

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3818

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COCCO ORTU, ZINCONE, BOZZI, GOEHRING, BOTTA, BONEA, VALITUTTI,
GIOMO, DE LORENZO, BIAGGI FRANCAANTONIO, BIGNARDI, FERRARI
RICCARDO, TAVERNA, DEMARCHI, TROMBETTA, FERIOLI**

Presentata il 22 febbraio 1967

Autorizzazione a procedere per reati commessi in servizio di polizia

ONOREVOLI COLLEGHI! — Com'è noto, la Corte costituzionale, con sentenza del 18 giugno 1963, n. 94, ha dichiarato la illegittimità costituzionale, in riferimento all'articolo 28 della Costituzione, dell'articolo 16 del vigente Codice di procedura penale, in forza del quale non si poteva procedere senza autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, né contro gli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza, o di polizia giudiziaria, o militari in servizio di pubblica sicurezza, per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, né contro le persone che, legalmente richieste, avessero prestato assistenza a detti ufficiali od agenti, né contro chi avesse dato agli stessi ordine di agire.

I riflessi nella realtà italiana della soppressione della predetta norma del vigente Codice di procedura penale sono stati, per un verso, quello di un vero e proprio disarmo di fatto degli uomini della legge e, per altro verso, quello di un sempre più spavaldo e temerario comportamento nei loro confronti, dei criminali: col risultato di una sempre più preoccupante situazione della sicurezza pubblica in tutto il Paese.

Gli uomini della legge, infatti, rifuggono ormai sistematicamente dall'impiego delle ar-

mi anche quando il ricorso alle medesime sarebbe — sia pur con le dovute cautele per ridurre al minimo gli effetti — più che necessario doveroso.

La certezza di dover sempre essere perseguiti penalmente ogni qualvolta, a seguito del loro ricorso alle armi, si verificano fatti integranti gli estremi materiali del reato di omicidio o di lesioni, costituisce infatti, ormai, per gli uomini della legge, un motivo di inibizione, ben spiegabile sul piano umano, all'uso anche legittimo delle armi ad essi in consegna per l'adempimento dei loro compiti d'istituto.

Inibizione che, di regola, non manca di operare nel senso predetto anche nei casi nei quali, per le circostanze di tempo e di luogo, nelle quali avverrebbe il ricorso alle armi, sarebbe prevedibile da parte degli uomini della legge, venuti a trovarsi in tali condizioni, una felice risoluzione finale di un inevitabilmente conseguente procedimento penale: procedimento implicante ovvii negativi riflessi materiali e morali, nonché oneri finanziari di difesa non ripetibili dall'Amministrazione anche in caso di assoluzione con formula piena.

Dalle quali preoccupazioni, comuni anche agli investiti di funzioni di comando sia nel-

l'Arma dei carabinieri sia nel Corpo della pubblica sicurezza, si è determinata appunto quella situazione di disarmo di fatto della generalità degli uomini della legge di cui sopra si è detto e che, percepita chiaramente dal mondo della criminalità, ha dato agli uomini di detto mondo la sicurezza della invulnerabilità ed imprevedibilità: col risultato del crescente numero di casi di blocchi stradali attuati dagli uomini della legge e spavalidamente violati, di prese di contatto degli uomini della legge con soggetti manifestamente nell'atto di apprestarsi a compiere o reduci dal compiere gravi atti di criminalità (dagli atti di terrorismo in Alto Adige ai furti notturni di bestiame in Sardegna, alle rapine a mano armata in tutta Italia) e di regola risolvendosi col dileguarsi dei criminali quando non anche addirittura col sacrificio degli uomini della legge brutalmente uccisi.

Ad una tal situazione non si può porre evidentemente rimedio con un generico ordine quale è quello di « sparare a vista » che il Potere esecutivo si afferma aver dato di recente a seguito dei fatti delinquenziali più gravi che hanno profondamente colpito la coscienza nazionale.

Un ordine di tal fatta non potrà certo far sì che le Procure della Repubblica — stante l'avvenuta soppressione dell'articolo 16 del Codice di procedura penale — non promuovano l'azione penale ogni qualvolta si verifichi un fatto di morte o di lesioni a seguito del ricorso alle armi, in servizio, da parte degli agenti operanti; ed è possibile ragionatamente prevedere, inoltre, quale valore esimente potrà in concreto avere di fronte ai giudici istruttori od ai vari Collegi giudicanti tenuti ad applicare la legge, la emanazione del predetto ordine generico del Potere esecutivo. Ordine che, tra l'altro, a considerarlo sul piano dei principi, evidentemente sconvolgerebbe alla base, ove dovesse avere rilevanza nella sfera di applicazione del diritto penale, i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico del nostro Stato, in effetti concretizzandosi nella sua emanazione una non ammissibile usurpazione da parte dell'Esecutivo di un potere che non gli compete.

Talché il Parlamento della Repubblica, consapevole del preminente dovere dello Stato di garantire, con l'imperio della sua legge, la sicurezza dei cittadini, nelle persone e negli averi, dovrà provvedere, così come con la presente proposta di legge ad esso si propone, ad apprestare agli uomini della legge la dovuta garanzia perché essi possano ope-

rare in applicazione del loro motto *Pro me contra neminem, pro lege contra omnes* in condizioni tali da non essere inibiti, ad opera delle anzidette remore, dall'adempiere ai loro compiti, facendo ricorso, quando necessario, anche alle armi: condizioni che possono realizzarsi soltanto attraverso l'istituto dell'autorizzazione a procedere che dal nostro ordinamento giuridico è stato per altro largamente recepito con la previsione di detta garanzia in considerazione:

a) dell'indole del reato (taluni delitti contro la personalità internazionale dello Stato, articolo 313 del Codice penale);

b) di una particolare qualità o situazione del soggetto passivo del reato (taluni delitti contro gli Stati esteri, i loro capi e rappresentanti, nonché contro le più alte istituzioni o i più alti organi costituzionali rappresentativi, articolo 313 del Codice penale);

c) di una particolare qualità o situazione del soggetto attivo del reato (reati commessi da Senatori e Deputati — articolo 68 della Costituzione, e dai Giudici della Corte costituzionale — articolo 3 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e articolo 9 legge 11 marzo 1953, n. 87; e reati commessi, deponendo quali testi, da pubblici ufficiali, pubblici impiegati ed incaricati di pubblici servizi — articolo 352 del Codice di procedura penale in relazione all'articolo 372 del Codice penale).

Del quale istituto dell'autorizzazione a procedere dottrina e giurisprudenza hanno abbondantemente e chiaramente dimostrato — soprattutto in ordine all'autorizzazione a procedere prevista in relazione ad una particolare qualità o situazione del soggetto attivo del reato — la reale natura d'istituto volto non già a porre in essere dei privilegi personali in violazione del principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma di istituto volto a porre in essere delle garanzie a determinate funzioni senza la men che minima violazione del predetto principio dell'uguaglianza di tutti di fronte alla legge.

E se, senza fare ricorso alla dottrina ed alla giurisprudenza, sarà di tutta evidenza, per ogni membro del Parlamento, come non violino il principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge le norme surricordate, le quali stabiliscono le garanzie delle diverse autorizzazioni a procedere, da esse rispettivamente previste, egualmente per tutti i cittadini che si troveranno ad essere senatori e deputati, giudici della Corte costituzionale, pubblici ufficiali deponenti davanti all'autorità giudiziaria, non potrà non essere del pari

di tutta evidenza, per ogni membro del Parlamento, come non ponga in essere nessun privilegio personale, in violazione del principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, una norma che stabilisca egualmente per tutti i cittadini che si trovino ad adempiere al compito di uomini della legge, una particolare garanzia in funzione del superiore interesse di tutta la collettività ad un sereno ed efficace esercizio, da parte di detti uomini, della propria attività coercitiva a tutela dell'ordine civile e della sicurezza pubblica.

Così come, passando a considerare l'articolo 28 della Costituzione (relativo alla diretta responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, secondo le leggi penali, civili e amministrative per gli atti commessi in violazione di diritti) non potrà non ritenersi che la norma che si propone non viola il principio stabilito dal predetto articolo 28 più di quanto detto principio non sia violato dalle altre norme vigenti che una particolare autorizzazione a procedere prevedono in relazione alle diverse ipotesi di cui sopra si è detto.

Norme che, in effetti, il principio stabilito dall'articolo 28 della Costituzione non violano, in quanto, evidentemente, la subordinazione del promuovimento dell'azione penale alle particolari autorizzazioni, che esse prevedono, non implica assolutamente che coloro, in favore dei quali una tale garanzia è prevista, siano affrancati sempre ed in ogni caso dal dover rispondere, quali direttamente responsabili, del loro operato, in considerazione delle loro particolari qualità.

Ed implica, invece, soltanto, in relazione appunto a tali loro particolari qualità, e nel pubblico interesse, una previa valutazione, nelle competenti rispettive sedi, della ricorrenza o meno di circostanze di fatto tali da rendere manifestamente giustificati dei comportamenti che, non ricorrendo dette circostanze e mancando il pubblico interesse quale loro fattore determinante, sarebbero invece non giustificabili.

Il che si traduce, in realtà, non già in una deroga al principio che dall'articolo 28 della Costituzione è stato fissato, (e, cioè, non già in una affermazione del principio della irresponsabilità diretta dei funzionari e dipendenti dello Stato, per il solo fatto di tali loro qualità, in ordine agli atti da essi commessi in servizio in violazione di diritti) ma nella predisposizione soltanto di una particolare procedura volta a conciliare l'applicazione del principio stabilito dal predetto articolo 28 con l'interesse dello Stato ad impedire che dalla

preoccupazione dei suoi funzionari e dipendenti di poter essere fatti oggetto, ad ogni piè sospinto, del promuovimento delle più manifestamente infondate e temerarie azioni di responsabilità possa restare di fatto compromessa l'efficienza della Amministrazione.

Non vi sarebbe pertanto nessun valido motivo, sul piano costituzionale, perché il Parlamento non appresti alle forze di polizia della Repubblica la garanzia che la presente proposta di legge è volta a realizzare, con la certezza che non soltanto essa non viola il principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma anche risponde a un reale pressante superiore interesse della collettività: un interesse che una democrazia ha più di ogni altro sistema di reggimento dei popoli il diritto di perseguire con la dovuta fermezza, poiché la legge che la democrazia deve applicare è legge che deriva l'autorità del suo imperio dalla libera volontà popolare.

Alla quale esigenza non può ritenersi di certo che, allo stato delle cose, siano rispondenti le norme vigenti e cioè gli articoli 51 e 53 del Codice penale che, con le loro rispettive statuizioni, stabiliscono che « l'esercizio di un diritto o l'adempimento di un dovere, imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica autorità, esclude la punibilità » e che « non è punibile il pubblico ufficiale che, al fine di adempiere un dovere del proprio ufficio, fa uso ovvero ordina di fare uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica ».

Le predette statuizioni, infatti, si accompagnano a quella dell'articolo 52 che prevede la non punibilità di « chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di difendere un diritto proprio od altrui contro il pericolo attuale di una offesa ingiusta, sempre la difesa sia proporzionata all'offesa ».

Ed il surriportato articolo 53, che prevede la non punibilità del pubblico ufficiale che abbia fatto uso delle armi od ordinato di farne uso « al fine di adempiere un dovere del proprio ufficio », richiama espressamente e tiene ferma la statuizione dell'articolo 52 sulla legittima difesa ed inoltre ribadisce che la non punibilità, da esso articolo 53 prevista, deve essere dichiarata solo quando il pubblico ufficiale abbia ricorso alle armi « costretto dalla necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'Autorità ».

Dal che il risultato — cui il potere esecutivo ha ritenuto di porre rimedio con l'ordine di sparare a vista sugli armati — del gran numero dei delinquenti sottrattisi alla cattura, di

violatori di posti di blocco e di evasioni clamorose (quale quella di un temibile bandito dalle carceri di Sassari pur a distanza di fuoco da un agente di custodia armato di mitra) che la cronaca degli ultimi tempi è venuta registrando. Un risultato inevitabile stante la certezza della generalità degli agenti della forza pubblica e degli agenti di custodia di dover sottostare, se verificatosi un caso di morte o di lesioni in occasione del loro ricorso alle armi, ad un procedimento penale per provare in questa sede, onde poter essere assolti, la ricorrenza degli estremi della legittima difesa (articolo 52 del Codice penale) o della necessità « di respingere una violenza o di vincere una resistenza » (articolo 53 del Codice penale).

Anche l'Italia democratica prefascista in un'ora particolarmente grave per la sicurezza pubblica del Paese giudicò di dover apprestare una garanzia quale quella che la presente proposta di legge vuol realizzare per gli uomini della legge.

Infatti, con l'articolo 6 del decreto legislativo luogotenenziale 10 dicembre 1917, n. 1952, si stabiliva che ufficiali di Pubblica sicurezza, Carabinieri reali, Guardie di città, Guardie di finanza e militari in genere non potessero essere sottoposti a procedimento penale per aver 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 del regio Esercito e da un Consigliere della Corte d'appello di Roma, nominati con decreto del Ministro di grazia e giustizia.

E se è ben vero che l'applicazione di detta norma ebbe a cessare per effetto della disposizione generale dell'articolo 2 del regio decreto 30 settembre 1920, n. 1389, dichiarante la cessazione dello stato di guerra a datare dal 31 ottobre 1920, il precedente che si è ricordato sta a dimostrare come anche una democrazia, allorché le condizioni generali della sicurezza pubblica lo richiedano, possa e deb-

ba adoperarsi al fine di porre nelle migliori condizioni di agire gli uomini che al mantenimento di detta sicurezza sono preposti.

La norma che si propone, segna, però, a giudizio degli estensori della presente relazione, un sostanziale miglioramento rispetto a quella del 1917, in quanto detta norma affidava pur essa — come quella del soppresso articolo 16 del Codice di procedura penale — al Potere esecutivo, sia pure in forma meno pericolosa, il delicato compito di autorizzare o meno il promuovimento dell'azione penale per i reati commessi in servizio di polizia.

Ed, indubbiamente, allorché trattasi di « garanzie di polizia » (e di garanzie volte ad evitare il processo e non soltanto la non punibilità degli uomini appartenenti alle forze di pubblica sicurezza) può sempre tradursi in realtà la teorica possibilità che del discrezionale uso del potere di autorizzare o meno il promuovimento dell'azione penale nei confronti di detti uomini, si possa fare un uso arbitrario ed aberrante da parte del Potere esecutivo ove a questo sia attribuita tale potestà discrezionale.

Talché è evidente come costituisca un sostanziale miglioramento, rispetto al precedente, che si è ricordato, dell'Italia democratica prefascista, la norma che si propone, poiché con essa il compito di autorizzare o meno il promuovimento dell'azione penale per reati commessi in servizio di polizia viene attribuito ad una Commissione parlamentare mista di senatori e di deputati ed, attraverso detta Commissione, di fatto al Parlamento rappresentante della sovranità nazionale.

E contro la eventuale osservazione che attraverso l'attività della proposta Commissione si realizzerebbe di fatto una interferenza indebita del Potere legislativo nel campo proprio del Potere giudiziario, limitando il potere di questo, sarà sufficiente ricordare come identica obiezione dovrebbe valere nei confronti di tutte le altre autorizzazioni a procedere che si sono dianzi ricordate.

Onorevoli colleghi, confidiamo pertanto che, con piena aderenza alla sempre più grave situazione della sicurezza pubblica nel nostro Paese, vorrete approvare la norma che abbiamo l'onore di presentarvi.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Gli ufficiali e gli agenti di Pubblica sicurezza o di Polizia giudiziaria e i militari in servizio di pubblica sicurezza non possono essere sottoposti a procedimento penale per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica, se non a seguito ad autorizzazione a procedere concessa dalla apposita Commissione parlamentare costituita dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati in applicazione della presente legge.

L'autorizzazione è necessaria per procedere tanto nei confronti di chi ha compiuto il fatto quanto nei confronti di chi ha dato l'ordine di compierlo, nonché nei confronti delle persone che, legalmente richiestene, hanno prestato assistenza.

ART. 2.

L'Autorità giudiziaria competente a conoscere del fatto trasmette alla Commissione parlamentare, unitamente alla richiesta di autorizzazione a procedere, tutti gli atti in suo possesso relativi agli accertamenti espletati sulle circostanze e le modalità di consumazione del fatto stesso.

La Commissione può richiedere alla stessa Autorità giudiziaria di procedere ad ulteriori accertamenti.

ART. 3.

La Commissione è composta di dieci senatori e di dieci deputati.

I Presidenti della Camera e del Senato, intesi i Presidenti dei rispettivi gruppi parlamentari, determinano la ripartizione dei seggi in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi nella formazione della Commissione.

In conformità della ripartizione prevista dal comma precedente, e su designazione dei gruppi parlamentari, i Presidenti del Senato e della Camera formano separatamente le liste dei candidati per sottoporle al voto di ciascuna delle Assemblee. La votazione è fatta da queste a scrutinio segreto a norma dei rispettivi Regolamenti.

Con le stesse modalità vengono eletti venti senatori e venti deputati quali commissari supplenti.

La Commissione dura in carica sino alla fine della legislatura.

ART. 4.

I commissari possono rifiutare la nomina dandone comunicazione al Presidente della propria Assemblea entro tre giorni dalla nomina stessa.

Decorso tale termine non possono dare le dimissioni.

ART. 5.

L'ufficio di commissario è incompatibile con la carica di Presidente del Consiglio, di Ministro, di Sottosegretario di Stato o di Commissario del Governo.

I commissari hanno facoltà di astenersi, con il consenso del Presidente dell'Assemblea cui appartengono, nei casi in cui il Codice di procedura penale ammette la ricsuzione del giudice o quando esistono gravi ragioni di convenienza.

Debbono astenersi i commissari che abbiano ricoperto le cariche indicate nel primo comma nel periodo in cui si sono verificati i fatti in ordine ai quali si richiede l'autorizzazione a procedere.

ART. 6.

Nei casi di rifiuto della nomina, cessazione dall'ufficio, astensione o impedimento, i commissari effettivi sono sostituiti dai commissari supplenti appartenenti allo stesso gruppo, secondo l'ordine di designazione del gruppo stesso.

ART. 7.

La Commissione per le autorizzazioni a procedere per reati commessi in servizio di polizia è convocata per la prima volta dal Presidente della Camera sentito il Presidente del Senato, per procedere all'elezione del Presidente, di due Vice Presidenti e di due Segretari, a norma del Regolamento della Camera.

La convocazione deve avvenire entro quindici giorni dalla elezione della Commissione, ovvero dei dieci deputati o dei dieci senatori suoi membri nel caso di elezione parziale per rinnovazione di una sola Camera.

Successivamente la Commissione è convocata, entro e non oltre dieci giorni dalla ricezione di ogni richiesta di autorizzazione a procedere, dal suo Presidente che ne fissa la riunione entro e non oltre i quindici giorni successivi.

ART. 8.

Le sedute della Commissione non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi membri.

Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei suoi componenti.

In caso di parità prevale il voto del Presidente.

I commissari non possono astenersi dal voto.

ART. 9.

L'ufficio di segreteria della Commissione è costituito di dipendenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, messi a disposizione dai rispettivi Presidenti, sentito il Presidente della Commissione.

Durante i lavori della Commissione, all'ufficio di segreteria possono essere addetti, su richiesta del Presidente della Commissione stessa, magistrati, cancellieri o segretari degli uffici giudiziari.

ART. 10.

La Commissione per le autorizzazioni a procedere per reati commessi in servizio di polizia ha sede presso la Camera dei deputati.