

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 1224-A)

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE COCO)

Comunicata alla Presidenza il 19 gennaio 1981

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 12 dicembre 1980, n. 851, recante proroga della durata dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

e col Ministro dell'Interno

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 DICEMBRE 1980

ONOREVOLI SENATORI. — Il fermo di polizia (che sarebbe linguisticamente più corretto chiamare fermo di prevenzione), di cui il Senato deve convalidare la proroga per un anno, è stato inserito nel nostro ordinamento positivo con il decreto-legge 12 dicembre 1980, n. 851, convertito dal Parlamento con legge 6 febbraio 1980, n. 15, dopo un vivace dibattito che ha interessato tutte le forze politiche e culturali del Paese.

Il fermo in esame si propone lo scopo di impedire l'esecuzione dei delitti — considerati particolarmente gravi sia per l'alto valore dei beni-interessi che colpiscono, sia per l'allarme sociale che suscitano e per potenzialità destabilizzante sulle istituzioni democratiche — indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale o disciplinati dagli articoli 305 e 416 del codice penale. Perciò è diverso dal fermo giudiziario che, pur avendo evidentemente anche lo scopo di impedire l'esecuzione e di contrastare il conseguimento degli effetti delle attività criminose, serve preminentemente per la successiva repressione penale.

Anche se l'attività di prevenzione dei delitti può apparire, per una semplice riflessione di comune buon senso, socialmente preferibile alla repressione dopo che è stato prodotto il danno (o il pericolo) criminale, bisogna pure osservare che un'attività generalizzata di prevenzione, per conseguire lo scopo — in sè evidentemente apprezzabilissimo — di evitare reati, sottoporrebbe tutti i cittadini a gravosi controlli preventivi lesivi dei loro diritti fondamentali di libertà personale e civile e comporterebbe, in conclusione, un costo sociale troppo elevato rispetto ai benefici ipotetici, in termini di tutela della sicurezza e dell'ordine, che potrebbe conseguire.

Pertanto, pur rendendosi conto delle necessità e dell'opportunità politica di dare risposte legislative adeguate alla richiesta di sicurezza del Paese, la Commissione e il relatore, in conformità con lo spirito dell'articolo 13 della Costituzione, ritengono che

la giustificazione politica e giuridica del fermo in esame deve consistere nella necessità urgente e improrogabile di prevenire i gravissimi e persistenti effetti destabilizzanti che l'aggressione del terrorismo e dell'eversione armata e le notevoli carenze dell'ordine pubblico possono apportare sul funzionamento e la credibilità delle istituzioni democratiche; essi conseguentemente ritengono che bisogna disciplinare l'istituto con rigorose disposizioni legislative che impediscano ogni possibilità di abuso nell'applicazione.

Pur seguendo questa comune direttiva, le varie parti politiche hanno assunto posizioni contrastanti: alcune di consenso alla proposta governativa di proroga per un anno (termine che ha sostituito, in base ad un emendamento proposto dallo stesso Governo quello di 60 giorni contenuto nel decreto governativo del 12 dicembre 1980, n. 851) l'applicazione delle disposizioni sul fermo in esame (articolo 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979 — legge 6 febbraio 1980, n. 15); altre di opposizione.

Mentre il consenso è stato motivato sostanzialmente con gli stessi argomenti della relazione governativa, l'opposizione si è basata su una serie di valutazioni, che attono, in parte, alla legittimità e all'opportunità politica in generale del fermo in esame e, in parte, alla opportunità di prorogarlo per un anno e alla correttezza procedurale delle iniziative governative, in particolare dell'emendamento presentato dal Governo sul proprio decreto, tendente a sostituire la proroga di un anno a quella originaria di sessanta giorni.

Più analiticamente gli argomenti dell'opposizione si possono così riassumere:

1) il Governo non doveva proporre, in sede di conversione del proprio decreto, un emendamento tanto rilevante da modificarne nella sostanza il significato politico e legislativo, perchè in tal modo ha alterato i termini della corretta dialettica con il Parlamento indicata dalla disciplina costituzio-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nale del procedimento legislativo di conversione e ha inquinato il giudizio politico sulla originaria formulazione del decreto;

2) i dubbi sulla costituzionalità del fermo, già sollevati in sede di conversione del decreto-legge n. 625 del 1979, sono aggravati da una proroga così consistente della sua durata, perchè si tende, con successive proroghe, alla vigenza temporalmente indeterminata di uno strumento che doveva, appunto per la sua eccezionalità, durare per un tempo strettamente limitato;

3) il fermo di prevenzione, mentre può dare luogo ad abusi nei casi di minore pericolo, è stato scarsamente utilizzato quando, secondo gli intendimenti del legislatore, avrebbe dovuto dimostrare maggiore utilità impedendo la consumazione dei più gravi delitti e colpendo le organizzazioni criminali più pericolose.

Tali considerazioni, pur se apprezzabili anche politicamente per il significato positivo di ogni controllo garantista sul funzionamento delle istituzioni, non portano, a parere della maggioranza della Commissione e del relatore, a rifiutare la ratifica del decreto governativo (con l'emendamento approvato su proposta dello stesso Governo) per i motivi seguenti:

1) non vi è alcuna disposizione legislativa o regolamentare che vieti al Governo di proporre, in sede di procedimento legislativo di conversione, emendamenti ai propri decreti; mentre si deve obiettivamente registrare una lunga e consolidata consuetudine in tal senso, contro la quale — al di fuori delle critiche negative alla prassi e al preteso abuso dei decreti-legge, che non possono valere soltanto e specificatamente in questa sede — nè in sede legislativa nè in sede giurisdizionale sono state avanzate critiche che ne bloccassero l'applicazione o ne determinassero la illegittimità.

Peraltro, nel caso in esame, il Governo, pur assumendo formalmente l'iniziativa dell'emendamento, lo ha fatto su richiesta della maggioranza delle forze politiche, rispettando in tal modo la correttezza sostanziale

e più significativa del rapporto con il Parlamento, quale si è realizzata secondo la lunga e consolidata consuetudine, per cui, in sede di conversione, si sono modificate le disposizioni dei decreti-legge secondo le richieste e la volontà delle forze politiche parlamentari.

Il discorso ha pertanto una valenza preminentemente politica e deve essere rivolto a valutare se, nell'attuale situazione e in previsione delle prossime evoluzioni dello stato dell'ordine pubblico e della lotta al terrorismo, sia opportuna o meno la proroga di un anno. Quindi esso deve essere ripreso al successivo punto 3;

2) se la preoccupazione sui dubbi di costituzionalità è apprezzabile, perchè si dà carico, oltre che dei precetti espliciti, dello spirito animatore della Costituzione, si deve pure osservare che il giudizio negativo basato sul dubbio può essere equivoco e che, per evidenti doveri di chiarezza e trasparenza politica, questi dubbi debbono essere chiariti e ognuno deve esplicitamente dichiarare se tecnicamente la norma in esame sia o meno viziata di illegittimità costituzionale. Già nel corso del dibattito sulla conversione del decreto n. 625 del 1979 è stato, con grande finezza politica e giuridica, sostenuto che l'articolo 13 della Costituzione « sconsiglia » l'uso del fermo. Ma, appunto, approfondendo l'analisi del testo, per coglierne, oltre a quello tecnicamente precettivo, il significato di direttiva consigliata al legislatore ordinario, appare evidente che, come si è già accennato, tale « consiglio di prudenza » si esplicita in due limiti di chiarissimo significato normativo: a) l'esistenza di casi eccezionali di necessità e di urgenza; b) la determinazione tassativa, per legge, di tali casi, in modo che la polizia possa procedere al fermo soltanto in presenza di casi tassativamente indicati alla legge (con possibilità quindi di un controllo giudiziario penetrante e sicuro) e non ogni volta che lo ritenga necessario o utile.

Orbene, già nel corso del dibattito per la conversione del precedente decreto, si è dimostrato che la fattispecie legittimatrice del fermo indicata nell'articolo 6 presenta pie-

namente quelle caratteristiche di tassatività e di precisa e analitica indicazione del fatto cui è collegato il meccanismo di operatività della norma richieste dalla Costituzione.

Pertanto, è evidente che non si può addurre alcuna illegittimità nè formale (contrasto con il precetto esplicito) nè sostanziale per contrasto con la direttiva consigliata, dato che questa a sua volta si esplicita in alcuni precetti che la norma in esame pienamente rispetta e sarebbe erroneo dedurre da un consiglio un divieto assoluto. Anche questa argomentazione, in conclusione, ha un significato politico e riguarda preminentemente la opportunità della proroga;

3) sul piano squisitamente politico si deve osservare — al di fuori di ogni, sia pur comprensibilissimo, condizionamento emozionale per la recente reviviscenza dell'eversione armata — che, dopo l'emanazione della legge sul fermo di prevenzione, la lotta contro l'eversione, assai difficile all'inizio per un complesso di cause obiettive (fra le quali principalmente la carenza e la scarsa funzionalità operativa degli apparati e degli strumenti democratici di sicurezza) è diventata ora più efficace. Con la conseguenza che, anche senza coltivare eccessive illusioni sulla prossima liquidazione dell'aggressione eversiva, si è consistentemente corretta quella situazione di impotenza degli apparati dello Stato che li faceva quasi facili bersagli di ogni aggressione della delinquenza politica e comune. Ma, anche senza drammatizzare i tristi fati degli ultimi giorni, è evidente che le istituzioni si trovano ancora duramente impegnate in una situazione eccezionale di aggressioni distruttive e violente contro la vita e la sicurezza dei cittadini. Da una parte, quindi, tale strumento eccezionale di prevenzione ha mostrato la sua utilità; dall'altra, non ha esaurito il suo compito (nè ciò si poteva pretendere in termini ultimativi senza falsificare ipocritamente la gravità obiettiva e le complesse cause e connivenze con l'eversione armata).

Persiste perciò l'eccezionalità della situazione di pericolo che giustifica — o meglio, impone — la proroga.

Poichè — come si è ampiamente dimostrato — non ostano a questa nè ragioni di illegittimità costituzionale, nè dubbi seri di correttezza istituzionale, la scelta è prevalentemente politica. Si deve osservare che, nella attuale travagliata esperienza democratica, la garanzia della sicurezza, oltre a preservare i valori fondamentali della vita, dell'integrità fisica e della tranquillità dei cittadini, adempie ad un compito indilazionabile di salvezza delle istituzioni democratiche, perchè queste, ove non assicurino quei valori, diventano oggetto di irrisione e perdono quel consenso popolare che ne costituisce il fondamento insostituibile. Perciò, quando oggi si ripetono le vecchie proposizioni della demagogia pseudogarantista (che scambiava per perfetta civiltà giuridica il massimo di inefficienza degli apparati di sicurezza dello Stato), senza valutare i disastrosi effetti pratici che ne sono derivati proprio per la credibilità del sistema democratico, di questo si prepara la prossima catastrofe.

Certamente, il fermo di prevenzione non è da solo sufficiente per assicurare il pieno ripristino dell'ordine democratico. Ma è una norma necessaria ed opportuna, nonostante le inevitabili difficoltà che, come è stato opportunamente osservato nel dibattito in Commissione, si debbono scontare ogni volta che si introduce uno strumento operativo nuovo e tanto delicato. Nè il giudizio sulla efficacia passata o sulla opportunità della proroga potrebbe essere determinato dalla valutazione puramente quantitativa del suo uso concreto (la quale è peraltro basata su una interpretazione alquanto discutibile dei dati forniti dal Ministro degli interni), perchè in contrario vale l'elementare osservazione che l'efficacia di ogni strumento di prevenzione consiste preminentemente nella funzione dissuasiva che esercita per la sua stessa esistenza normativa, anche quando non viene utilizzato.

Per queste ragioni si propone l'approvazione dell'articolo unico del disegno di legge di conversione nel testo proposto dalla Commissione.

Coco, relatore

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore VITALONE)

14 gennaio 1981

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime a maggioranza parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

Conversione in legge del decreto-legge 12 dicembre 1980, n. 851, recante proroga della durata dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15

Articolo unico.

È convertito in legge il decreto-legge 12 dicembre 1980, n. 851, recante proroga della durata dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 dicembre 1980, n. 851, recante proroga della durata dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15

Articolo unico.

Il decreto-legge 12 dicembre 1980, n. 851, recante proroga della durata dell'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15, è convertito in legge con le seguenti modificazioni:

all'articolo 1, le parole da: « di sessanta giorni », fino alla fine dell'articolo, sono sostituite dalle seguenti: « fino al 31 dicembre 1981 ».

TESTO DEL DECRETO-LEGGE

Decreto-legge 12 dicembre 1980, n. 851, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 343 del 16 dicembre 1980.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la necessità e l'urgenza di adottare misure per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata l'11 dicembre 1980;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia e dell'interno;

EMANA

il seguente decreto:

Articolo 1.

La durata dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, così come modificato dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, è prorogata di sessanta giorni a decorrere dalla scadenza del termine fissato nell'ultimo comma dell'articolo medesimo.

Articolo 2.

Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 12 dicembre 1980.

PERTINI

FORLANI — SARTI — ROGNONI

Visto, *il Guardasigilli*: SARTI

TESTO COMPRENDENTE LE MODIFICHE PROPOSTE DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

La durata dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, così come modificato dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, è prorogata fino al 31 dicembre 1981.

Art. 2.

Identico.