CAMERA DEI DEPUTATI N. 1735

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Deputato BIANCO

Presentata il 26 settembre 1977

Misure di sicurezza nei confronti di persone socialmente pericolose

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Le ricorrenti iniziative miranti ad introdurre nel nostro ordinamento il fermo di polizia, ovvero il fermo di sicurezza (come, con recente eufemismo, è stato detto), e cioè di quell'istituto in base al quale le autorità di polizia possono privare temporaneamente della libertà personale individui sospettati non di avere commesso un reato ma di volerlo compiere in futuro, impongono al Parlamento di affrontare il problema e di dare una risposta definitiva e pertinente alle esigenze reali che stanno all'origine di tali suggerimenti.

La motivazione dell'invocato fermo (già previsto dall'articolo 157 della legge di pubblica sicurezza dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 1956, e dagli abrogati articoli 1 e 2 del regio decreto-legge 20 gennaio 1944, n. 45) è nota, ed è sempre la stessa: esso rappresenta uno strumento eccezionale ma indispensabile per assicurare l'ordine pubblico, un'arma micidiale puntata contro i delinquenti, una rete a maglie strette in cui cadranno inesorabilmente molti di coloro che attualmente riescono a sfuggire all'attività di prevenzione di reati.

Poiché, tuttavia, la lotta alla criminalità organizzata è diventata una questione terribilmente seria per essere fuorviata da isterismi periodici e schizofrenie collettive di cui, sovente, le voci favorevoli al fermo di polizia sono il riflesso condizionato, occorre responsabilmente domandarsi se una innovazione del genere consentirebbe davvero di conseguire quegli effetti miracolosi che i suoi difensori danno per scontati, o se essa non debba, viceversa, essere considerata come un inutile e rozzo arnese – tipico di regimi totalitari – del tutto incapace di offrire un rimedio effettivo contro il dilagare della delinquenza.

Si prescinde qui (se è possibile) dal problema fondamentale della legittimità costituzionale del fermo. Esso è certamente contrario alla Costituzione, come risulta non solo da una attenta lettura dell'articolo 13, terzo comma, ma dagli stessi lavori preparatori, nel corso dei quali fu ripetutamente affermato che del fermo di polizia (il quale fu uno dei pilastri delle strutture repressive dello Stato fascista) non doveva più esserci neppure la parvenza nell'ordinamento della Repubblica.

Ma – al limite – non è tanto questo ciò che interessa poiché, se si trattasse di una misura veramente indispensabile per la tutela della sicurezza pubblica, e se la maggioranza dei due terzi del Parlamento ne

fosse convinta, ben si potrebbe cambiare la Costituzione.

Il problema, dunque, è un altro, e va posto nei termini seguenti: le leggi esistenti servono già da sole per quelle esigenze che si intendono perseguire con il fermo? Oppure è necessario conferire alle forze dell'ordine nuovi e più vasti poteri?

Quanto al primo punto non sarà inutile ricordare che:

1) se si tratta di scoprire armi, munizioni e materiali esplosivi, la polizia può procedere in ogni tempo e in qualsiasi luogo a perquisizione e a sequestro (articolo 41 legge di pubblica sicurezza), arrestando immediatamente il colpevole (articolo 236, ultimo comma del codice di procedura penale);

2) se è necessario identificare e perquisire persone sospettate di portare con sé o nell'automobile armi, esplosivi o strumenti di effrazione, la polizia è autorizzata a farlo (articolo 4 legge 22 maggio 1975, n. 152);

3) se si tratta di prevenire la commissione di alcuni gravi reati (tra cui la costituzione di banda armata, la strage, l'incendio, l'attentato, il sequestro di persona), la polizia può intervenire nel momento in cui questi reati sono ancora in preparazione, fermando i sospettati e trattenendoli per quattordici giorni (articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e 4, secondo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575);

4) se occorre prevenire qualsiasi reato la polizia è legittimata sia ad interrogare il fermato o l'arrestato (articolo 225, secondo comma, del codice di procedura penale), sia a svolgere tutte le indagini necessarie, sin dalla fase prodromica, e cioè quando scopre una condotta chiaramente idonea e diretta in modo non equivoco a commettere un delitto (articolo 56 del codice di procedura penale e articoli 219 e 225 dello stesso).

Come si vede la polizia ha già a sua disposizione un nutrito e diversificato arsenale per attaccare e neutralizzare il crimine prima che esso sia commesso o portato ad ulteriori conseguenze.

A che serve, dunque, il fermo?

Non a bloccare coloro che hanno già posto in essere un reato (compreso il tentativo) poiché le norme esistenti sono di per sé sufficienti. Non ad ottenere dal fermato informazioni o confessioni sulla preparazione di futuri reati perché chi progetta un attentato, una rapina o un sequestro di persona non va certo a dirlo alle forze di polizia, specie quando sa che, al massimo entro il quarto giorno dovrà essere rilasciato. Non a prevenire le esplosioni di furore criminoso collettivo o gli scontri a colpi di bottiglie incendiarie e di « P. 38 », perché è tecnicamente impossibile « fermare » centinaia di probabili guerriglieri. Non ad impedire che colui che ha intenzione di commettere un delitto lo esegua poi davvero, dopo essere stato rilasciato: a meno di non fermare e rilasciare continuamente tutti i sospettati, cosa che nessuno, in verità, ha osato finora proporre.

Quindi, il fermo di polizia non aiuta minimamente nella lotta contro il fenomeno criminoso in fase preventiva. Esso, in conclusione, è uno strumento non solo inutile, ma che potrebbe prestarsi a gravi abusi (chiunque, se si vuole, può essere sospettato).

Allora – posto che non è assolutamente vero che in tal modo i problemi della prevenzione sarebbero risolti come per incanto – quali sono i rimedi per dare un nuovo e decisivo impulso alla strategia contro il delitto e stroncarlo, possibilmente, prima che esso sia posto in esecuzione?

La risposta a questo interrogativo, che l'avanzata delle frontiere della delinquenza comune e politica rende sempre più angoscioso, deve orientarsi verso linee articolate di intervento.

Innanzitutto è urgente potenziare le dimensioni organiche ed operative delle forze di polizia, accrescerne le dotazioni e la tecnologia, migliorarne la preparazione professionale, attivarne la specializzazione in tutti i settori di intervento. Più squadre di « esperti » che studiano il delitto, l'ambiente in cui è maturato, che siano capaci di fare i pedinamenti e gli appostamenti, che sappiano costruire con pazienza e metodo – senza essere distratti da altri impegni sopravvenienti – i tasselli del mosaico per giungere, anche dopo mesi, a identificare e arrestare i colpevoli. Più cervelli elettronici che memorizzano nomi, dati, fatti, tecniche criminose e tipi di armi usate, collegamenti tra bande e singoli individui, e siano « istruiti » per analizzare e rilevare nessi, precedenti e analogie. Più autoradio che perlustrano costantemente quartieri e strade di comunicazione, e più poliziotti in borghese disseminati negli angoli delle città e collegati via radio con le centrali operative. Più agenti « infiltrati » nel mondo del crimine e nei luoghi dove si annida e prospera la violenza politica. Più collabora-

zione tra i vari Corpi di polizia e maggiore univocità di direttive. Queste sono le vere armi da adoperare, questo è ciò di cui i delinquenti hanno paura, più che al fermo di polizia, buono, tutt'al più, per togliere di mezzo qualche ladruncolo e per fare « retate » che non servono (non sono mai servite) a prevenire il diffondersi dei più gravi attentati contro l'ordine sociale.

In secondo luogo, invece di continuare a privilegiare interventi come il fermo di polizia, che operano sul terreno del sospetto (di vaga ed incerta definizione legislativa), sia pure con l'aggiunta dell'applicazione di misure di prevenzione (rivelatesi incapaci di frenare e di risanare la pericolosità di coloro che ne sono stati sinora colpiti, sicché essi si sono trasformati in veicoli di diffusione del crimine in ogni zona del Paese), può farsi ricorso – con efficacia assai maggiore – ad uno strumento che il vigente ordinamento già prevede, e che è diretto a colpire specificamente chi, pur non avendo ancora commesso un delitto, né posto in essere gli atti preparatori di esso (che rientrano nel tentativo e sono, quindi, anch'essi un delitto), ha realizzato una condotta oggettivamente pericolosa per l'ordine civile.

Ci si vuole riferire alle misure di sicurezza – espressamente previste dall'articolo 25, terzo comma, della Costituzione – più specificamente alle misure di sicurezza *ante delictum* per fatti non costituenti reati che il codice penale determina per soli due casi (reato non portato a compimento a causa dell'inidoneità dell'azione o della inesistenza dell'oggetto: articolo 49; accordo di più persone per commettere un delitto che poi non viene commesso: articolo 115), ma che potrebbero agevolmente essere estese fino a ricomprendervi tutta una serie di ipotesi che, con riferimento al tempo e al luogo in cui il fatto è avvenuto, appaiono come il preludio e la premessa di gravi delitti. Gli esempi di tali comportamenti possono essere i più vari. Si pensi a chi possiede, senza alcuna giustificazione, la pianta dei sistemi di allarme di una banca o che ha acquistato una lancia termica; a chi è colto con passamontagna, maschere e contenitori di gas narcotico nascosti in una automobile; a chi si è procurato un elenco di persone (uomini politici, giornalisti, dirigenti di aziende, magistrati, eccetera) completo di indirizzi, numeri telefonici, tipo di auto usata, orari degli spostamenti e itinerari abitualmente seguiti. Sono tutti casi nei quali è indubbia la pericolosità del soggetto, ma per i quali la legge offre alla polizia e alla magistratura scarsi mezzi di intervento.

Né, al riguardo, sarebbe efficace il cosiddetto « fermo di prevenzione » (proposto di recente) poiché, scaduto il periodo di fermo, può essere irrogata soltanto una misura di prevenzione – e cioè il rimpatrio al luogo di residenza, la sorveglianza speciale, l'obbligo di soggiorno in un determinato comune o il divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province – le quali, per le ragioni anzidette, hanno dato sinora pessima prova.

Per questi casi, e per ogni altra ipotesi nella quale il comportamento dell'individuo non abbia ancora oltrepassato la soglia del reato (tentato o consumato), ma che sia di per sé rivelatore di una sicura carica di pericolosità, appare pertanto auspicabile una nuova normativa che consenta, appunto, nella garanzia apprestata dal quadro giurisdizionale, l'applicazione della misura di sicurezza detentiva dell'assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro, a termini dell'articolo 216 del codice penale.

Con tale misura – in assoluta aderenza ai princìpi costituzionali – si realizzano i seguenti obiettivi:

1) vengono colpite condotte sintomatiche contrarie all'ordine pubblico rigorosamente agganciate ad espresse previsioni legislative, con esclusione, quindi, di ogni riferimento a presunzioni o a generiche ipotesi di sospetto;

2) il controllo della legalità dell'operato della polizia è affidato al giudice, il quale è tenuto a provvedere entro termini brevissimi con il rispetto dei diritti di difesa: e tale sindacato risulta tanto più penetrante in quanto si svolge non già su mere valutazioni soggettive del comportamento, bensì su fatti concreti e situazioni oggettivamente rilevanti;

3) l'internamento in una colonia agricola o in una casa di lavoro consente una adeguata difesa sociale attraverso la continua sorveglianza del soggetto, la recisione di tutti i suoi legami con l'ambiente nel quale è maturata la sua condotta pericolosa, l'esame della sua personalità con appropriate terapie rieducative che ne favoriscano il recupero ed il reinserimento nella collettività: tutte finalità impossibili a perseguire con le misure di prevenzione.

In questa prospettiva va ricercata la genesi e la collocazione della presente pro-

posta di legge, la quale intende recare un contributo originale alla soluzione dei drammatici problemi dell'ordine democratico.

La proposta, nell'articolo 1, contiene la tipizzazione delle condotte pericolose; nell'articolo 2 disciplina il procedimento da osservarsi per l'applicazione della misura di sicurezza; nell'articolo 3 indica il limite minimo di durata della misura (sembrando eccessive, per tutte le ipotesi, quello fissato dall'articolo 217 del codice penale), ed il suo limite massimo, con la previsione del riesame della pericolosità del soggetto entro un termine adeguato; nell'articolo 4 stabilisce la competenza del tribunale del luogo dove il fatto è stato commesso.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

Può essere applicata la misura di sicurezza di cui all'articolo 216 del codice penale per uno dei seguenti fatti non preveduti dalla legge come reati:

1) la preparazione di piani e l'allestimento di mezzi che, pur non costituendo atti idonei a norma dell'articolo 56, primo comma, del codice penale, appaiono comunque utilizzabili per commettere uno dei delitti previsti dagli articoli 276, 283, 284, 285, 287, 305, 306, 422, 430, 431, 432, primo comma, 438, 439, 575, 624 e 625 n. 2, 605, 628, 629 e 630 del codice penale;

2) il possesso ingiustificato, in luogo pubblico e aperto o esposto al pubblico, di mezzi specificamente destinati o predisposti a mascherare il volto al fine di impedire il riconoscimento; di sostanze naturali o sintetiche idonee a stordire, confondere o comunque privare anche temporaneamente la persona della capacità di intendere e di volere, ovvero della facoltà visiva; di manette e di altri strumenti di coercizione fisica;

3) il possesso ingiustificato di strumenti di effrazione ovvero di apparecchiature atte a forzare porte e pareti blindate, ovvero ad impedire il funzionamento di sistemi di allarme; di strumenti idonei ad intercettare comunicazioni telefoniche;

4) il possesso ingiustificato di divise e uniformi, o di parti di esse, che riproducono quelle in dotazione dei corpi armati dello Stato.

Se, in relazione ad uno dei fatti indicati nel primo comma, è iniziata azione penale per il delitto di tentativo o per altro delitto, l'applicazione o l'esecuzione della misura di sicurezza è sospesa nel caso che all'imputato sia notificato ordine o mandato di cattura. Se l'imputato è prosciolto con sentenza definitiva, la misura di sicurezza è revocata.

Per i fatti previsti dal presente articolo la qualità di persona socialmente pericolosa è presunta dalla legge.

ART. 2.

Nei casi indicati dall'articolo 1 l'autorità di polizia, tenuto conto delle circostanze di tempo e di luogo in cui il fatto è stato

commesso, procede immediatamente all'arresto provvisorio della persona da sottoporre alla misura di sicurezza, redigendo apposito verbale e ponendola a disposizione del procuratore della Repubblica entro le ventiquattro ore successive.

L'applicazione della misura di sicurezza può essere promossa anche di sua iniziativa dal procuratore della Repubblica che emette ordine di arresto.

Entro le quarantotto ore dall'arresto la persona è presentata al giudice che provvede con decreto, entro le successive quarantotto ore, a norma degli articoli 636 e seguenti del codice di procedura penale.

ART. 3.

Per i fatti previsti dall'articolo 1 la durata minima della misura di sicurezza è di sei mesi. La durata massima è stabilita dal giudice con il decreto che applica la misura. ma non può superare i tre anni.

Tuttavia, decorso il doppio del periodo minimo, si procede al riesame della pericolosità a norma dell'articolo 208 del codice penale.

Per l'esecuzione della misura di sicurezza si applica il secondo comma dell'articolo 218 del codice penale.

Le cose di cui all'articolo 1 sono sequestrate dalla polizia e di esse è ordinata la confisca con il decreto di cui al primo comma.

ART. 4.

È competente per l'applicazione della misura di sicurezza secondo la presente legge il tribunale del luogo in cui è stato commesso il fatto.