercitare, un continuo controllo tecnico sull'attività svolta dagli organi di polizia giudiziaria, che — com'è noto — adempiono i loro compiti sotto la direzione e alle dipendenze della magistratura inquirente.

« Le eventuali deficienze di carattere tecnico e procedurale, relative a singoli casi, possono essere a conoscenza di questo ufficio solo quando, rilevate al momento del loro verificarsi da parte degli organi competenti, abbiano potuto dar luogo ad interventi di carattere disciplinare nei confronti di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria dipendenti dal Ministero dell'interno.

« Ciò premesso, questa Direzione generale non mancherà di agevolare in ogni modo il compito di codesta Commissione, fornendo, ogni volta che perverranno specifiche richieste per i procedimenti penali sui quali sarà portata l'indagine, quelle notizie ed elementi in suo possesso che possano essere utili a chiarire ed integrare le risultanze degli atti contenuti nei rispettivi fascicoli processuali.

« Per quanto riguarda, in particolare, gli estremi degli 85 processi a carico di militari dell'Arma, essi potranno essere richiesti al Ministero della difesa-esercito, da cui l'Arma dipende, non esercitando il Ministero dell'interno alcun controllo tecnico o disciplinare sul comportamento dei carabinieri impiegati in servizio di polizia.

Con distinta considerazione.

*Il Capo della polizia: f.to D'ANTONI ».*

Altri 38 casi erano segnalati da privati, tra cui alcuni detenuti.

Complessivamente i casi di cui la Commissione ha avuto notizia sono stati 319 e precisamente:

Emersi dagli atti parlamentari o segnalati da parlamentari . . . . .	N. 67
Segnalati da Autorità giudiziarie . . . . .	» 59
Segnalati da Autorità amministrative:	
Ministero della giustizia . . . . .	» 70
Ministero dell'interno, Direzione generale della pubblica sicurezza . . . . .	» —
Comando generale dei carabinieri . . . . .	» 85
Segnalati dagli Ordini forensi . . . . .	» —
Segnalati da privati . . . . .	» 38
	Totale . . . . . N. 319

## 5. — SPOGLIO ED ESAME PRELIMINARE DELLE SEGNALAZIONI

Poiché lo stesso caso era spesso segnalato due o più volte, è stato effettuato lo spoglio delle segnalazioni pervenute ed è stato rilevato che esse si riferivano a 187 casi diversi.

L'esame preliminare di tali casi, effettuato dal presidente coadiuvato dai segretari, dava il risultato seguente:

a) 27 casi il cui oggetto esulava evidentemente e con certezza dalla competenza della Commissione (domande di revisione, di riabilitazione, di grazia, di liberazione condizionale, ecc.; oppure istanze o rilievi circa il merito di decisioni giurisdizionali passate in giudicato, ecc.) in quanto non aveva alcun riferimento ad attività di polizia giudiziaria. Le relative istanze sono state trasmesse alle competenti autorità giudiziarie o amministrative per gli adempimenti del caso.

b) 16 casi relativi a procedimenti non ancora irrevocabilmente definiti.

La Commissione, in relazione alla sua competenza (mozione parlamentare e decreto di nomina), ha deciso di non poter prendere in esame tali casi.

In totale sui 187 casi segnalati, la Commissione ha ritenuto perciò che 43 casi non rientravano nella propria competenza.

I dubbi e le perplessità che si sono presentati durante il lavoro preliminare di cernita sono stati via via chiariti chiedendo informazioni alle autorità giudiziarie e amministrative o alle persone che avevano presentato istanze alla Commissione e che in due casi sono state invitate a chiarire personalmente il loro pensiero.

La Commissione ha viceversa preso in esame i restanti 144 casi i cui atti precessuali sono stati dal presidente via via assegnati a se stesso o agli altri membri, i quali hanno poi riferito in Commissione.

## 6. — OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE:

### A) PROCEDIMENTI CONTRO UFFICIALI E AGENTI DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA

Fra i 144 processi su cui la Commissione ha fermato la sua attenzione, 96 sono stati quelli celebrati contro elementi della polizia giudiziaria, in ordine alle imputazioni di violenza privata, lesioni ed abuso di autorità, e cioè per fatti commessi in occasione del servizio, in danno di persone fermate o detenute.

I processi di tal genere possono suddividersi in tre gruppi, a seconda che essi siano stati definiti:

a) con sentenza di condanna;  
b) con sentenza di piena assoluzione;  
c) con sentenza di proscioglimento per negata autorizzazione a procedere, per mancanza o remissione di querela (casi di lesioni lievissime), per amnistia, oppure con sentenza di assoluzione per insufficienza di prove.

a) Nessuna particolare osservazione è da farsi sui processi del primo gruppo, salvo quella di carattere generale che da essi si desume indiscutibilmente la prova della avvenuta consumazione di abusi, che però hanno avuto la debita sanzione.

b) Nessun rilievo può poi ritenersi consentito sui processi del secondo gruppo, per essere stato affermato, con sentenze irrevocabili, che gli imputati non commisero i fatti loro rispettivamente addebitati, oppure che, avendoli materialmente commessi, non esorbitarono dai limiti della legalità, come, ad esempio, per l'uccisione dell'evaso Compagna Bruno in conflitto (n. 78), o per le lesioni accidentalmente riportate da Pintor Vittorio, durante una colluttazione dallo stesso provocata, nel tentativo di sottrarsi all'arresto (n. 77).

c) I processi del terzo gruppo, invece, anche se singolarmente considerati, non offrono alcun positivo elemento di giudizio; valutati nel loro complesso inducono a ritenere che in parte dei casi le lamentate violenze e sevizie siano state effettivamente commesse. Valore nettamente sintomatico assumono al riguardo i proscioglimenti per remissione di querela, in quanto è certo che le remissioni sono state almeno accettate, se non proprio sollecitate, dagli agenti di contro al loro preminente interesse di dimostrare la perfetta regolarità del proprio operato.

Inoltre le assoluzioni per insufficienza di prove ricorrono con inusitata frequenza, per la quasi insormontabile difficoltà di accertare nel loro effettivo svolgimento fatti avvenuti senza la presenza di testimoni imparziali. Ma in questi casi la formula dubitativa non può certo attribuirsi a deficienze di discolta, in cui intuitivamente non incorrono persone avvedute, operanti nei loro stessi uffici e per giunta pressate dal desiderio di evitare conseguenze dannose per la propria carriera, e nemmeno ad eccessivo rigore di valutazione da parte dei magistrati; deve all'opposto attribuirsi alla esistenza di fondati elementi di prova, che alle volte furono dai giudici di primo grado ritenuti perfino sufficienti per la condanna (n. 42, brigadiere dei carabinieri De Leo Andrea).

Per i casi in cui la assoluzione dubitativa ha suscitato maggiori perplessità e per i quali la Commissione ha chiesto particolari notizie è risultato che contro gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria assolti, specie contro i più elevati in grado, sono stati adottati provvedimenti disciplinari.

Per quanto particolarmente attiene alle richieste di autorizzazione a procedere, la Commissione ha potuto accertare che il Ministro di grazia e giustizia ha sempre fatto presente che i reati di violenza privata, lesioni, abuso di autorità e simili, commessi da ufficiali o agenti di polizia giudiziaria in occasione del servizio e in danno di persone fermate o detenute, non sono tutelati dall'articolo 16 del Codice di procedura penale e, comunque, ha sempre concesso l'autorizzazione a procedere quando l'autorità giudiziaria ha tuttavia ritenuto di doverla richiedere. Soltanto in due casi l'autorizzazione è stata negata, ma la Commissione ha ritenuto che i fatti non integrassero gli estremi di reati di violenza, lesioni, abusi commessi da ufficiali o agenti di polizia giudiziaria a danno di fermati o detenuti e pertanto nulla ha rilevato in proposito (n. 25, Fiorese Alfredo; n. 39, Diano Nicodemo).

#### 7. — B) PROCEDIMENTI IN CUI GLI IMPUTATI SONO STATI ASSOLTI NONOSTANTE CONFESSIONE DI COLPEVOLEZZA RESA ALLA POLIZIA GIUDIZIARIA

Fra i 48 casi esaminati dalla Commissione in cui gli imputati sono stati assolti, con formula dubitativa o piena, nonostante confessione di colpevolezza resa alla polizia giudiziaria, la Commissione ha rilevato che nella maggioranza di essi (43 casi) il fenomeno è stato fatto risalire dagli imputati a violenze fisiche o morali o a minacce operate da ufficiali o agenti di polizia, mentre negli altri 5 casi il fenomeno si sarebbe verificato per cause diverse. Nei cinque casi in parola gli stessi imputati si sono astenuti dal formulare lamentele sull'operato

degli organi di polizia giudiziaria, perché, nel ritrattare le dichiarazioni precedentemente rese, hanno sostenuto l'«equivoco» (n. 91, Migliore Pasquale e Contorno Luigi), la «demoralizzazione» subentrata dopo tre giorni di fermo in caserma (n. 99, Fuschi Giuseppe), o non meglio specificati errori di espressione o di percezione (n. 90, Cordaro Antonino, Piano Giuseppe; n. 97, Ferrara Domenico), ed anche la «malattia mentale» (n. 108, Bottalia Filippo).

Per quanto riguarda gli altri 43 casi, gli abusi della polizia giudiziaria sono normalmente prospettati in triplice forma:

- 1°) impiego di violenze fisiche;
- 2°) ricorso a violenze morali o a minacce;
- 3°) redazione di verbali di interrogatorio di contenuto difforme dalle dichiarazioni effettivamente rese dagli imputati.

Le ultime due forme possono al più lasciare perplessi, per la evidente impossibilità di sicuri riscontri, e di questa perplessità è traccia in alcune pronuncie di assoluzione con formula dubitativa (n. 102, D'Angelo Vincenzo). Ma non può escludersi che anche irregolarità di tal genere siano state commesse, probabilmente in 4 casi.

L'avvenuto impiego di violenze fisiche risulta invece, sia in forma diretta che in forma indiziaria, in più di un caso.

Circostanziate accuse contro elementi della polizia provengono normalmente solo dagli imputati, ma esse risultano convalidate dal fatto che le originarie confessioni rese dagli imputati medesimi sono state giudicate in tutto o in parte prive di efficacia probatoria.

Anche in questi casi si desume, in forma diretta o indiziaria, che abusi sono stati effettivamente commessi:

a) In forma indiziaria, in quei processi in cui i giudici, pur non avendo elementi sufficienti per potere affermare l'avvenuto impiego di mezzi illeciti per estorcere la confessione, non hanno potuto escludere siffatta eventualità, pervenendo in conseguenza, anche in assenza di altri elementi a discolora, alla assoluzione per insufficienza di prove. In un caso anzi il tribunale di Palermo ha formulato una esplicita deplorazione a carico dei verbalizzanti, così testualmente esprimendosi nella sentenza 13 febbraio 1942: «la disamina minuziosa degli atti del processo e dei risultati del dibattimento non può esimere il Collegio da rilievi e conclusioni non laudative verso chi di ragione» (n. 171, Cosentino Antonino). (In totale si tratta di 13 casi).

b) In forma diretta in quei processi definiti con la piena assoluzione degli imputati, nonostante le confessioni da costoro rese nella fase preliminare dei relativi procedimenti, e quindi con esplicito riconoscimento della insincerità delle confessioni stesse (11 casi).

## 8. — C) ANOMALIE O ILLEGITTIMITÀ RISCOSTRATE

Durante lo svolgimento dei suoi lavori, la Commissione ha, inoltre, avuto modo di riscontrare alcuni comportamenti anomali o illeciti che ritiene di dovere segnalare.

1°) In un caso è risultato che i carabinieri interrogarono per la seconda volta l'imputato, dopo che questi era stato già interrogato dal procuratore del Re, senza averne avuto ordine o permesso dal magistrato.

2°) In un caso è risultato che il pretore procedette all'interrogatorio in presenza di quegli stessi funzionari di polizia contro cui l'imputato aveva mosso l'accusa di averlo sottoposto a sevizie.

3°) In un caso è risultato che i carabinieri diedero credito ad un confidente notoriamente nemico degli imputati e consentirono allo stesso di assistere agli interrogatori.

4°) In un caso è risultato che il giudice istruttore, senza alcun giustificato motivo, procedette all'interrogatorio non nei locali delle carceri, ma nella caserma, ove l'imputato era ancora trattenuto.

5°) In alcuni casi è risultato che gli arrestati o i fermati, dopo essere stati trasportati nelle carceri giudiziarie, furono di nuovo prelevati e portati nei locali delle questure o nelle caserme dei carabinieri.

6°) È risultato infine che in 9 casi vari imputati furono interrogati dal magistrato con ritardo protrattosi per più di un mese. Tali ritardi si verificarono in periodo non recente e tutti

nelle regioni ove si manifestano più di frequente forme di delinquenza organizzata (Sicilia e Sardegna) e, quelli superiori ad un mese, esclusivamente nella circoscrizione di Palermo.

La Commissione, pur rendendosi conto delle difficoltà che in particolari condizioni di ambiente ostacolano il normale svolgimento sia delle indagini preliminari sia dell'istruttoria, ritiene di dovere porre in speciale evidenza quest'ultimo inconveniente, che fra l'altro preclude quegli accertamenti obiettivi cui prevalentemente, se non proprio esclusivamente, è affidata la prova di violenze o di altri eccessi a danno di detenuti.

### 9. — RILIEVI CONCLUSIVI

Riassumendo i risultati dell'indagine, la Commissione ha ritenuto che tra i 187 casi che le sono stati segnalati: 43 esulano dalla sua competenza e 79 non presentano illegittimità in ordine alla materia di sua competenza in quanto la fase preliminare dei relativi procedimenti si svolge ritualmente, senza violenze, ritardi, usurpazioni dei compiti dell'autorità giudiziaria ma, al contrario, con la sostanziale osservanza delle norme processuali.

Dallo studio degli altri 65 casi la Commissione ha tratto la convinzione che il fenomeno di eccessi ed abusi, da parte della polizia giudiziaria e a danno di persone indiziate di delitti, indubbiamente esiste, ma non con la frequenza e la gravità talvolta denunciate, forse sotto la spinta della polemica.

La lievissima percentuale di casi in cui siffatto fenomeno è stato positivamente constatato, in rapporto al numero dei processi celebratisi durante l'ultimo decennio (che può certamente ritenersi superiore ai 10 milioni), consente comunque di escludere che l'abuso abbia mai assunto l'importanza e la gravità di un vero e proprio sistema, come tale imputabile ad iniziativa e direttive di organi centrali o periferici. Trattasi invero di casi fortunatamente isolati, consistenti nella maggior parte in percosse, e quindi dovuti alla intemperanza di singoli, la quale può trovare la sua spiegazione nell'ambiente e nel carattere individuale oltre che nella inadeguata preparazione di alcuni degli elementi cui sono affidate funzioni così importanti e delicate, esercitate a volte senza possibilità di immediato ed efficiente controllo.

Riguardo a tale fenomeno va rilevato:

a) Alle volte l'opinione pubblica, o per amplificazioni e deformazioni attribuibili alla stampa, o per il particolare pietismo ispirato da alcuni fatti, è inconsapevolmente portata a cercare nel comportamento della polizia giudiziaria la spiegazione di episodi che hanno in realtà avuto ben diversa causale. Caratteristici i casi seguenti, che hanno trovato risonanza anche in Parlamento:

*Palombi Desdemona* (n. 134). — In seguito alla denuncia di sparizione di gioielli per il valore di 200.000 lire da parte di certa Ena Adriana, sorsero sospetti a carico della domestica Palombi Desdemona perché rimasta sola in casa. Costei fu accompagnata dagli agenti di polizia giudiziaria nell'ufficio di pubblica sicurezza di Piazza in Lucina in Roma il 18 novembre 1948. Interrogata tre volte da un maresciallo, negò di avere sottratto i gioielli, pur dichiarandosi disposta a versarne ratealmente il prezzo alla proprietaria. Dopo il terzo interrogatorio l'agente le comunicò che l'avrebbe denunciata in stato di arresto, per furto aggravato. La Palombi, rientrata nella camera di sicurezza il 19, impressionata per l'onta cui sarebbe andata incontro per la denuncia, si appiccò il fuoco alle vesti. Gli agenti, visto il fumo che veniva fuori dalla finestra della camera di sicurezza, accorsero, le strapparono di dosso gli indumenti che bruciavano e la trasportarono all'ospedale, dove il 20 morì per effetto delle numerose ustioni riportate. Prima di morire fu interrogata da un sostituto procuratore della Repubblica, al quale dichiarò di non avere subito nè minacce nè violenze, e di avere deciso di morire non potendo resistere all'onta della denuncia.

Una ampia inchiesta fu fatta dal magistrato e nessun elemento emerse a carico degli agenti o di altre persone. Il fermo fu legale, l'interrogatorio normale e la polizia giudiziaria non esorbitò in alcun modo dai suoi compiti.

*Avitabile Anna* (n. 143). — Si riferisce al caso Caccavale Luigi del quale parlò l'onorevole Pajetta nella seduta del 14 febbraio 1952 al Parlamento.

Si erano verificate in Napoli, nel marzo 1951, delle gravi rapine ad opera di sconosciuti. La questura indagò, riferendo l'esito delle indagini con un lungo rapporto alla Procura presso il tribunale di Napoli. Dopo vane ricerche venne fuori una certa Avitabile Anna, prostituta e

confidente della questura, la quale riferì che alle rapine aveva partecipato il Caccavale Luigi: ciò l'Avitabile avrebbe appreso da certo Rangone, amico del Caccavale. La notizia sarebbe stata poi confermata alla Avitabile dallo stesso Caccavale.

Il 29 marzo furono fermati il Caccavale e il Rangone, che smentirono recisamente la pretesa confessione. Il Caccavale dimostrò un alibi ineccepibile e la questura concluse il proprio rapporto dichiarando inattendibile l'accusa della Avitabile, facendo presente che la stessa o era una maniaca o aveva voluto dimostrarsi valida confidente della polizia.

Il Caccavale fu rimesso in libertà il 3 aprile ma, intanto, per effetto dell'accusa e delle indagini di cui era stato oggetto, diede segni di squilibrio mentale e fu ricoverato in manicomio il 13 aprile per confusione psichica di natura maniaca. Ne fu dimesso, perché guarito, il 5 maggio, ma successivamente fu di nuovo ricoverato, ed era ancora in cura nell'agosto 1951, tanto che non poté essere inteso nel dibattimento a carico della Avitabile, imputata di calunnia a danno del Caccavale. Il tribunale pronunciò assoluzione della Avitabile per insufficienza di prove e la Corte di appello confermò la sentenza.

Il tribunale affermò la « sussistenza degli estremi formali della calunnia » ma dubitò dello elemento soggettivo, se cioè l'Avitabile fosse consapevole della innocenza del Caccavale, il quale, maniaco, potrebbe avere voluto menare vanto, nell'incontro con la Avitabile, di fatti non veri, per acquistare nome nei bassifondi. Pertanto, in rapporto al caso in esame, non si vede quali censure possano essere mosse alla polizia giudiziaria.

b) È diffusa l'abitudine, specie negli imputati di gravi delitti, di ritrattare le circostanziate confessioni fatte al momento dell'arresto, alligando di essere stati costretti a renderle per sottrarsi alle violenze dei verbalizzanti. Ma spesso ciò rappresenta un vero e proprio espediente, come dimostra il fatto che, in alcuni dei casi esaminati, i quali presentano questa caratteristica, si è dovuto nettamente escludere l'impiego, da parte della polizia giudiziaria, di rigori non consentiti, sia per l'esistenza di positive prove del contrario, sia per il modo generico ed impreciso in cui siffatta tesi fu affacciata, alle volte non senza palesi contraddizioni sia perché la colpevolezza ammessa dagli imputati nei loro interrogatori risultava confermata da altri sicuri elementi di prova.

I dati raccolti dalla Commissione non possono forse ritenersi completi poiché, malgrado la diligenza con la quale sono state chieste notizie e segnalazioni, nessun elemento può far concludere che i casi presi in esame dalla Commissione siano effettivamente tutti quelli verificatisi in tempi « recenti ».

Tuttavia i dati stessi sono assai significativi e l'indagine svolta dalla Commissione consente di concludere con certezza che:

a) anche in tempi recenti si sono effettivamente verificati alcuni fatti di violenza fisica o fisiopsichica da parte di agenti o ufficiali della polizia giudiziaria a danno di detenuti, fermati o arrestati, allo scopo prevalente di costringere a confessioni di colpevolezza;

b) normalmente tali violenze hanno costituito oggetto di procedimenti penali e quando le violenze sono state provate i procedimenti stessi si sono conclusi con la condanna degli agenti o ufficiali di polizia giudiziaria imputati;

c) di fronte ai milioni di procedimenti penali svoltisi in tempi recenti, la percentuale dei casi di violenza, pur dovendosi naturalmente deplorare, non assurge alla gravità di un sistema che giustifichi preoccupazioni di carattere generale.

Giova inoltre rilevare che il fenomeno non è esclusivamente italiano, come si è talvolta erroneamente sostenuto, ma affligge anche altri Paesi di alta civiltà giuridica e di consolidate tradizioni liberali. In questi ultimi tempi la stampa periodica straniera ha infatti non raramente riferito episodi che rientrano nel quadro oggetto di esame.

#### 10. — PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

La Commissione confida di avere esaurito il compito che le è stato assegnato col decreto ministeriale 28 febbraio 1952, consistente nell'accertare lo svolgimento della fase preliminare di procedimenti penali già definiti.

Ritiene tuttavia, come necessaria parte conclusiva, di insistere nella necessità che si adottino i provvedimenti idonei ad evitare il ripetersi di casi che, indipendentemente dal loro numero, non sono in alcun modo compatibili con i fondamentali principi giuridici, morali e religiosi, che costituiscono la base della nostra vita sociale.

Valuteranno il Governo ed il Potere legislativo quali rimedi siano più conducenti allo scopo, tanto più che nei voti di enti ed associazioni, nelle mozioni conclusive degli ultimi convegni e congressi, nei lavori preparatori per la riforma dei Codici, si contiene larga abbondanza di proposte.

La Commissione esprime tuttavia il parere che, invece di procedere a radicali innovazioni nelle linee del processo penale o nella organizzazione dei corpi che esercitano attività di polizia giudiziaria, sia preferibile predisporre un complesso di misure particolari, atte a garantire una osservanza più scrupolosa delle disposizioni in vigore, già di per sé sufficienti ad evitare gli inconvenienti lamentati.

A tal fine potrebbe essere utile:

- a) un maggiore coordinamento tra gli organismi che esercitano attività di polizia giudiziaria;
- b) un ulteriore perfezionamento della loro organizzazione tecnica e scientifica;
- c) un più vigile ed effettivo controllo sanitario al momento dell'ingresso in carcere di ciascun detenuto;
- d) una più attenta vigilanza sulla rigorosa osservanza delle disposizioni in vigore, tra cui particolarmente l'articolo 238 del Codice di procedura penale, modificato dal regio decreto 20 gennaio 1944, n. 45, in ordine all'obbligo della polizia giudiziaria di far tradurre immediatamente nelle carceri giudiziarie o mandamentali gli indiziati dei reati dei quali si sia proceduto al fermo.

Comunque la garanzia più certa che non si verifichino abusi da parte di organi di polizia giudiziaria resta sempre il miglioramento della preparazione professionale e della formazione spirituale degli organi stessi e, soprattutto, l'attenta e appassionata vigilanza del magistrato, il quale deve immediatamente essere informato dalla polizia giudiziaria di ogni reato, affinché, come gliene fa obbligo la legge, possa prendere egli, senza indugio alcuno, la direzione delle indagini.

Quanto precede la Commissione si pregia rassegnare all'onorevole Guardasigilli, lieta dell'onore di averlo potuto annoverare tra i suoi componenti.

Roma, 22 marzo 1954.

*Il Presidente*  
MICHELE GIULIANO