

La « Legge Cossiga » sull'ordine pubblico

Le misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica furono emanate il 15 dicembre 1979 per mezzo di un decreto legge, convertito poi in legge il 6 febbraio 1980. Tali disposizioni vennero introdotte in un momento cruciale della situazione politica del paese. Ne fanno fede i dati apparsi sugli organi di informazione alla fine del dicembre 1979, concernenti il bilancio delle azioni terroristiche, e il tradizionale intervento della magistratura all'apertura dell'anno giudiziario 1980.

Apparve chiaro che l'intervento del governo era dettato dall'urgenza di dotare la Magistratura e gli organi di polizia giudiziaria di strumenti efficaci per la repressione del terrorismo e delle manifestazioni più appariscenti della delinquenza comune e organizzata. Violente furono, però, le critiche dell'opposizione per l'uso indiscriminato del decreto legge in materia penale e processuale, linea legislativa costante nell'ultimo decennio, nonostante la delega parlamentare al governo nell'aprile 1974 per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale. Il presidente del Consiglio dei Ministri così difese il provvedimento: «La prima strada era quella di fare del Consiglio dei Ministri una sede di esame politico e tecnico del terrorismo, presentarsi davanti al Parlamento, fare delle comunicazioni, chiedere un dibattito e attendere che dalle assemblee legislative giungessero indicazioni da tradurre in misure legislative ed amministrative. Dal punto di vista parlamentare ciò sarebbe stato estremamente corretto, e, diciamo francamente più comodo per il governo.

Ma questa procedura sarebbe stata assolutamente incomprensibile per la gente. Il governo invece ha ritenuto di doversi assumere la responsabilità di queste misure amministrative e legislative, di carattere processuale e penale, dichiarandosi pronto a presentarsi al Parlamento per ogni forma di controllo di indirizzo e di dibattito che le forze politiche intendessero proporre su questo tema ».

Il Consiglio dei Ministri approvò pure con altro atto legislativo le proposte del Ministro degli Interni per il potenziamento e il coordinamento degli apparati di sicurezza interna. Questa ristrutturazione risulterà in seguito decisiva per tutte le operazioni contro le organizzazioni eversive; ma su di essa non si soffermano i commenti di coloro che si schierano per il mantenimento della legge sull'ordine pubblico, coacervo di articoli di carattere penale e processuale pessimamente formulati e di dubbia costituzionalità.

Il referendum investirà l'intera legge sull'ordine pubblico. La corte costituzionale ha infatti di recente ammesso anche l'art. 6 sul fermo di polizia in precedenza all'esame del Parlamento per la sua proroga.

Ed è proprio su questo articolo che le polemiche si sono fatte roventi: non va dimenticato che il suo mantenimento fu reso possibile solamente grazie al voto di fiducia cui il governo era dovuto ricorrere per impedirne la decadenza.

Il fermo di polizia consente ad ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza di procedere al fermo di persone nei cui confronti, per il loro atteggiamento ed in relazione alle circostanze di tempo e di luogo, si imponga la verifica di comportamenti che possano essere rivolti alla commissione di determinati delitti: formazione e partecipazione a banda armata, alcuni delitti contro l'incolumità pubblica, omicidio volontario, rapina ed estorsione aggravata, sequestro di persona, cospirazione politica mediante associazione, associazione per delinquere, determinate infrazioni valutarie.

Gli ufficiali di pubblica sicurezza possono sottoporre il fermato a perquisizione personale ed assumere sommarie informazioni dal medesimo, senza la presenza del difensore qualora vi sia assoluta necessità ed urgenza e si debbano proseguire le indagini per i reati suddetti.

Nasce immediatamente il sospetto di incostituzionalità della norma laddove consente agli ufficiali ed agenti di P.S. di procedere al fermo in modo discrezionale. Se è vero che per operare il fermo debbono sussistere i requisiti dell'assoluta necessità ed urgenza, è altrettanto vero che anche i semplici agenti di P.S. possono agire in base al solo atteggiamento sospetto del fermato. L'art. 13 della Costituzione esige, invece, l'esplicita tassatività per i provvedimenti provvisori di restrizione della libertà personale.

Per non parlare poi dello stravolgimento del rapporto difesa/accusa a tutto vantaggio di quest'ultima per la possibile mancanza del difensore nell'assunzione delle prime informazioni. Oltre al palese contrasto con l'art. 24 della Costituzione — «la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento» — si insiste in un rafforzamento del carattere inquisitorio del processo, favorendo la formazione di oscure zone predibattimentali. Tutto questo contraddicendo la precedente tendenza — che si sviluppò fino al 1974 — tendente a favorire la partecipazione dell'accusa e della difesa su un piano di parità dal primo atto di istruzione preliminare fino alla sentenza, così come previsto anche dalla delega parlamentare per la riforma del codice di procedura penale.

Gli ufficiali possono trattenere il fermato non oltre le quarantott'ore, tempo entro il quale debbono essere comunicati al Procuratore della Repubblica i motivi che hanno determinato il fermo e la perquisizione. Il Procuratore procederà alla convalida del fermo o disporrà, eventualmente, la liberazione del fermato.

Il ministro dell'interno deve presentare ogni due mesi al parlamento una relazione sui fermi operati.

Altre norme di particolare importanza di cui si chiede l'abrogazione sono gli articoli concernenti le riduzioni di pena per i terroristi, impropriamente definiti pentiti, che collaborano con la giustizia. Il ravvedimento morale non coincide certo con la «dissociazione» dall'organizzazione eversiva, termine usato dalla legge. Inoltre un terrorista per quanto «pentito» se non è in grado di fornire utili informazioni non potrà beneficiare delle riduzioni. Le norme vengono definite di grande efficacia nella lotta contro il terrorismo; le confessioni di terroristi arrestati avrebbero favorito lo smantellamento di numerosi covi e prati-

camente decimato le organizzazioni eversive. E' comunque necessaria una attenta verifica del fenomeno alla luce dei recenti processi che nascondono nelle pieghe dell'istruttoria troppi aspetti oscuri circa la «verità» di molte deposizioni di pentiti. Il favorire la delazione importa necessariamente pesanti contropartite sul piano delle garanzie processuali e del carattere tendenzialmente accusatorio del procedimento stesso: troppi sono stati gli arresti eseguiti sulla base di semplici affermazioni di terroristi e non suffragati da indizi sufficienti. Senza contare poi che il terrorista che abbia commesso i delitti più gravi, beneficiando delle riduzioni di pena, potrà scontare solamente 12 anni di carcere.

Particolarmente violenti sono poi i commenti degli abrogazionisti contro l'articolo della legge che prevede il prolungamento dei termini massimi di carcerazione preventiva nella misura di un terzo per particolari reati. Tale disposizione configura l'ipotesi di una detenzione della durata di dodici anni seguita da sentenza assolutoria da parte della corte di cassazione. Tutto ciò non può che risultare controproducente sotto tutti i punti di vista: dilatando a dismisura i tempi per lo svolgimento delle attività istruttorie e dibattimentali — tanto i presunti autori del delitto sono a disposizione — non si giungerà di certo ad un più rapido accertamento della verità. Anzi, si realizzerà il paradosso, messo in luce da un giurista, che la condanna dell'imputato costituirà il momento della sua liberazione. Anche in questo caso va ricordata, infine, la delega parlamentare, che prevede termini di carcerazione preventiva non superiori a quattro anni.

L'analisi sin qui condotta prevalentemente su un piano processualistico ha messo in luce i tre punti, a mio avviso principali, della legge sull'ordine pubblico: fermo di polizia, riduzione delle pene ai terroristi pentiti, carcerazione preventiva. Altri resterebbero da valutare: la perquisizione di edifici o di interi blocchi di edifici, l'aumento di pena per tutti i delitti, attentati ed altri reati aventi finalità di terrorismo, l'estensione del mandato di cattura obbligatorio, il divieto della concessione della libertà provvisoria. Ciò comporterebbe, però, una serie di considerazioni tecniche, di stretta analisi giuridica. Da esse, come da quelle più generalmente esposte in precedenza, emerge un dato incontrovertibile: la sostanziale improvvisazione di questa legislazione penale, il pericolo che sia la prassi giuridica, l'attività della magistratura a plasmare come un demiurgo una realtà ancora fluida e bisognosa di più rigide delimitazioni legislative. Il potere giurisdizionale non deve essere messo in condizione di adattare fatti concreti a fattispecie nebulose.

In conclusione, se le norme per la tutela dell'ordine democratico non rappresentano ancora strumenti per soluzioni marcatamente incostituzionali, accentuano pericolose tendenze, di segno comunque opposto a quelle che fino a dieci anni fa informavano il legislativo, impegnato — anche se Dio solo sa in che misura — nella trasformazione della legislazione penale fascista.

(giuliano filippi)