

SICUREZZA VS. LIBERTÀ COSTITUZIONALI:
LA «LEGGE REALE» N. 152 DEL 22 MAGGIO 1975.

Mario Riberi
Università degli Studi di Torino
mario.riberi@unito.it

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Oronzo Reale. Vita di un repubblicano storico – 3. La «legge Reale»: discussione parlamentare. – 4. La «legge Reale»: le critiche della dottrina giuridica coeva. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

ONOREVOLI COLLEGGHI! – Recenti gravissimi episodi di criminalità comune e politica hanno sollevato profonde, legittime preoccupazioni nell'opinione pubblica, la quale esige vivamente che lo Stato democratico provveda con efficacia a tutelare l'incolumità e la sicurezza dei cittadini. Certamente, un semplice aumento delle pene, tanto più se indiscriminato, non può risolvere il problema della criminalità, né efficaci risultati, in questo settore, possono essere raggiunti facendo pagare un alto prezzo ai diritti di libertà del cittadino, dei quali è gelosa custode la coscienza democratica del paese. Ma, d'altro canto, era necessario porsi il problema della adeguatezza del nostro sistema penale sostanziale e processuale a fronteggiare le nuove, gravissime ed allarmanti forme di criminalità. La delinquenza è oggi organizzata in maniera da turbare profondamente la sicurezza dei cittadini, ha protagonisti più spregiudicati che nel passato, si avvale con astuzia di tutte le smagliature che il nostro ordinamento può offrire. Ciò richiede, sempre, naturalmente nel rispetto della garanzia costituzionale di quei diritti di libertà, un sistema di protezione e di difesa sociale perfettamente funzionante in tutti i suoi aspetti, e, in particolare, una amministrazione della giustizia capace di operare con tempestività e di pervenire ad una decisione definitiva in tempi tali da costituire un serio deterrente per chi commette il reato¹.

L'incipit con cui il Ministro di Grazia e Giustizia Oronzo Reale esordiva, presentando alla Camera dei Deputati il "Disegno di legge contenente di-

¹ *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, n. 3659, p. 1.

sposizioni a tutela dell'ordine pubblico"² nella seduta dell'8 aprile del 1975, restituisce efficacemente il clima politico e sociale del biennio 1974-1975, caratterizzato dal sempre più intenso interesse dell'opinione pubblica alla diffusione del fenomeno criminale, unito alla richiesta di una maggior fermezza rispetto a fenomeni drammatici emergenti quali terrorismo e criminalità organizzata. È in tale contesto storico – preceduto dall'approvazione della riforma penale del 1974 (legge n. 220), la quale peraltro si era invece proposta di alleggerire il carico sanzionatorio – che fu promulgato quell'insieme di interventi legislativi definiti poi "legislazione d'emergenza". A consentire la rapida realizzazione di un sistema di norme di carattere sostanziale e processuale che determinasse un'efficace difesa delle istituzioni, furono i fatti traumatici della primavera 1975. Una violenta ondata di manifestazioni di piazza, il cui epicentro era a Milano, ma che fece registrare punte elevate anche a Firenze, Bologna e Roma, consentì di troncane ogni indugio. Dopo gli incidenti di Milano del 15 e 16 aprile, nei quali trovarono la morte due persone, il Consiglio dei ministri approvò il disegno di legge predisposto dal ministro Guardasigilli, Oronzo Reale, recante disposizioni a tutela dell'ordine pubblico. Contemporaneamente il presidente del Consiglio, Aldo Moro, avviò, su questi temi, un'ampia opera di consultazione con i segretari di tutti i partiti dell'arco costituzionale, al fine di realizzare le intese atte a garantire una rapida approvazione del provvedimento.

La «legge Reale» comprendeva disposizioni dal contenuto assai eterogeneo: limitò drasticamente la possibilità di concessione della libertà provvisoria (art. 1); prevede nuove ipotesi di procedimento con rito direttissimo (art. 12, 17, 26); dilatò i presupposti del fermo giudiziario (art. 3); ampliò i poteri di perquisizione (art. 4); estese l'uso legittimo delle armi da parte della polizia (art. 14) stabilendo una particolare procedura di favore per i reati relativi all'uso delle armi commessi da appartenenti alla forza pubblica (artt. 27-32); vietò l'uso del casco e di altri elementi potenzialmente atti a rendere in tutto o in parte irriconoscibili i cittadini partecipanti a manife-

² Sulle riforme degli anni '70, spesso condizionate da una situazione di sostanziale insicurezza all'interno dell'ordinamento democratico, cfr. Palazzo, 1982. Per un inquadramento storico-giuridico, Corso, 1979; Colao, 2013. Avanzarono severe critiche sulle implicazioni illiberali di queste disposizioni, tra gli altri, Allegretti, 1976; Bricola, 1975; Neppi Modona, 1975; Canosa, 1978 (a); Canosa 1978 (b); Canosa 1981; Ferraioli, 1997.

stazioni pubbliche, svolgentesi in pubblico o in luoghi aperti al pubblico (art. 5).

Le critiche a questo nuovo corso della politica penale non si fecero attendere. È da ricordare il giudizio molto severo di Guido Galli, il quale interpretò la legislazione della fine degli anni Settanta come una grave svolta nella politica criminale italiana, la quale utilizzava il processo penale in chiave repressiva ponendolo come strumento di difesa e di controllo sociale³. Giorgio Marinucci sottolineò come fossero di per sé già sufficientemente eloquenti il titolo e la successione temporale delle leggi: “Nuove Norme contro la criminalità” (l. n. 497/1974), “Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico” (l. n. 152/1975), “Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico” (l. n. 533/1977), “Norme penali e processuali per la prevenzione e repressione di gravi reati” (l. n. 171/1978), “Misure urgenti per la tutela dell’ordine democratico e della sicurezza pubblica” (l. n. 15/1980)⁴.

2. *Oronzo Reale. Vita di un repubblicano storico*

Quando, nell'aprile del 1985, Oronzo Reale iniziò la sua «grande conversazione»⁵ con Maria Grazia Melchionni, edita da Marsilio nel 2000, fece rivivere, in quel volume, oltre mezzo secolo di storia politica italiana. Questo libro-intervista – bell’esempio di storia orale in cui storico e testimone dialogano per chiarire il significato di esperienze passate – è illuminante per comprendere la figura di Reale, repubblicano storico, tra i fondatori nel dopoguerra della Repubblica italiana, segretario politico del PRI negli anni di imperante partitocrazia, ispiratore di riforme mirate ad adeguare le strutture giuridiche del paese ai bisogni e ai valori di una società in rapida trasformazione. Il volume volle forse essere anche un tentativo di superare il disagio che Reale provò dall’essere strettamente identificato con la discussa legge sull’ordine pubblico del 22 maggio 1975.

Alla fine del 1963, conclusasi la lunga fase che lo aveva visto per 14 anni guidare la segreteria del Partito repubblicano, Reale entrò a far parte del primo governo organico di centro-sinistra guidato da Aldo Moro, in qualità

³ Galli, 1978, pp. 1-3.

⁴ Marinucci, 1985, p. 351.

⁵ Melchionni, 2000.

di ministro guardasigilli⁶.

Al Ministero di Grazia e Giustizia Reale sarebbe rimasto ininterrottamente dal dicembre 1963 al giugno 1968 (nel primo, secondo e terzo governo Moro), per ritornarvi – dopo una parentesi di sette mesi (dal dicembre 1968 al luglio 1969) alle Finanze nel primo governo Rumor – dal marzo 1970 al marzo 1971 (nel terzo governo Rumor e nel governo Colombo) e, infine, dal novembre 1974 al gennaio 1976 nel quarto governo Moro⁷.

In quegli anni il nome di Reale si legò alle grandi battaglie per la modernizzazione sociale e civile del paese: quella a favore della legge sul divorzio, in primo luogo, che egli sostenne e difese prima nelle delicate trattative in sede diplomatica con la Santa Sede (quando, in applicazione dell'art. 44 del Concordato, il governo italiano cercò, inutilmente, un punto d'intesa con il Vaticano) e poi nella dura contesa referendaria della primavera del '74. Ma fondamentale fu, soprattutto, il suo ruolo nella riforma del codice civile in materia di diritto di famiglia, che, approvata nella primavera del 1975 dopo anni di tentativi e di discussioni infruttuose, riconobbe finalmente la parità giuridica tra i coniugi, introdusse la comunione legale dei beni ed attribuì ad entrambi i genitori la patria potestà⁸.

All'impegno di Reale come ministro di Grazia e Giustizia sono anche da ascrivere un tentativo di riforma del codice di procedura penale datato 1965 e l'approvazione, nel 1975, nel difficile clima di tensione e di violenza politica che attraversava l'Italia in quegli anni, della legge sull'ordine pubblico, meglio nota come «legge Reale».

3. *La «legge Reale»: discussione parlamentare*

I prodromi della «legge Reale» sono da individuarsi sin dal 16 gennaio 1975, quando viene presentato un disegno di legge del socialdemocratico Cariglia (Camera n. 3381) che proponeva il ripristino del fermo di polizia, per persone che «tengano una condotta pericolosa per la sicurezza pubblica e per la moralità pubblica», o la cui condotta faccia ritenere alla polizia «che stiano per commettere» determinati delitti. Il 26 febbraio era la volta

⁶ Scioscioli, 1991, pp. 455-73.

⁷ Polese Remaggi, 2016.

⁸ Melchionni, 2000, p. 153.

della Democrazia Cristiana con un disegno di legge Bartolomei (Senato n. 1952) che, allo scopo di porre i poliziotti «al riparo per quanto possibile, da linciaggi morali», proponeva di riservare al tribunale i procedimenti contro di loro e al Procuratore generale la promozione dell'azione penale. Poco dopo lo stesso Bartolomei e l'onorevole Piccoli alla Camera (ddl Senato 1970 e Camera 3561) proponevano nuove norme sulla libertà provvisoria, sui procedimenti per i reati contro le forze dell'ordine, sull'espulsione degli stranieri, nonché sull'uso delle armi da parte della polizia (tra l'altro allo scopo di impedire la consumazione di una serie amplissima di delitti, di impedire evasioni, e di «fermare, nel corso di operazioni di polizia collegate al mantenimento dell'ordine pubblico, persone che siano palesemente armate, anche di armi improprie o travisate, quando non si sia ottemperato all'intimazione di fermo»: art. 2). Bartolomei proponeva infine la generalizzazione delle misure di prevenzione (come il confino) alle persone «proclivi a commettere delitti» di particolare gravità; tra i delitti ricordati dal deputato vi erano tutti quelli contro l'incolumità pubblica, compresa ad esempio la detenzione di materiale esplosivo o infiammabile. Sull'uso delle armi insistevano anche il deputato DC Speranza (ddl n. 3532), il gruppo del MSI-DN del Senato (ddl n. 1993), con formule ancora più generali, e i liberali (ddl Camera n. 3641 e ddl Senato n. 2011), che tra l'altro proponevano il fermo di polizia (art. 23) e la necessità, per procedere penalmente contro i poliziotti, dell'autorizzazione di una Commissione parlamentare.

Il disegno di legge governativo riassumeva queste posizioni: l'unico istituto, tra tutti quelli previsti nei vari disegni di legge di iniziativa parlamentare, a non essere previsto in questo testo, era il fermo di polizia (mentre venivano ampliate le ipotesi di fermo di polizia giudiziaria). Nel corso della discussione parlamentare, dominata dalla fretta della maggioranza di arrivare all'approvazione della legge prima delle elezioni regionali, il primo problema che si pose fu quello della procedura da seguire: i partiti di governo volevano infatti discutere in commissione, senza che vi fosse un dibattito in Aula. I socialisti, dopo qualche esitazione, aderirono alla richiesta, cui si opposero però i comunisti, pur assicurando che non era loro intenzione ritardare l'approvazione del disegno di legge. Gli esponenti del partito socialista esprimevano però un'opposizione che sembrava molto ferma, sia sull'art. 4 del progetto (perquisizioni) sia sull'art. 2119 (violenza contro pubblico ufficiale, poi divenuto con modifiche l'art. 26 della legge). I comu-

nisti, da parte loro, concentravano anch'essi la loro opposizione su alcuni gruppi di norme badando a non confondersi con la campagna che si andava estendendo nel Paese, intorno all'appello di Parri, contro la legge nel suo complesso.

Nell'Assemblea plenaria della Camera, il dibattito iniziò lunedì 5 maggio alle ore 16 e si concluse mercoledì 7, alle 22,35: una discussione relativamente breve se si considera l'importanza del disegno di legge. Il primo intervento fu quello del liberale Bozzi⁹, che – pur politicamente favorevole alla legge – espresse alcune riserve sulle norme relative alla libertà vigilata, ai procedimenti contro i poliziotti, alle misure di prevenzione.

Intervenire poi Cesare Terranova – già procuratore d'accusa al processo contro la cosca di Corleone (1969), il quale aveva seguito i processi più importanti degli anni '60 (Tommaso Natale, la famiglia Rimi, i fratelli La Barbera, la strage di viale Lazio, Michele Vinci e Luciano Ligio, la 'Primula rossa') e che, tornato in magistratura nel 1979, sarà ucciso in un agguato mafioso il 25 settembre di quello stesso anno – che il PCI aveva fatto eleggere come «indipendente» nelle sue liste. Il deputato dichiarò di appoggiare a titolo personale il disegno di legge e asserì la necessità e l'urgenza di approvarlo, sottolineando inoltre – con il realismo che lo contraddistingueva – che, mentre in Parlamento si discuteva di eventuali modifiche all'impianto normativo della «legge Reale», la criminalità continuava a sconvolgere l'assetto sociale.

In altri termini, il testo del disegno di legge offre lo spunto alle più ampie e dotte discussioni dirette a modificarlo e migliorarlo, secondo la terminologia parlamentare, salvo poi a mettersi d'accordo su che cosa si intende per «migliorarlo». E naturalmente nessuno può prevedere a che cosa può condurre un dibattito parlamentare così prolungato. Una cosa però è certa: che, mentre si discute, gli atti di violenza e le azioni criminali continuano a mettere in crisi la società e che il cittadino continua ad aspettare, sempre più esasperato, l'intervento dello Stato. Tale attesa, se non corrisposta, può avere come effetto decisivo quello di scuotere ancora di più la scarsa fiducia, che è da augurarsi che ancora esista, nelle istituzioni della Repubblica. Ecco perché, pur ribadendo la mia opposizione alla linea politica della maggioranza al Governo, sono del parere che si debba procedere con sollecitudine all'approvazione del disegno di legge sull'ordine pubblico, perché esso costituisce obiet-

⁹*Atti parlamentari*, 1975, pp. 21753-21758.

tivamente un intervento finalmente serio e deciso dello Stato contro la prompente criminalità comune e contro la dilagante criminalità politica¹⁰.

Prese poi la parola il socialdemocratico Costantino Belluscio, il quale corroborò la sua tesi sulla bontà del disegno di legge con statistiche allarmistiche secondo le quali «per il complesso dei delitti, su cento persone giudicate con provvedimento irrevocabile, solo 13 risultano, secondo i dati ISTAT, condannate a pene detentive, mentre le rimanenti 87 sono prosciolte o condannate al pagamento di una multa¹¹».

Per il PCI parlò Alberto Malagugini, avvocato penalista, il quale fece dei rilievi di merito nei confronti della legge contestando l'art. 3 riguardante il fermo degli indiziati di reato, poiché estendeva la portata di tale provvedimento limitativo della libertà personale ben oltre le previsioni del codice di procedura penale entrato in vigore nel luglio del 1931.

(...) tale dilatazione dell'ipotesi del fermo giudiziario, proprio perché va oltre la formulazione fascista, assume un carattere veramente intollerabile. La formulazione dell'articolo 238 da parte del legislatore fascista è avvenuta, come dice espressamente l'onorevole ministro, per legalizzare ed impedire gli arbitri, cioè per legalizzare gli arbitri in atto, i fermi che la polizia in regime fascista tranquillamente compiva, a carico di varie persone, senza alcuna obiezione. Persino nella Camera dei fasci e delle corporazioni furono registrati alcuni dissensi: nella Commissione parlamentare per il codice del 1931, ci fu chi disse e scrisse che, pur riconoscendo la prudenza, la cautela e l'eccellente intenzione del progetto in questa materia, era penoso (lo hanno scritto nel 1931!) assistere all'immissione di questo istituto in un codice. Vogliamo ora dilatare ulteriormente tale istituto? L'ipotesi è veramente da respingere¹².

Il giorno successivo, nella seduta del 6 maggio 1975, intervenne il segretario generale del partito comunista Enrico Berlinguer, con un discorso ampio e di carattere politico generale, stretto tra i due poli dell'ammissione della realtà del problema dell'ordine pubblico e la denuncia della strumentalizzazione che ne faceva la DC, colpevole essa stessa, ad avviso di Berlinguer, della corruzione e della sfiducia nello Stato dilaganti nel Paese. Per

¹⁰ *Atti parlamentari*, 1975, p. 21784.

¹¹ *Atti parlamentari*, 1975, p. 21787.

¹² *Atti parlamentari*, 1975, p. 21800.

rispondere alla minaccia contro la sicurezza del Paese era necessaria, secondo il segretario generale, una mobilitazione unitaria di tutte le forze democratiche, mentre era inutile un inasprimento del regime sanzionatorio.

Da tempo siamo ben persuasi che a queste minacce contro la sicurezza dello Stato, contro la libertà e la vita stessa dei cittadini, contro l'ordine e la legalità democratica, a queste tendenze distorte ed errate nella battaglia politica, bisogna rispondere con determinazione risoluta e ferma. Ma per fare sul serio e per incidere finalmente questi cancri, occorre un impegno largamente unitario di tutte le forze democratiche (...) Rifiutiamo le interpretazioni che attribuiscono il disordine ed il dissesto, in prevalenza, ad un difetto di leggi; rifiutiamo le impostazioni settarie o superficialmente propagandistiche. Non è la prima volta che vediamo alzarsi come segnacolo, come vessillo, la rivendicazione di misure quali il fermo di polizia, l'inasprimento delle pene o addirittura il ripristino della pena di morte: ciò costituisce una tentazione condannabile, un errore grave da cui, ancora una volta, vogliamo mettere in guardia; ciò ostacola infatti la necessaria ricerca delle cause reali e delle soluzioni che in effetti possono garantire la salvaguardia della democrazia e dell'ordinato vivere civile¹³.

Rispose per la DC Oscar Luigi Scalfaro, il quale individuava nel disegno di legge una terapia temporanea, dolorosa ma necessaria.

Non è possibile che una legge che punisce, che una legge penale possa essere un toccasana. E ciò perché una norma che punisce è una norma che prevede il cattivo comportamento dell'uomo. Toccasana vi sarebbe qualora l'uomo fosse disposto ad agire sua sponte con onestà e con coscienza (...). Ma bisogna anche rendersi conto che la realtà parte da un altro punto: che qui ci troviamo di fronte a una cosa vecchia, la più vecchia, la più ammuffita cosa che mai sia esistita al mondo: il delitto dell'uomo contro l'uomo. Nulla di più stantio e di più marcio, per ignobile vecchiezza, del delitto e del male. E contro il male non basta dire no. Occorre dire un sì, convinto e fattivo: un sì al bene. Ma è problema di educazione, è problema di costume, è problema di reagire all'immoralità – è stato detto da altri – senza chiamare sempre in causa, come paravento, la difesa della libertà, che da quella immoralità invece è soffocata¹⁴.

¹³ *Atti parlamentari*, 1975, pp. 21835-21836.

¹⁴ *Atti parlamentari*, 1975, p. 21852.

La discussione al Senato iniziò in un clima abbastanza teso e si svolse freneticamente, in pochi giorni, dal 13 maggio alla notte tra il 16 e il 17. Si andava intanto sviluppando nel paese la campagna di agitazione contro il disegno di legge, e ad essa aderivano larghi settori sindacali e non pochi esponenti della sinistra. Antonio Landolfi, della Direzione socialista, manci-niano, intervenne addirittura ad una assemblea svoltasi l'11 maggio a Roma, al teatro Brancaccio, parlando di ostruzionismo. In realtà, a fare l'opposizione in modo deciso si ritrovò sola, al Senato, una pattuglia di senatori della sinistra indipendente: in forma più combattiva il senatore Dante Rossi, del PDUP, che presentò circa duecento emendamenti e, in tono più pacato ma non meno intransigente, i senatori Galante Garrone, Branca e Basso.

Tra i relatori della maggioranza, Giuseppe Bettiol, autorevole docente di diritto e procedura penale, cercò di sostenere la correttezza costituzionale del disegno di legge, ricorrendo, nella seduta del 14 maggio, ad un linguaggio metaforico.

Onorevoli colleghi, ritengo che questa legge, da qualsiasi punto di vista la si voglia vedere, sotto il profilo della sua costituzionalità, non presenti momenti, come dire? di sviamento. Il nostro caro collega, nella sua onestà così profonda e così rispettosa, ci ha detto che qualche volta si cammina, sul filo del rasoio, ma si cammina. Non è che si caschi dal filo del rasoio: si cammina sul filo del rasoio e mi auguro che non si abbia a camminare sempre sul filo del rasoio (...) Mi auguro che si abbia a camminare su strade ben fatte, che costino poco, però efficienti, che possano portare ad una determinata meta. Quindi un rischio c'è, in qualche determinata disposizione, ma nella sua sostanza questa legge, nelle sue articolazioni penalistiche, è ben formulata, precisa il bene giuridico tutelato e dà delle sanzioni molto forti¹⁵.

Nella seduta del 15 maggio, l'ex magistrato Carlo Galante Garrone ricordava, per contro, che il disegno di legge, lungi dall'essere una normativa provvisoria, avrebbe potuto costituire l'avvio di una perversione dell'ordinamento giuridico.

Norme provvisorie queste? Non illudiamoci. Intanto, provvisorie dovrebbero essere solo quelle di natura processuale e non anche quelle di natura so-

¹⁵ *Atti parlamentari*, 1975, p. 21186.

stanziale. Ma soprattutto: non è possibile arrivare al porto della libertà e della difesa dei cittadini se nel corso della navigazione si cambia radicalmente rotta e si vuole che il paese viva praticamente in un regime di stato d'assedio¹⁶.

L'esame e la votazione del Senato si chiudevano, dopo quasi 20 ore continue di discussione, alle 5 antimeridiane di sabato 17 maggio.

La legge fu riapprovata da parte delle Commissioni Interni e Giustizia riunite della Camera il 21 maggio e infine promulgata, pubblicata ed entrata in vigore rispettivamente il 22, 24 e 25 maggio.

4. *La «legge Reale»: le critiche della dottrina giuridica coeva*

Pier Luigi Vigna e Gianni Bellagamba nella *Premessa* al loro *Commento articolo per articolo alla legge 22 maggio 1975 n. 152*¹⁷, edito nello stesso anno di promulgazione di questa normativa, sottolineavano come essa fosse caratterizzata non da un contenuto unitario ma composito, annoverando, ad esempio, disposizioni a tutela delle forze dell'ordine, contro i reati di stampo fascista e quelli di carattere processuale e ancora altre recanti misure di prevenzione.

Più nel dettaglio la «legge sull'ordine pubblico» può suddividersi in quattro gruppi di norme. Il primo gruppo (artt. 1-4) era diretto a riformare una serie di istituti processuali, in primis quello della libertà provvisoria, che, ad avviso di coloro che presentarono il disegno di legge, avrebbero manifestato «palesi e non lievi carenze». Al secondo gruppo di norme (dall'art. 5 all'art. 17, con esclusione dell'art. 14) era demandato il compito di modificare norme del Codice Rocco e della legge Scelba con riflessi sulla misura della pena e sulla prescrizione, nonché di modificare in taluni casi la disciplina dell'istituto della connessione e di allargare le fattispecie per le quali era previsto il rito direttissimo. Il terzo gruppo di norme (dall'art. 18 all'art. 25) prevedeva una revisione della disciplina delle misure di prevenzione, considerando tale la stessa espulsione dello straniero regolata dall'art. 25, rivolta soprattutto ad estendere a determinate categorie di persone le norme di cui alla legge anti-mafia del 31 maggio 1965 (n. 575), nonché a

¹⁶ *Atti parlamentari*, 1975, p. 21225.

¹⁷ Vigna, Bellagamba, 1975, p. 1.

configurare una nuova misura di prevenzione che atteneva alla gestione del patrimonio della persona colpita dal provvedimento. Il quarto gruppo di norme (art. 14 e artt. 26-32) mirava, secondo i proponenti, «a dare una risposta al grosso problema dell'uso legittimo delle armi da parte degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o da parte di militari assegnati a servizi di pubblica sicurezza, nonché quello della procedura da adottarsi per il caso di reati che gli agenti commettano nell'esercizio delle loro funzioni, ovvero della procedura da adottarsi per il caso di peculiari reati commessi nei loro riguardi».

La «legge Reale» fu considerata dalla quasi totalità della dottrina giuridica ad essa contemporanea¹⁸, come «il portato di un organico disegno autoritario di politica penale, che segnava una netta inversione di tendenza rispetto all'indirizzo garantista e riformista degli anni precedenti»¹⁹. Si sottolineava, in particolare, come il nuovo corso legislativo tendesse ad annullare le più significative innovazioni di carattere liberale introdotte nell'ordinamento nel periodo '68-'72, e inficiasse di fatto la realizzazione di progetti di revisione del sistema penale ed in particolare la riforma del codice di rito.

Per quanto concerne il rapporto tra la legislazione del '74-'75 e l'ordinamento costituzionale, soprattutto gli autori della cosiddetta 'sinistra giuridica' – che scrivevano su «La Questione criminale», «Quale giustizia» e «Critica del Diritto» – insistevano nel definire «eccezionale» la normativa in tema di ordine pubblico per sottolinearne il carattere derogatorio rispetto ai principi generali dell'ordinamento, assumendo in tal modo una posizione critica verso coloro che ritenevano le leggi sull'ordine pubblico compatibili con il sistema giuridico italiano²⁰.

In primis, la tendenza ad utilizzare gli strumenti processuali per finalità di politica criminale venne individuata innanzitutto nel prolungamento del tempo di custodia preventiva. Per Franco Bricola²¹ i molteplici limiti, posti dall'art. 1 della «legge Reale» alla concessione della libertà provvisoria, confermavano, tramite l'automatismo imputazione- carcerazione e in pie-

¹⁸ Colao, 2013, pp. 169-175

¹⁹ Rinaldi, 1987, p. 66.

²⁰ Colao, 2013, p. 170.

²¹ Bricola, 1975, pp. 243 ss., p. 271

no contrasto con l'art. 13 comma 2 Cost., la scelta di caratterizzare la custodia preventiva come pena anticipata; inoltre, l'Autore notava che tra le ipotesi di divieto della concessione della libertà provvisoria erano comprese talune fattispecie utilizzate di frequente per criminalizzare episodi di conflittualità sociale. Infine, un'altra forma di degenerazione dell'istituto in questione fu messa in evidenza da Roberto Canosa²², il quale notava come la carcerazione preventiva tendesse anche a divenire uno «strumento per costringere l'imputato a confessare o comunque a 'collaborare' con gli apparati di stato».

Riguardo all'ampliamento delle ipotesi di rito direttissimo, si riteneva che tale scelta corrispondesse alla volontà di caratterizzare il giudizio direttissimo come risposta «esemplare» verso comportamenti ritenuti idonei a destare particolare allarme sociale, piegando così le finalità dell'istituto ad esigenze di prevenzione generale²³. Sempre Bricola individuava aspetti di attenuazione delle garanzie processuali dell'imputato, derivanti dalla modifica dei presupposti e della struttura del rito direttissimo, che finiva per accentuare i rischi di sommarietà del giudizio impedendo l'accertamento dei fatti e favorendo così sentenze di condanna fondate su sospetti. Bricola non mancava infine di rilevare come, con le ipotesi previste dalla «legge Reale» (artt. 17 e 26), la funzione del giudizio direttissimo si indirizzasse principalmente verso episodi di conflittualità sociale.

Proprio partendo dall'analisi della «legge Reale», gli elementi che confermavano una tendenza all'«amministrativizzazione» della giustizia penale divennero oggetto di attenzione critica. Il notevole rafforzamento dei poteri di polizia comportato dalla legge n. 152/1975 e gli effetti di svuotamento della funzione giurisdizionale, che ne derivavano, furono esaminati da Magistratura Democratica²⁴, da Antonio Baldassarre²⁵ e da Franco Bricola²⁶ su «La questione criminale». Secondo quest'ultimo, il difetto di tassatività di molteplici fattispecie della «legge Reale» comportava da un lato l'attribuzione alle forze di polizia di ampi poteri discrezionali limitativi delle libertà

²² Canosa, 1975, p. 79.

²³ Cfr. Ambrosini, 1974, pp. 178 ss.; Bricola, 1975, pp. 254 ss.

²⁴ Magistratura Democratica, 1975, pp. 397 ss.

²⁵ Baldassarre, 1976, pp. 113 ss.

²⁶ Bricola, 1955, p. 255 ss.

dei cittadini, sostanzialmente svincolati dall'ambito giurisdizionale, dall'altro la svalutazione delle funzioni di garanzia del magistrato, che, chiamato ad esercitare controlli meramente simbolici sulle autonome iniziative della polizia e costretto continuamente a pronunciarsi in tema di sospetti, vedeva la propria figura sempre più assimilarsi a quella del poliziotto. Indizi di tale metamorfosi erano ravvisati da Bricola nella disciplina del fermo di polizia giudiziaria, nella perquisizione sul posto (artt. 3 e 4) – peraltro contrastante con l'art. 13 comma 2 Cost. – e nella normativa in tema di misure di prevenzione (artt. 18-21) che, oltre ad apparire incostituzionale, nel valorizzare in forme assai ampie la dimensione del sospetto e nel prevedere il confino politico a carico degli eversori sia di destra sia di sinistra rappresentava altresì uno dei momenti più significativi attraverso cui la «legge Reale» tendeva a trasformare lo «Stato di diritto» in «Stato di polizia». Anche Baldassarre su «Democrazia e Diritto»²⁷ sottolineava che l'ampliamento dei poteri di polizia determinato dalla «legge Reale», muovendosi in una logica «propria di uno Stato poliziesco», introduceva «un regime di sospetto generalizzato», che non soltanto comportava «gravi rotture del principio di legalità e lo svuotamento della garanzia giurisdizionale prevista dalla Costituzione», ma appariva anche «diretto oggettivamente a sgretolare l'essenza stessa dello Stato di diritto».

Il disegno autoritario di valorizzazione degli organi di polizia perseguito con la «legge Reale», nei giudizi, ancora, di Magistratura Democratica²⁸, Bricola²⁹ e Baldassarre³⁰, trovava infine la sua più evidente manifestazione nell'ampliamento dell'uso legittimo delle armi da parte della forza pubblica. A tale proposito, l'impiego delle armi, già dilatato dall'indeterminatezza della formula dell'art. 14, appariva ulteriormente incentivato a causa della sostanziale immunità dal processo penale di cui finiva per godere la polizia grazie alla «procedura privilegiata» prevista per i fatti relativi all'uso delle armi (artt. 27 e 28) che – in contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza e del giudice naturale (artt. 3 e 25 comma 1 Cost.) – attribuiva ai più alti gradi della magistratura uno speciale compito di «filtrare» l'azione pe-

²⁷ Baldassarre, 1976, p. 114.

²⁸ Magistratura Democratica, 1975, p. 397.

²⁹ Bricola, 1975, pp. 257 ss.

³⁰ Baldassarre, 1976, p. 114.

nale nei confronti del poliziotto, con lo scontato esito del blocco del procedimento. Si affermava infine che la «legge Reale» conferisse una vera e propria «licenza di sparare» ed istituisse una sorta di «giustizia sommaria» affidata all'esclusivo arbitrio della polizia. Ciò avrebbe determinato il moltiplicarsi dei conflitti a fuoco e accresciuto il pericolo per l'incolumità di tutti i cittadini e delle stesse forze dell'ordine.

Nelle analisi dei collaboratori di «Critica del Diritto», invece, l'attenzione appariva spostata sui significati che il potenziamento della discrezionalità assumeva nel contesto della «lotta alla criminalità». Franco Ferlini e Gaetano Insolera³¹ ritenevano che l'ampliamento della discrezionalità giudiziale – valutato come «un attacco frontale al principio di certezza del diritto penale» – rappresentasse, accanto all'ampliamento dei poteri di polizia, un momento costitutivo del processo di «amministrativizzazione della giustizia penale» che caratterizzava la legislazione del '74-'75. Tale processo, affermavano i due autori,

sul piano ideologico si esprime con uno stravolgimento della natura 'contenziosa' del rapporto giuridico penale, così sotto il profilo sostanziale esiste da una parte la società tutta che deve difendere beni che sono di tutti, senza distinzione e conflitti di interesse, dall'altra individui criminali politici e comuni che si pongono al di fuori della società stessa minacciandone le radici; sul piano processuale si spezza il canonico rapporto processuale penale che vede stato e cittadino contrapposti e titolari ciascuno di una gamma di diritti-garanzie. Nel momento in cui il criminale è divenuto il nemico interno di tutta la società bisognerà affrontarlo al pari di una calamità di ordine naturale e bellica, contro la quale si rivolge il bisogno di sicurezza e di tranquillità di tutti. Si ha quindi quella univocità di interessi che contraddistingue la norma di tipo tecnico-amministrativo da quella giuridica in senso stretto³².

5. *Conclusioni*

La «legge Reale» fu un atto di necessità e di estremo coraggio. La presentammo perché eravamo arrivati al punto che la polizia non voleva più uscire sul campo e ogni volta che i poliziotti usavano le armi per difendersi venivano processati come delinquenti. Quindi furono adottate misure che li rendevano più protetti. Ebbi tempestivamente la sensazione che questa legge fos-

³¹Ferlini, Insolera, 1976, p. 46.

³² Ferlini, Insolera, 1976, p. 55.

se indispensabile per non trovarci inermi davanti al terrorismo. Ma nel 1965 avevo impostato, in senso garantista, il primo progetto di riforma del Codice di procedura penale³³.

Oronzo Reale ha sempre contestato il marchio di antigarantista che gli venne attribuito all'indomani dell'approvazione della legge del '75. A suo giudizio, infatti, gli stessi criteri ispiratori del suo progetto di riforma del Codice di procedura penale del 1965, che prevedeva, ad esempio, la parità fra pubblico ministero e difensori nei processi, stavano a dimostrare l'infondatezza di tale accusa. Per Reale i provvedimenti sull'ordine pubblico muovevano da esigenze del tutto diverse, erano una conseguenza della guerra politica che dilaniava il paese in quegli anni e che minacciava la tenuta stessa del sistema democratico. La legge andava, quindi, giudicata come una necessaria arma di difesa dell'ordinamento costituzionale dalla violenza eversiva del terrorismo politico.

Umberto Allegretti, per contro, in un denso saggio del 1976³⁴, oltre a sottolineare come i lavori preparatori al testo di legge avessero sottovalutato l'esame dei profili costituzionali, evidenziava che, in un anno – il 1975 – in cui si erano pure concretati in varie direzioni atti legislativi importanti che contribuivano all'espansione del sistema democratico, ve ne fossero altri, come la legge sull'ordine pubblico, di ispirazione del tutto contraria. Essa infatti incideva in maniera sensibile su alcune libertà fondamentali e ledava seriamente valori quali la tutela della vita umana e le garanzie processuali.

Sia Reale sia Allegretti, da posizioni totalmente opposte, coglievano, implicitamente, come la legge sull'ordine pubblico fosse un esempio di dilemma democratico³⁵, in cui il quesito da porsi è se uno stato che debba fronteggiare il terrorismo (tramite misure punitive, l'uso della deterrenza, azioni offensive e difensive e utilizzo dell'intelligence) possa mantenere nel frattempo le sue caratteristiche di nazione democratica senza compromettere il rispetto dei diritti umani e delle libertà costituzionali.

Alcune risposte a tale domanda giunsero dal referendum per l'abroga-

³³ Melchionni, 2000, p. 184.

³⁴ Allegretti, 1976, I, pp. 473-475

³⁵ Ganor, 2011, p. 147; Colao, 2013, pp. 190-191.

zione della «legge Reale», posto in votazione nel giugno 1978 dall’iniziativa del partito radicale, che se ne era fatto promotore. Era la prima consultazione referendaria dopo quella sul divorzio, ma fu condizionata nel risultato dall’assassinio di Aldo Moro e dall’esperienza del compromesso storico. Con una partecipazione alle urne inferiore al ’74, ben 24 milioni di cittadini pari al 76,5% si pronunciarono per il mantenimento della «legge Reale». Invece solo una maggioranza di stretta misura – 17 milioni e 700 mila, pari al 56,4% – si dichiarò per il finanziamento ai partiti: era il sintomo di una crescente impopolarità del sistema politico e per la prima volta, comunque, la logica referendaria andava a toccare direttamente punti delicati e cruciali dell’ordinamento statale italiano.

Franco Bricola, nel suo saggio più volte citato, riteneva che la «legge Reale» mirasse a tutelare un ordine pubblico inteso come *ordre dans la rue*, ove la strada appariva come lo spazio simbolico e più appariscente dell’emergere delle tensioni sociali e del dissenso politico³⁶. Il risultato di questa impostazione fu, stando ai dati statistici forniti da *625, un libro bianco sulla legge Reale*, pubblicato nel 1990 dal Centro di Iniziativa Luca Rossi di Milano, che le vittime della normativa approvata sull’onda di tensioni sociali negli anni ’70 furono appunto 625 nei primi 15 anni di applicazione, vale a dire dal ’75 al ’90. Di queste, 254 furono i morti, 371 i feriti. In 153 casi si trattò di persone che non si erano fermate al posto di blocco o all’intimazione di alt³⁷.

La «legge Reale», quindi, se da una parte rappresenta uno dei mezzi legislativi con cui lo Stato italiano rispose alla minaccia terroristica, costituì, dall’altra, un netto passo indietro rispetto alla crescente evoluzione dei diritti civili verificatasi nel quinquennio precedente. Essa rimane parzialmente in vigore ancor oggi: ciò dimostra come questa «legge sull’ordine pubblico», più che alla stagione del terrorismo, sia da collegarsi ad una perdurante percezione di insicurezza nel Paese in cui il dilemma democratico sicurezza vs. libertà costituzionali, lungi dall’essere superato, risulta, oggi più che mai, drammaticamente attuale.

³⁶ Bricola, 1975, p. 228.

³⁷ Balducci, 1990.

BIBLIOGRAFIA

Allegretti U. 1976: *Leggi sull'ordine pubblico e libertà costituzionali*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 1976, I, pp. 473-528.

Atti parlamentari. Camera dei deputati n. 3659. Disegno di legge presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia (Reale Oronzo) di concerto con il Ministro dell'Interno (Gui). Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico. Seduta dell'8 aprile 1975: <http://www.camera.it/dati/leg06/lavori/stampati/pdf/36590001.pdf>

Atti parlamentari. Camera dei deputati. Seduta del 5 maggio 1975: <http://www.camera.it/dati/leg06/lavori/stenografici/sed0371/sed0371.pdf>

Atti parlamentari. Camera dei deputati. Seduta del 6 maggio 1975: <http://www.camera.it/dati/leg06/lavori/stenografici/sed0373/sed0373.pdf>

Atti parlamentari. Senato della Repubblica. Seduta del 14 maggio 1975: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/331668.pdf>

Atti parlamentari. Senato della Repubblica. Seduta del 15 maggio 1975: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/331669.pdf>

Baldassarre A. 1976: *La giustizia dello sceriffo, la legge sull'ordine pubblico di fronte alla criminalità moderna*, in "Democrazia e diritto", XVI, 1, pp. 105-120.

Balducci E. 1990: *625, libro bianco sulla legge Reale: materiali sulle politiche di repressione e controllo sociale*, Milano, Centro di iniziativa Luca Rossi.

Bricola F. 1975: *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975)*, in "La questione criminale", I, 2, pp. 221-288.

Canosa R. 1975: *Lo stato borghese contemporaneo, le legislazioni speciali in tema di libertà e il coinvolgimento della sinistra tradizionale*, in "Critica del Diritto", II, 5-6, pp. 69-86.

Canosa R. 1978 (a): *Manovre antireferendum e controllo sociale*, in "Quaderni piacentini", 65-66, pp. 69-81.

Canosa R. 1978 (b): *Storia di un pretore*, Torino, Einaudi.

Canosa R. 1981: *Le libertà in Italia: i diritti civili e sociali nell'ultimo decennio*, Einaudi, Torino.

Colao F. 2013: *Giustizia e politica. Il processo penale nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè.

Corso G. 1979: *L'ordine pubblico*, Bologna, il Mulino.

Ferlini F. – Insolera G. 1976: *Centralizzazione internazionale del capitale e modelli repressivi: RFT e Italia*, in “Critica del Diritto”, III, 7-8, pp. 32-56.

Ferrajoli L. 1997: *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Bari-Roma, Laterza.

Galli G. 1978: *La politica criminale in Italia negli anni 1974-1977*, Milano, Raffaello Cortina editore.

Ganor B. 2011: *The Counter-Terrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers*, London and New York, Transaction Publishers.

Greco F. 1983: *Amministrazione/giurisdizione, oggi*, in “Critica del Diritto”, X, 29-30, pp. 36-54.

Magistratura Democratica 1975: *Mozione del comitato esecutivo e dei segretari sezionali di magistratura democratica del 3.5.1975, sul progetto in materia di ordine pubblico*, in “Qualegiustizia”, 33, pp. 397-398.

Marinucci G., Dolcini E. 1985: *Diritto penale in trasformazione*, Milano Giuffrè.

Melchionni M.G. 2000: *Oronzo Reale 1902-1988. Storia di vita di un repubblicano storico*, Venezia, Marsilio.

Neppi Modona G. 1975: *Misure di prevenzione e presunzione di pericolosità*, in “Giurisprudenza costituzionale”, pp. 3095-3105.

Palazzo F.C. 1982: *La recente legislazione penale*, Padova, CEDAM.

Polese Remaggi L. 2016: voce Reale, Oronzo, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, 86, [http://www.treccani.it/enciclopedia/oronzo-reale_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/oronzo-reale_(Dizionario-Biografico)/)

Rinaldi S. 1987: *Ordine pubblico e criminalità nel dibattito della sinistra giuridica*, in “Dei delitti e delle Pene”, V, 1, pp. 61-115.

Scioscioli M. 1991: Oronzo Reale, in *Il Parlamento italiano, 1861-1988: storia parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*, XVIII, Milano, Nuova CEI, pp. 455-473.

Vigna P.L., Bellagamba G. 1975: *La legge sull'ordine pubblico. Commento articolo per articolo della legge 22 maggio 1975 n. 152*, Milano, Giuffrè.