

(N. 685)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori **SCOCIMARRO, GRISOLIA, LUSSU, RIZZO Domenico,**  
**MANCINI e LOCATELLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 OTTOBRE 1949

Norme per la garanzia dell'inviolabilità della libertà personale e del domicilio in attuazione degli articoli 13 e 14 della Costituzione della Repubblica italiana.

ONOREVOLI SENATORI. — Questa legislatura del Parlamento Italiano, ha il compito storico di tradurre in concrete norme di legge una serie di solenni principi stabiliti nella Costituzione della Repubblica, principi dalla cui attuazione pratica nell'ordinamento giuridico e nella vita pubblica italiana dipende se in effetti possa realizzarsi e consolidarsi un regime di democrazia nel nostro Paese.

È ovvio che la promulgazione della Costituzione implica, nel campo dei rapporti che la stessa Carta ha voluto chiamare « rapporti civili », una profonda ed adeguata revisione del nostro ordinamento positivo, il quale, com'è noto, è ancora in gran parte formato, in questo campo, da norme emanate nel periodo del regime fascista le quali, se sono talvolta lodate in Parlamento per la loro perfezione « tecnica » sono nondimeno, in parti essenziali, la negazione completa dei nuovi principi democratici costituzionali.

Intendiamo qui riferirci specialmente alla legislazione penale e a quella di polizia: è questa, infatti, la materia che offre il maggiore

contrasto con le norme costituzionali; ed è in questo campo che bisogna prendere atto che, nonostante ripetuti ordini del giorno delle due Camere, nonostante le ampie discussioni, che, ormai per la seconda volta il Parlamento svolge sui bilanci, approfondendo questi problemi, nessuna rilevante innovazione è stata ancora portata all'ordinamento che esisteva prima dell'inizio dell'attuale legislatura, ordinamento che a sua volta presentava solo, in questa materia, pochi ed affrettati ritocchi alla legislazione del periodo fascista.

Questi i fatti in materia di riforme legislative.

I fatti nella vita comune dei cittadini italiani riproducono questa situazione, e, anche a voler prescindere dalla serrata ed impressionante documentazione che in più di una occasione (fatti del 14 luglio, sciopero dei braccianti, bilanci degli Interni) è stata fornita al Parlamento su innumerevoli episodi i quali dimostrano che le fondamentali libertà del cittadino non sono oggi rispettate, è frequente apprendere anche dalla nuda cronaca dei

giornali avvenimenti sensazionali che commuovono l'intera opinione pubblica:

casi di assoluzione piena in processi famosi (Catelli, Salice ecc.), nei quali per indizi trascurabili si erano tenuti per anni in custodia preventiva degli innocenti; casi clamorosi di suicidi in camera di sicurezza di persone arrestate dalle forze di polizia fuori flagranza di reato ed illegalmente (Desdemona Palombi, Guerino Di Rienzi); casi di uccisioni di cittadini in occasione di perquisizioni domiciliari senza mandato (caso del generale Coop) e via dicendo.

Ma vi è di più. Nella prassi quotidiana non solo non si rispettano le norme costituzionali, col pretesto, sovente infondato, che abbiano carattere puramente direttivo, ma nemmeno determinate e precise disposizioni di legge, come quelle del regio decreto-legge 31 gennaio 1944, n. 45, dettate da governi democratici a limitazione dei poteri della polizia e a tutela della libertà personale. Infatti, per non parlare dell'influenza decisiva che un determinato indirizzo politico, più volte denunciato in Parlamento, esercita sugli alti e bassi organi dell'apparato repressivo dello Stato, sia attraverso aperti incitamenti all'uso della violenza, sia attraverso il sistematico rifiuto di provvedimenti a carico dei singoli individui denunciati dalla stessa tribuna parlamentare come rei di gravi reati contro l'inviolabilità della persona umana, del domicilio, delle libertà fondamentali del cittadino, esiste oggi un altro elemento che incoraggia il mantenimento di una prassi contraria non solo alla Costituzione, ma anche a determinate prescrizioni di leggi ordinarie. Questo elemento deriva dalla scarsezza e dalla frammentarietà delle norme che dopo la liberazione sono state emesse a parziale ed assolutamente incompleta correzione della legislazione fascista.

Non solo, ma bisogna ricordare che questa scarsa e povera legislazione «correttrice» risale quasi tutta, per non dire tutta, al periodo precedente l'entrata in vigore della Costituzione, e, per precisare meglio, al periodo durante il quale l'Italia fu retta dall'unione delle forze democratiche che si erano trovate d'accordo nella lotta contro l'oppressore.

Cosicchè oggi si verifica questo assurdo: che se il legislatore ebbe talune preoccupazioni

di garantire il cittadino nelle sue libertà *prima* che entrasse in vigore la nuova Costituzione, non ha *poi* mostrato sensibile intento di tradurre in chiare norme, energicamente sanzionate, proprio quei principi di libertà che nel solenne documento della nostra Costituzione sono stati consacrati, attraverso forse il più lungo, meditato e approfondito dibattito che la storia delle varie costituzioni ricordi.

Esiste, è vero, la questione del valore delle norme costituzionali, ed è stato anche da tempo ed in modo inequivocabile riconosciuto, dalla Suprema Corte di Cassazione, che le norme della Carta, le quali garantiscono principi di libertà civili, qualora, beninteso, non abbiano bisogno di essere integrate, sono di immediata applicazione. Non siamo certamente noi a contrastare una simile interpretazione, che è assolutamente giusta e per la cui applicazione ci battiamo instancabilmente da due anni nel nostro Paese. Ma quanti sono gli organi di polizia, quanti sono i questori, quanti i Prefetti che conoscono, e per dir meglio, riconoscono una tale interpretazione, e, quel che più conta, si sentono obbligati a rispettarla?

E quanti sono gli stessi Tribunali che applicano come norme di carattere precettizio gli articoli della Costituzione, aderendo all'interpretazione della Suprema Corte di Cassazione, e rifiutandosi quindi di applicare le leggi del periodo fascista - penali e di polizia - che con quelle norme sono spesso in assoluto contrasto?

Non esistono ancora in Italia le Commissioni del confino, i fogli di via obbligatori, le ammonizioni, le retate di scioperanti, i fermi indiscriminati e prolungati, i decreti prefettizi che impongono coprifuoco e divieti di circolazione, scioglimento di libere associazioni, divieti di raccogliere firme su petizioni rivolte al Parlamento? E non esistono forse tribunali e preture che continuano a condannare cittadini, riconoscendo validi quei decreti prefettizi i quali sono motivati su una disposizione (articolo 2) della legge di pubblica sicurezza che *lo stesso Parlamento* ha già mostrato di considerare assolutamente incostituzionale e la cui abrogazione è stata già approvata dal Senato e dalla 1ª Commissione della Camera?

Non ci nascondiamo certamente che non tutta la magistratura si mantiene su questo piano e che vi sono sentenze assolutamente

in contrasto con quelle dianzi accennate, cioè sentenze le quali applicano la Costituzione, seguono l'interpretazione data dalla Corte di cassazione e considerano abrogate le leggi che contrastano con la Costituzione.

Ma è evidente che la stessa esistenza di questa incertezza e contraddittorietà di giudicati, e il ripetersi e l'aggravarsi di una prassi incostituzionale in larghi strati dell'apparato dello Stato, in una materia così delicata com'è quella delle libertà civili, impone un'energica e chiara legislazione, che tolga ogni dubbio ai magistrati e ai funzionari e che ponga dinanzi ad appropriate responsabilità coloro che osino attentare ai fondamentali diritti del cittadino.

Questo l'intento che la proposta di legge si propone di tradurre in norme particolareggiate e concrete, ma soprattutto munite di sanzioni e formulate in modo da consentire una loro effettiva applicazione.

La proposta tende principalmente alla pratica realizzazione delle norme contenute negli articoli 13 e 14 della Carta Costituzionale, i quali pongono con perspicua, chiara, inequivocabile formulazione una serie di principi relativi alla inviolabilità della libertà personale e del domicilio.

Dopo la dichiarazione solenne che queste due sfere essenziali della libertà del cittadino sono « inviolabili » la Costituzione passa ad enunciare i seguenti punti di regolamentazione:

1° Soltanto l'autorità giudiziaria, con atto motivato, e nei soli casi di legge, può determinare limitazioni nella sfera della libertà personale e del domicilio;

2° L'autorità di pubblica sicurezza può entrare in questa sfera ma solo se si tratti di casi eccezionali di necessità e di urgenza previsti dalla legge; e a garanzia dell'osservanza di questo principio l'articolo 13 stabilisce:

a) la provvisorietà dei provvedimenti di pubblica sicurezza;

b) il termine perentorio della loro durata;

c) il termine perentorio per un giudizio dell'autorità giudiziaria sulla loro fondatezza (48 ore).

3° Ogni violenza sulle persone sia fisiche che morali è punita;

4° La carcerazione preventiva ha dei limiti massimi di durata.

Principi chiari e di facile interpretazione: ma l'attuazione dei punti indicati ai numeri 2° e 3° richiede, nell'attuale stato della legislazione, alcune norme integratrici e chiarificatrici, mentre il punto 4° ha bisogno di una quasi integralmente nuova disciplina legislativa.

In secondo luogo esiste l'esigenza che queste norme siano munite di un'adeguata sanzione, senza la quale sarebbe vano attenderne il rispetto, dato che l'attuale legislazione penale nella materia dei delitti dei pubblici ufficiali contro la libertà della persona o del domicilio rimasta quella fascista che, sia pure con tutti i pregi « tecnici » a cui abbiamo sopra accennato, non è certo quella di un regime che si preoccupasse di tutelare il cittadino di fronte agli eccessi dei rappresentanti dei pubblici poteri. Non solo, chè anzi quel regime, si preoccupò del contrario, cioè di garantire i funzionari da eventuali conseguenze penali delle loro azioni, e introdusse tra l'altro, nella nostra legislazione quell'articolo 16 del Codice di procedura penale, che è una vergogna per un ordinamento giuridico democratico.

A queste esigenze di realizzazione della Carta Costituzionale in una delle sue parti essenziali al vivere civile e democratico si ispira, dunque, il presente progetto di legge.

Non vi è dubbio, onorevoli colleghi, che una rapida approvazione di questa proposta potrà contribuire in modo rilevante ad attuare nel nostro Paese, avviato su strade oscure di sempre più gravi conflitti sociali, quella distensione di cui tanto si parla, ma che può consistere solo nella comune ed effettiva volontà di osservare la legalità costituzionale.

Il Parlamento può dare oggi la prova di essere deciso a farlarispettare dai pubblici poteri.

Passando ad esaminare i singoli articoli sottoposti alla vostra approvazione, cercheremo di dare ragione di ciascuna norma indicando come esse si collegano ai principi della Costituzione, ai precedenti nell'attuale legislazione e come in concreto esse raggiungano lo scopo proposto.

Articolo 1 traduce in concreto precetto legislativo il secondo e terzo comma dell'articolo 13

della Carta Costituzionale, con riferimento ai punti essenziali in esso fermati e precisati, e che abbiamo sopra esposti.

L'articolo 1 formula pertanto una serie di norme e precisamente:

1° che i casi « eccezionali di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge » nei quali è permessa la limitazione della libertà personale senza mandato od ordine dell'autorità giudiziaria sono proprio e soltanto quelli dell'arresto, obbligatorio o facoltativo in flagranza di reato (vedi articoli 235 e 236 del Codice di procedura penale).

Con il richiamo a queste norme e con l'abrogazione espressa (articolo 19) dell'articolo 238 e 238-bis del Codice di procedura penale, risulta soppresso il malfamato e antiggiuridico istituto del « fermo » che rimane tale anche con i limiti introdotti dal regio decreto-legge 31 gennaio 1944, n. 45 (articolo 238-bis). Come nella pratica questo regio decreto-legge e l'articolo 13 della Costituzione siano rispettati dalla più gran parte della Polizia italiana, vogliamo desumerlo non soltanto da ciò che quotidianamente accade e che oramai è notorio a tutti gli italiani che non vogliono chiudere i occhi dinanzi alla realtà, ma dalle stesse, leali ammissioni (potremmo dire confessioni) di un funzionario di pubblica sicurezza che nella « Rivista di Polizia » (fascicolo 1-2 del gennaio-febbraio 1949, n. 62) denuncia la generale prassi in materia di fermo seguita dalla polizia: prassi non solo, ripetiamo, contraria all'articolo 13 della Costituzione, ma allo stesso regio decreto-legge del 31 gennaio 1944 sopra citato.

Con l'uso e l'abuso di questo istituto del « fermo » e con la scarsa e inesistente vigilanza che su di essa esercita la Procura della Repubblica, praticamente tutti i cittadini italiani sono esposti oggi, normalmente, ad arbitrarie e irresponsabili violazioni della propria libertà personale.

In linea di diritto deve osservarsi che questo istituto del « fermo » è assolutamente incompatibile con la nostra Costituzione. Infatti l'articolo 1 del regio decreto-legge 31 gennaio 1944 (ripetendo del resto le parole dell'articolo 238 del Codice di procedura penale del 1930), permette alle forze di polizia giudiziaria il « fermo » di persone « gravemente indiziate » di un reato per cui sia obbligatorio il mandato di

cattura e quando vi sia « fondato sospetto » di fuga. Neghiamo che questo caso rientri in quelli « eccezionali di necessità ed urgenza » di cui parla l'articolo 13 della Costituzione. Infatti se, trascorsa la flagranza, la polizia giudiziaria ha, non diciamo « gravi indizi », ma puramente semplici indizi, a carico di un presunto autore di grave reato, lo denunci subito all'autorità giudiziaria procurandosi l'ordine o il mandato di arresto o di cattura. Non è verosimile che la polizia abbia, contemporaneamente, la notizia dei gravi indizi e quella della sospettata fuga. Tuttavia nulla vieta in questi casi alla polizia un adeguato servizio di vigilanza sulla persona « sospettata », per quelle poche ore sufficienti ad esporre il caso al Procuratore della Repubblica e ad ottenere l'eventuale ordine di arresto. D'altra parte nella parola « sospetto » vi è tanta possibilità d'arbitrio, che è indegno lasciarla in una parte del Codice il cui supremo scopo è quello di garantire, insieme con la Giustizia, la libertà dei cittadini.

2° L'articolo 1 indica le modalità che devono osservarsi in caso di arresto in flagranza, allo scopo di realizzare le garanzie che all'arresto eseguito senza ordine dell'autorità giudiziaria pone l'articolo 13 della Costituzione, particolarmente per quanto concerne la sua provvisorietà, la sua durata massima di 48 ore, la necessità della convalida da parte dell'autorità giudiziaria l'obbligo di scarcerare l'arrestato dopo il decorso dei termini perentori.

Si è voluto anche garantire che l'arrestato non venga mai trattenuto nelle cosiddette « camere di sicurezza » che, come abbiamo a più riprese udito documentare in Parlamento si trasformano talvolta in vere e proprie camere di tortura, o dove avvengono fatti di estrema gravità come il suicidio di Desdemona Palombi, o quello, preteso tale, di Guerrino di Rienzi, arrestato ad Albano sulla base di una denuncia anonima per un furto commesso tre anni prima.

L'articolo 2 ha lo scopo di rendere operante la norma precedente e richiamare l'autorità giudiziaria ad uno stretto obbligo di immediato intervento in casi di detenzione illegale: ed è illegale ogni e qualsiasi restrizione di libertà effettuata fuori dei casi dettagliati nell'articolo 1.

Questa norma, del resto, non è nuova nella nostra legislazione, perchè riproduce sostanzialmente l'articolo 803 del Codice di procedura penale che rimase in vigore in Italia fino al 1913.

L'articolo 3 riproduce in parte, e con alcune essenziali varianti, l'articolo 2 del regio decreto-legge 31 gennaio 1944, n. 45. Le varianti sono le seguenti: 1° non si parla di persone « fermate » perchè l'istituto del « fermo » è stato abrogato; 2° non si accenna all'applicazione delle sanzioni disciplinari perchè tale facoltà discende dall'articolo 229 del Codice di procedura penale, e qui si è voluta mettere più in rilievo la responsabilità penale, e stabilire una più rapida procedura; 3° l'elenco delle persone arrestate deve essere trasmesso al Procuratore generale ogni 48 ore (per necessità di collegarsi all'articolo 13 della Costituzione) e non ogni settimana; 4° lo stesso elenco deve essere reso pubblico mediante affissione in Cancelleria.

Questa innovazione ha lo scopo di rendere effettivamente operante la norma di cui al ricordato articolo del regio decreto-legge n. 45, che finora, purtroppo, non ha ricevuto apprezzabile applicazione, pur essendo di capitale importanza per la tutela delle libertà personali. Infatti la pubblicità degli arresti permette il controllo dell'opinione pubblica e degli interessati sul comportamento degli organi di polizia e sulla vigilanza di quelli giudiziari.

L'articolo 4 riproduce con ulteriori garanzie l'articolo 3 del regio decreto-legge gennaio 1944, n. 45, in cui si sostituisce con un nuovo testo l'articolo 224 del Codice procedura penale.

La limitazione che l'articolo 4 introduce al potere di perquisizione da parte della polizia giudiziaria, è che esso può essere effettuato, ricorrendo le altre disposizioni di legge, solo *quando si tratti di reato per cui sia obbligatorio il mandato di cattura*.

La Costituzione ha dato al domicilio le stesse garanzie che ha previsto per la libertà personale. Essa infatti ha stabilito (articolo 14): che « non si possono eseguire ispezioni, o perquisizioni o sequestri se non nei casi e nei modi stabiliti dalla legge *secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale* ». Cioè (articolo 13) soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria, da emettersi nei casi e nei modi previsti dalla legge, tranne che

per casi eccezionali di necessità e di urgenza, nei quali l'autorità di polizia può adottare provvedimenti provvisori che devono essere comunicati entro 48 ore all'autorità giudiziaria.

Questi casi di necessità e di urgenza si ravvisano solo quando si potrebbe, anzi si dovrebbe privare il reo della stessa libertà personale, cioè quando vi è flagranza di un reato grave, di quelli per i quali, a sensi dell'articolo 253 Codice di procedura penale — o in virtù di altre particolari leggi penali — è obbligatorio il mandato di cattura.

Del resto se l'articolo nel suo complesso salvaguarda il principio della inviolabilità del domicilio, l'ultimo comma tutela efficacemente anche quello della ricerca delle prove o dei corpi di reato, ai fini di giustizia.

L'articolo 5 riproduce la prima parte dell'articolo 6 del decreto-legge luogotenenziale 10 agosto 1944, n. 194, con la sola modifica che il termine di trenta giorni è stato portato a venti, che appare più congruo, data la modesta rilevanza dei reati attribuiti alla competenza pretoria.

L'articolo 6 riproduce la corrispondente parte del citato articolo 6 del decreto-legge luogotenenziale 10 agosto 1944. Il secondo comma è nuovo dovendosi chiarire che, a seguito della trasformazione dell'istruttoria da sommaria in formale, il tempo già trascorso in custodia preventiva deve essere computato ai fini di stabilire la durata massima della custodia preventiva nella istruttoria formale.

L'articolo 7 riproduce la corrispondente parte dell'articolo 6 del decreto-legge luogotenenziale 10 agosto 1944, n. 194 con questa variante: che i termini sono stati abbreviati rispettivamente da sei ed otto mesi a sessanta e cento giorni. Si rammenti che il Codice di procedura penale del 1913 prevedeva, per questo caso, il limite massimo di cinquanta o novanta giorni.

D'altra parte, vi è la possibilità di chiedere la proroga dei termini fino al raddoppio, e allora ci allontaniamo di meno da quelli attualmente previsti dalla norma citata.

Il criterio ispirativo di questa disposizione del progetto trovasi illustrato, nei suoi concetti generali, nel commento all'articolo successivo. Ma qui bisogna aggiungere che quando

la legge stessa prevede il beneficio della libertà provvisoria per un determinato reato, ciò vuol dire che non considera particolarmente allarmante la pericolosità del suo attore ed allora è inumano tenere una persona in carcere per oltre quattro mesi - se trattasi di reato di competenza del Tribunale - o per oltre sette mesi se il reato è di competenza della Corte d'assise.

L'articolo 8 riproduce l'articolo 327 del Codice di procedura penale del 1913 (abbreviato solo di tre mesi il termine massimo per i reati di competenza del Tribunale e di quattro mesi quelli per i reati di competenza della Corte d'assise).

La norma del Codice del 1913 non fu ripetuta - e la ragione ben si comprende - in quello varato dal fascismo nel 1930, e tuttora in vigore. Il decreto-legge luogotenenziale 10 agosto 1944, n. 194, cercò di porre rimedio alla mancanza di un qualsiasi termine alla durata della custodia preventiva (cosa invero degna di sistemi penali borbonici) e a tale scopo, con l'articolo 6 disponeva quanto si è già ricordato a commento degli articoli 6 e 7 del presente progetto.

Ma nel 1944 il legislatore non ebbe il coraggio di spingersi oltre la modesta portata di detto articolo 6 e di rimettere in vigore il principio stabilito dal Codice precedente. Questa perplessità si può comprendere: allora in Italia c'era la guerra - esterna e civile allo stesso tempo - il Paese era diviso, i lunghi anni di guerra accumulavano disperazione e delinquenza, e i tribunali erano insieme non ancora riorganizzati e sovraccarichi di lavoro.

Oggi molte di queste ragioni di esitazione cessano e a farle cessare dovrebbe bastare anzitutto quel chiaro e inderogabile principio stabilito dall'ultimo comma dell'articolo 13 della Carta Costituzionale: « La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva ».

Giova ricordare che questo comma non figurava nel testo che fu presentato dalla Commissione all'Assemblea Costituente. Furono i deputati Murgia, Avanzini e Benvenuti che chiesero venisse aggiunto e presentarono apposito emendamento che così l'onorevole Murgia commentava: « La ragione unica e

sola della privazione della libertà di un cittadino è quella di una presunzione di colpevolezza. E qui due sono i casi: o tale presunzione ha a sostegno una prova sicura della responsabilità dell'imputato, e in tal caso esso deve essere rinviato a giudizio senza ritardo, o tale prova difetta e ci sono soltanto indizi che non assurgono a serietà di prova, e in tal caso l'imputato deve essere scarcerato per assoluzione o quanto meno deve essergli concessa la libertà provvisoria, la quale non è assoluzione; libertà provvisoria che è legittimata dalla vaghezza degli indizi e sancita dalle più grandi Costituzioni, da quella degli Stati Uniti a quella inglese ».

Ciò premesso, non occorre certo rammentare che la durata illimitata della custodia preventiva rende tragiche le conseguenze dell'errore giudiziario anche quando questo errore, che dura nell'interminabile istruttoria, viene con la più ampia formula cancellato dal giudizio. Recenti casi (Catelli, Salice) hanno posto alla opinione pubblica con efficacia questo grave problema. Esso deve essere oramai risolto. I termini concessi del presente articolo sono più che sufficienti anche alla più complessa e scrupolosa delle istruttorie.

Articolo 9. Il principio della limitazione del periodo di custodia preventiva, per essere applicato in modo esauriente, deve essere tenuto presente nelle varie fasi del procedimento. Gli articoli che precedono hanno preso in considerazione la fase istruttoria, ma ognuno sa che sovente, dalla chiusura della istruttoria, sommaria o formale, al momento in cui si celebra e si definisce il giudizio di primo grado, passa molto tempo, talvolta più di quello che trascorre in istruttoria. Di qui la necessità di garantire la libertà dell'imputato anche in questa fase.

Si rifletta che, complessivamente, l'attuale progetto prevede, dal giorno dell'arresto dell'imputato a quello della sentenza di primo grado, i seguenti periodi massimi di custodia preventiva: per i reati per cui è ammessa la libertà provvisoria, se di competenza del Tribunale, sei mesi prorogabili a otto; se di competenza della Corte d'Assise, nove mesi e 10 giorni prorogabili a un anno e 20 giorni. Per i reati per i quali è ammessa la libertà provvisoria: 10 mesi se trattasi di reati di

competenza del Tribunale, prorogabili a un anno e due mesi; un anno, prorogabile a un anno e quattro mesi, se trattasi di reati di competenza della Corte di assise. Termini ancora assai lunghi, indubbiamente: ma si sono volute tenere presenti le attuali condizioni di funzionamento dei tribunali e dare carattere di assoluta moderazione e realizzabilità a questo progetto. Va da sé che, non appena il problema della magistratura sarà risolto, con gli annunciati allargamenti dei suoi ruoli, sarà possibile — e ne prendiamo impegno fin d'ora — proporre di ridurre, e notevolmente, questi termini massimi della durata preventiva.

*L'articolo 10* nel primo comma corrisponde all'ultimo comma del più volte citato articolo 6 del decreto-legge luogotenenziale 10 agosto 1944.

Il secondo comma si rende necessario per applicare la disposizione dell'articolo precedente.

Il terzo comma riproduce il secondo comma dell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 25 ottobre 1947, n. 1252.

*L'articolo 11* dà tutte le garanzie perchè il rispetto per la libertà dell'individuo sia conciliato con le esigenze della giustizia. Con qualche leggera variante, l'articolo riproduce le corrispondenti disposizioni dell'articolo 6 del decreto-legge luogotenenziale 10 agosto 1944.

*L'articolo 12* ed i successivi del Capo III si rendono necessari ad un duplice fine: 1° per armonizzare le norme penali alla nuova disciplina della procedura in materia di arresti e perquisizioni; 2° per aggiornare le norme penali attualmente esistenti, le quali, sotto il pretesto di uno speciale tecnicismo, hanno svisato quelle che nella stessa materia preesistevano nel Codice penale Zanardelli, e, mentre nella loro formulazione permettono abusi, non tutelano in modo sufficientemente energico e sicuro il cittadino dagli eventuali eccessi dei pubblici ufficiali.

L'articolo 12, pertanto, richiamandosi all'articolo 147 del Codice penale Zanardelli, precisa che qualsiasi privazione della libertà personale da parte di pubblici ufficiali all'infuori dei casi preveduti dall'articolo 1 della

presente legge, costituisce reato. Lo stesso accade se il pubblico ufficiale protrae la detenzione oltre i termini prescritti dalla legge (cioè oltre il termine di cui all'ultimo comma dell'articolo 1).

In tal modo la garanzia è completa e l'equivoco è difficile. La sanzione è stata mantenuta eguale, nel massimo, a quella fissata nell'attuale articolo 606, ma è stato fissato un minimo di tre mesi.

*L'articolo 13*, in armonia con il precedente articolo, sostituisce all'equivocabile e generico concetto dell'«abuso dei poteri inerenti alle funzioni», il chiaro principio che il pubblico ufficiale risponde della perquisizione personale se la commette fuori di quei precisi casi e senza osservare quelle determinate formalità che la legge (articolo 4 del presente progetto) gli prescrivono e che egli deve conoscere.

*L'articolo 14* armonizza con le altre norme del presente progetto l'articolo 615 dell'attuale Codice penale. Nel primo comma esso ripete le innovazioni introdotte con i due precedenti articoli.

Nel secondo comma fa rivivere una corrispondente disposizione del Codice penale Zanardelli (articolo 158).

In sostanza questo articolo 14 fa due ipotesi: quella della semplice violazione di domicilio commessa dal pubblico ufficiale quando esso si introduce nella sfera dell'abitazione altrui fuori dei casi o senza osservare le formalità previste dall'articolo 4 del presente progetto; e quella della violazione di domicilio accompagnata da perquisizione. Questa ultima ipotesi, non prevista nell'articolo 615 Codice penale, è indubbiamente più grave e va distinta dalla precedente.

*L'articolo 15* vuole attuare con nuove formule il principio stabilito dal 4° comma dell'articolo 13 della Carta Costituzionale: «È punita ogni violenza fisica o morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà».

Detto articolo 15 risponde alla esigenza generale di salvaguardia della incolumità della persona che, essendo arrestata e detenuta, è a discrezione del proprio custode. Nell'ipotesi di lesione si intende affermare che si procede sempre d'ufficio, e che le pene sono aggravate nei casi di lesioni gravi e gravissime prevedute dall'articolo 583 Codice penale.

Ipotesi autonoma si è voluta fare per il caso che le lesioni siano prodotte con sevizie o crudeltà: si tratta delle torture; e nessuno si sdegherà se il legislatore italiano si decide finalmente a sanzionare in maniera più energica certi vergognosi eccessi della cui esistenza nessuno vorrà dubitare dopo le clamorose discussioni che su questo oggetto si sono avute nel Parlamento. Gioverà ricordare che, a seguito di una di queste discussioni (Atti Camera dei deputati, seduta pomeridiana 27 ottobre 1948, pag. 4170 e seg.), fu richiesta dalla Camera dei deputati e nominata, una Commissione permanente di vigilanza sulle carceri.

L'articolo 16 nella sua prima parte richiama in vita l'articolo 151 del Codice penale Zanardelli, il quale non fu conservato nel Codice penale fascista per motivi tanto evidenti, quanto lo sono quelli che ne impongono la restaurazione. Si tratta di un caso autonomo e speciale di quella generica figura di omissione o rifiuto di atti d'ufficio, prevista dall'articolo 328 e che così scarsa applicazione ha avuto nella pratica, almeno per quanto riguarda la materia da noi trattata.

Il secondo comma dell'articolo 328 sottopone a condizioni particolarmente rigorose la possibilità di procedere nei riguardi dei giudici e dei funzionari del pubblico ministero in casi di omissione, rifiuto o ritardo di atti, d'ufficio. I proponenti, hanno voluto con il secondo comma di questo articolo 17, escludere queste speciali condizioni allo scopo di rendere veramente efficaci le norme che tutelano la libertà del cittadino.

L'articolo 17 sottrae ad ogni eventuale competenza del Pretore la cognizione dei reati previsti dalla presente legge.

L'articolo 18 contiene anzitutto l'abrogazione espressa dell'articolo 16 del Codice di procedura penale.

È forse superfluo ricordare che, finché esiste questa disposizione, che sottopone ad autorizzazione del Ministro della giustizia il procedimento contro ufficiali o agenti della forza pubblica, per reati compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altri mezzi di coazione fisica, qualsiasi legge e garanzia della libertà del cittadino è assolutamente

inutile, poichè il giudizio sulle sue violazioni sarebbe praticamente sempre rimesso allo stesso potere esecutivo — e politico — dal quale invece ci vogliamo tutelare.

È forse anche superfluo ricordare che questa norma è una triste novità introdotta nella nostra legislazione con il Codice fascista; che la sua introduzione incontrò resistenza perfino nella Commissione che tale Codice preparò e la sua inserzione fu praticamente imposta dallo stesso Ministro della giustizia Rocco contro l'opinione dell'allora presidente della Corte di cassazione, Mariano d'Amelio; che questo articolo è da considerarsi già praticamente abrogato dagli articoli 104, 107 e 112 della Carta Costituzionale, relativi all'autonomia della magistratura, alle garanzie del pubblico ministero e all'obbligatorietà dell'azione penale.

Infine è da rilevare che ben tre sono le iniziative legislative già esistenti presso il Parlamento perchè sia dichiarata l'abrogazione di questo articolo 16 del Codice procedura penale, ma si è ritenuto di includere la proposta di abrogazione anche nel presente progetto, perchè essa è la premessa indispensabile per una sua concreta attuazione.

Le altre disposizioni espressamente abrogate si riferiscono a materie trattate *ex novo* nella presente legge (articolo 224; perquisizioni di polizia giudiziaria) o ad istituti soppressi (articoli 238 e 238-bis: fermo) o a disposizione evidentemente incompatibili con le norme costituzionali (articolo 226, ultimo comma: facoltà di intercettare comunicazioni telefoniche) o generalmente a tutte quelle norme di procedura che sono in contrasto, totale o parziale, con la presente proposta di legge.

Il secondo comma dichiara abrogato un articolo di legge, la cui materia è stata nuovamente e interamente disciplinata nel presente progetto.

Non si è ritenuto il caso di dichiarare espressamente l'abrogazione del regio decreto-legge 31 gennaio 1944, n. 45, perchè questo si è limitato a « sostituire » due articoli del Codice di procedura penale (224 e 238) e ad aggiungere un altro (238-bis), tutti dichiarati soppressi nel primo comma di questo articolo 19.



## DISEGNO DI LEGGE

## CAPO I.

## DELL'ARRESTO E DELLA PERQUISIZIONE.

## Art. 1.

*Dell'arresto.*

Nessuno può essere arrestato o comunque privato della libertà personale, se non per ordine o mandato dell'autorità giudiziaria ovvero nella flagranza di un reato per il quale le leggi prevedono l'arresto obbligatorio o facoltativo.

All'atto dell'arresto deve essere compilato verbale, con l'indicazione precisa anche dell'ora in cui l'arresto è avvenuto.

Copia del verbale deve essere consegnata entro 48 ore dall'arresto al Procuratore della Repubblica o al pretore più vicino, il quale, nelle successive 48 ore, previo interrogatorio, ordina per iscritto o che l'arrestato sia liberato, ovvero che esso rimanga, in stato di arresto a disposizione dell'Autorità competente per il procedimento, dandone a questa immediata notizia.

L'arrestato deve essere tradotto nelle carceri più vicine immediatamente dopo l'arresto ed un eventuale sommario interrogatorio da parte degli organi della Polizia giudiziaria.

Scaduto il termine prescritto al Procuratore della Repubblica e al pretore nel terzo comma del presente articolo senza che questi abbiano provveduto in conformità a quanto disposto nel comma stesso, la persona arrestata deve essere immediatamente posta in libertà a cura del pubblico ufficiale preposto alle carceri.

## Art. 2.

*Obblighi dell'Autorità giudiziaria in casi di detenzione illegale.*

Il Procuratore della Repubblica o il pretore quando abbiano notizia che alcuno sia stato arrestato o comunque privato della libertà personale fuori dei casi, oltre i termini o senza

l'osservanza delle modalità stabilite nell'articolo precedente, debbono adottare senza indugio le misure necessarie perchè la persona detenuta illegalmente sia posta immediatamente in libertà.

In ogni caso l'Autorità giudiziaria deve procedere a carico dei responsabili della detenzione illegale.

## Art. 3.

*Vigilanza dell'Autorità giudiziaria.*

Su ogni caso di detenzione illegale o comunque di violazione delle norme stabilite nei precedenti articoli, salvo l'esercizio dell'azione penale contro i responsabili, il pretore deve immediatamente riferire al Procuratore della Repubblica e questo al Procuratore generale presso la Corte d'appello.

Se nel fatto riscontri elementi di reato, il Procuratore della Repubblica procederà per citazione direttissima.

Il Procuratore della Repubblica deve trasmettere ogni due giorni al Procuratore generale, con le sue osservazioni, l'elenco delle persone arrestate e ristrette nelle carceri che il Direttore delle carceri giudiziarie o il pretore, quale Direttore delle carceri mandamentali, sono a loro volta tenuti ad inviargli giornalmente. All'elenco saranno uniti i verbali di arresto.

Copia dell'elenco suddetto, vistata dal Procuratore generale, deve essere affissa presso la Cancelleria della Corte d'appello.

## Art. 4.

*Perquisizioni eseguite dalla Polizia giudiziaria.*

Gli ufficiali della Polizia giudiziaria possono procedere a perquisizione domiciliare o personale, soltanto per ordine o mandato della Autorità giudiziaria.

Tuttavia gli ufficiali della Polizia giudiziaria possono procedere a perquisizioni domiciliari o personali in caso di flagranza di reato per cui sia obbligatorio il mandato di cattura, quando abbiano fondato motivo di ritenere che si trovino cose da sottoporre a sequestro o tracce che possano essere cancellate.

In tale caso l'ufficiale di Polizia giudiziaria deve compilare processo verbale nel quale deve enunciare dettagliatamente il motivo per il quale ha proceduto alla perquisizione.

Il processo verbale sarà trasmesso, entro 48 ore dell'avvenuta perquisizione, al Procuratore della Repubblica che accerterà il concorso di gli estremi voluti dalla legge per tale perquisizione di carattere eccezionale. Ove tali estremi facciano difetto, il Procuratore della Repubblica accerterà se ricorrano le ipotesi di cui agli articoli 609 e 615 del Codice penale, nel quale caso esso procederà con il rito della citazione direttissima.

Quando la perquisizione domiciliare non possa essere operata perchè non vi è flagranza di reato, a' sensi del 1° comma, l'abitazione potrà essere piantonata e sarà impedito di uscirne a chicchessia senza giustificato motivo fino all'inizio delle operazioni di perquisizione che dovranno comunque essere intraprese entro le 24 ore. Scaduto tale termine senza che sia iniziata regolare perquisizione, il piantonamento deve immediatamente cessare.

## CAPO II.

### DELLA DURATA MASSIMA DELLA CUSTODIA PREVENTIVA.

#### Art. 5.

*Limiti della durata della custodia preventiva nei procedimenti di competenza del pretore.*

Quando nei procedimenti di competenza del pretore, la durata della custodia preventiva per il reato per cui si procede, ha oltrepassato i 20 giorni, e non è stato emesso il decreto di citazione a giudizio, l'imputato deve essere scarcerato.

Il pretore deve fare immediatamente rapporto al Procuratore della Repubblica, enunciando i motivi del ritardo.

#### Art. 6.

*Limiti di durata dell'istruzione sommaria quando l'imputato è detenuto.*

Quando nell'istruzione sommaria la durata della custodia preventiva per il reato per cui si procede ha superato i 40 giorni, senza che il

pubblico ministero abbia fatto la richiesta per il decreto di citazione a giudizio o per la sentenza di proscioglimento, il pubblico ministero medesimo deve trasmettere gli atti al giudice istruttore perchè proceda all'istruzione formale e deve immediatamente fare rapporto al Procuratore generale enunciando i motivi del ritardo.

Il periodo trascorso dall'imputato in custodia preventiva deve essere calcolato agli effetti di quanto previsto dai successivi articoli 7 e 8.

#### Art. 7.

*Termini massimi di durata della custodia preventiva nei casi in cui è ammessa la libertà provvisoria.*

Quando si procede con l'istruzione formale e la durata della custodia preventiva per il reato per cui si procede ha raggiunto i 60 giorni se trattasi di reato di competenza del Tribunale o i 100 giorni se trattasi di reato di competenza della Corte d'assise, e non è stata depositata in Cancelleria la sentenza di rinvio a giudizio, l'imputato deve essere scarcerato nei casi in cui è ammessa la libertà provvisoria.

Tali termini possono essere prorogati rispettivamente fino al doppio con provvedimento motivato della sezione istruttoria su istanza del giudice istruttore, quando la istruzione presenti particolari difficoltà di indagine.

#### Art. 8.

*Termini massimi della custodia preventiva nei casi in cui non è ammessa la libertà provvisoria.*

Nei casi in cui non è ammessa la libertà provvisoria quando la durata della custodia preventiva ha raggiunto i quattro mesi, se il reato per cui si procede è di competenza del Tribunale, o i sei mesi se è di competenza della Corte di assise e non è stata depositata in Cancelleria la sentenza di rinvio a giudizio, l'imputato deve essere scarcerato.

Tuttavia il giudice istruttore può chiedere una proroga alla sezione istruttoria, proroga che non può avere durata maggiore di quattro mesi a decorrere dalla data di scadenza dei termini sopra fissati.

## Art. 9.

*Scarcerazione in pendenza di giudizio.*

Quando dalla data della richiesta di citazione a giudizio o da quella del deposito della sentenza di rinvio a giudizio siano trascorsi quattro mesi se trattasi di reato per cui è ammessa la libertà provvisoria, o sei mesi se trattasi di altri reati, e non è stata ancora pronunciata la sentenza a seguito del giudizio di primo grado, l'imputato detenuto deve essere scarcerato.

## Art. 10.

*Ordinanze di scarcerazione.*

Alla scarcerazione prevista dagli articoli 5, 7 e 8 per decorso dei termini massimi di custodia preventiva provvede con ordinanza il pretore o il giudice istruttore, secondo la rispettiva competenza.

Alla scarcerazione prevista dall'articolo 9 provvede con ordinanza il Presidente del tribunale o il Presidente della Corte d'assise competenti per il giudizio.

Contro le ordinanze che decidono sulla scarcerazione, può interporre appello sia il pubblico ministero che l'imputato ai sensi del 1° e del 2° comma dell'articolo 280 del Codice di procedura penale.

## Art. 11.

*Obblighi imposti nell'ordinanza di scarcerazione.*

Con l'ordinanza di scarcerazione di cui agli articoli precedenti possono essere imposti all'imputato gli obblighi preveduti dal primo capoverso dell'articolo 282 del Codice di procedura penale o quelli preveduti dal capoverso dell'articolo 284 dello stesso Codice.

Se l'imputato trasgredisce gli ordini impostigli ovvero si è dato o sta per darsi alla fuga, anche dopo ordinata la scarcerazione il giudice emette mandato di cattura.

## CAPO III.

## VIOLAZIONI DI NORME A GARANZIA DI LIBERTÀ CIVILI COMMESSE DA PUBBLICI UFFICIALI.

## Art. 12.

*Arbitraria limitazione della libertà personale.*

L'articolo 606 del Codice penale è sostituito dal seguente:

« Il pubblico ufficiale che priva qualcuno della libertà personale, senza ordine o mandato dell'autorità giudiziaria, o fuori dei casi in cui è ammesso dalla legge l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza di reato, o senza l'osservanza delle prescritte formalità, è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni.

La stessa pena si applica al pubblico ufficiale che protrae oltre i termini prescritti dalla legge la detenzione di una persona ».

## Art. 13.

*Perquisizione e ispezione personali arbitrarie.*

L'articolo 609 del Codice penale è sostituito dal seguente:

« Il pubblico ufficiale che esegue una perquisizione od una ispezione personale fuori dei casi previsti dalla legge, o senza l'osservanza delle condizioni e formalità prescritte dalla legge stessa, è punito con la reclusione fino ad un anno ».

## Art. 14.

*Violazione di domicilio commessa da un pubblico ufficiale.*

L'articolo 615 del Codice penale è sostituito con il seguente:

« Il pubblico ufficiale che si introduce o si trattiene nell'abitazione altrui o in un altro luogo di privata dimora, o nelle appartenenze di essa, fuori dei casi previsti dalla legge ovvero senza l'osservanza delle condizioni e le formalità prescritte dalla legge stessa, è punito con la reclusione da uno a tre anni.

« Se il fatto è accompagnato da perquisizione o da altro atto arbitrario, la pena è della reclusione da 18 mesi a 5 anni ».

Art. 15.

*Lesioni in danno di detenuti.*

Il pubblico ufficiale che cagiona ad una persona arrestata o detenuta di cui abbia anche temporaneamente la custodia, una lesione personale dalla quale derivi una malattia nel corpo o nella mente è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Se concorrono le circostanze aggravanti di cui all'articolo 583 Codice penale, si applicano le pene indicate nell'articolo stesso, aggravate da un terzo alla metà.

Se concorre la circostanza aggravante di cui all'articolo 61 n. 4, Codice penale, la pena è aumentata dalla metà a due terzi.

Art. 16.

*Omissione, ritardo o rifiuto di intervento.*

Il pubblico ufficiale competente che, avuta notizia di una detenzione illegale, omette, ritarda o ricusa di procedere per farla cessare,

o di riferirne all'autorità che deve provvedere, è punito con la reclusione fino a un anno e con la multa fino a centomila lire.

In questi casi non si applica il secondo comma dell'articolo 328 Codice penale.

CAPO IV.

DISPOSIZIONI FINALI.

Art. 17.

*Competenza.*

La cognizione dei reati previsti dalla presente legge appartiene in ogni caso al Tribunale, salvo l'eventuale competenza della Corte d'Assise.

Art. 18.

*Abrogazione di norme incompatibili.*

Sono abrogati gli articoli 16, 224, 226 ultimo comma, 238, 238-bis del Codice di procedura penale, nonchè le altre disposizioni contenute nello stesso Codice o in altre leggi, che siano comunque incompatibili con le norme della presente legge.

È altresì abrogato l'articolo 6 del decreto-legge luogotenenziale 10 agosto 1944, n. 194.