

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

63° RESOCONTO

SEDUTE DEL 2 E 3 GENNAIO 1980

INDICE

Commissioni permanenti e Giunte

1 ^a - Affari costituzionali	Pag.	3
2 ^a - Giustizia	»	7

CONVOCAZIONI	Pag.	16
------------------------	------	----

AFFARI COSTITUZIONALI (1*)

GIOVEDÌ 3 GENNAIO 1980

Presidenza del Presidente
MURMURA

La seduta inizia alle ore 18.

IN SEDE CONSULTIVA

« Misure per la lotta alla criminalità terroristica e organizzata » (601).
(Parere alla 2ª Commissione).

Il senatore Vitalone riferisce sul provvedimento in titolo, che vuole corrispondere, unitamente al decreto-legge recentemente approvato dal Governo sulla stessa materia, all'esigenza di realizzare taluni adeguamenti del sistema normativo alle mutate realtà di un fenomeno che non conosce ancora apprezzabili regressi.

Circa l'articolo 1 (che prevede un'ulteriore incriminazione di attività eversive a base associativa) il relatore osserva che in realtà già esiste nell'ordinamento una fattispecie pressochè coincidente con quella che il disegno di legge vuole introdurre: è considerata dall'articolo 1 del decreto-legge 14 febbraio 1948, n. 43, (convertito con legge 17 aprile 1948, n. 651), il quale espressamente vieta tutte le associazioni di carattere militare che perseguano anche indirettamente scopi politici.

Egli ritiene che possa essere ripetuta l'opinione espressa in occasione del parere sulla conformità costituzionale del recente decreto-legge sulle misure antiterroristiche e cioè che una scelta del tutto rispettosa del precetto costituzionale imporrebbe di invertire la tendenza a frammentare in una esasperata casistica la previsione criminosa, limitandosi a munire di sanzione il precetto dell'articolo 18 della Costituzione, sul quale del

resto sono puntualmente ritagliate entrambe le incriminazioni a confronto.

Il terzo ed il quarto comma dell'articolo 1, poi, al relatore, appaiono formulati con dubbia tecnica legislativa e tali da indurre delicate questioni interpretative, che non involgono peraltro, profili di costituzionalità.

Quanto all'articolo 2 — teso a realizzare una più efficace tutela contro talune forme di partecipazione criminosa, sintomaticamente denunciate dalla detenzione di documenti o cose pertinenti alle attività terroristiche ma sostanzialmente impunte nella pratica giudiziaria per l'obiettiva difficoltà di dimostrare il collegamento tra la detenzione sospetta e la partecipazione criminosa — l'inciso, « fuori dei casi dell'articolo 56 » sta chiaramente a significare un arretramento della linea sanzionatoria. Tuttavia anche qui un'infelice tecnica legislativa finisce per rendere evanescente la portata dell'incriminazione e discutibile la sua conformità al principio di legalità fissato dall'articolo 25 della Costituzione.

Forse, alla esigenza che ispira l'incriminazione avrebbe potuto meglio rispondere una norma sul tipo di quella contenuta nell'articolo 6 della « Reale-bis », inerente la repressione delle attività preparatorie di delitti di grave allarme sociale.

Il relatore Vitalone fa quindi presente che l'esame dell'articolo 5 suggerisce una problematica sulla quale è opportuno soffermarsi anche a prescindere da ogni giudizio di merito sull'opportunità e l'adeguatezza della nuova incriminazione.

Anzitutto gli sembra opportuno chiarire che i rilievi non toccano il tema dell'articolo 21 della Costituzione. L'istigazione, come l'apologia, non attengono all'informazione. Il discorso riguarda piuttosto la portata della nuova incriminazione e al suo rapporto col preesistente paradigma sanzionatorio. Crede sia doveroso chiedersi quale sia la condotta tipica che la norma intende reprimere.

Il giornalista che pubblica uno dei tanti comunicati delle organizzazioni terroristiche, senza « prendere le debite distanze », senza censurare severamente il messaggio eversivo, può essere perseguito per il nuovo titolo di reato? Se la *ratio* della norma risiede nell'esigenza di interdire con migliore efficacia la diffusione di documenti a fine di istigazione o di apologia — e ciò per non lasciare sfornito di sazione uno dei tipi comportamentali più frequenti della propaganda terroristica, abituata a rivendicare ed esaltare le più efferrate imprese criminose — è di tutta evidenza che la formulazione della disposizione è gravemente inadeguata e, forse, irrazionale.

Talune perplessità — prosegue il relatore Vitalone — suscita l'aggravante prevista dall'articolo, con la quale si vuole creare una remora più intensa al favoreggiamento di persone che hanno commesso reato per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico.

Il fondamento dell'aggravante, infatti, risiede non nel fatto dell'agente, bensì nel dolo specifico (la finalità di terrorismo o di eversione) che ha caratterizzato la condotta di un soggetto diverso e cioè della persona aiutata). Potrebbe riuscirne in certa misura scalfito il principio di responsabilità sancito dall'articolo 27 della Costituzione e, forse, risultare violati i generali criteri fissati dalla legge penale per la valutazione delle circostanze non inerenti alla persona del colpevole.

Analoga osservazione secondo il relatore potrebbe valere per gli aggravamenti di pena comminati dagli articoli 11 e 13 nei confronti di chi procura l'evasione di persona imputata di delitto commesso per finalità di terrorismo o di eversione o di chi presta assistenza ad associati di organizzazioni che perseguono identiche finalità.

Ad avviso dell'oratore, poi, l'articolo 12 introduce sostanziali modifiche all'articolo 416 del codice penale. Le novità che il disegno propone, tuttavia, non riguardano solo l'inasprimento delle pene rispettivamente per promotori-organizzatori, capi e semplici associati, ma anche la stessa struttura del reato-base, che è una più moderna definizio-

ne della « scorreria in armi ». Quanto a quest'ultima circostanza, il disegno di legge identifica la ragione aggravatrice nella disponibilità, da parte di almeno due degli associati, di armi o materie esplosive. E qui la norma, oltre che facilmente eludibile appare scarsamente razionale dacchè riesce difficile comprendere quale minore allarme sociale possa provocare un'associazione che abbia commesso ad un solo partecipe la funzione di custode delle armi.

Ma la modifica forse di maggiore rilievo è quella che attiene alla struttura del reato. L'associazione può essere costituita anche per la consumazione di un solo delitto. La permanenza del vincolo associativo, l'*affectio societatis scelerum*, ovvero il vincolo esteso ad una serie indeterminata di delitti, la predisposizione comune di mezzi — nella nuova norma incriminatrice — forse non sono più requisiti necessari alla sussistenza del reato, così come sostenuto dalla consolidata interpretazione giurisprudenziale e dottrina sulla l'articolo 416 del codice penale. Sembrerebbe di trovarsi al cospetto di una sorta di enfaticizzazione del concorso di persone nel reato e comunque di trovarsi di fronte ad una figura interamete nuova di cui l'applicazione al caso concreto può indurre gravi disparità di trattamenti e sconcertanti conseguenze.

L'articolo 15 poi suggerisce delicate questioni di costituzionalità. La norma affronta, ma non risolve, la complessa questione inerente l'atteggiamento che gli organi inquirenti devono assumere di fronte alla richiesta estorsiva.

Si muove dalla premessa che, per rendere indisponibili i beni dei prossimi congiunti del sequestrato, si è fatto ricorso ad interpretazioni estensive di norme altrimenti finalizzate, ma una prima osservazione è che riesce difficile comprendere perchè, se il provvedimento riguarda anche la « criminalità terroristica », non si sia pensato anche al sequestro di persone a scopo di terrorismo o di eversione introdotto dalla legge 18 maggio 1978, n. 191, che ha convertito con modifiche il decreto-legge n. 59 del 21 marzo 1978 (articolo 289-bis del codice pe-

nale), ma soltanto al sequestro punito dall'articolo 630 del codice penale.

L'omissione sembra infrangere un principio di razionalità, immanente nel sistema costituzionale.

Una seconda osservazione poi è che forse è inesatta la premessa che ha suggerito la novità normativa. Lo strumento del sequestro penale appare bene utilizzabile per congelare non soltanto i *corpora delicti* e i *producta sceleris*, bensì tutto ciò che serve — anche indirettamente — ad accertare o prevenire la consumazione dell'illecito.

Ma, al di là di ciò, il relatore si chiede quale sia la misura della funzione sociale cui va riacordato il sacrificio o la limitazione imposta al diritto di proprietà (articolo 42 della Costituzione).

Che nella specie si tratti di provvedimenti temporanei, finalizzati per di più ad una palese obiettivo di solidarietà e di giustizia, non toglie che si debbano definire con grande accortezza i casi e i modi della compressione del diritto costituzionale.

L'articolo 15 non soddisfa queste esigenze. Anzi, con il richiamo operato alle procedure e alle sanzioni stabilite nei confronti delle persone socialmente pericolose (articoli 23 e 24 della legge 22 maggio 1975, n. 152), crea una inammissibile equazione tra situazioni profondamente diverse legittimando incomprensibili quanto ingiustificate intrusioni nella vita privata di onesti cittadini.

Si apre quindi il dibattito.

Il senatore Jannelli, in riferimento a quanto esposto dal senatore Vitalone, sottolinea l'opportunità di raccordare il contenuto dell'articolo 1 del provvedimento con la fattispecie criminosa prevista dall'articolo 1 del decreto-legge 14 febbraio 1948, n. 43, il quale espressamente considera e vieta tutte le associazioni di carattere militare che perseguano anche indirettamente scopi politici.

La Commissione conviene di formulare una osservazione in tal senso.

Sempre il senatore Jannelli muove rilievi all'articolo 2 del disegno di legge: seguono interventi dei senatori Bonifacio, Branca e Stanzani Ghedini, nonché del presidente Murmura e del relatore Vitalone, e quindi si conviene sul punto che occorra verificare che

l'entità della pena prevista dal suddetto articolo non superi quella disposta per il reato tentato.

Dopo interventi dei senatori Stanzani Ghedini, Branca, Ferrara, Jannelli, Maffioletti e del Presidente Murmura sull'articolo 4, si passa all'esame dell'articolo 5.

Il senatore Bonifacio, osservato che il legislatore non deve contravvenire al principio della legalità predisponendo norme il cui significato sia difficilmente afferrabile, ritiene che la Commissione di merito deve valutare se il contenuto obiettivo dell'articolo 5 non sia identico a quello dell'articolo 303 del codice penale.

Secondo il senatore Maffioletti la norma in esame è utile, anche se occorre meglio precisarne la specifica finalità.

Il senatore Flamigni pone il problema dell'autodisciplina degli organi di informazione tenuto conto della capacità dimostrata dai terroristi quali esperti utilizzatori dei *mass-media*.

Il senatore Stanzani Ghedini si chiede quale sia il fine specifico che, attraverso la norma, si tende a perseguire, atteso che le disposizioni in vigore appaiono sufficienti a raggiungere gli obiettivi che essa apparentemente si pone.

Anche il senatore Branca esprime perplessità sull'articolo 5 che potrebbe in concreto risultare fortemente lesivo dei diritti di libertà.

Il relatore Vitalone propone una modifica all'articolo 5 (la soppressione dell'inciso « per finalità di istigazione o di apologia ») cui è contrario il senatore Branca. Dopo un intervento del presidente Murmura, il senatore Bonifacio ribadisce il punto di vista già espresso.

Sull'articolo 9 intervengono i senatori Maffioletti, Branca, Jannelli, il presidente Murmura ed il relatore Vitalone.

Sull'articolo 12 prende la parola il senatore Maffioletti.

L'oratore sollecita l'armonizzazione di tutte le fattispecie relative a reati a base associativa per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico nonché un più puntuale raccordo tra l'articolo 1 e l'arti-

colo 12 in tema di disponibilità di armi o materie esplodenti da parte di componenti di associazioni armate. Il riferimento, in materia di possesso di armi, a due partecipanti non appare infatti logicamente fondato.

Intervengono al riguardo i senatori Stanziani Ghedini, Branca, il Presidente Murmura ed il relatore Vitalone, e quindi vengono accolti i rilievi del senatore Maffioletti.

Si passa all'articolo 13: secondo il senatore Branca l'articolo inasprisce, non sempre logicamente, la situazione normativa vigente.

Sull'articolo 15 (sospensione della disponibilità dei beni personali in caso di sequestro)

si svolge un dibattito cui prendono parte i senatori Branca, Modica, Jannelli, ed il relatore Vitalone: in seguito ad un rilievo del senatore Maffioletti si conviene che le importanti questioni sollevate attengano al merito del provvedimento, che dovrà essere vagliato dalla Commissione giustizia.

La Commissione quindi delibera di esprimere parere favorevole, con osservazioni, dando mandato al senatore Vitalone di redigere il testo nei termini emersi dal dibattito.

La seduta termina alle ore 21,15.

GIUSTIZIA (2^a)

MERCOLEDÌ 2 GENNAIO 1980

Presidenza del Presidente

DE CAROLIS

Intervengono il Ministro di grazia e giustizia Morlino e il Sottosegretario di Stato allo stesso dicastero Gargani.

La seduta inizia alle ore 17,30.

IN SEDE REFERENT :

« Conversione in legge del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica » (600);

« Misure per la lotta alla criminalità terroristica e organizzata » (601).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 21 dicembre.

Prende la parola il senatore Riccardelli. Premette che nell'esame dei due provvedimenti del Governo occorre domandarsi — considerando gli anni trascorsi — se vi è stata e se vi è una effettiva e concreta volontà politica a guardare fino in fondo nel terrorismo; e ciò anche ricollegandosi all'iniziale evento terroristico di piazza Fontana e alle connessioni in esso manifestatesi fra il terrorismo e organi dello Stato.

Resta comunque pacifico, prosegue il senatore Riccardelli, che la reazione dello Stato contro il terrorismo è stata inefficace tanto che, mancando una vera prevenzione e non rispondendo ai loro compiti i servizi di sicurezza, è venuto necessariamente in primo piano il ruolo del magistrato, riversandosi su esso un carico che non gli spetta.

Nelle normative oggi in esame lo preoccupa soprattutto l'eccessivo potere conferito alle forze di polizia, poichè ritiene che qualora si seguisse realmente fino in fondo

la strada della violenza da parte degli organi dello Stato, pur ottenendo qualche risultato, si finirebbe per avviarsi verso la soluzione cilena, ma ciò farebbe sorgere, per reazione, moltissimi altri terroristi.

Considerando i due articolati, rileva in essi le conseguenze di una eccessiva fretta nel redigerli, potrebbe tuttavia consentire senza riserva ad alcune normative, in particolare al controllo su alcune attività bancarie, previsto dagli articoli 13 e 14 del decreto-legge, e alle norme in cui si stabilisce una particolare disciplina nei casi di « ravvedimento operoso », il quale potrebbe essere efficace, se però i soggetti in questione venissero adeguatamente protetti dalle ritorsioni.

Ritiene di poter consentire anche con la finalità generale perseguita dall'articolo 1 del decreto-legge, in quanto si intende mettere in primo piano la difesa dello Stato; tuttavia il disgiungere il terrorismo dall'eversione dell'ordine democratico, quasi fossero elementi diversi e non strettamente collegati, non lo trova concorde, anche se ciò ha un precedente nel « decreto Moro ». Ritiene comunque che anche questa aggravante speciale avrebbe potuto essere ricondotta al sistema delle aggravanti nel codice penale, senza farne una fattispecie a se stante. Critica poi il penultimo comma dell'articolo in questione, ritenendo che la portata della disposizione sia irrilevante e quindi inutile. Circa l'ultimo comma, ritiene che la disapplicazione dell'articolo 69 del codice penale possa risultare inutile o anche controproducente, venendo meno il primo comma di tale articolo, che consente al giudice di non considerare le circostanze attenuanti. Il senatore Riccardelli lamenta che per ottenere risultati in pratica così discutibili si sconvolga ancora una volta il sistema penale e di procedura penale, trascurando e rendendo vano il lavoro di approfondimento compiuto in lunghi anni. Un'ulteriore disarmonia recata al sistema penale rileva nella circostanza dimi-

nente la pena prevista all'articolo 4 del decreto, essendo limitata alle fattispecie in esso indicate.

Obiezioni più gravi ritiene di dover muovere all'articolo 6 del decreto, soprattutto in quanto il fermo di pubblica sicurezza viene previsto come un vero e proprio atto della pubblica amministrazione, sul quale quindi il magistrato non potrebbe sindacare e che esorbita in ogni modo dalle attribuzioni della polizia; tanto è vero che anche per il fermo di polizia giudiziaria si usa all'articolo 7 (così come nell'articolo 238 del codice di procedura penale) una espressione riferentesi ad attività che si possono compiere, e non già ad atti che si dispongono.

Il senatore Riccardelli ritiene, in definitiva, che il fermo di sicurezza previsto dall'articolo 6 del decreto-legge, anche se si ammettesse la sua compatibilità con l'articolo 13 della Costituzione, sia comunque configurato in modo irrazionale e inaccettabile.

Ritiene poi che gli inasprimenti delle pene e dei poteri di prevenzione possano essere efficaci soltanto ove l'organicità della loro formulazione precluda il sorgere di innumerevoli questioni ed eccezioni nella loro applicazione: le ragioni di urgenza non giustificano quindi un'affrettato stravolgimento della normativa esistente.

Dichiara che il Gruppo della sinistra indipendente è disponibile a collaborare per la formulazione di provvedimenti che perseguano le finalità da tutti volute, purchè si proponano all'esame del Parlamento sistemi di norme che non abbiano il carattere di legge speciale e che siano riconducibili all'interno dei due codici. Anche l'inasprimento delle pene trova consenziente il suo Gruppo, purchè si arrivi ad accertare i colpevoli e i reati relativi. Il senatore Riccardelli conclude rammentando come, di fronte ad una rilevante delinquenza « economica » e alla delinquenza « mafiosa » — che colpiscono anch'esse il cuore della Stato — ed in presenza di corruzione generalizzata nelle strutture pubbliche e politiche, nonchè di ingiustizia nel paese, occorra dimostrare ai terroristi che l'Italia, nonostante questi mali, continuerà ad essere un paese civile e democratico.

Chiusa la discussione, il senatore Spadaccia, intervenendo sull'ordine dei lavori, si dichiara contrario all'esame abbinato dei due disegni di legge n. 600 e 601: data la diversa natura dei due provvedimenti, ritiene, in particolare, che tale modo di procedere sia anormale e non risponda alla correttezza dei lavori parlamentari.

Il presidente De Carolis fa presente che l'abbinamento è stato deciso per quanto concerne la discussione generale, e le repliche; all'esame dei due articolati si procederà invece separatamente, con conseguente conferimento di due distinti mandati in ordine alla relazione all'Assemblea.

Il ministro Morlino, intervenendo su tale argomento, sottolinea le ragioni che hanno portato il Governo a richiedere un esame il più possibile congiunto dei due disegni di legge, ragioni apprezzate dalle Presidenze delle Camere. Fra l'altro ciò consente di contenere la normativa di cui al decreto-legge entro i limiti della materia per la quale appare strettamente indispensabile questo tipo di provvedimento, avendo presenti le critiche sollevate nella passata legislatura contro il frequente ricorso a tali provvedimenti di urgenza.

Il presidente De Carolis dichiara che, seguendo le indicazioni della Commissione, la giornata di domani sarà l'ultimo termine per la presentazione di emendamenti ai due disegni di legge.

Ha quindi la parola al relatore Coco per la replica sui disegni di legge nn. 600 e 601. Il relatore rileva anzitutto che dalla discussione generale è emerso il grande impegno di tutte le forze politiche nel sostenere l'iniziativa legislativa del Governo, considerando anche il senso di responsabilità, di civiltà, e l'acume critico dimostrati nel condurre il dibattito, che si conclude oggi registrando una grande affluenza di parlamentari nella seduta della Commissione giustizia. I Commissari sono infatti convinti che la presente attività legislativa sia necessaria per salvare il paese dagli attacchi del terrorismo, specie dopo che, con gli episodi di Torino, esso ha compiuto un deciso passo verso la guerriglia. Il relatore ritiene tuttavia opportuno l'intervallo di giorni inevitabilmente trascor-

so dai fatti di Torino, che consente di esaminare la normativa con maggiore riflessione, evitando, di fronte ad eventi drammatici, quelle reazioni impulsive che rendono difficile un esame ponderato ed attento: è possibile ed è giusto oggi considerare attentamente sia la costituzionalità dei presenti provvedimenti, sia il problema del loro maggiore o minore inserimento nei due codici.

Ritiene comunque che dalla discussione generale siano emerse alcune concordanze fra le principali parti politiche su elementi fondamentali delle due normative in esame.

Di fronte alle osservazioni e alle critiche pur importanti che sono state avanzate, ritiene che non si debba dimenticare l'emergenza costituita da un'aggressione armata gravissima allo Stato, la quale ha ottenuto molte vittorie tattiche, anche se queste non debbono far disperare della capacità di reazione e di difesa dello Stato stesso.

Tale emergenza, e la necessità che ne consegue di provvedere in via di urgenza, non impediscono di aver presenti i gravi fenomeni di criminalità economica e mafiosa ricordati dal senatore Riccardelli.

Il relatore è convinto che, come molti hanno affermato nel dibattito, occorra procedere nell'esame delle due normative con rigore logico e giuridico; che occorra evitare le « norme-manifesto », utili solo per rasserenare l'opinione pubblica, se non soltanto la parte di essa meno avvertita. Condivide anche le esigenze, che sono state sostenute dai senatori Tropeano e Riccardelli, di « chiarezza tecnica », e di inserire organicamente nei codici, per quanto è possibile, le nuove normative. Ritiene peraltro che la giurisprudenza razionalizzatrice porrà rimedio a qualche eventuale difetto, e che comunque sarà opera meritoria, da parte del legislatore, se esso riuscirà ad inserire più adeguatamente e a coordinare le norme nei codici, soprattutto evitando di creare troppe fattispecie nuove (specialmente in materia di associazioni a fine di cospirazione, a delinquere, eccetera) mantenendo fermo il principio che per la creazione di una nuova fattispecie è necessario sussista un preciso fondamento obiettivo.

Venendo a considerare i due articolati, il relatore si sofferma sulle critiche alla generalità dell'esclusione della libertà provvisoria di cui all'articolo 8 del decreto-legge, generalità criticata perchè non consente al giudice i giudizi di equità, che sono un fondamento di ogni civiltà giuridica degna di questo nome. Non si deve peraltro ignorare la gravità dell'allarme sociale sollevato dai reati compiuti per la finalità di terrorismo. Riterrebbe comunque accettabile la previsione di un minimo di pena edittale quale limite di applicazione della norma, per evitare che la libertà provvisoria sia negata anche in presenza di minimi reati.

Senza soffermarsi analiticamente su altri punti delle due normative, anche in considerazione delle aperture sensibili manifestate da tutte le principali forze politiche, e quindi per evitare che, allo stato degli atti, una troppo puntuale precisazione di posizioni possa precludere le possibilità di accordo, il relatore Coco ritiene tuttavia di dover fare alcune considerazioni sul problema di grande rilievo costituito dal nuovo fermo di polizia (articolo 6 del decreto-legge), che è stato ritenuto in contrasto con pronunce della Corte costituzionale: a tale riguardo afferma che tali pronunce risalivano ad un'epoca di relativa pace sociale, allorquando cioè poteva essere accentuato il garantismo nel nostro sistema, mentre ora occorre arrivare ad una sintesi fra il garantismo e la necessità di difendere i cittadini e lo Stato stesso.

Sulla questione controversa circa la compatibilità o meno del fermo di polizia (che più opportunamente dovrebbe essere chiamato fermo di prevenzione e che è caratterizzato dalla assenza di reato o di tentato reato) con l'articolo 13 della Costituzione, ritiene che la dottrina prevalente sostenga tale compatibilità, perchè l'insieme del nostro sistema porta a tale conclusione e perchè, più specificatamente, la norma della Costituzione non fa riferimento alla polizia giudiziaria, riferimento che sarebbe stato preclusivo per quella non giudiziaria.

Circa il presupposto necessario, che i casi cioè che consentono il fermo debbano essere indicati tassativamente dalla legge ordi-

naria (articolo 13 terzo comma della Costituzione) ritiene sufficientemente tassativa l'indicazione fornita nell'articolo 6 con l'espressione: « indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale o previsti negli articoli 305 e 416 del codice penale ». D'altra parte, nella passata legislatura il Senato ha approvato un disegno di legge (c. d. « Realebis ») nel quale vengono criminalizzati (con la previsione di pene) anche i soli atti preparatori di reato: se una fattispecie preparatoria è considerata abbastanza precisa da ricevere una sanzione penale, sarà tanto più idonea a giustificare un fermo di prevenzione. Il relatore non si nasconde tuttavia che il collegamento a tali fattispecie — oltre che del fermo di prevenzione — anche di una pena o di una misura di sicurezza, consentirebbe al magistrato di sindacare meglio sulla fondatezza dell'attività di polizia concretatasi nel fermo. Una così estesa giurisdizionalizzazione delle attività della pubblica sicurezza porterebbe però ad una forse esorbitante criminalizzazione di puri atti preparatori, contro l'interesse stesso del fermato. Al tempo stesso il legislatore non dovrebbe manifestare per principio e pregiudizialmente una sfiducia di fondo negli organi dello Stato: sia nei confronti della polizia che nei confronti della magistratura deve essere evitato un atteggiamento di eccessiva sfiducia, come anche, al contrario, di eccessiva fiducia. Riguardo all'articolo 6 ritiene, in definitiva, che si debbano contemperare le pur giuste esigenze sollevate nel corso della discussione generale con la necessità imprescindibile di impedire la consumazione dei gravissimi reati in questione: anzi, tale esigenza di prevenzione deve prevalere su ogni altra considerazione.

Il relatore Coco conclude dichiarandosi convinto della necessità di un attento esame delle due normative. Ritiene inoltre che il Parlamento debba operare affinché esse diventino più corrette e meglio costruite tecnicamente, soprattutto distinguendo attentamente le fattispecie e cercando, per quanto è possibile, di inserire e coordinare nei codici gli articolati; ove tuttavia ciò dovesse protrarre l'esame fino al punto da far decadere il decreto-legge, sarebbe allora assai più op-

portuno che le rettifiche e i miglioramenti venissero rinviati ad una successiva legge organica.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 20,15.

GIOVEDÌ 3 GENNAIO 1980

Presidenza del Presidente
DE CAROLIS

Intervengono il Ministro di grazia e giustizia Morlino e il Sottosegretario di Stato allo stesso dicastero Gargani.

La seduta inizia alle ore 10,30.

IN SEDE REFERENTE

« Conversione in legge del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica » (600);

« Misure per la lotta alla criminalità terroristica e organizzata » (601).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Si riprende il dibattito.

Prende la parola il Ministro Morlino per la replica.

Esordisce osservando con soddisfazione che per la prima volta si è avuto in Parlamento — con la discussione generale sui disegni di legge in oggetto — un dibattito compiuto sul terrorismo in ogni suo aspetto essenziale, essendo maturata negli ultimi tempi la convinzione che debba risponderci con sistematicità e puntualità alla violenza in tutte le sue forme e che sia possibile suscitare la più vasta mobilitazione civile sulla frontiera della difesa e dello sviluppo delle condizioni di libertà e di sicurezza garantite dalla Costituzione. In correlazione a tale ampiezza del dibattito, i provvedimenti presentati dal Governo, pur collocandosi nella continuità di un'azione operativa e normativa di cui non si può contestare l'efficacia, rappresentano una scelta importante e precisa. Diversamente, ad esempio, dal decreto-legge

emanato a seguito del delitto Moro con il quale si dava una risposta parziale ai molteplici sintomi del « fenomeno terrorismo » — che allora non potevano ancora essere inquadrati in una visione d'insieme — si rende possibile oggi una risposta legislativa che copra tutte le manifestazioni di tale fenomeno nella sua globalità.

Il terrorismo infatti, pur muovendosi nella clandestinità, è definibile oggi ormai come una forma patologica che può accompagnare le società moderne, anche se in ogni paese esso assume forme specifiche: comunque muove da una condizione sociale di disgregazione delle strutture civili e dei valori, tenendo a suscitare attorno a sé aggregazioni, sia pure marginali, nel tentativo di passare dalle manifestazioni terroristiche alla formazione di un vero partito armato. Sotto l'aspetto più materiale, si aggiunge la difficoltà recata dalla presenza di aree metropolitane, con la caotica disgregazione della loro vita sociale.

Di fronte a tale fenomeno complesso non è affatto intendimento del Governo — diversamente da quanto taluno ha affermato nel dibattito — colpire in maniera massiccia e indifferenziata il terrorismo, seguendo una grossolana politica che tenderebbe ad eliminare quanti più terroristi è possibile, e a « rinchiudere il terrorismo nei lager ». Occorre invece tener presente che a fronte di uno sforzo continuo di direzione unitaria del terrorismo (o a fronte di più centri che vorrebbero essere di direzione unitaria) si contrappone una continua adesione ad esso di nuovi elementi giovani e il confluire di elementi dai più vari ambienti sociali e culturali del Paese, ognuno dei quali approda sulle sponde del terrorismo dopo aver percorso un itinerario assolutamente individuale, personalizzato, sempre diverso. I provvedimenti di legge non devono quindi rispingere questi innumerevoli terroristi potenziali in itinerari individuali ad esito preoccupante.

D'altra parte la risposta del legislatore deve avere anche la necessaria compiutezza nel quadro del nostro sistema. Poiché la disgregazione sociale, la mancanza di un flusso di comunicazioni culturali tra ogni

ambiente ha favorito la fuga di forze culturali che la società non ha potuto seguire e vigilare, per ricondurle entro se stesse, è indispensabile anche incidere sulle varie forme di reazione a tale disgregazione sociale, tenendo conto dell'estesa gamma delle manifestazioni di terrorismo.

Sono state anche avanzate da più parti critiche alla « utilità pratica » degli inasprimenti di pena: tali critiche, per quanto possono essere più o meno fondate sotto tale aspetto meramente utilitaristico, non tengono conto del compito primario della norma giuridica, che consiste nello stabilire valori e gerarchie di valori, mentre il fine utilitaristico di distogliere dal reato, di costituire un deterrente, si pone soltanto in un secondo momento. Specialmente in presenza di nuovi tipi di reato, occorre anzitutto adeguare l'indicazione di valore fornita dalla norma penale, a prescindere dall'efficacia di deterrente che tale norma potrà o non potrà avere.

Era necessario — prosegue il ministro Morlino — individuare tali nuovi reati ma, prima ancora, predisporre un fondamento generale ai provvedimenti, con la previsione della finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, precisata all'articolo 1 del decreto-legge. Era necessario inoltre colpire tutte le svariatissime forme associative delittuose: anche se in futuro si potrà razionalizzare e semplificare tale normativa, era comunque indispensabile prevedere — e ciò proprio perchè non si è voluto al contrario di quanto pure è stato detto « sparare al mucchio » — ogni nuova forma di delinquenza associativa, nella convinzione che ciò risponde a una reale molteplicità di tali nuovi fenomeni associativi, e che la previsione di molte fattispecie simili, pur con le difficoltà di applicazione che ne possono derivare per l'interprete, costituisce un essenziale garantismo per il cittadino, mentre con fattispecie troppo ampie e generiche si rischierebbe di condurre la società su vie molto preoccupanti. D'altra parte l'alternativa costituita dal riscrivere interamente il capo dedicato ai delitti contro la personalità dello Stato era inattuabile nel momento attuale: è stato comunque possibile, me-

dianche i presenti provvedimenti, uscire dalla episodicità delle precedenti innovazioni con un lavoro assai più sistematico, che costituisce la premessa per una futura legislazione organica.

Era necessario anche reagire (come è stato fatto con le disposizioni di cui all'articolo 2 del decreto-legge e agli articoli 4 e 7 del disegno di legge n. 601) al deciso indirizzo assunto quasi sempre dal terrorismo, inteso a colpire proprio quelle strutture fondamentali dello Stato (la magistratura e la collegata polizia giudiziaria) che consentono all'Italia di continuare ad essere uno Stato di diritto: i terroristi infatti esplicitamente colpiscono le strutture giurisdizionali e rifiutano in assoluto ogni procedimento giurisdizionale. Non ci si poteva quindi limitare soltanto a delle disposizioni di diritto penale sostanziale, ma occorreva agire anche sul piano processuale.

Per quanto riguarda l'allungamento del termine della carcerazione preventiva, premesso che ciò non significa che non faccia parte della linea della lotta al terrorismo una maggiore celerità dei processi, il Ministro ricorda che la disponibilità di tempi adeguati è una garanzia di rigore nella ricerca della verità, sicchè esso non è in contrasto nè con la linea seguita in questi ultimi anni nè con l'esigenza di celerità nei processi, nella prospettiva di un nuovo procedimento penale. Tali disposizioni corrispondono anche all'adeguamento del quadro normativo che è stato richiesto da tutte le parti politiche per permettere che sia raggiunta quella maggior efficienza di fatto della pubblica sicurezza e del sistema giudiziario che consentirà di ottenere positivi risultati.

Alla esigenza poi di precisare, distinguere e, quindi, coordinare le responsabilità proprie della polizia e della magistratura — ha proseguito il ministro Morlino — vanno ricondotti sia il perfezionamento dell'istituto del fermo giudiziario sia la disciplina del fermo di polizia. Quest'ultimo è stato circondato, nel suo impiego, di tutte le cautele necessarie e di tutti i controlli opportuni perchè sia coerente con il dettato costituzionale e con i suggerimenti che formulati dalla Commissione affari costituzionali. In-

vero, sotto tale profilo, era necessaria una precisazione delle modalità del fermo, anche per conferire alle forze di polizia quell'efficienza che, nel rispetto della Costituzione, è da tutti reclamata.

Atteso che sono ormai maturi i tempi per una riscrittura organica di ampie parti del codice penale e per la riforma del codice di procedura penale, il ministro Morlino, concludendo, auspica che sui provvedimenti all'esame si concreti quel consenso delle forze politiche che si riconoscono nella Costituzione il quale è necessario per isolare la pianta del terrorismo e per salvaguardare il Paese dall'attacco che mira a scardinarne gli ordinamenti democratici.

Si apre quindi un breve dibattito procedurale, al quale intervengono i senatori Spadaccia, De Giuseppe, Giglia Tedesco Tatò, Marchio, Calarco, Riccardelli, il ministro Morlino e il presidente De Carolis.

Su proposta del senatore De Giuseppe e del ministro Morlino, la Commissione concorda di riprendere la seduta alle ore 19 al fine di iniziare l'esame degli emendamenti agli articoli da 1 a 9 (escluso l'8) del decreto-legge.

La seduta è sospesa alle ore 12,25 e viene ripresa alle ore 19,20.

Il presidente De Carolis comunica alla Commissione — avendo preso contatto con il Presidente del Senato — le decisioni in dettaglio della Conferenza dei Presidenti di gruppo riguardo all'iter dei disegni di legge nn. 600 e 601. In particolare precisa che è stato deciso che la trattazione dei due disegni di legge debba essere congiunta in una unica discussione generale, sia in Commissione sia in Assemblea, e disgiunta soltanto, in entrambe le sedi, per l'esame degli articoli (dando la precedenza in tale esame al disegno di legge n. 600). Si è ritenuto inoltre indispensabile che la Commissione riferisse con relazione scritta anche per il disegno di legge n. 601 ed è stato stabilito infine che entrambi i disegni di legge siano posti all'ordine del giorno dell'Assemblea mercoledì 9 gennaio pomeriggio. Ciò stante, il Presidente del Senato ritiene di notevole importanza che

i lavori della Commissione giustizia rendano possibile tale calendario per l'Assemblea. A tal fine il presidente De Carolis dichiara di ritenere indispensabile il completamento dell'esame dei disegni di legge nella presente settimana. Il Presidente del Senato, tuttavia, riunirà nuovamente la Conferenza dei presidenti di gruppo, e sentirà al tempo stesso l'Ufficio di presidenza della Commissione giustizia, qualora le anzidette previsioni di lavoro della Commissione si dimostrassero irrealizzabili e occorresse quindi venire a diverse determinazioni.

Sulle comunicazioni del Presidente interviene il senatore Gualtieri, prospettando la serietà delle conseguenze che potrebbe avere per l'*iter* del disegno di legge di conversione del decreto n. 625 un comprensibile ritardo nell'esame del disegno di legge n. 601, ove si mantenesse uno stretto abbinamento fra i due disegni di legge.

Il senatore Di Giuseppe dichiara, a tale riguardo, che i lavori della Commissione giustizia avrebbero forse potuto essere più rapidi; comunque, avendo avuto i commissari due giorni di riflessione prima dell'inizio dell'esame dell'articolato, sarebbe inammissibile ritardare ancora tale esame, nel quale ovviamente si dovrà dare la precedenza al disegno di legge di conversione del decreto-legge, senza tuttavia rinunciare fin da ora al completamento dell'esame del disegno di legge n. 601 nella corrente settimana.

Si passa quindi all'esame degli emendamenti relativi al disegno di legge n. 600, tutti riferiti al testo del decreto da convertire.

All'articolo 1 il senatore Spadaccia illustra alcuni emendamenti: uno, principale, soppressivo dell'intero articolo; tre subordinati, soppressivi, ciascuno, di ogni comma ed altri tredici ulteriormente subordinati, tendenti a una serie di modifiche di ordine logico e sistematico.

Il senatore Benedetti illustra un emendamento, interamente sostitutivo dell'articolo, tendente a ricomprenderne la fattispecie come aggravante prevista dall'articolo 61 del codice penale. Il senatore Gualtieri illustra un emendamento, aggiuntivo all'ultimo comma, tendente ad escludere la possibilità di

applicare l'attenuante dei motivi di particolare valore morale e sociale. Il senatore Tropeano illustra due emendamenti, istitutivi degli articoli 1-*bis* e 1-*ter*, rivolti al fine di portare la normativa proposta dal Governo entro lo schema del codice.

Il relatore Coco si dichiara contrario a tutti gli emendamenti del senatore Spadaccia, ad eccezione di quello soppressivo della parola « sempre » al primo comma. È altresì contrario agli emendamenti dei senatori Benedetti ed altri, Tropeano ed altri e Gualtieri.

Contrario agli emendamenti presentati si dichiara anche il ministro Morlino.

Messi quindi ai voti sono respinti l'emendamento del senatore Spadaccia, soppressivo dell'articolo, l'emendamento sostitutivo, dei senatori Benedetti ed altri, nonché gli altri emendamenti del senatore Spadaccia — ad eccezione di quello soppressivo della parola « sempre », che è accolto — e l'emendamento del senatore Gualtieri.

Sono dichiarati inammissibili gli emendamenti dei senatori Tropeano ed altri istitutivi degli articoli 1-*bis* ed 1-*ter*.

Dopo che il ministro Morlino si è riservato di presentare in Assemblea un emendamento al terzo comma, è accolto l'articolo 1, nel testo modificato.

Si passa all'esame dell'articolo 2.

Il senatore Spadaccia, ritenendo che una volta creata la figura dell'aggravante di cui all'articolo 1, l'articolo 2 sia superfluo, oltre che pericoloso, illustra una serie di emendamenti: uno, principale, è soppressivo dell'intero articolo, ed altri ventitre, subordinati, tendono a modificarlo.

La senatrice Giglia Tedesco Tatò illustra un emendamento da lei presentato assieme ad altri senatori: riguarda il terzo comma, ed è soppressivo delle parole « legislative, di governo ».

Il ministro Morlino illustra un emendamento, sostitutivo del quarto comma e tendente a graduare la pena nel caso in cui la morte derivi, oltre che da attentato contro la vita, anche da attentato contro l'incolumità delle persone.

I senatori Valiante e Pistolese si riservano di presentare in Assemblea emenda-

menti tendenti a colmare lacune a loro avviso riscontrabili nell'articolo in esame.

Il relatore Coco si dichiara contrario agli emendamenti del senatore Spadaccia e favorevole all'emendamento della senatrice Tedesco Tatò ed altri e a quello del Governo.

Il ministro Morlino si dichiara contrario agli emendamenti del senatore Spadaccia e si rimette alla Commissione per quello della senatrice Tedesco.

Posti quindi ai voti, gli emendamenti, suppressivo dell'articolo e modificativi dei primi tre commi, del senatore Spadaccia, sono respinti; sono accolti l'emendamento della senatrice Tedesco al terzo comma e l'emendamento del Governo al quarto comma; vengono poi dichiarati inammissibili due emendamenti del senatore Spadaccia modificativi del quarto comma e sono infine respinti gli altri emendamenti del senatore Spadaccia al quinto comma.

È quindi accolto l'articolo 2 nel testo emendato.

Si passa all'esame dell'articolo 3.

Il senatore Tropeano illustra un emendamento suppressivo dell'intero articolo ed un emendamento subordinato, sostitutivo della norma, presentato unitamente ai senatori Benedetti ed altri.

Il senatore Valiante illustra un emendamento al primo comma, tendente a sopprimere il rinvio all'articolo 305 del codice penale. Il senatore Spadaccia illustra un emendamento, principale, suppressivo dell'articolo ed altri tredici emendamenti, subordinati, modificativi, osservando che la norma in esame non mira ad altro che a colpire le associazioni con mere finalità ideologiche.

Il senatore Riccardelli si domanda quale connotati possa avere l'associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, e se essa sia differente da quelle previste dagli articoli 305, 302 e 270 del codice penale.

Il ministro Morlino osserva che nella norma proposta viene messo a fuoco un diverso fine dell'associazione, facendo presente, in ogni caso, la necessità di non lasciare fattispecie non coperte da previsione normativa.

Il relatore ed il Ministro si dichiarano poi contrari agli emendamenti presentati. Posti ai voti vengono respinti gli emendamenti dei senatori Tropeano, Benedetti e Valiante. Successivamente il senatore Spadaccia ritira quelli da lui presentati, e quindi l'articolo 3 viene accolto senza modificazioni.

Si apre un breve dibattito procedurale sull'opportunità di proseguire la discussione sugli articoli 4 e 5. Dopo interventi del ministro Morlino (fa notare come l'atteggiamento del Governo non possa essere che di cautela nei confronti degli emendamenti presentati) e dai senatori Perna (dichiara che il Gruppo comunista non intende in ogni caso ritirare i propri emendamenti), Giglia Tedesco Tatò, Lugnano, Spadaccia (quest'ultimo ritira gli emendamenti presentati a tali articoli) e De Giuseppe, la Commissione conviene di accantonare gli emendamenti agli articoli 4 e 5, affinché il Governo possa valutarne con attenzione il contenuto, dopo che il senatore Graziani ha illustrato quelli presentati dal Gruppo comunista.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato alla seduta di domani.

La seduta termina alle ore 24.

ERRATA CORRIGE

Nel 61° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari, Sedute del 20 dicembre 1979 (2^a Commissione - Giustizia), a pagina 12, prima colonna, le ultime cinque righe vanno sostituite con le seguenti:
« per il rischio che il terrorismo possa distruggere ciò che si è costruito in trent'anni, nella convivenza democratica del nostro paese ».

CONVOCAZIONE DI COMMISSIONE

2^a Commissione permanente

(Giustizia)

Venerdì 4 gennaio 1980, ore 9,30 e 16
