

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 760)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Interno

(RUMOR)

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

(GONELLA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GENNAIO 1973

Disposizioni sulla tutela preventiva della sicurezza pubblica

ONOREVOLI SENATORI. — Uno dei temi più delicati — ma anche uno degli strumenti più importanti — ai fini della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza delle istituzioni è certamente il fermo di polizia.

È bene precisare che esso non va confuso col cosiddetto « fermo di polizia giudiziaria », più propriamente definibile come « fermo processuale ».

Quest'ultimo è regolato dagli articoli 238 e 238-bis del codice di procedura penale, che parlano di « fermo di indiziati di reato » e la sua funzione è quella di assicurare l'imputato alle necessità dell'istruttoria del processo penale, là dove il fermo di polizia ha una funzione squisitamente preventiva, tendente alla tutela della sicurezza pubblica.

Il fermo di polizia — sempre attuato di fatto nell'Italia prefascista — trovò la sua

fonte legittimatrice in precise disposizioni legislative emanate con regio decreto-legge 20 gennaio 1944, n. 45 che, modificando l'articolo 238 del codice di procedura penale, dopo aver contemplato il già esistente fermo processuale dispose: « (... gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza) possono altresì fermare le persone la cui condotta appaia particolarmente pericolosa per l'ordine sociale e la sicurezza pubblica ».

A seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, il fondamento giuridico dell'istituto del fermo di polizia è generalmente individuato nell'articolo 13 della Costituzione che, dopo aver affermato l'inviolabilità della libertà personale, dispone testualmente: « in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedi-

menti provvisori che devono essere comunicati entro 48 ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive 48 ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

Pertanto, nel nostro ordinamento, il fermo di polizia è una misura amministrativa preventiva costituzionalmente legittima in sè, mentre la sua regolamentazione specifica, cioè l'indicazione « tassativa di casi eccezionali di necessità ed urgenza » in cui l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale, è demandata al legislatore ordinario.

La necessità di attuare per questo aspetto la norma costituzionale venne ribadita in occasione della legge di riforma del codice di procedura penale 18 giugno 1955, n. 517, e sul rilievo che la disciplina del fermo di pubblica sicurezza avrebbe dovuto formare oggetto di normativa autonoma distinta da quella del fermo di indiziati di reato.

Analogamente, nella motivazione della sentenza n. 2 del 14 giugno 1956 della Corte costituzionale, sono contenute indicazioni precise sul dovere di dare una nuova disciplina alle materie regolate dall'articolo 157 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Tutti questi precedenti sono stati attentamente considerati, ma soprattutto è stato tenuto presente il testo letterale dell'articolo 58 del disegno di legge di riforma del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che — dopo approfondito dibattito — fu approvato con ampia maggioranza dal Senato della Repubblica.

Il disegno di legge introduce inoltre talune precisazioni ed indicazioni che riproducono altrettanti emendamenti presentati ma non accolti dall'Assemblea del Senato.

Rispetto al testo approvato dall'Assemblea del Senato nella IV legislatura la disciplina oggi proposta è più rigorosa. Il rifiuto di

fornire prova della propria identità personale è, ad esempio, previsto come precisa condizione di legittimità del fermo.

In altri termini, la normativa proposta introduce alcune precisazioni e chiarimenti soprattutto al fine di circoscriverne l'ambito di applicazione, di sottolineare la funzione prettamente preventiva, di offrire in casi tassativamente previsti e solo sul presupposto della necessità e dell'urgenza, un mezzo ritenuto in sede tecnica come valido strumento per porre un freno all'andamento ascendente di certe, particolarmente gravi, manifestazioni di criminalità.

Il provvedimento di fermo, per la sua natura di atto amministrativo, è soggetto alle condizioni generali di legittimità degli atti dell'Amministrazione; per la funzione cui assolve di mezzo preventivo di difesa della società contro il delitto è soggetto al rigoroso controllo del magistrato penale. Queste garanzie, formali e sostanziali, fanno ritenere che per il modo in cui l'istituto è stato disciplinato, per le ipotesi alle quali è stato circoscritto, per gli adempimenti esecutivi ai quali è condizionato, soddisfa fondamentali esigenze di tutela del cittadino.

Il rinvio agli articoli 225 e 238 del codice di procedura penale contenuto all'ultimo comma dell'articolo 1 toglie ogni dubbio sul punto della necessità di dare applicazione alle norme sulla presenza del difensore ogni qual volta nei confronti della persona fermata emergano indizi di reato.

Il fermo di polizia è inoltre in armonia con gli articoli 9 e 29 della dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo e con l'articolo 5, lettera c), della Convenzione europea del 4 novembre 1950.

La disciplina contenuta nel disegno di legge consente di ricondurre l'istituto del fermo di polizia a quegli stessi principi e a quelle stesse esigenze accolte da ordinamenti di Paesi ad alto grado di civiltà giuridica.

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

Gli ufficiali o gli agenti di pubblica sicurezza possono, per motivi di sicurezza pubblica o di pubblica moralità, procedere, nei confronti di chiunque, all'accertamento dell'identità personale.

Ai fini di cui al precedente comma, in casi eccezionali di necessità e urgenza, possono procedere al fermo di chi rifiuti di fornire la prova della propria identità personale.

Gli ufficiali o gli agenti di pubblica sicurezza possono altresì fermare, ove ricorrano eccezionali ragioni di necessità e urgenza:

a) le persone indicate dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e dall'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, che tengano una condotta pericolosa per la sicurezza pubblica e per la moralità pubblica;

b) le persone la cui condotta, in relazione ad obiettive circostanze di luogo e di tempo, faccia fondatamente ritenere che stiano per commettere uno o più reati punibili con pena detentiva, ovvero costituisca grave e concreta minaccia alla sicurezza pubblica.

Gli ufficiali di pubblica sicurezza possono trattenere i fermati per il tempo strettamente necessario in relazione alle circostanze in base alle quali è stato adottato il provvedimento, dopo di che devono far tradurre i fermati immediatamente nel carcere giudiziario o in quello mandamentale.

L'ufficiale che ha eseguito il fermo o al quale il fermato è stato presentato deve darne notizia, non oltre le quarantotto ore dal fermo stesso, al procuratore della Repubblica, o se il fermo avviene fuori dal comune sede del tribunale, al pretore del luogo, indicando il giorno e l'ora in cui il fermo è avvenuto.

Del provvedimento di fermo è data anche notizia, a cura dello stesso ufficiale, con il

consenso del fermato, senza ritardo ai familiari di quest'ultimo.

Nei comuni dove non ha sede un ufficio distaccato di pubblica sicurezza o un comando di ufficiale dell'Arma dei carabinieri, gli adempimenti attribuiti, in base alle disposizioni di cui ai commi precedenti, agli ufficiali di pubblica sicurezza sono demandati ai sottufficiali comandanti le stazioni dell'Arma dei carabinieri.

L'autorità giudiziaria competente provvede alla convalida del fermo nelle successive quarantotto ore; ove il fermo non venga convalidato, il fermato è immediatamente rilasciato.

In nessun caso, comunque, il fermo può essere protratto oltre le novantasei ore dal suo inizio.

La convalida del fermo da parte dell'autorità giudiziaria è comunicata all'interessato a cura dell'autorità medesima.

Ove nel corso degli accertamenti emergano nei confronti delle persone fermate indizi di reato, si osservano le disposizioni di cui agli articoli 225 e 238 del codice di procedura penale e successive modificazioni.