SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

62° RESOCONTO

SEDUTE DEL 21 DICEMBRE 1979

INDICE

Commissioni permanenti e Giunte

2ª - Giustizia . . . . . *Pag.* 3

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2700) — 1/4

GIUSTIZIA (2ª)

VENERDÌ 21 DICEMBRE 1979

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 9,40.

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);

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

(Seguito dell'esame e rinvio).

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

Prende la parola il senatore Cioce che, dopo aver ricordato come a nulla siano valse le deprecazioni degli atti terroristici elevatesi dal Parlamento e da tutto il Paese in occasione dei recenti fatti, auspica che finalmente siano prese misure efficaci che siano in grado di fronteggiare l'eccezionalità della situazione, che corrisponde ad un vero e proprio stato di guerra, nei confronti del quale non è ammissibile nessuna rassegnazione, nè, tanto meno, assuefazione.

I provvedimenti che il Governo propone, pur non essendo in grado di soddisfare completamente le richieste emerse dal paese, tuttavia sono accettabili. Assolutamente inopportuna sarebbe la mancata conversione del decreto-legge, che costituisce già un miglioramento rispetto alla legislazione pregressa e, in ogni caso, non deve essere limitato nella sua applicazione da scrupoli di eccessivo garantismo, che, nella gravissima situazione in cui versa oggi il paese, sarebbero estremamente fuori luogo.

Passando ad esaminare il decreto-legge, rileva come esso sia approssimativamente divisibile in quattro parti: la prima che istituisce opportunamente nuove fattispecie di reato; la seconda che inasprisce le pene, anche se ciò forse non costituirà deterrente efficace, per una serie di reati; la terza che stabilisce alcune misure particolari, come la non punibilità o la punibilità ridotta, seguendo un sistema già adottato in altri paesi (non del tutto nuovo nel nostro) e che si può dimostrare concretamente efficace, anche se non moralmente assolutamente corretto; e la quarta che fissa alcune misure processuali, come il fermo giudiziario e di polizia, che sono senza dubbio necessarie. A proposito dell'articolo 6 del decreto, ritiene che esso non vada assolutamente modificato, tanto più che, oltre a non mettere assolutamente in pericolo i cittadini onesti, risponde ai requisiti dell'articolo 13 della Costituzione e, rientrando in una materia già regolata in un certo qual modo dalla « legge Reale », si può ritenere coperto dal voto referendario favorevole, avvenuto su quest'ultima.

Dopo aver proposto che nelle carceri si operi una divisione tra i detenuti comuni e quelli politici, che potrebbero opportunamente essere ristretti in carceri militari, dove certo non godrebbero degli eccessivi benefici di cui godono nelle carceri comuni, conclude auspicando una sollecita conversione del decreto, così come richiede la gravità degli eventi accaduti.

Ad avviso del senatore Marchio, che interviene a nome del gruppo del Movimento sociale-Destra nazionale, la politica che il Governo ha seguito nei confronti del terrorismo è senza dubbio inadeguata: in un momento definito grave, tanto che vengono investiti di cariche prefettizie dei militari, provvedimenti come quelli oggi all'esame non sembrano altro che la brutta copia di

quelli adottati nella Repubblica federale di Germania, dove però vengono attuati con serietà. La legge « Bartolomei » e la legge « Reale » sono stati provvedimenti perfettamente inutili, come dimostra la grande percentuale di reati rimasti impuniti. Invece di minacciare aumenti di pena, sarebbe più opportuno intensificare la lotta preventiva ed affidare ad un unico comando, preferibilmente retto da carabinieri, la direzione delle operazioni contro i nuclei guerriglieri, evitando che nel futuro si abbiano a ripetere quegli incresciosi episodi di interferenza nelle manovre tra le stesse forze dell'ordine.

Posto dunque che l'aumento di pena non costituisce un deterrente neppure per i reati comuni, tanto meno lo costituisce per i reati terroristici: le uniche vie da seguire sono perciò quella dell'adeguamento dei servizi segreti alle nuove esigenze dei tempi (a tale proposito non può non censurare il comportamento del sottosegretario Mazzola, che, rilasciando dati senza dubbio erronei e in ogni caso non seri alla stampa, avrebbe meritato un intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale dovrebbe farsi carico di estromettere dal Governo chi irresponsabilmente accentua il rischio di un ulteriore aggravarsi dei pericoli derivanti dal terrorismo); e quella dell'affidamento alla giustizia militare della competenza su questo tipo di reati. I magistrati laici, infatti, sono troppo soggetti, a suo avviso, alle minacce di cui sono fatti oggetto e non hanno dato, nella loro totalità, sempre ottima prova di retto comportamento.

Il senatore Marchio conclude affermando che la normativa proposta non tranquillizza la pubblica opinione, che auspica norme più severe e soprattutto in grado di prevenire i fenomeni terroristici. Si riserva infine di presentare gli emendamenti che riterrà opportuni nel corso dell'esame dell'articolato.

Prende la parola il senatore Spadaccia, il quale afferma che il partito radicale è la unica forza che propone un'alternativa di civiltà politica alle proposte del Governo. Ciò che è essenziale innanzitutto è comprendere quali siano gli scopi cui mira il terrorismo.

A tal uopo gioverà un esempio. Quanto accaduto in occasione del « processo del 7 aprile » dimostra chiaramente che da parte dell'esecutivo, della magistratura, e con l'approvazione di parte delle forze politiche, si è indirizzata l'indagine nei confronti dei gruppi di autonomia unitariamente considerati, senza un preventivo vaglio culturale della matrice ideologica della parte criminalizzata e coagulando in essa il punto di riferimento di ogni movimento di ribellione al sistema. Così facendo, si è incentivata l'eventualità che larghe masse di giovani, frustrati dal tipo attuale di società e insoddisfatti di se stessi trovino un punto di riferimento ideale non già nella sinistra in senso ampio, ma in una sua frangia violenta.

È poi estremamente grave che si sia diffusa la notizia in base alla quale il terrorismo disporrebbe di circa centomila fiancheggiatori: questo forse costituisce uno dei più grandi favori che si potevano fare alle forze terroristiche, atteso che un loro ingigantimento fino ad assumere dimensioni folli non fa altro che allargarne il mito, da una parte, e consentire dall'altra allo Stato di colpire indiscriminatamente i cittadini solo perchè fautori di un diverso ordine sociale.

Osserva poi, in merito al problema delle leggi speciali, che non è detto che tale legislazione debba essere sempre collegata con la presenza di uno Stato totalitario: l'esperienza del Brasile dimostra ampiamente come può convivere con una pluralità di partiti, e anche con la libertà di stampa, un regime repressivo, che si limita a difendere alcune cattedrali del potere e del sapere, lasciando nel caos e nella illegalità il resto del paese. Il « nuovo fascismo », contro cui si deve lottare non è dunque altro che quello sostanzialmente sostenuto da organismi come la *Trilateral*, l'unico, del resto, consentito dall'attuale sviluppo delle società industriali. È esesnziale dunque dare una risposta alternativa, che contrasti tale linea di tendenza.

Atteso che senza dubbio soltanto una esigua percentuale degli arresti avvenuti in occasione degli eventi terroristici è risultata poi fondata, si domanda quale attendibilità possano avere l'inasprimento delle pene, la repressione feroce del « fiancheggiamento »

dei movimenti terroristici, la reintroduzione del fermo di polizia (già di fatto da tempo applicato in alcui casi, senza che sia stato preso alcun provvedimento contro chi ha svolto tali tipi di azione), l'esclusione della libertà provvisoria e l'allungamento dei termini della carcerazione preventiva, che segna così duramente un gran numero di innocenti. Si domanda altresì che senso razionale possa avere, se non quello di terrorizzare la popolazione, una norma, come quella sui rastrellamenti, che riguarda null'altro che normali operazioni di polizia.

Il senatore Spadaccia prosegue sottolineando che il Partito radicale è, come è sempre stato, nemico della violenza: ciò non di meno non ha mai rifiutato i rapporti con qualunque forza o tendenza politica, ad esempio ha accettato anche nelle proprie tribune oratori della « Autonomia », rifiutandoli soltanto allorquando sostenevano che non fosse reato uccidere un fascista. Questo può esprimere il rigore mantenuto dal Partito radicale nella intransigente lotta a qualunque violazione della giustizia, e quindi in primo luogo contro ogni forma di violenza. Si deve però avere l'intelligenza di capire che esistono molteplici differenziazioni in ogni ambiente e in ogni settore politico, e ad esempio rendersi conto che le forze cosiddette dell'Autonomia, nell'ambiente della città di Padova, sono qualcosa di estremamente differenziato: soltanto coloro che commettono realmente crimini debbono essere puniti, mentre riunire in un blocco unico ongi forma di dissenso, in quell'ambiente e altrove, costituisce, oltre che una causa di inevitabili abusi, un errore politico e giudiziario che può avere gravi conseguenze. Il senatore Spadaccia ritiene che anche la normativa oggi in esame, anzichè colpire il terrorismo — finalità per la quale sembra inefficace — appare diretta a colpire altre cose: un insieme troppo vasto di cose, non bene identificabili. Ciò corrisponde a difetti di intervento politico riscontrabili negli ultimi anni, poichè non si è inciso a fondo sulle strutture e sulle capacità delle forze di pubblica sicurezza nè su quelle dei servizi segreti. Anche per quanto concerne la polizia giudiziaria, ritiene che essa non risponda realmente al suo nome, in quanto non è responsabile di fronte ai giudici bensì di fronte alle autorità gerarchiche. In generale, nell'affrontare i problemi della pubblica sicurezza, non si dovrebbe dimenticare che gli effettivi della nostra polizia risentono ancora della selezione adottata ai tempi della dura repressione, negli anni '50, in una epoca in cui si cercava di reclutare manganellatori contro le agitazioni di piazza, mentre oggi fa bisogno di personale qualificato anche culturalmente, e non solo nella tecnica giuridica relativa alla materia. Non si fa niente, del resto, nemmeno per unificare realmente le diverse polizie, restando con ciò confermato che il paese è dominato dalle corporazioni.

Dopo aver sollecitato le più responsabili forze politiche ad una rapida emanazione del codice di procedura penale, e alle misure occorrenti per abbreviare i processi, il senatore Spadaccia conclude affermando che uno Stato forte non è quello che accresce la violenza della repressione, mediante il fermo di polizia e l'inasprimento delle pene, bensì quello che aumenta l'efficacia della prevenzione.

Il senatore Tropeano osserva che il senatore Benedetti nella seduta di ieri della Commissione ha espresso già compiutamente la posizione del Gruppo comunista. Ritiene comunque di dover precisare che la posizione contro il terrorismo del Partito comunista discende dal modo di essere del partito stesso nel trentennio trascorso, avendo esso contribuito a costruire l'attuale Stato democratico. D'altra parte il Partito comunista è convinto che non si possano fare passi avanti sostanziali verso il socialismo se prima non si costruisce del tutto lo Stato così come voluto dalla nostra Costituzione. Ricorda quindi l'azione condotta dal Partito comunista per superare nel suo seno quegli stati di emotività che, in presenza di fatti repressivi di estrema violenza, come quelli di Melissa o di Modena, si sollevavano comprensibilmente nei militanti: era ferma la convinzione che anche di fronte alle due violenze, quella di una organizzazione statuale repressiva e quella del padrone in fabbrica, si dovesse rispondere con metodi democra-

tici, e non già con una corrispondente violenza, l'unica strada da seguire essendo quella del rafforzamento delle istituzioni democratiche.

È falso quindi che, più tardi, nel movimento rivoluzionario del '68, il partito proteggesse la violenza: in quell'epoca vi fu un passo avanti decisivo della classe operaia, che uscì dalla fabbrica per manifestare liberamente le proprie posizioni e cominciare a partecipare finalmente in qualche misura alla guida politica del Paese, ma nel fare ciò è stata sempre rifiutata dal Partito comunista qualunque attività violenta o antidemocratica.

Si deve però rilevare che anche il puro e semplice garantismo a livello del singolo individuo non può essere accettato, in quanto in definitiva viene ad avere un significato quasi anarchico, se non è collegato con le garanzie di libertà per la collettività nel suo insieme.

Anche di fronte al passaggio odierno del terrorismo ad una fase più preoccupante, si deve rispondere da parte di tutte le forze politiche con un impegno ad evitare leggi speciali. Si deve invece fare affidamento sulla prevenzione, sull'efficacia delle forze di pubblica sicurezza, che però a tal fine devono essere migliorate nella preparazione tecnica e culturale, anche se si deve riconoscere un netto avanzamento di qualità rispetto all'epoca « scelbiana », ricordata ora dal senatore Spadaccia.

Venendo a considerare i provvedimenti urgenti del Governo, il senatore Tropeano ritiene che le misure amministrative annunciate, oltre a non essere del tutto condivisibili, specialmente per l'impiego di generali nelle prefetture, rappresentano soltanto una piccola parte di ciò che deve essere fatto: occorre creare i presupposti perchè possano funzionare le molte leggi emanate negli ultimi anni, soprattutto laddove queste leggi volevano abbreviare i tempi dei processi, una esigenza questa di fronte alla quale non si dovrebbe rispondere oggi allungando i tempi della carcerazione preventiva.

Ritiene che non sia possibile condividere la piena accettazione dei due articolati manifestata dal relatore: pur non volendosi venire ad una contrapposizione tra forze politiche, occorre una valutazione meno acritica delle norme in esame.

Il decreto-legge, ad esempio, esprime contenuti assai eterogenei, di diritto sostanziale, processuale e purtroppo talvolta anche a carattere speciale: tutte queste normative devono essere ricondotte nell'ambito del sistema, nei codici, altrimenti rischiano anche di mettere in ulteriori difficoltà i magistrati, già aggravati nel loro lavoro dalla vasta novellistica fuori codice.

Il senatore Tropeano si dichiara quindi contrario al regime anomalo delle aggravanti e attenuanti previsto al terzo comma dell'articolo 1, mentre il contenuto dell'articolo può invece essere ricondotto al sistema del codice penale, facendo rientrare l'aggravante speciale della finalità di terrorismo negli articoli 61, 64 ed eventualmente 69. Anche riguardo all'articolo 2 ritiene che nel codice esistano già le figure di reato occorrenti, dovendosi pensare comunque a tentata lesione o tentato omicidio. A tale riguardo il ministro Morlino fa presente che la finalità di terrorismo induce a introdurre la norma relativa, proprio per esigenze di sistematica, fra i delitti contro lo Stato, anzichè fra quelli contro la persona, come avverrebbe se si facesse ricorso a integrazioni da introdurre negli articoli 575 e seguenti.

Il senatore Tropeano dichiara comunque di essere contrario alla inclusione delle « funzioni legislative » fra le istanze tutelate dal terzo comma dell'articolo 2. Riguardo all'articolo 3, critica il sovrapporsi di troppe figure di reato associativo, che dovrebbero invece essere almeno in parte unificate. Sull'articolo 5 osserva la incongruenza nel prevedere l'esimente per reati di tale gravità, mentre poi nel codice non è oggi ammessa per reati meno gravi.

Riguardo al maggiore problema costituito dall'articolo 6 (fermo di pubblica sicurezza) osserva che tale innovazione trova dissenzienti moltissimi ambienti, e non soltanto quelli della sua parte politica, dato che persino nelle forze di polizia si rilevano perplessità, per il clima di risentimento e di ostilità che l'uso di tale norma potrebbe sollevare nella popolazione verso le forze di pub-

blica sicurezza. Ritiene, d'altra parte, che le modifiche recate alla vigente disciplina del fermo giudiziario con l'articolo 7 del decreto-legge recano già di per sè i vantaggi che per l'azione di prevenzione vorrebbero essere perseguiti con il nuovo fermo di pubblica sicurezza di cui all'articolo 6: converrebbe quindi conglobare interamente il contenuto utile ed essenziale dell'articolo 6 nell'articolo 7.

Sulla esclusione completa della libertà provvisoria di cui all'articolo 8 esprime serie perplessità, in quanto verrebbero colpiti anche reati di minima rilevanza. Anche riguardo all'articolo 9, ritiene eccessivo consentire alle forze di polizia di bloccare un intero quartiere per la ricerca di elementi indiziari spesso anche di scarso rilievo. Rileva inoltre un difetto di costituzionalità nella efficacia retroattiva che virtualmente può avere la norma transitoria di cui all'articolo 11, in quanto avrebbe una porta non solo processuale.

Il presidente De Carolis ricorda che l'iscrizione a parlare in discussione generale è stata chiusa nella seduta di ieri; degli iscritti deve ancora intervenire il senatore Riccardelli che, per l'ora tarda, non può intervenire nella seduta odierna: egli avrà la possibilità di intervenire all'inizio della seduta pomeridiana del 2 gennaio, immediatamente prima delle repliche del relatore e del Governo. Avverte inoltre che la trattazione degli articoli avrà inizio nella mattinata del 3 gennaio e proseguirà il 4 gennaio.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14.

Licenziato per la stampa dal Servizio delle Commissioni parlamentari alle ore 20,45