

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1970)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BARTOLOMEI, DAL FALCO, DE VITO, DE CAROLIS, SANTALCO, ZUGNO, ATTAGUILE, CAROLLO, DE GIUSEPPE, DE ZAN, FOLLIERI, GATTO Eugenio, ROSA, SIGNORELLO, e TANGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MARZO 1975

Provvedimenti per la repressione della criminalità

ONOREVOLI SENATORI. — Sanno tutti del disagio che pervade una società aggredita da esplosioni di violenza criminale e da ricorrenti atti di banditismo. Sanno tutti del destino che aspetta un Paese che vive sotto il brutale impero della forza disordinata della delinquenza. Solo uno Stato rinunciatario può accontentarsi di assistere al moltiplicarsi di reati abominevoli, allo sfaldamento dell'ordine pubblico, al vilipendio indecoroso di quelle forze che istituzionalmente sono chiamate a difenderlo. Non si può credere che di fronte alla prepotente irruzione, nell'ordinamento civile, di una violenza organizzata e perfida, le formazioni politiche democratiche, l'individuo libero, lo Stato possano accettare — acquiescenti — il ricatto della forza e non prendano misure serie, incisive, efficaci per bloccare sul nascere il trionfo di esplosioni illiberali e intollerabili.

Niente denuncia, invero, la precaria fisiologia del presente come il fatto che la vita e l'incolumità dei cittadini siano quotidianamente insidiate da attività criminose crescenti, sempre meglio organizzate e caratterizzate

da una sconcertante spavalderia. I ripetuti, dolorosi fatti di sangue ripropongono il bisogno imperioso di arginare il dilagare di attività eversive dell'ordine pubblico e democratico e i quotidiani attentati alla sicurezza dei singoli, con misure di incisiva efficacia. Ma v'è di più. Mai come oggi si assiste allo spregiudicato ricorso dei delinquenti alle armi. Il fenomeno è gravissimo e si allarga progressivamente anche a quei settori del crimine che, tradizionalmente, erano ritenuti meno pericolosi perchè affidati più all'astuzia artigianale dei delinquenti, che alla prepotenza disperata delle armi. Si apre, così, un orizzonte nuovo verso cui la società deve orientare le sue esigenze di difesa, per non rispecchiarsi nell'impotenza angosciata di combattere la criminalità con mezzi del tutto inadeguati.

Questo fatto apre gli occhi su una seconda realtà. Se la convivenza umana va progressivamente precipitando sotto questo nuovo regime di violenza, ciò dipende anche dal fatto che i mezzi di difesa di cui essa oggi concretamente dispone sono insufficienti. Lo stato

di disagio, materiale e istituzionale, in cui versano le forze dell'ordine non giova, infatti, ad una salutare lotta contro la criminalità. Di fronte a strutture criminali ben organizzate, dotate di armi e di mezzi moderni, straordinariamente aggressive, la polizia si trova impreparata, con scarsa specializzazione tecnica, con strumenti superati, con uno stato giuridico ed economico che necessita di profonde revisioni. Gli stessi successi che essa continua ad ottenere vanno riferiti più all'impegno e al coraggio individuale, che ad una sapiente impostazione istituzionale.

Questa, che è una verità acquisita da tempo, acquista maggiore intensità nei « momenti critici », come è l'ora presente. Non basta, dunque, l'appello alla coscienza delle proprie responsabilità per i tutori dell'ordine pubblico o la precisa consapevolezza che la loro tradizionale dedizione li mantiene all'erta e in accorta vigilanza. Oggi è necessario suscitare una nuova fiducia nelle forze di polizia, dare ad esse una più tangibile dimostrazione che lo Stato e i cittadini sono partecipi del loro impegno in difesa della pace e della sicurezza di tutti, e vicini nei momenti in cui l'aggravarsi dei rischi e la precarietà del corso degli avvenimenti potrebbero indurre a forme funeste di scoramento o di sommissa prostrazione.

Occorre guardare in faccia questa realtà e procedere ad interventi precisi e sistematici. Da un lato emerge la necessità di una ristrutturazione economica e giuridica della istituzione. Il riordinamento e potenziamento del Corpo di pubblica sicurezza comporta l'esigenza di predisporre uno *status* più moderno per il personale, che contempra la necessità di migliori condizioni economiche, di un reclutamento ispirato a criteri selettivi più validi, della riqualificazione e di una più precisa specializzazione per gli agenti in servizio, di una omogenea formazione dei quadri dirigenti. Accanto a queste norme istituzionali, vanno riviste le funzioni e i compiti della polizia, affinché una loro intensificazione eccessiva e artificiale non depauperi il suo obiettivo primario che è e resta la lotta contro la criminalità.

Ma, accanto alla riforma istituzionale, cui sta attendendo con sollecitudine il Gover-

no, altri aspetti meritano un'attenta considerazione del legislatore, per ricreare nel Corpo la sensazione di un reale appoggio del Paese al loro irrinunciabile servizio. Non si sa dove andranno a gravitare domani gli orientamenti del Paese: se agli schemi di violenza si sostituiranno norme di civiltà, un costume onesto e rispettoso che garantisca, da solo, il rispetto degli istituti preposti alla tutela dell'ordine democratico e della Giustizia. Oggi, in ogni settore dell'opinione pubblica, si percepisce l'urgenza di nuove norme idonee a garantire che il decoro e prestigio delle forze dell'ordine non possa essere immotivatamente compromesso. Non solo; ma affiora l'opportunità di precisare con legge alcune condizioni fondamentali del loro agire, per evitare, da un lato, che l'incertezza del diritto crei in esse remore e cautele non giustificate e si apra, così, un settore di interregno dove imperi la violenza; dall'altro, che la generica formulazione attuale della legge favorisca il fiorire di quelle improvvide falsificazioni che, mentre alimentano una sterile polemica politica, avviliscono ed offendono l'opera generosa della polizia. Se non si procede a questa necessaria opera di specificazione della legge, si pretende di aggiustare la situazione con strumenti caduchi, che preparano l'estremo sospiro, il più profondo, di una democrazia impunemente offesa.

In queste due direzioni deve, dunque, muoversi con sollecitudine l'ordinamento, se non vuole che le istituzioni democratiche escano insolentite e compromesse, che la fiducia dei singoli si allenti progressivamente, che alle norme di civiltà si sostituiscano illegalmente gli schemi della forza e della ribellione. L'ordine pubblico, va, insomma, garantito apprestando mezzi efficaci e garanzie adeguate per chi tale compito istituzionalmente è chiamato ad adempiere.

Tra i reati, che più caratterizzano questa inquieta stagione della vita sociale italiana, emergono in particolare gli attacchi violenti contro le istituzioni che rappresentano e governano il Paese. Il ripetersi di fatti di violenza, di minacce, di atteggiamenti ingiuriosi contro le forze dell'ordine, e perfino contro Corpi amministrativi e giurisdizionali dello

Stato, è indice di un'aggressione irrispettosa e turpe nei confronti di coloro che esercitano le funzioni vitali dell'organismo democratico. Proprio questi corpi costituiscono, infatti, le strutture portanti della democrazia. L'attacco sferrato contro di essi, nell'assoluto disprezzo di ogni regola civile e giuridica di dissenso, può essere fatale per la democrazia e costituisce un pesante ostacolo alla serena esplicazione delle sue funzioni. Questi reati costituiscono, pertanto, la più pericolosa insidia all'ordinamento, che attaccano direttamente al cuore per provocare il naufragio. Contro questo intollerabile linciaggio degli organi più importanti dello Stato va rivolta, in primo luogo, la reazione dell'ordinamento, per impedire con norme severe il ripetersi di tali aggressioni indecorose e ciniche e per recuperare, nella sua pienezza, il senso e il prestigio delle nostre istituzioni.

Accanto alla necessità di rafforzare la tutela degli organi statali più esposti, emerge, altresì, l'esigenza di dare maggiore sicurezza ai singoli, che vedono la loro incolumità messa in pericolo dall'espandersi dei « delitti di sangue », delle rapine, delle estorsioni, dei sequestri di persona. E quel che è più grave, oggi, tali reati vengono compiuti col ricorso sempre più frequente e spregiudicato alle armi. Di qui la necessità di un intervento deciso del legislatore, poichè l'idea del valore primario che ha la persona umana nel nostro ordinamento non resti vana e inattuata. Rispettare la vita, lasciare che si svolga in tutti i suoi fini, significa, appunto, combattere ed impedire ogni tentativo di incriminare la sicurezza nella società e di stroncare le naturali connessioni tra diritto e libertà.

Per far fronte alla gravità dei fenomeni descritti sono di seguito disposte una serie di norme sostanziali e processuali. La loro necessità è evidente e motivata dall'assolutamente eccezionale dilagare del disordine e della violenza cui stiamo assistendo.

Il progetto si articola idealmente in due parti. L'una contiene norme idonee a rendere più sicura, sul terreno giuridico, la tutela del prestigio dei Corpi fondamentali dello Stato e l'opera delle forze dell'ordine, alle

quali vuole offrire una più valida protezione contro i rischi materiali e processuali in cui possono incorrere. Nella seconda sono previste misure di particolare efficacia contro gli autori di « delitti di sangue », sequestri di persona, rapine, estorsioni, nonché contro l'uso illegittimo delle armi.

Più specificatamente, all'articolo 1, è disposta una gamma di misure a maggior tutela dei soggetti incaricati istituzionalmente di difendere l'ordine pubblico e di reprimere le deviazioni. In particolare, è predisposta per chi commette reati di violenza, minaccia e oltraggio ai dani di essi in servizio di ordine pubblico, una « capitis deminutio » che si concreta nell'obbligatorietà del mandato di cattura, nel divieto di libertà provvisoria, nell'aggravamento della pena, nell'impossibilità di ottenere determinati provvedimenti di clemenza. Sul terreno processuale queste norme sono corredate dall'applicazione del rito direttissimo, ulteriormente semplificato, affinché la punizione, oltre che giusta e esemplare, possa essere altresì immediata. Quest'ultimo disposto, come prevedono le norme transitorie contenute ai commi 4 e 5, vale anche per fatti già in esame al momento dell'entrata in vigore della presente legge.

All'articolo 2 si precisano le condizioni che rendono legittimo il ricorso alle armi da parte dell'appartenente alle forze di polizia, attraverso una opportuna concretizzazione casistica della regola esimente posta dall'articolo 53 del codice penale. E un fatto che, nella norma suddetta, è presente in sé ogni elemento essenziale ed ognuno di essi è determinato in misura apprezzabile: esiste, infatti, una precisa « qualificazione soggettiva », configurata dal « pubblico ufficiale » e da qualsiasi persona che legalmente richiesta dal pubblico ufficiale gli presti assistenza; è ben definita la « situazione obiettivamente necessitata », dove si precisa che il pubblico ufficiale deve essere « costretto dalla necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza all'autorità »; è correttamente puntualizzato, infine, il profilo « istituzionale-funzionale », poichè il ricorso alle armi è ammesso solo « al fine di adempiere un dovere del proprio ufficio ». Ma non c'è dubbio che, al di là della cristal-

limità della formulazione, si avverte la mancanza di una specificazione atta a creare le premesse di quell'istanza garantistica che oggi maggiormente si avverte: soprattutto se ci si ponga negli abiti del tutore dell'ordine, oggi drammaticamente teso ad affrontare situazioni concrete che non consentono di aspettare nomi dall'interpretazione di una norma astrattamente ben costruita. Questo bisogno di concretezza è tradotto nell'articolo 2 alla stregua di quanto avviene per alcune leggi speciali, nei comandi più particolari e di immediata comprensione.

L'articolo 3 assicura gli appartenenti alle forze di polizia circa il rischio di un processo intentato contro di loro per fatti concernenti il servizio, garantendo una « difesa » decorosa. Viene, infatti, per essi ribadito il diritto di servirsi dell'Avvocatura dello Stato ed è previsto il rimborso delle spese e degli onorari di difesa, anche nel caso di patrocinio liberamente prescelto.

L'articolo 4 estende, sulla falsariga del secondo comma dell'articolo 53 del codice penale, l'efficacia esimente delle disposizioni precedenti a chi, legalmente richiesto dal tutore dell'ordine, gli presta assistenza.

Con l'articolo 5 si sospende, in alcune ipotesi, la prescrizione dei reati di rapina e sequestro di persona, nell'intento di dimostrare che l'interesse dello Stato a punire codeste manifestazioni criminose persiste a prescindere dal decorso del tempo.

L'articolo 6 sancisce la legittimità, per le forze dell'ordine, di procedere alla ricerca di strumenti da scasso su individui, il cui atteggiamento desti significato sospetto.

Una nuova disciplina della concessione della libertà provvisoria è tracciata all'articolo 7. Con la presente disposizione si vuole integrare la disciplina vigente per renderla più rispondente alle finalità dell'istituto, che è di non concedere il beneficio della libertà a chi, indiziato di reato, possa continuare nella sua attività criminosa. Di fronte ad un simile motivato sospetto nessuna concessio-

ne può aver luogo. Ora, nella legislazione attuale manca una precisa ordinazione normativa del fenomeno che è ampiamente lasciato al prudente arbitrio del magistrato. L'articolo 8 intende, appunto, ancorare il giudice ad una minima base legislativa. Di conseguenza, la libertà provvisoria non è ammessa, al punto a), sulla base del rilievo della particolare inclinazione al delitto rivelata da chi abbia commesso un reato non colposo contro la vita e l'incolumità individuale; al punto b) per i delitti di rapina, estorsione, sequestro di persona; al punto c) quando l'imputato abbia già goduto del beneficio in altro procedimento anche non concluso.

All'articolo 8 si prevede l'applicazione della misura di sicurezza della libertà vigilata nei confronti degli autori di rapine o sequestri di persona, attualmente in libertà provvisoria.

L'estensione delle misure di polizia previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, agli individui inclini a commettere delitti contro la vita e l'incolumità individuale, nonché rapine, estorsioni, sequestri di persona è disposta dall'articolo 9. Il procedimento applicativo trova, nel caso di specie, un opportuno snellimento, potendo la misura essere proposta al tribunale dal procuratore della Repubblica, anche in assenza di diffida.

L'articolo 10 completa le misure a tutela dell'ordine pubblico, statuendo l'allontanamento dello straniero, che non spieghi le fonti del suo sostentamento nel nostro paese.

Onorevoli colleghi, questo nostro progetto non pretende di esaurire il grave problema del ristabilimento dell'ordine pubblico democratico. Esso rappresenta piuttosto la proposta per l'avvio di un discorso aperto alla partecipazione di tutte le forze politiche democratiche per approntare una soluzione concorde che possa garantire la sicurezza ai cittadini, la pace sociale, il rispetto delle istituzioni e di chi attivamente opera al loro servizio

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Nei delitti di violenza o minaccia o di resistenza o di oltraggio con violenza o minaccia, previsti dagli articoli 336, 337 e 341, commi primo e quarto, del codice penale, quando siano commessi contro un appartenente alle forze di polizia nell'atto o a causa del suo servizio, e in quelli per i reati di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario ovvero di oltraggio con violenza o minaccia a un magistrato in udienza, previsti dagli articoli 338 e 343, commi primo e terzo, del codice penale, fatta salva l'applicazione delle circostanze aggravanti specifiche, le pene sono aumentate della metà.

Quando il fatto sia commesso contro un appartenente alle forze di polizia nell'atto o a causa del suo servizio, la circostanza aggravante prevista dall'articolo 61, n. 10, del codice penale importa un aumento della pena dalla metà a due terzi.

Nei procedimenti per i delitti di cui ai commi precedenti:

a) deve essere emesso il mandato di cattura contro l'imputato, e non può essere concessa la libertà provvisoria;

b) si procede con il rito direttissimo, e con lo stesso si prosegue anche in deroga alle disposizioni degli articoli 502 e 504 del codice di procedura penale;

c) in deroga all'articolo 45 del codice penale, si ha commessione soltanto nei casi in cui è indispensabile per l'accertamento del reato e della responsabilità dell'imputato.

Le disposizioni di cui alle lettere a), b) e c) del comma precedente si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge. Il dibattimento va fissato immediatamente, ovvero appena completate le indagini penitenti che siano state eventualmente disposte.

Quando il dibattimento sia stato già fissato o sia in corso, va emesso il mandato di cattura ai sensi dell'articolo 273 del codice di procedura penale.

Art. 2.

Ferme le disposizioni contenute negli articoli 51, 52 e 53 del codice penale, non è punibile l'appartenente alle forze di polizia il quale fa uso ovvero ordina di far uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica, quando vi è costretto dalla necessità:

a) di impedire la consumazione di delitti non colposi contro la vita o l'incolumità individuale o pubblica, da qualsiasi titolo del codice penale previsti, nonché dei delitti di rapina, estorsione, sequestro di persona;

b) di impedire l'evasione di detenuti o di arrestati;

c) di fermare, nel corso di operazioni di polizia collegate alla commissione dei delitti di cui alla lettera precedente o al mantenimento dell'ordine pubblico, persone che siano palesemente armate, anche di armi improprie, o travisate, ovvero autoveicoli o altri mezzi di trasporto, quando non si sia ottemperato all'intimazione di fermo.

Art. 3.

La difesa degli appartenenti alle forze dell'ordine per fatti previsti dagli articoli precedenti o riferibili all'articolo 53 del codice penale, può essere assunta dall'Avvocatura dello Stato o da libero professionista di fiducia dell'interessato.

Le spese di difesa e di procedimento sono a carico del Ministero degli interni, salvo rivalsa in caso di responsabilità dell'imputato per fatto doloso.

Art. 4.

Le disposizioni degli articoli precedenti si applicano a favore di qualsiasi persona che, legalmente richiesta dall'appartenente alle forze di polizia, gli presti assistenza.

Art. 5.

La prescrizione dei reati di cui alla legge 14 ottobre 1974, n. 497, recante nuove norme

contro la criminalità, nonchè all'articolo 1 della presente legge, rimane sospesa:

a) durante la latitanza dell'imputato, e per tutta la durata di essa;

b) durante la ricerca, per la notificazione di ordini o mandati, dell'indiziato od imputato che non abbia notificato al pubblico ministero o al giudice il cambiamento della sua dimora o domicilio, e per tutta la durata fino al ritrovamento di esso ovvero all'emissione del decreto di irreperibilità di cui all'articolo 170 del codice di procedura civile.

Nei casi di connessione di cui all'articolo 45 del codice di procedura penale, la prescrizione si compie per tutti i reati nel termine previsto per il reato più grave.

Art. 6.

Nel corso di operazioni di polizia, gli ufficiali o gli agenti delle forze dell'ordine possono procedere, nei confronti delle persone sorprese in atteggiamento non giustificabile presso impianti di comunicazioni o trasporti, uffici pubblici, aziende produttive o banche, alla ricerca di armi o di chiavi false o grimaldelli o altri strumenti atti ad aprire o a forzare serrature o porte.

Dell'identificazione e dell'esame delle persone di cui al comma precedente, e del modo e dell'esito della ricerca degli strumenti nello stesso indicati, va compilato rapporto da comunicare sollecitamente all'autorità giudiziaria.

Art. 7.

La libertà provvisoria non può essere concessa nei seguenti casi:

a) delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale o pubblica, da qualsiasi titolo del codice penale previsto, il quale, per sè e unitamente alle circostanze indicate nel secondo comma dell'articolo 133 del codice penale, riveli nell'imputato, già condannato precedentemente, una particolare pericolosità;

b) delitto di rapina o estorsione o sequestro di persona, di cui agli articoli 628, 629 e 630 del codice penale;

c) se l'imputato abbia già goduto della libertà provvisoria in altro procedimento anche non definito.

Art. 8.

Le persone arrestate per uno dei reati di cui alla legge 14 ottobre 1974, n. 497, recante nuove norme contro la criminalità, in caso di concessione della libertà provvisoria, sono sottoposte a libertà vigilata per la durata del procedimento penale a loro carico.

Art. 9.

Alle persone che, per la loro condotta, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a commettere delitti contro la vita o l'incolumità individuale, o delitti di rapina, di estorsione o di sequestro di persona, di cui agli articoli 628, 629 e 630 del codice penale, possono essere applicate le disposizioni previste dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza pubblica.

Nei casi previsti dal precedente comma, le misure di prevenzione sono proposte dal procuratore della Repubblica al tribunale competente, anche se non vi sia stata diffida.

Art. 10.

Gli stranieri che non comprovino la sufficienza e la liceità delle fonti del loro sostentamento in Italia, possono essere espulsi dal paese, secondo le disposizioni degli articoli 150, 151 e 152 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato dal regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.