

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **CARTA, SALERNO, COVELLO, MONTRESORI,
FONTANA Elio, BEORCHIA, AZZARÀ e SARTORI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 NOVEMBRE 1987

Modifica della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, concernente
misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose
per la sicurezza e la pubblica moralità

ONOREVOLI SENATORI. – Il ritardo nell'attuazione della riforma del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, la cui ispirazione politica è ben lontana dalla garanzia dei diritti fondamentali del cittadino prevista dalla nostra Costituzione, non poteva non porre nel faticoso processo di sviluppo del sistema democratico delicati problemi non solo interpretativi. Il costituente, preoccupato di presidiare con sicure garanzie le singole libertà, non dedicò molto interesse al problema dei poteri di prevenzione personale di polizia, se non sotto il profilo d'incidenza sui diritti di libertà. Talchè non ritroviamo nella Costituzione disposizioni che direttamente riguardino le misure di prevenzione. Non è qui il caso di ricordare le animate discussioni in Parlamento

per l'abrogazione dei capi III e V del titolo VI del testo unico, il cui contrasto non solo con l'articolo 13, ma anche con l'articolo 2 della Costituzione, era incontestabile. Questo conflitto – rilevato da una giurisprudenza di merito pressochè concorde – poneva l'ulteriore quesito, risolto in modo non uniforme, dell'efficacia immediata, ai fini dell'abrogazione degli istituti dell'ammonizione e del confino, dell'articolo 13 della Costituzione, o della necessità, assunto il carattere programmatico e non precettivo della norma, di una disciplina con legge ordinaria. La Corte costituzionale con la sentenza n. 1 superò la distinzione fra norme precettive e norme programmatiche, affermando l'immediata incidenza della Costituzione sulla legislazione ordinaria, suscettibi-

le di invalidazione se in contrasto con il precetto costituzionale.

A questa significativa affermazione fa seguito la sentenza n. 11 dello stesso anno che abroga l'intero capo del testo unico relativo all'ammonizione (articoli 164 e seguenti).

Un più sollecito processo legislativo - e ciò si ripeterà spesso nelle più disparate materie - sarà il primo importante effetto di questa giurisprudenza costituzionale, ispirata a criteri di obiettività, ma attenta ai valori di libertà e non certo estranea al dispiegarsi del difficile processo democratico del Paese. Non si ebbe, è vero, un progetto di revisione generale del testo unico, che oggi riconosciamo indifferibile, tuttavia si ebbe, con la legge del 27 dicembre 1956, n. 1423, uno stralcio della materia delle misure di prevenzione, toccate dalle sentenze n. 2 e n. 11 della Corte costituzionale, con l'abolizione dei capi III e V del titolo VI del testo unico (ammonizione e confino).

Le finalità della legge - destinata per sua stessa natura a sollevare nella formulazione perplessità - possono desumersi dalla relazione della V Commissione permanente della Camera dei deputati: «Trattasi di un compito sempre più delicato e necessario da esercitarsi nei confronti di quelle persone, purtroppo sempre in aumento, che vivono ai margini della società con attività contrarie alle esigenze di sanità e di sicurezza, che operano al limite del reato o che sanno sfuggire all'accertamento del reato compiuto; tra cui abbondano gli assolti per insufficienza di prove, gli amnistiati, i beneficiari del condono, i condannati con la condizionale».

Lo stesso legislatore non si nasconde i limiti di una legge ispirata al dovere dello Stato di prevenire la commissione dei reati ed esplicantesi in un'attività preventiva in senso lato, intesa come polizia di sicurezza. Così come lo Stato vigila sui beni giuridici per proteggerli da possibili turbative e violenze, con le norme di prevenzione vuole esercitare una vigilanza su soggetti che, con la loro attività antiggiuridica, si sono rivelati socialmente pericolosi. La legge intende rispondere ad una duplice esigenza: difesa della società da possibili reati e, nel contempo, recupero sociale alla comunità di individui, che si erano messi sulla via dell'illecito penale.

Una fiducia illuministica sull'efficacia di queste norme è, come l'esperienza insegna, fuori luogo; come, peraltro, è fuori luogo esigere di fronte ad un preoccupante, progressivo aumento della criminalità e a nuove forme di delitti, connessi a ideologie eversive del regime democratico, uno Stato immobile e inerte. La vigilanza, attuata con i temperamenti e l'equilibrio, che, pure negli inevitabili errori, l'autorità di pubblica sicurezza ha dimostrato, significa aver la forza di attuare tempestivi interventi per prevenire e adottare idonee, concrete misure per un reale recupero dell'individuo. Purtroppo questa seconda parte, per inadeguatezza delle strutture sociali e anche per una carenza di sensibilità, è ben lontana dal trovare attuazione, talchè il ravvedimento - spesso in condizioni obiettivamente impossibili - è rimesso alle forze dello stesso soggetto, non raggiungendosi il fine di impedire, a chi ha mancato, nuove e più gravi cadute.

Sotto questo profilo, dunque, deve dirsi che la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, si manifesta del tutto carente, in quanto non assicura il reinserimento nella società del colpito dalle norme di prevenzione. A queste conclusioni è giunta anche la relazione della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia presentata alle Camere il 16 aprile 1985.

L'estendersi in tutto il territorio del Paese di crimini di particolare efferatezza - primo fra tutti il sequestro di persona a scopo di estorsione o per fini terroristici - non deve far venire meno l'attenzione ai problemi del soggetto, che viene raggiunto da misure di prevenzione e che ha necessità di un lavoro, di una casa e di poter affrontare, insieme con la propria famiglia, i disagi della nuova situazione. Risponde ad un preciso interesse dello Stato evitare che il provvedimento, anzichè prevenire la commissione dei reati, possa determinare condizioni per commetterne, per la disperazione, nuovi e più gravi. Questo aspetto è stato ben sottolineato nella già citata relazione della Commissione antimafia.

Sorge quindi il quesito sull'opportunità delle misure di prevenzione, che, peraltro, tutti i Paesi - secondo i diversi sistemi sociali - contemplanò per impedire, nel rispetto del

principio di legalità, il passaggio dalla delinquenza potenziale o, comunque, non accertata alla delinquenza reale e accertabile. Un'analisi rigorosa sull'efficacia esplicita nel nostro Paese dall'applicazione - talvolta eccessiva (ad esempio, in Sicilia, 40.000 diffidati) e indiscriminata - delle misure di prevenzione e sulle eventuali conseguenze negative quali il diffondersi di particolari forme di delitti, per esempio, estorsione e sequestro di persona, in regioni prima immuni, impone una seria riflessione alla quale il legislatore non può sottrarsi, tenuto conto di alcune importanti novità. Prima, la provata connivenza, in molte tragiche vicende, della criminalità comune con la criminalità politica; poi, una maggiore professionalità degli inquirenti rispetto ai delitti, che creano particolare allarme; infine, una reale possibilità di collaborazione dei concorrenti in questi reati. Non è questa la sede per approfondire questi temi, ai fini di una generale revisione della materia. Non sfugge che la legge, così come è concepita, lascia largo spazio alla discrezionalità, rende talvolta possibile l'arbitrio e, nella sua applicazione, se non temperata dalla prudenza e dalla saggezza, può dar luogo a lacerazioni profonde nei rapporti cittadino-Stato. Ciò soprattutto quando, abbandonata la sua caratteristica fondamentale di prevenzione, viene usata come strumento repressivo, che anziché prevenire il delitto può favorirlo. L'opportunità politica che ne ha ispirato l'adozione - nel ribadito rispetto degli articoli 2, 3 e 13 della Costituzione - deve suggerire quelle possibili riforme che, senza privare di efficacia la legge, ne rendono l'applicazione il più possibile corrispondente a principi di accettabile certezza. D'altronde, l'esperienza dimostra che l'indiscriminato ricorso a misure di prevenzione - non sorretto da un rigoroso rispetto del principio di legalità -, a parte le legittime reazioni produttive di ulteriori mali, le priva, nella coscienza sociale - proprio per la generalizzazione - di qualsiasi efficacia. È il discorso che dev'essere fatto per la diffida, che può essere emanato dal questore sulla base di un accertamento delle condizioni soggettive previste dall'articolo 1. Il questore prende atto dell'esistenza di tali condizioni e, inquadrato fondatamente il soggetto in una delle cinque

categorie, non può sottrarsi al dovere di emettere il provvedimento.

La carenza di motivazione è spesso rivelata plasticamente dallo stampato, che si limita a ripetere la previsione contenuta nell'articolo 1. A parte il discorso sui rimedi - ricorso gerarchico entro dieci giorni e, oggi, giurisdizionale avanti il tribunale amministrativo regionale entro trenta giorni - c'è da osservare che a differenza della sorveglianza speciale, la cui durata va da un minimo di un anno ad un massimo di cinque anni, la diffida non ha durata. Non c'è un controllo giurisdizionale, a meno che non si proceda, dopo la diffida, rivelatasi inefficace, alla sorveglianza speciale: in questi casi il tribunale, nel valutare i presupposti, può giudicare della legittimità della diffida.

Dunque, la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, non prevede termini di efficacia della diffida, nè autonome iniziative di revoca del provvedimento stesso, che può, al limite, diventare permanente. Una soluzione di questo tipo è stata peraltro auspicata nelle conclusioni della Commissione sulla mafia, che ha ritenuto improcrastinabile una riforma legislativa in tal senso. Come possa - sotto il profilo pratico - operarsi, è dimostrato dall'esperienza della Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna: su proposta della Commissione, il Ministro dell'interno nell'estate del 1970 impartì istruzioni perchè si provvedesse alla revisione periodica dei provvedimenti di diffida, ai fini della loro eventuale revoca o della loro conferma.

Ebbene, attuata tra l'estate del 1970 e il primo trimestre del 1971 la revisione, tre questure (si noti, solo in Sardegna) disposero la revoca d'ufficio di ben 801 diffide (vedi relazione della Commissione, pagina 337).

Il risultato rafforzò nella Commissione il proposito di sollecitare adeguate riforme in direzione della durata del provvedimento, della revisione d'ufficio oltre che su istanza di parte, della decadenza, per scadenza del termine, se non interviene la revisione. Su questo punto la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia ha ritenuto che, in caso di diffida di pubblica sicurezza, sarebbe opportuno che il ritiro della patente di guida

non sia più una conseguenza automatica derivante dal provvedimento stesso. Si tratta in effetti di un provvedimento che non è certamente idoneo a scoraggiare le azioni delittuose, ma che sicuramente è in grado di rendere difficoltosa l'attività lavorativa di chi intende darsi a vita onesta.

Un altro problema fu oggetto di particolare studio proprio da parte della Commissione sui fenomeni di criminalità in Sardegna, la cui competenza, limitata ad una male dell'Isola, ha forse indotto il Parlamento a non valutare in tutta la sua portata il valore dell'indagine per l'intero Paese, se si tiene conto dell'evoluzione - sotto i profili di forme di delitto fino ad ora sconosciuti in tante regioni - della criminalità negli anni '80.

Un altro aspetto, pur importante, è la tutela giudiziaria dell'applicazione della diffida: non si manifesta qui una sfiducia nell'autorità di pubblica sicurezza, ma si intende riaffermare, in materia così delicata e sull'esperienza di errori, resi possibili dalla complessità delle situazioni e dalla estrema ampiezza della previsione legislativa, principi sanciti dalla Costituzione della Repubblica.

Così, si è in linea con la decisione della Corte costituzionale la quale, abrogando l'istituto dell'ammonizione e del confino, in virtù dell'articolo 13 della Costituzione, ha ribadito che «nessun uomo potrà essere privato o limitato della sua libertà, se un regolare giudizio non sia a tal fine instaurato, e se non vi sia un provvedimento dell'autorità giudiziaria, che ne dia le ragioni».

Nella legge 27 dicembre 1956, n. 1423, il procedimento giudiziario, previsto per la sor-

veglianza speciale, è del tutto escluso per la diffida, che conserva una sommaria procedura amministrativa, nonostante sia obiettivamente una norma restrittiva della libertà personale e, soprattutto, presupposto di altri e più gravi provvedimenti. Non ultimo, anche se in apparenza meno evidente, il ritiro della patente che, obbligatorio per le persone sottoposte a sorveglianza speciale, è facoltativo per il diffidato: il prefetto provvede su proposta del questore. La Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia auspica l'esclusione del ritiro della patente.

Le modifiche che con il presente disegno di legge si intendono introdurre riprendono quei suggerimenti sia della Commissione d'inchiesta sui fenomeni di criminalità in Sardegna, sia della Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia, rilevando l'estrema attualità dei problemi allora sollevati con un'attenta indagine, alla quale il Parlamento - soprattutto per l'efficacia suggestiva che un crimine, il sequestro di persona, tipico di alcune regioni del Paese, avrebbe esercitato su altre regioni - doveva dedicare, come si è detto, maggiore attenzione.

Altri e più gravi delitti, forse, si sarebbero potuti evitare. Non sembri contraddittorio, rispetto al giustificato allarme e al diffuso senso d'insicurezza del cittadino, il proposito di attuare giuste riforme a leggi, che, limitando i diritti della persona, obiettivamente indeboliscono le basi dello Stato, il quale affonda nella democrazia le proprie radici.

Restiamo persuasi, infatti, che l'efficacia delle leggi poggia sul sostanziale senso di giustizia che i cittadini loro riconoscono.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Il numero 1 del primo comma dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, è sostituito dal seguente:

«1) gli oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro, che si trovino volontariamente in stato di disoccupazione;».

2. Il secondo comma dello stesso articolo 1 è sostituito dal seguente:

«Il questore ingiunge alle persone diffidate di cambiare condotta, avvertendole che, in caso contrario, si farà luogo alle misure di prevenzione di cui agli articoli seguenti. La validità della diffida, dichiarata nel provvedimento, non può essere inferiore a un anno nè superiore a tre».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, è aggiunto il seguente:

«Art. 1-bis. - 1. Il questore procede alla revisione della diffida d'ufficio o ad istanza di parte.

2. Se non interviene revisione, alla scadenza del termine la diffida perde la sua efficacia.

3. Entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di diffida, l'interessato ha facoltà di proporre ricorso, anche per il merito, al tribunale avente sede nel capoluogo di provincia in cui egli dimora».

Art. 3.

1. All'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Gli organi dello Stato, su richiesta dell'interessato al Ministero dell'interno, devono garantire al cittadino sottoposto all'obbligo di

soggiorno una occupazione retribuita, adeguata alla sua condizione e qualifica, in uno degli enti statali operanti nella zona di sua residenza».

Art. 4.

1. Il primo e il secondo comma dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, sono sostituiti da seguenti:

«Per l'applicazione dei provvedimenti indicati nel precedente articolo 3, il pubblico ministero presso il tribunale, di cui all'articolo 1-bis, su richiesta del questore o di propria iniziativa, fa proposta motivata al presidente del tribunale.

In ogni fase del procedimento dinanzi all'autorità giudiziaria, l'interessato deve essere assistito e difeso da un avvocato o procuratore, di fiducia o d'ufficio».

2. Il quarto comma dello stesso articolo 4 è sostituito dal seguente:

«Il provvedimento del tribunale stabilisce la durata della misura di prevenzione che non può essere inferiore ad un anno nè superiore a tre».

Art. 5.

1. Dopo l'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, è aggiunto il seguente:

«Art. 4-bis. - 1. Nei confronti delle persone diffidate o sottoposte alla misura di prevenzione, e per un tempo non eccedente la durata delle medesime, il prefetto può disporre la sospensione della patente di guida di veicoli a motore, con provvedimento motivato.

2. La sospensione non può essere disposta nei confronti di chi si serva della patente esclusivamente per ragioni di lavoro. In ogni caso, indipendentemente da ogni altro ricorso, l'interessato può, entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di sospensione della patente di guida, chiedere la revoca al tribunale competente».