

ATTI PARLAMENTARI  
VIII LEGISLATURA

---

CAMERA DEI DEPUTATI <sup>Doc. LXI</sup>  
N. 2

---

RELAZIONE

**SUI FERMI OPERATI NEL CORSO DI OPERAZIONI  
DI POLIZIA E DI SICUREZZA VOLTE ALLA  
PREVENZIONE DI DELITTI**

*(articolo 6 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito,  
con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15)*

PRESENTATA DAL MINISTRO DELL'INTERNO  
(ROGNONI)

---

Presentata alla Presidenza il 20 agosto 1980

---

PAGINA BIANCA

La presente relazione si riferisce ai fermi, operati dalle forze di polizia nel bimestre 15 aprile-15 giugno 1980 in applicazione dell'articolo 6 del decreto-legge n. 625 del 15 dicembre 1979, convertito nella legge n. 15 del 6 febbraio 1980.

Come già è stato sottolineato nella precedente relazione, scopo di questo documento è soprattutto quello di consentire al Parlamento di effettuare una verifica periodica circa l'applicazione dell'istituto del cosiddetto «fermo preventivo di sicurezza», ai fini di valutarne l'efficacia nell'ambito della politica criminale.

In tale prospettiva, si ritiene opportuno formulare alcune considerazioni, che traggono spunto dai dati riportati nella tabella A allegata, e che si offrono come contributo al dibattito tuttora aperto, che ha impegnato le forze politiche e la pubblica opinione, fin dalla discussione sulla conversione del decreto-legge concernente le misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica.

Bisogna, tuttavia, preliminarmente sottolineare come ogni considerazione o valutazione trovi un limite obiettivo nel fatto che il periodo di applicazione del nuovo istituto è ancora piuttosto breve.

A tale circostanza sembra si debbano ricondurre, in via principale, le difficoltà incontrate dagli operatori di polizia, nell'individuare con esattezza i concreti ambiti di applicabilità delle norme, in modo particolare in rapporto ad altre disposizioni disciplinanti fattispecie contigue e quindi facilmente confondibili.

Proprio per queste ragioni l'Amministrazione si è preoccupata di diramare un'apposita circolare, illustrativa ed interpretativa della normativa introdotta (Allegato B) e vengono mantenuti contatti con gli uffici ed i comandi periferici, per fornire ogni ausilio d'ordine conoscitivo, in vista d'una corretta applicazione delle disposizioni qui ricordate.

In occasione di periodici contatti ha per altro trovato conferma quanto appena detto, circa le difficoltà rilevate tra gli appartenenti alle forze di polizia, soprattutto nel discernere i tratti essenziali del fermo di polizia e quelli differenziali rispetto al fermo giudiziario.

Tali considerazioni valgono a rendere ragione, oltre che delle comprensibili incertezze applicative e quindi della diversità degli atteggiamenti soggettivi di fronte ad esse, anche del fatto che, a fronte di una vasta congerie di situazioni diverse, non è possibile ipotizzare, per schemi, forme e modalità per determinazioni operative che devono essere necessariamente personali e contingenti.

Infatti, da un lato è possibile che talvolta siano stati individuati, come casi di fermo preventivo di sicurezza, fattispecie che viceversa avrebbero dovuto essere più correttamente ricondotte nell'ambito di altra normativa, in particolare quella disciplinante il fermo giudi-

ziario. D'altro lato è comprensibile che, proprio per la recente vigenza delle norme, vi sia stato un diverso grado, tra forze di polizia, di adattamento alle previsioni in esse contenute.

È soprattutto alla luce di tali preliminari considerazioni che deve essere valutato il divario, obiettivamente rilevante, e comunque accentuato rispetto a quello del precedente bimestre, tra il valore dei fermi effettuati dalla pubblica sicurezza e di quelli operati dai carabinieri.

Il divario tra i valori numerici è comunque un dato evidente, significativo e non può non essere attentamente considerato, soprattutto ove esso venga a ripresentare, nei futuri bimestri, una costante.

Per altro, bisogna soggiungere che raffronto più utile è quello fra i dati, anch'essi invero divaricati, relativi ai fermi convalidati: 5 al capo della pubblica sicurezza e 45 per l'Arma.

La proporzione che se ne ricava e che a prima vista potrebbe apparire poco comprensibile, può tuttavia trovare la sua giustificazione nella diffusione capillare dei Comandi territoriali dei Carabinieri e dei reparti che operano nel settore, rispetto all'organizzazione periferica della pubblica sicurezza, che com'è noto, è presente esclusivamente nei capoluoghi di provincia e nei pochi comuni nei quali allo stato esistono commissariati distaccati.

Ancora in merito alla proporzione tra fermi effettuati e convalide, è utile ricordare, al fine d'una valutazione politico-giuridica del dato, che nel numero dei fermi effettuati sono ricompresi anche quelli cui è seguito, ad opera degli stessi ufficiali di pubblica sicurezza che vi hanno provveduto, l'immediato rilascio del fermato, essendosi gli indizi rivelati inconsistenti.

Tali ipotesi, espressamente previste dalla norma, sono da ritenersi, proprio per questa ragione, assolutamente fisiologiche, tali comunque non solo da non destare allarmi di sorta circa l'uso dello strumento di prevenzione offerto alle forze di polizia, ma anzi da tranquillizzare in ordine alla correttezza del *modus operandi* delle stesse forze di polizia.

Infatti la norma, come già ricordato anche nella precedente relazione, consente di effettuare il fermo in presenza di atti e comportamenti che, pur non integrando gli estremi dell'illecito penale e neppure quelli del tentativo, si presentano come potenzialmente rivolti alla commissione di alcuni gravissimi delitti. Ed è pertanto pienamente giustificato che alla necessaria generalità di previsione circa i fatti e i comportamenti legittimanti il potere di fermo corrisponda, come nei fatti è corrisposto, un preciso dovere di immediato rilascio, allorché l'ufficiale di pubblica sicurezza abbia modo di verificare l'inconsistenza dei fatti che, in una prima valutazione, erano apparsi idonei a giustificare il fermo stesso.

Si vuole in sostanza evidenziare come tra fermo e convalida esista un momento rilevante nella configurazione complessiva dell'istituto, che è appunto costituito dalla sommaria verifica degli indizi che hanno dato luogo al fermo.

Si deve convenire che, al fine d'una compiuta valutazione d'ordine politico e giuridico circa l'istituto recentemente introdotto, ed in modo particolare circa il comportamento tenuto dalle forze di polizia, tra i dati da considerare non possono essere sottovalutati quelli concernenti appunto i fermi, cui è seguito, da parte dello stesso procedente, il rilascio del soggetto ed in particolare le concrete circostanze di luogo e di tempo in cui detti fermi sono stati operati.

Proprio per queste ragioni sono state impartite disposizioni affinché in rapporto ai limiti segnati con lo specifico richiamo a singole fattispecie criminose (165-ter, 305, 416 del codice penale) e in vista della prossima relazione bimestrale, siano separatamente dettagliati dai singoli Comandi competenti non solo i dati numerici ma anche le circostanze obiettive e le valutazioni di esse, effettuate sul momento, dagli operatori che hanno proceduto ai fermi, cui è seguito l'immediato rilascio.

Per il bimestre aprile-giugno i fermi con tali caratteristiche sono stati 183, in ordine cioè al 65 per cento del valore totale.

La maggiore articolazione dei dati è comunque ulteriore elemento che si intende doverosamente offrire al Parlamento perché, con completezza, possa esercitare il suo potere di controllo e verifica, così come voluto dal legislatore.

Conclusivamente può riassumersi che, dei 280 fermi di polizia, 183 si sono concretizzati in rapidi accertamenti seguiti dal rilascio ad iniziativa degli stessi soggetti procedenti, 50 sono stati convalidati in sede giudiziaria e 47 delibati negativamente dalla stessa Autorità giudiziaria: può quindi confermarsi, almeno per determinati aspetti, il giudizio circa la validità dell'istituto, pur nella consapevolezza che dopo solo pochi mesi di applicazione dell'articolo 6 del decreto-legge n. 625 del 1979 (a cui si riferiscono, in concreto, i dati forniti con la presente relazione e con quella precedente), le possibili incertezze che la novità della previsione normativa e la complessità interpretativa di essa possono aver ingenerato nelle forze di polizia, con riflessi anche sulla discriminazione del tipo d'istituto da applicare nei singoli casi, non possono costituire un banco di prova certo dell'efficacia delle nuove misure di prevenzione e dell'appropriato uso che di queste se ne fa.

Occorre al riguardo un più congruo periodo di tempo e quindi una più ampia serie di concrete esperienze per consentire agli operatori di acquisire la necessaria conoscenza di ogni profilo della problematica e delle puntuali soluzioni di essa.

Solo dopo un idoneo rodaggio potrà valutarsi obiettivamente la validità dell'istituto e far luogo a quei correttivi che le discrasie eventualmente accertate consigliassero di adottare.

*Il Ministro:* ROGNONI.

## ALLEGATO A

FERMI OPERATI AI SENSI DELL'ARTICOLO 6 DEL DECRETO-LEGGE 15 DICEMBRE 1979, N. 625, CONVERTITO NELLA LEGGE 6 FEBBRAIO 1980, N. 15, NEL TERZO BIMESTRE DI APPLICAZIONE

P.S.	Carabinieri	Totale
—	—	—
5	275	280

Fermi seguiti dal rilascio dei soggetti ad iniziativa degli ufficiali di polizia operanti . . . . . 183

Convalidati dall'Autorità Giudiziaria:

P.S.	Carabinieri	Totale
—	—	—
5	45	50

*I fermi convalidati sono così distribuiti:*

Provincia di Alessandria. Fermi convalidati 17.

Fermati	Circostanze in cui sono avvenuti i fermi	Età dei fermati
—	—	—
1	Persona sospettata di sequestro di persona a scopo di estorsione.	43
10	Persone sospettate di attentare alla sicurezza dei trasporti e degli impianti.	18, 19, 19 23, 23, 24 26, 28, 28 30
2	Persone sospette di associazione sovversiva.	19, 21

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

3	Individui sospetti viaggianti a bordo di automezzo privo di assicurazione e con bollo di circolazione contraffatto.	18, 23, 28
1	Pregiudicato sospettato di essere in procinto di commettere una rapina.	23

Provincia di Catania. Fermi convalidati 3.

Fermati	Circostanze in cui sono avvenuti i fermi	Età dei fermati
3	Verifica della sussistenza di atti preparatori del delitto di associazione per delinquere.	19, 20, 25

Provincia di Cremona. Fermi convalidati 1.

Fermati	Circostanze in cui sono avvenuti i fermi	Età dei fermati
1	Indagini relative al sequestro dell'industriale Merlo avvenuto il 14 marzo scorso nel comune di Rivolta d'Adda.	49

Provincia di Cuneo. Fermi convalidati 4.

Fermati	Circostanze in cui sono avvenuti i fermi	Età dei fermati
2	Persone a carico delle quali sono emersi sufficienti indizi di concorso in detenzione di armi da guerra.	21, 26
2	Fermi operati in relazione al delitto di cospirazione politica mediante associazione.	34, 34

Provincia di Frosinone. Fermi convalidati 4.

Fermati	Circostanze in cui sono avvenuti i fermi	Età dei fermati
4	Al fine di acquisire elementi di responsabilità in ordine ai delitti di cospirazione politica mediante associazione e di partecipazione a banda armata.	17, 19, 24, 27

## Provincia di Genova. Fermi convalidati 2.

Fermati —	Circostanze in cui sono avvenuti i fermi —	Età dei fermati —
2	Personne sprovviste di documenti di identità e trovate in atteggiamento sospetto nella località Sampierdarena di Genova, zona particolarmente nota sotto il profilo dei reati di natura politica.	21, 23

## Provincia di Matera. Fermi convalidati 10.

Fermati —	Circostanze in cui sono avvenuti i fermi —	Età dei fermati —
3	Nei confronti di pregiudicati che si aggiravano con fare sospetto nelle vicinanze di uno stabilimento industriale di Metaponto.	33, 42, 46
7	Nei confronti di pregiudicati sorpresi di notte nei pressi dell'Ufficio postale di Policoro.	19, 20, 22, 23 25, 25, 27

## Prefettura di Savona. Fermi convalidati 3.

Fermati —	Circostanze in cui sono avvenuti i fermi —	Età dei fermati —
3	Nei confronti di persone sospettate di aver commesso il delitto di rapina.	20, 26, 35

## Provincia di Varese. Fermi convalidati 1.

Fermati —	Circostanza in cui è stato operato il fermo —	Età dei fermati —
1	A seguito di una perquisizione domiciliare, nei confronti di un attivista appartenente a movimenti dell'ultrasinistra.	—

## Prefettura di Venezia. Fermi convalidati 4.

Fermati —	Circostanze in cui sono stati operati i fermi —	Età dei fermati —
4	Detenzione e porto illecito di armi da guerra e comuni con relativo munizionamento, partecipazione ad associazione sovversiva e comunque con finalità di terrorismo allo scopo di sovvertire le istituzioni democratiche, nonché per duplice omicidio.	24, 25, 26, 27

## Provincia di Vercelli. Fermi convalidati 1.

Fermati —	Circostanze in cui è stato operato il fermo —	Età dei fermati —
1	Per trasporto e detenzione abusiva di armi.	—

## ALLEGATO B.

N. 400/240.535

Roma, 22 maggio 1980

OGGETTO: — Decreto-legge 15 dicembre 1979, convertito con modificazioni dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15 (*Gazzetta Ufficiale* n. 37 del 7 febbraio 1980) concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica.

Ai Prefetti della Repubblica

Loro sedi

Al Commissario del Governo della provincia di  
TrentoAl Commissario del Governo della provincia di  
Bolzano

Ai Questori della Repubblica

Loro sedi

Ai Dirigenti Commissariati di P. S. presso le Di-  
rezioni compartimentali ferrovie dello Stato

Loro sedi

Ai Dirigenti zone polizia frontiera terrestre

Loro sedi

Ai Dirigenti Commissariati P. S. scali marittimi  
ed aerei

Loro sedi

Ai Comandanti compartimentali polizia stradale  
Loro sedi*e, per conoscenza*Al Commissario dello Stato nella regione siciliana  
PalermoAl Rappresentante del Governo nella regione sarda  
CagliariAl Presidente della Commissione di coordinamento  
nella Valle d'Aosta

Aosta

La *Gazzetta Ufficiale* n. 37 del 7 febbraio 1980 ha pubblicato la legge di conversione del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica.

Poiché l'originario provvedimento governativo ha subito, in sede di conversione, talune modifiche, si trasmette qui allegato il testo risultante dalle dette modificazioni.

Le misure di cui trattasi si propongono, da un lato, di rendere più adeguate le fattispecie e più severe le sanzioni per quei comportamenti criminosi che destano maggiore allarme sociale e, dall'altro, di accrescere l'efficacia di taluni strumenti processuali, inclusi alcuni poteri di indagine della polizia. Potenziate sono, altresì, le facoltà di prevenzione immediata e premiato il ravvedimento *post delictum*.

Con l'articolo 1 è stata introdotta una circostanza aggravante per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, che siano punibili con pena diversa dall'ergastolo.

L'aumento di pena della metà, stabilito per tale circostanza, si applica per primo, in caso di concorso con altre circostanze aggravanti.

In base a tale più rigido sistema sanzionatorio è previsto inoltre, nel terzo comma, che la circostanza in parola si sottragga al giudizio di prevalenza o equivalenza, di cui all'articolo 69 del codice penale.

L'articolo 2 ha introdotto una nuova figura criminosa. Tale previsione entra a far parte del capo II del titolo I del libro II del codice penale, dedicato ai delitti contro la personalità interna dello Stato. Si tratta dell'« Attentato per finalità terroristiche o di eversione ».

Secondo la normativa precedente, gli attentati terroristici, anche quando producevano lesioni gravissime (si pensi agli episodi di « gambizzazione »), potevano essere puniti con pene irrisorie, in quanto nei confronti delle circostanze aggravanti, costituite — per esempio — dall'uso dell'arma, dalla gravità della lesione, dal numero delle persone, poteva dichiararsi prevalente una qualsiasi circostanza attenuante anche generica, con la conseguenza che la sanzione applicabile diveniva quella prevista dal primo comma dell'articolo 582 del codice penale, con un minimo edittale di tre mesi, riducibile per effetto di circostanze attenuanti.

In base alla nuova disciplina, questi comportamenti, unitamente a quelli ancora più gravi che cagionano la morte, sono configurati per quello che in realtà sono e cioè, delitti contro la personalità interna dello Stato.

Invero, l'ipotesi di attentato è già conosciuta dalla nostra legge penale e in questo caso si è trattato di specificare le finalità per cui l'attentato è commesso, rendendo anzitutto punibile l'attentato in sé, indipendentemente dalle sue conseguenze di danno.

Gli eventi causati, che vanno dalla morte alla semplice lesione, sono stati considerati alla stregua di circostanze aggravanti. Anche

la qualità della persona offesa diviene circostanza aggravante, allorché si tratti di persone che esercitano funzioni giudiziarie, penitenziarie ovvero di sicurezza pubblica, colpite nell'esercizio o a causa delle loro funzioni.

La *ratio* di questa aggravante risiede nella necessità di tutelare in modo specifico coloro che sono particolarmente esposti, perché direttamente rappresentano le istituzioni dello Stato.

Inoltre, anche qui, sono state inserite nell'ultimo comma disposizioni che riguardano il giudizio di equivalenza e prevalenza delle circostanze, ripetendo la disciplina introdotta con l'articolo 1.

L'articolo 3 mira anch'esso a colmare una lacuna, creando una figura criminosa associativa che si affianca a quelle già esistenti nel codice penale.

Mancava, infatti, una fattispecie che prevedesse come illecito autonomo la condotta di coloro che promuovono, costituiscono, organizzano e dirigono associazioni aventi finalità di terrorismo o di eversione e di coloro che partecipano ad esse. Vero è che in alcuni casi altre norme che puniscono associazioni delittuose, operanti contro la personalità dello Stato, possono trovare applicazione, ma era necessario superare ogni incertezza che poteva tornare a vantaggio degli associati per le finalità suddette.

Per gli articoli 4 e 5 è opportuno illustrarne congiuntamente la portata.

Si deve premettere che il nostro ordinamento ha già accolto l'indirizzo di politica criminale di offrire incentivi, come la riduzione della pena, allo scopo di stimolare chi abbia intrapreso un'attività criminosa ad interromperla ovvero chi abbia delinquito ad adoperarsi per impedire l'evento o elidere il danno o almeno attenuarlo.

Varie norme del codice penale concorrono a dar vita ad un sistema incentivante nel senso predetto. Si ricordano anzitutto le regole di generale applicabilità contenute nell'articolo 56, terzo e quarto comma, e nell'articolo 62, n. 6. La dottrina ha costruito su questa base le figure della desistenza volontaria e del recesso attivo. In questi casi, la punizione è in varia misura attenuata. Vi sono, infine, anche regole speciali, che si riferiscono al recesso da particolari condotte criminose (articoli 308 e 309 del codice penale).

L'articolo 4, in particolare, attiene al trattamento penale del concorrente in un delitto commesso per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, che si dissocia dai correi, ponendo in essere una forma di ravvedimento. La norma prescinde dalla struttura dei reati, i quali pertanto possono anche non essere reati di associazione e dal tipo di configurazione data alla finalità in questione, sia essa circostanza aggravante o elemento costitutivo. Il ravvedimento è infatti qualificato in due modi alternativi: esso rileva quando il soggetto ha operato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori o quando il suo comportamento si concretizza nell'aiuto offerto agli inquirenti per scoprire i concorrenti o per assicurarli alla giustizia.

Peraltro, nella considerazione che il delitto è stato già consumato, non è parso opportuno esonerare completamente il ravveduto dalla pena.

Si è però fatto a lui un trattamento estremamente favorevole, consistente nella sostituzione della pena dell'ergastolo con la reclusione da dodici a venti anni e nella diminuzione anche fino alla metà delle altre pene.

È prevista, altresì — quando tale circostanza ricorra — la non applicabilità dell'aggravante di cui all'articolo 1.

L'inciso « salvo quanto disposto nell'articolo 289-bis del codice penale » è dovuto alla considerazione che per il sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione esiste già una analoga disciplina.

Sulla scia dell'illustrato indirizzo di politica criminale, l'articolo 5 ha previsto la non punibilità per il colpevole di uno dei delitti in parola, nel caso in cui impedisca volontariamente l'evento e fornisca elementi di prova determinanti per l'esatta ricostruzione del fatto e per l'individuazione degli eventuali concorrenti.

L'articolo 6 ha introdotto il fermo di pubblica sicurezza delle persone, nei confronti delle quali, per il loro atteggiamento e in relazione a circostanze di tempo e di luogo, si imponga la verifica della sussistenza di comportamenti ed atti che, pur non integrando gli estremi del delitto tentato, possono essere tuttavia rivolti alla commissione dei delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale o previsti negli articoli 305 e 416 del codice penale.

Con tale norma si è dotata la polizia di uno strumento che le consente una più efficace opera di prevenzione, perché il provvedimento di cui trattasi, a differenza del cosiddetto fermo giudiziario per il quale sono richiesti « sufficienti indizi di delitto » e il « fondato sospetto di fuga », può essere adottato quando ci si trova di fronte ad atti e comportamenti che non integrano gli estremi dell'illecito penale, nemmeno a livello di tentativo, ma che tuttavia possono essere rivolti alla commissione di alcuni gravissimi delitti.

Ne consegue, tenendo presente quanto disposto dall'articolo 56 del codice penale, che sarà possibile il fermo di polizia quando sono posti in essere atti e comportamenti oggettivamente non idonei al compimento del delitto ovvero atti e comportamenti, che, seppur idonei, non siano univocamente diretti al compimento del delitto.

Al riguardo è opportuna la precisazione che la norma di cui trattasi è pienamente rispondente ai principi contenuti nell'articolo 13 della Costituzione.

Infatti, l'intervento disciplinato nel primo comma dell'articolo 6 risulta essere stato inquadrato in uno schema di rigorose garanzie. Oltre alla condizione della assoluta necessità ed urgenza, sono stati tassativamente indicati gli elementi oggettivi che legittimano il provvedimento. Occorre anzitutto essere al cospetto di un comportamento sintomatico che, in relazione alle circostanze di tempo e di luogo, possa, comunque, essere ricollegato ad uno dei gravi delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale o di quelli previsti dagli articoli 305 e 416 del codice penale.

Inoltre, dall'insieme dei dati obiettivi suindicati devono emergere indizi, la cui fondatezza comunque occorre che sia verificata. Per tale verifica, è previsto appunto il fermo nel corso del quale si possono compiere urgenti e indispensabili operazioni intese a rinvenire oggetti pertinenti ai reati suddetti e ad assumere informazioni al ri-

guardo. Trattandosi di operazioni che avvengono senza la presenza del difensore, era ovvio che si richiamassero i principi contenuti nel secondo comma dell'articolo 225-bis del codice di procedura penale, circa la mancanza di valore di quanto acquisito, ai fini del processo penale. Il soggetto non può essere trattenuto oltre le quarantotto ore dagli ufficiali di pubblica sicurezza. Questo termine, si badi bene, rappresenta una specificazione rispetto a quanto la Costituzione prevede, disponendo l'articolo 13 il limite invalicabile delle novantasei ore e facendo riferimento alle quarantotto ore solo per la tempestività della comunicazione del provvedimento all'Autorità giudiziaria.

Nell'articolo in esame la comunicazione deve essere data immediatamente, anche con riferimento alla eventuale perquisizione. Una ulteriore garanzia è quella contenuta nel quarto comma, consistente nella comunicazione all'autorità giudiziaria dei motivi del fermo e della perquisizione.

Ai sensi del terzo comma, poi, se gli indizi risultano inconsistenti, è lo stesso ufficiale di pubblica sicurezza che deve liberare il fermato; altrimenti, non oltre le quarantotto ore, lo deve porre a disposizione del Procuratore della Repubblica.

Compete al Procuratore della Repubblica convalidare il fermo e la perquisizione, ove egli riscontri che essi sono stati operati nel rispetto della previsione del primo comma. Diversamente, i provvedimenti non sono convalidati, con la conseguenza dell'ordine di immediata scarcerazione del soggetto.

Poiché la convalida del fermo significa riscontro dell'esistenza dei legittimi presupposti per la sua adozione, ben può avvenire che, pur accertandosi la sussistenza dei detti presupposti al momento della sua esecuzione, questi poi siano venuti a cadere. In tal caso, il soggetto fermato dovrà essere liberato. Ove dagli accertamenti di polizia e del Procuratore della Repubblica emergano invece sufficienti indizi in ordine ad uno o più delitti indicati nel primo comma dell'articolo 238 del codice di procedura penale, il Procuratore della Repubblica provvederà a quelle operazioni che collegano il fermo di polizia giudiziaria all'esercizio dell'azione penale. Rimane da considerare che ci si può trovare di fronte all'ulteriore ipotesi in cui risultino confermati indizi anche decisamente consistenti, limitati però alla commissione degli atti di cui al primo comma dell'articolo 6 della legge in esame.

In tale caso, secondo la disciplina in esame, l'ufficiale di pubblica sicurezza non rimette in libertà il soggetto, ma lo pone a disposizione del Procuratore della Repubblica, al quale solo compete di liberarlo.

Questo sistema che rinvia all'Autorità giudiziaria il dovere di liberare il fermato, si spiega considerando che il determinare la sussistenza o meno degli estremi integranti una fattispecie criminosa comporta una definizione giuridica dei fatti estremamente delicata che non può, ovviamente, essere rimessa a soggetti che non esercitino funzioni giudiziarie.

Ovviamente, quando ne ricorrano gli estremi, il Procuratore della Repubblica può proporre le misure di prevenzione indicate dalla legge 22 maggio 1975, n. 152.

È parso opportuno, vertendosi in tema di limitazione della libertà da parte di ufficiali e agenti di pubblica sicurezza, che, oltre a tutte le garanzie suddette, vi fosse anche il controllo del Parlamento, effettuato sulla base di relazioni bimestrali del Ministro dell'Interno. Si è ritenuto infine che per ora l'operatività di questo tipo di fermo abbia durata limitata ad un anno.

Con l'articolo 7, si è voluto semplificare il meccanismo dei contatti tra l'Autorità di polizia e l'Autorità giudiziaria in occasione del fermo preveduto dall'articolo 238 del codice di procedura penale, meccanismo che è oggi inutilmente farraginoso e complesso. È stato ribadito che i fermati devono essere trasferiti nelle carceri giudiziarie all'esito dei primi accertamenti, fissandosi a tal fine un termine massimo di quarantotto ore.

Il momento di raccordo, tra le previsioni dell'articolo 6 e dell'articolo 7, si rinviene nel sesto comma dell'articolo 6, in base al quale, ove emergano sufficienti indizi in ordine ad uno o più delitti indicati nel primo comma dell'articolo 238 del codice di procedura penale, si applicano le disposizioni del quarto e quinto comma dello stesso articolo 238, che riguardano appunto il fermo giudiziario.

L'articolo 8 prevede l'obbligatorietà della cattura per i delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico; per tali delitti la libertà provvisoria non può essere concessa, quando siano punibili con la pena detentiva superiore nel massimo a quattro anni.

Per l'associazione per delinquere e per i delitti indicati nell'articolo 165-ter è esclusa, ai sensi del secondo comma, la possibilità di concedere la libertà provvisoria, nei casi in cui, per essi, sia obbligatorio il mandato di cattura.

Queste disposizioni riducono l'area di discrezionalità del giudice, rispetto ai provvedimenti che incidono sulla libertà personale, quando si tratta dei gravi delitti indicati nell'articolo in esame.

È da precisare, tuttavia, che il terzo comma dell'articolo medesimo, con una disposizione che ricalca quella contenuta nell'articolo 1 della legge 22 maggio 1975, n. 152, stabilisce che anche nei casi suindicati può essere concessa la libertà provvisoria, se trattasi di persona che si trovi in condizioni di salute particolarmente gravi, che non consentono le cure necessarie nello stato di detenzione.

Lo stesso beneficio può essere concesso nel caso in cui il giudice ritenga che possa essere irrogata una pena che rientri nei limiti per l'applicazione della sospensione condizionale, tenuto conto dell'eventuale carcerazione preventiva, ovvero sia presente una causa di estinzione della pena.

L'articolo 9 inserisce dopo il primo comma dell'articolo 224 del codice di procedura penale una nuova disposizione che consente, nei casi tassativamente indicati, di estendere le perquisizioni domiciliari a interi edifici o a blocchi di edifici. I casi sono quelli della esistenza di fondati motivi per ritenere che nei luoghi da perquisire si sia rifugiata una persona nei cui confronti si debba procedere al fermo, alla cattura o alla carcerazione in relazione ad alcuno dei delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale, ovvero aggravati da finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine

democratico. La fondata supposizione su cui si basa la perquisizione può anche riguardare l'esistenza di cose da sottoporre a sequestro, o tracce che possono essere cancellate o disperse, sempre con riferimento ai delitti sopra indicati. Come si vede, si tratta di una estensione dell'ambito fisico in cui l'operazione avviene, fermi restando gli altri criteri che riguardano l'istituto della perquisizione in generale.

Per procedere alle perquisizioni di cui trattasi gli ufficiali di polizia giudiziaria debbono essere muniti di autorizzazione anche telefonica del Procuratore della Repubblica, a meno che non ricorrano motivi di particolare necessità e urgenza che non consentono di richiedere il decreto di perquisizione, ovvero l'autorizzazione telefonica del magistrato competente.

In tali ipotesi deve essere data « senza indugio » comunicazione al Procuratore della Repubblica delle operazioni compiute.

L'estensione della perquisizione domiciliare a interi edifici o blocchi di edifici è strettamente correlata alla considerevole gravità dei delitti in questione.

Per effetto dell'articolo 10 i termini di durata massima della custodia preventiva sono prolungati di un terzo rispetto a quelli previsti dall'articolo 272 del codice di procedura penale, quando si tratti di delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, nonché di associazione per delinquere o di uno dei delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale.

Tale norma si è resa necessaria, in considerazione del fatto che i termini fissati nell'articolo 272 sono risultati spesso insufficienti per la conclusione degli accertamenti e delle procedure dibattimentali, proprio nei casi di delitti gravi, quali sono quelli richiamati nell'articolo che qui si illustra. Non tanto il generale appesantimento del lavoro giudiziario dovuto all'aumento quantitativo dei processi, quanto le obiettive difficoltà che esistono per gli accertamenti istruttori e dibattimentali concernenti i reati in questione, hanno a volte determinato la decorrenza dei termini di legge e la conseguente automatica scarcerazione di individui chiamati a rispondere di pesanti imputazioni. Il prolungamento dei termini nella misura di un terzo appare del tutto proporzionato alla detta esigenza.

Affinché non sorgessero incertezze interpretative sulla estensibilità di quanto dettato dall'articolo 10 ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, lo si è esplicitamente dichiarato nell'articolo 11.

L'articolo 12 è inteso ad evitare che gli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza operino con il timore che a seguito di un reato commesso in servizio si possano trovare ristretti negli stessi luoghi in cui sono detenute persone alla cui carcerazione essi hanno contribuito.

Pertanto, per effetto della norma in questione, le eventuali misure restrittive della libertà personale, da adottare nei loro confronti, possono essere eseguite in una sezione speciale di un istituto penitenziario, o in un carcere militare.

Ormai è diffusa la convinzione che il godimento dei considerevoli proventi dei delitti di rapina, di sequestro di persona a scopo di

estorsione, di ingenti truffe e di altri illeciti che procurano enormi guadagni è favorito dalla possibilità, che vi è stata finora, di fare ricorso al sistema bancario e agli istituti analoghi per compiere operazioni di riscossione e di versamento del denaro.

La questione è attualmente all'attenzione del Consiglio d'Europa per i suoi risvolti internazionali, in quanto è ormai certo che il riciclaggio del denaro si avvale del trasferimento di fondi oltre frontiera. Le previsioni dell'articolo 13 sono rivolte a eliminare questa possibilità attraverso il meccanismo dell'identificazione di coloro che compiono operazioni per somme che eccedano i venti milioni. La breve dilazione per l'entrata in vigore di questa norma, preveduta dall'ultimo comma, è stata voluta per dare il tempo agli istituti in questione di organizzare il servizio di identificazione secondo le modalità stabilite dal Comitato per il credito e il risparmio.

L'articolo 14 generalizza una norma introdotta dall'articolo 5 del decreto-legge 4 marzo 1976, n. 31, in materia di infrazioni valutarie. La sua logica si combina con quella del precedente articolo. Si è voluto far sì che le banche e gli altri istituti di credito bancario non divengano strumenti di favore per la criminalità, pur continuando ad agire nel rispetto del cosiddetto segreto bancario. Era assolutamente necessario a tal fine consentire che il giudice delegasse ufficiali e agenti di polizia giudiziaria a compiere sequestri presso banche o altri istituti di credito, per verificare indizi o accertare reati di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico nonché di criminalità organizzata.

La delega dell'autorità giudiziaria costituisce in proposito un importante momento di garanzia.

L'articolo 15 concerne l'entrata in vigore delle norme summenzionate.

Ciò premesso, data la rilevanza pratica delle norme sopra illustrate, si invitano le SS.LL. a disporre che alla presente circolare sia data la massima diffusione possibile, esplicando ogni opportuna azione affinché il suo contenuto sia recepito da parte dei dipendenti organi operativi.

*Il Ministro:* ROGNONI

*Decreto-legge 15 dicembre 1979, convertito con modificazioni dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15 (Gazzetta Ufficiale n. 37 del 7 febbraio 1980), concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica.*

TESTO RISULTANTE DALLE MODIFICAZIONI SUDDETTE.

ARTICOLO 1.

Per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, punibili con pena diversa dall'ergastolo, la pena è aumentata della metà, salvo che la circostanza sia elemento costitutivo del reato.

Quando concorrono altre circostanze aggravanti, si applica per primo l'aumento di pena previsto per la circostanza aggravante di cui al comma precedente.

Le circostanze attenuanti concorrenti con l'aggravante di cui al primo comma non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa ed alle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o ne determina la misura in modo indipendente da quella ordinaria del reato.

ARTICOLO 2.

Dopo l'articolo 279 del codice penale è aggiunto il seguente:

« ARTICOLO 280. — (*Attentato per finalità terroristiche o di eversione*). — Chiunque, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, attenta alla vita od alla incolumità di una persona, è punito, nel primo caso, con la reclusione non inferiore ad anni venti e, nel secondo caso, con la reclusione non inferiore ad anni sei.

Se dall'attentato alla incolumità di una persona deriva una lesione gravissima, si applica la pena della reclusione non inferiore ad anni diciotto; se ne deriva una lesione grave, si applica la pena della reclusione non inferiore ad anni dodici.

Se i fatti previsti nei commi precedenti sono rivolti contro persone che esercitano funzioni giudiziarie o penitenziarie ovvero di sicurezza pubblica nell'esercizio o a causa delle loro funzioni, le pene sono aumentate di un terzo.

Se dai fatti di cui ai commi precedenti deriva la morte della persona si applicano, nel caso di attentato alla vita, l'ergastolo e, nel caso di attentato all'incolumità, la reclusione di anni trenta.

Le circostanze attenuanti concorrenti con le circostanze aggravanti previste nel secondo e quarto comma non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste ».

## ARTICOLO 3.

Dopo l'articolo 270 del codice penale è aggiunto il seguente:

« **ARTICOLO 270-bis.** — (*Associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico*). — Chiunque promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni.

Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da quattro a otto anni ».

## ARTICOLO 4.

Per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, salvo quanto disposto nell'articolo 289-bis del codice penale, nei confronti del concorrente che, dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia e l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti, la pena dell'ergastolo è sostituita da quella della reclusione da dodici a venti anni e le altre pene sono diminuite da un terzo alla metà.

Quando ricorre la circostanza di cui al comma precedente non si applica l'aggravante di cui all'articolo 1 del presente decreto.

## ARTICOLO 5.

Fuori del caso previsto dall'ultimo comma dell'articolo 56 del codice penale, non è punibile il colpevole di un delitto commesso per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico che volontariamente impedisce l'evento e fornisce elementi di prova determinanti per l'esatta ricostruzione del fatto e per la individuazione degli eventuali concorrenti.

## ARTICOLO 6.

Quando, nel corso di operazioni di polizia di sicurezza volte alla prevenzione di delitti, se ne appalesi l'assoluta necessità ed urgenza, gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza possono 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 della sussistenza di comportamenti ed atti che, pur non integrando gli estremi del delitto tentato, possano essere tuttavia rivolti alla commissione dei delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale o previsti negli articoli 305 e 416 del codice penale.

Gli ufficiali di pubblica sicurezza possono sottoporre il fermato a perquisizione personale ed assumere sommarie informazioni dal

medesimo, osservate le disposizioni di cui all'articolo 225-bis, secondo comma, del codice di procedura penale.

Gli ufficiali di pubblica sicurezza possono trattenere il fermato per il tempo strettamente necessario in relazione alle esigenze che hanno determinato il fermo e comunque non oltre le 48 ore. Ove gli indizi risultino infondati il fermato è immediatamente liberato, altrimenti è tradotto in carcere a disposizione del procuratore della Repubblica.

In ogni caso gli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza devono dare immediata comunicazione del fermo e della perquisizione al procuratore della Repubblica.

Entro le 48 ore devono essere comunicati al procuratore della Repubblica i motivi che hanno determinato il fermo e la perquisizione.

Il procuratore della Repubblica, ricevuta la comunicazione di cui al comma precedente, nel caso in cui risultino fondati gli indizi di cui al primo comma, convalida il fermo e la perquisizione. Ove emergano sufficienti indizi in ordine ad uno o più delitti indicati nel primo comma dell'articolo 238 del codice di procedura penale, si applicano le disposizioni del quarto e quinto comma dello stesso articolo 238. Negli altri casi il procuratore della Repubblica dispone la liberazione del fermato al più tardi entro 48 ore dalla comunicazione di cui al comma precedente.

Il Ministro dell'Interno ogni due mesi presenta al Parlamento una relazione sui fermi operati ai sensi del presente articolo.

Le disposizioni del presente articolo si applicano per la durata di un anno dall'entrata in vigore del presente decreto.

#### ARTICOLO 7.

Il primo, il secondo, il terzo e il quarto comma dell'articolo 238 del codice di procedura penale sono sostituiti dai seguenti:

« Anche fuori dei casi di flagranza, quando vi è il fondato sospetto di fuga, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria o della forza pubblica possono fermare le persone nei cui confronti ricorrono sufficienti indizi di delitto per il quale la legge stabilisce la pena non inferiore nel massimo a sei anni di reclusione ovvero di delitto concernente le armi da guerra o tipo guerra, i fucili a canna mozza, le munizioni destinate alle predette armi o le materie esplosive. Gli ufficiali possono trattenere i fermati per il tempo necessario per i primi accertamenti, e comunque non oltre le 48 ore, dopo i quali debbono far tradurre i fermati nelle carceri giudiziarie o in quelle mandamentali se in queste ultime esiste la cella di isolamento.

L'ufficiale di polizia giudiziaria che ha eseguito il fermo o al quale il fermato è stato presentato deve darne notizia senza ritardo e, comunque non oltre le 48 ore, indicando il giorno, l'ora ed i motivi del fermo al procuratore della Repubblica, o, se il fermo avviene fuori del comune sede del tribunale, al pretore del luogo dove esso è stato eseguito.

Lo stesso ufficiale di polizia giudiziaria nelle 48 ore successive deve comunicare alla medesima autorità giudiziaria i risultati delle sommarie indagini già svolte.

Il procuratore della Repubblica o il pretore deve provvedere immediatamente all'interrogatorio del fermato e, se riconosce fondato il fermo, lo convalida con decreto motivato, al più tardi nelle 48 ore successive al ricevimento della notizia prevista nel secondo comma. Del decreto di convalida è data comunicazione all'interessato.

#### ARTICOLO 8.

Per i delitti aggravati ai sensi dell'articolo 1 del presente decreto è sempre obbligatoria la cattura; per essi la libertà provvisoria non può essere concessa quando sono punibili con la pena detentiva superiore nel massimo a quattro anni.

La libertà provvisoria non può altresì essere concessa per i delitti di cui all'articolo 416 del codice penale e per quelli indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale, in quanto per essi sia prevista la cattura obbligatoria.

Anche nei casi previsti nei due commi precedenti la libertà provvisoria può essere concessa se trattasi di persona che si trovi in condizioni di salute particolarmente gravi, che non consentono le cure necessarie nello stato di detenzione, nonché quando il giudice ritenga che possa essere irrogata una pena che rientri nei limiti della sospensione condizionale o di una causa di estinzione della pena, tenuto conto dell'eventuale carcerazione preventiva.

Nei casi previsti dal comma precedente l'esecuzione dell'ordinanza che concede la libertà provvisoria è sospesa durante il termine per impugnare il provvedimento da parte del pubblico ministero e durante il giudizio sull'impugnazione; la scarcerazione è in ogni caso disposta qualora il giudice non decida sull'impugnazione entro trenta giorni dalla data di presentazione dei motivi. Il termine decorre nuovamente quando, contro la decisione di appello, sia proposto ricorso per Cassazione del pubblico ministero.

#### ARTICOLO 9.

Dopo il primo comma dell'articolo 224 del codice di procedura penale sono aggiunti i seguenti:

« Fuori dei casi previsti dal comma precedente, quando si debba procedere al fermo di polizia giudiziaria o alla esecuzione di un provvedimento di cattura o di carcerazione nei confronti di persona indiziata, imputata o condannata per uno dei delitti indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale, ovvero per altri delitti aggravati per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono procedere, su autorizzazione anche telefonica del procuratore della Repubblica, a perquisizioni domiciliari anche per interi edifici o per blocchi di edifici, dove abbiano fondato motivo di ritenere che si sia rifugiata la

persona ricercata o che si trovino cose da sottoporre a sequestro o tracce che possono essere cancellate o disperse. Nel corso di tali operazioni e fino alla loro conclusione può essere, altresì, sospesa la circolazione di persone e di veicoli nelle aree interessate.

Gli ufficiali di polizia giudiziaria, quando ricorrano motivi di particolare necessità e urgenza che non consentano di richiedere il decreto di perquisizione ovvero l'autorizzazione telefonica del magistrato competente, possono ugualmente procedere alle operazioni di cui al comma precedente dandone notizia, senza indugio, al procuratore della Repubblica ».

#### ARTICOLO 10.

Per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, nonché per quelli previsti dall'articolo 416 del codice penale e per quelli indicati nell'articolo 165-ter del codice di procedura penale, i termini di durata massima della custodia preventiva sono prolungati di un terzo rispetto a quelli previsti dall'articolo 272 del codice di procedura penale.

#### ARTICOLO 11.

La disposizione dell'articolo precedente si applica anche ai procedimenti in corso alla data dell'entrata in vigore del presente decreto.

#### ARTICOLO 12.

Per i reati commessi da ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza per causa di servizio le eventuali misure restrittive della libertà personale possono essere eseguite in una sezione speciale di un istituto penitenziario o in un carcere militare.

#### ARTICOLO 13.

Chiunque compie presso uffici della pubblica amministrazione, ivi compresi gli uffici postali, nonché presso aziende o istituti di credito operazioni che comportano versamento, riscossione o prelevamento di denaro per somma non inferiore a lire 20.000.000 deve essere identificato a cura del personale degli uffici, delle aziende o degli istituti medesimi, incaricato dell'operazione.

La data dell'operazione, l'importo, le complete generalità di chi effettua l'operazione e il documento di identificazione devono risultare da apposito registro o da altra scrittura formata anche a mezzo di sistemi elettrocontabili.

Le scritture indicate nel comma precedente vanno conservate per la durata di dieci anni.

Salvo che il fatto costituisca un più grave reato, il contravventore alle disposizioni precedenti è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda da lire 200.000 a lire 2.000.000.

Le disposizioni del presente articolo entrano in vigore il quindicesimo giorno dalla pubblicazione del presente decreto. Le modalità della loro attuazione sono disciplinate dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio.

#### ARTICOLO 14.

L'ultimo comma dell'articolo 340 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Gli atti previsti dai commi precedenti possono essere compiuti, per delegazione, da ufficiali od agenti di polizia giudiziaria per verificare indizi o accertare reati di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico nonché di criminalità organizzata ».

#### ARTICOLO 15.

Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo di Stato sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

N. B. — La legge di conversione, che non ha modificato detto articolo, contiene, ovviamente, la propria formula di promulgazione: « La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».