

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VIVIANI, ZUCCALA, CIPELLINI, LICINI e CUCINELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 APRILE 1976

Modificazioni alla legge 22 maggio 1975, n. 152,
recante disposizioni a tutela dell'ordine pubblico

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 22 maggio 1975, n. 152 (recante « Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico ») venne approvata dal Parlamento in un momento di emergenza e con l'esplicito patto che fosse limitata nel tempo, e più precisamente che avesse vigore solo fino « all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale », evenienza questa che allora si riteneva prossima e comunque realizzabile entro il termine stabilito per la emanazione di detto codice dalla legge delega e cioè entro l'11 maggio 1976.

Da allora è trascorso quasi un anno, durante il quale abbiamo potuto accertare alcuni dati precisi e categorici:

1) il codice di procedura penale non potrà essere emanato nel termine stabilito dalla legge delega.

2) L'applicazione puntigliosa e spesso imprudente di alcune norme della legge 22 maggio 1975, n. 152, ha confermato l'esattezza di quella che fu la preoccupazione della sinistra e, in verità, non solo della sinistra. Infatti l'esaltazione del momento repressivo e l'ampliamento dei casi in cui la polizia può fare uso delle armi (ampliamento che non poteva non rintracciarsi nello spirito, se non nella parola, dell'articolo 14, altrimenti inu-

tile) e la posizione di privilegio, per quanto concerne l'esercizio dell'azione penale, riconosciuta agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o ai militari in servizio di pubblica sicurezza, per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altri mezzi di coazione fisica, oltre a creare una posizione di ingiusta e incostituzionale disparità nei confronti degli altri cittadini, è servita solo ad un inutile spargimento di sangue, rendendo altresì più rischiosa l'opera degli stessi tutori dell'ordine.

3) L'inibizione della concessione della libertà provvisoria per alcuni delitti, viene raccordata non alle concrete esigenze istruttorie o alla tutela della collettività, ma piuttosto e soltanto al titolo del reato. Questa più rigorosa regolamentazione della libertà provvisoria (in ulteriore violazione del principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva) mentre non giova ad una migliore amministrazione della giustizia, pone il giudice in condizione di maggiore difficoltà e contribuisce a dare luogo a situazioni di grave ingiustizia sostanziale.

4) Il tentativo di tutela dell'ordine pubblico con misure esclusivamente repressive,

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

senza tenere conto della necessità di una riforma radicale dell'ordinamento giudiziario e di un concreto potenziamento dell'organizzazione della polizia (misure indispensabili in un Paese in cui gli autori dei reati vengono difficilmente scoperti e quasi mai colpiti con pronta e adeguata punizione), non avrebbe potuto essere — così come è stato — che un autentico fallimento.

5) La dilatazione dei termini di prescrizione, anche in casi nei quali il prolungamento è dovuto all'inerzia del giudice o a carenze istruttorie che a lui e a lui soltanto si debbono attribuire, rappresentava (oltre che una ingiustizia sostanziale) un autentico incitamento alla nota pigrizia di troppi magistrati.

6) Il tentativo da parte di alcuni settori della Magistratura (cfr. Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 1976 del dottor Giovanni Colli, Procuratore generale presso la Corte di cassazione) di considerare la legge 22 maggio 1975, n. 152, come affermazione definitiva di principi, anziché valutarla come legge di emergenza e rigorosamente limitata nel tempo (e ciò fino al punto che il ridetto dottor Colli, nella citata relazione, affermava che il nuovo codice, adeguandosi alla legge delega, sarebbe nato « in parte superato », proprio per quanto stabilito dalla legge 22 maggio 1975, n. 152) dava la precisa dimostrazione dell'evidente tentativo di imporre nella nostra legislazione norme sicuramente contrarie alla impostazione di uno Stato civile e democratico, che non può sopportare di vedere ridotto l'ordine pubblico a dure e sanguinose norme repressive. Tutto ciò dovrebbe indurre ad una semplice abrogazione della ricordata legge; a nostro avviso, però, il problema è più complesso anche perchè non può disconoscersi, da un lato, la validità di alcune norme (articolo 7 che tende a meglio definire il concetto di « riorganizzazione del disciolto partito fascista »; articoli 8, 10, 11 e 13 che tendono a rafforzare la punizione di detta riorganizzazione; l'articolo 12 che tende a imporre una rapida procedura per l'accertamento e la punizione dei ricordati fatti ad impronta fascista) e, dall'altro, l'opportunità di non abrogare altre norme, pur di-

scutibili, se non altro perchè un loro riesame rappresenterebbe una ulteriore difficoltà alla prevista abrogazione di quelle norme che non a torto sono ritenute intollerabili.

Questa la ragione per cui con il presente disegno di legge abbiamo richiesto la modificazione e non l'abrogazione della citata legge n. 152.

Le norme che esigono una pronta abrogazione sono quelle relative agli articoli 1, 14, 16, 27, 28, 29, 30, 31, 32, come ora illustriamo.

L'articolo 1, limita — come abbiamo avuto occasione di sottolineare — i casi in cui può essere concessa la libertà provvisoria con un esclusivo riferimento meccanico ed illogico al titolo del reato; il che non è accettabile.

L'articolo 14 è la norma con la quale si sono considerati insoddisfacenti i limiti posti dallo stesso codice Rocco all'uso delle armi da parte del pubblico ufficiale. L'articolo 53 di detto codice, infatti, stabilisce che (a parte i casi dell'esercizio di un diritto o dell'adempimento di un dovere — articolo 51 del codice penale — e della legittima difesa — articolo 52 del codice penale —), « non è punibile il pubblico ufficiale che, al fine di adempiere ad un dovere del proprio ufficio, fa uso ovvero ordina di fare uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica, quando vi è costretto dalla necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'autorità ». Formula così ampia da soddisfare il legislatore fascista; eppure la legge Reale ha inteso infelicitemente completarla, aggiungendo testualmente: « e comunque di impedire la consumazione dei delitti di strage, di naufragio, sommersione, disastro aviatorio, disastro ferroviario, omicidio volontario, rapina a mano armata e sequestro di persona ». Cosa il legislatore abbia inteso dire con questa aggiunta non è facile capire giacchè — concorrendo il requisito della necessità — nessuno dubita sulla legittimità dell'uso delle armi nei casi indicati, rientrando sicuramente questa previsione nel dettato dell'articolo 53 del codice penale. Quindi, l'aggiunta — che sicuramente non ha voluto porre

una limitazione — non modifica sostanzialmente la disposizione ora citata ma — come avevamo previsto — crea la pericolosa illusione di maggiore ampiezza nell'uso delle armi, ponendo così in moto un meccanismo psicologico che in pratica finisce per reintrodurre — seppure di contrabbando — la pena di morte, senza neppure la garanzia giurisdizionale. Così siamo giunti a quota 59 per gli omicidi (non può essere usato altro sostantivo) coperti dalla legge Reale, essi vanno dal caso di Cosimo Cantarella, un fanciullo di 13 anni, sia pure imputabile di una rapina, a Mario Marotta di 52 anni, colpito mentre passeggiava tranquillamente al Pincio, con persona amica. Nè può sfuggire che alcune di queste esecuzioni sono avvenute ai danni di giovani la cui unica responsabilità era quella di fuggire all'alt della polizia (Giuseppe Recca di 17 anni, Ciro Todisco di 22 anni). Non che ciò sia lecito; però non è tollerabile che solo per questo si giunga all'omicidio.

La norma, dunque, va urgentemente abrogata.

Altra disposizione di cui chiediamo l'abrogazione è l'articolo 16, che prevede la sospensione del decorso della prescrizione in tre casi, nessuno dei quali sembra legittimo.

La latitanza dell'imputato (e quindi di chi ancora non risulta colpevole) può anche rallentare il corso della giustizia, ma non può essere punita e per di più fino al punto da imbire il corso della prescrizione.

Un modo come un altro per consentire di porre i processi in archivio, con danno della stessa parte offesa e dando in qualche modo una certa giustificazione al magistrato di non compiere accertamenti, invece doverosi.

Altrettanto ingiusta è la sospensione della prescrizione per il caso in cui l'imputato non abbia provveduto a comunicare alla cancelleria o alla segreteria del magistrato procedente il cambiamento del domicilio dichiarato o eletto per le notificazioni.

Sono oneri che non è lecito attribuire a chi ha già il peso di una accusa che potrebbe essere anche ingiusta, tanto più che essi finiscono per colpire chi è povero, sprovvisto e mal difeso. È una norma che neppure il codice fascista osò porre ed è degna solo di una giustizia di classe che respingiamo.

La terza ipotesi è non meno abnorme e grave; la prescrizione è sospesa « durante il rinvio chiesto dall'imputato o dal suo difensore, di un atto di istruzione o del dibattimento e per tutto il tempo del rinvio ». La richiesta dell'atto istruttorio o è fondata o è infondata; veramente si può dire che, almeno in questo caso, il dilemma stringe. Se è infondata, il giudice non la deve accogliere; se è fondata, l'imputato o il difensore con la richiesta hanno provveduto a riparare ad una lacuna del giudice. L'adempimento di questo dovere importa la punizione non per il giudice disattento o imperito ma per chi ha provveduto a contribuire all'opera di giustizia.

Le altre norme di cui abbiamo chiesto la abrogazione concernono l'iniziativa penale nel caso di reati commessi da ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o da militari in servizio di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica.

L'articolo 27 della legge n. 152 stabilisce — in patente violazione dell'articolo 112 della Costituzione — che il Procuratore della Repubblica non deve adempiere al categorico dovere di iniziare l'azione penale, ma deve limitarsi a informare il Procuratore generale presso la Corte di appello, compiendo esclusivamente gli atti urgenti. In questo modo l'iniziativa penale viene riservata solo a un Ufficio del Pubblico ministero e cioè al Procuratore generale. La *ratio* di questa norma è quanto meno oscura; infatti, o si pensa che solo il Procuratore generale abbia la preparazione tecnica per valutare l'esistenza degli elementi sufficienti all'esercizio della azione penale, ed allora non si comprende per quale ragione i cittadini che non appartengono alle categorie ricordate e non si trovino nelle particolari condizioni sopra richieste, debbono essere posti alla mercé di chi non si considera all'altezza della situazione; oppure si ritiene che i Procuratori generali possano guardare a quella tal categoria con particolare benevolenza ed allora si rende discrezionale l'esercizio dell'azione penale e così si viola il principio della obbligatorietà della azione stessa. In ogni modo, quindi, siamo di fronte alla evidente

creazione di un privilegio che serve a violare la Costituzione, a screditare il legislatore che lo istaura e l'autorità giudiziaria che lo attua, per di più con una interpretazione ampia e non sempre logica.

Ma, nella creazione di autentici ed insopportabili privilegi, la legge ricordata avanza ancora quando nell'articolo 29 attribuisce « all'indiziato di reato », per il quale il giudice istruttore non abbia ritenuto di accogliere la richiesta del Procuratore generale di archiviazione (e quindi abbia disposto la istruttoria normale), di proporre reclamo alla sezione istruttoria; così sconvolgendo il sistema, giacchè il provvedimento che apre la istruttoria formale non appare impugnabile da un punto di vista nè logico nè giuridico nè sistematico; se non altro per salvaguardare il principio tuttora vigente del segreto istruttorio. Infatti, se si consente l'impugnazione, gli atti debbono essere posti a disposizione di chi vuole la modifica della decisione. Inoltre l'illogicità della consentita impugnazione trova conferma nel fatto che il provvedimento è assunto con decreto e quindi può non essere motivato (articolo 148, capoverso secondo, del codice di procedura penale).

L'abrogazione dell'articolo 30 trova fondamento nella necessità di non sconvolgere l'istituto della comunicazione giudiziaria; non ha senso sostituirvi la notizia al Comando del corpo o al capo dell'ufficio da cui dipendono le persone sopra indicate. Infatti la comunicazione giudiziaria significa soltanto che si indaga nei confronti di una certa

persona ed il provvedimento intende avvertire l'interessato che l'autorità giudiziaria indaga intorno ad un certo fatto. Non ha quindi alcun senso un trattamento diverso per chi usa le armi o un altro mezzo di coazione fisica, sia pure nel presunto adempimento di un dovere, d'altronde non così evidente, se una indagine appare necessaria.

Nè si può approvare il sovvertimento dei principi sistematici per quanto concerne la connessione di reati (articolo 31). Rappresenta, infine, un intollerabile privilegio che l'ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o il militare in servizio di pubblica sicurezza che abbia fatto uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, possa essere difeso, a spese dello Stato, da un libero professionista di sua fiducia anzichè dalla Avvocatura dello Stato; e ciò anche quando nei suoi confronti sia stata pronunciata una duplice sentenza di condanna (articolo 32). Questo atteggiamento legislativo di sfiducia nella Avvocatura dello Stato non ha senso giacchè essa è costituita da professionisti di particolare valore. Ma se questa sfiducia, per ipotesi fosse fondata, implicherebbe una urgente riforma della stessa Avvocatura, cui è affidata la difesa di eminenti interessi dello Stato. Anche questa norma serve, quindi, a dimostrare lo spirito distorto che sta a base della legge che — almeno nelle richiamate disposizioni — deve essere prontamente modificata.

È ciò che raccomandiamo alla vigile attenzione del Senato.

DISEGNO DI LEGGE

Articolo unico.

Sono abrogati gli articoli 1, 14, 16, 27, 28, 29, 30, 31, 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152.