(N. 254)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Interno

(FANFANI)

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

(AZARA)

NELLA SEDUTA DEL 10 DICEMBRE 1953

Modifiche alle disposizioni del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e del relativo regolamento.

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge, recante modifiche al testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza ed al relativo regolamento, ha l'intento, nel quadro della revisione della legislazione di Pubblica Sicurezza, di adeguare ai precetti costituzionali alcune norme ed istituti fondamentali, onde renderli rispondenti ai princìpi posti a base del nuovo ordinamento dello Stato ed alle esigenze del rigoroso rispetto dei diritti di libertà dei cittadini e, a tal uopo, tiene conto di analogo provvedimento legislativo che già venne approvato dal Senato della Repubblica il 18 dicembre 1948, nonchè degli emendamenti introdottivi dalla I Commissione permanente della Camera dei deputati nel giugno dell'anno successivo.

In rispondenza a tali finalità e criteri, viene, con l'articolo 1, prevista l'abrogazione degli articoli 21, 129, 130, 157, 158, comma terzo, 210, 217, 218 e 219 del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza e delle corrispondenti disposizioni contenute nel relativo regolamento.

La norma dell'articolo 21 predetto, considerando come sediziosa l'esposizione di bandiere od emblemi ritenuti simbolo di sovversione sociale e di rivolta, nonchè l'esposizione di distintivi di associazioni ravvisate faziose, non si armonizza, in particolare, coi princìpi sanciti nell'articolo 49 della Costituzione, che, assicurando a tutti i cittadini il diritto di liberamente associarsi in Partiti per concor-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

rere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale, comporta, come conseguenza, che ciascun Partito possa scegliersi i suoi emblemi. D'altra parte, non potrebbe prescindersi dal considerare che la nozione di manifestazione sediziosa è direttamente connessa con l'applicazione delle norme degli articoli 654 e 655 del Codice penale, onde non può in essa interferirsi nella diversa sede della legge di Pubblica Sicurezza.

L'abrogazione delle disposizioni contenute negli articoli 129 e 130 del testo unico summenzionato trova la sua ragione nella ravvisata necessità che siano soppressi i particolari interventi che da tali norme sono demandati all'Autorità locale di Pubblica Sicurezza in materia di assunzione di operai da parte di imprese e di stabilimenti e che non possono ritenersi rispondenti ai criteri e alle finalità di un democratico svolgimento dei servizi di Polizia.

Viene prevista, inoltre, nel suddetto articolo 1 del disegno di legge, l'abrogazione dell'articolo 157 del vigente testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza, concernente il rimpatrio delle persone sospette o che non possono o non vogliono dare contezza di sè, atteso che l'indeterminatezza delle relative norme e l'ampiezza delle categorie di persone cui queste sono applicabili non si appalesano in armonia con l'articolo 16 della Costituzione. Al riguardo è, peraltro, da considerare che la facoltà degli organi di Pubblica Sicurezza di provvedere al rimpatrio delle persone pericolose per la sicurezza e l'incolumità pubbliche e per la moralità non può non riconoscersi ispirata, nelle finalità essenziali dell'istituto, ad esigenze direttamente connesse con la salvaguardia della sicurezza dei cittadini, consentendo di allontanare da determinate zone individui, la cui presenza risulta pericolosa per la collettività; onde la necessità di una appropriata disciplina, che, opportunamente regolando i provvedimenti di rimpatrio, renda l'istituto rispondente alle effettive esigenze richieste dall'azione di prevenzione demandata alle Autorità di pubblica sicurezza. In tal senso provvede, in più appropriata sede, l'articolo 7 del disegno di legge, coordinando i provvedimenti di rimpatrio con le disposizioni relative alle misure di sicurezza da adottarsi nei riguardi delle persone socialmente pericolose.

Lo stesso articolo 1 prevede l'abrogazione del terzo comma dell'articolo 158 del testo unico summenzionato, che, contemplando l'uso delle armi per impedire i passaggi abusivi attraverso i valichi di frontiera non autorizzati, non si armonizza con i princìpi cui deve essere ispirata l'azione degli organi di Polizia, sia pure nell'assolvimento dei delicati compiti della vigilanza lungo la linea di frontiera. D'altra parte, all'abrogazione dei primi due commi dell'articolo medesimo, che contemplano l'applicazione delle pene per coloro che espatriano senza essere muniti di passaporto, viene provveduto, in appropriata sede, nel disegno di legge sui passaporti, attualmente all'esame del Parlamento, che, nell'articolo 29, prevede al riguardo la determinazione di nuove norme penali.

Viene, inoltre, contemplata l'abrogazione dell'articolo 210 dello stesso testo unico, che concerne la possibilità dello scioglimento da parte dei Prefetti di associazioni ed enti e risulta, pertanto, manifestamente ispirato a finalità e metodi legati al particolare periodo in cui la disposizione venne emanata e non può ritenersi in armonia col precetto della libertà di associazione, sancito dall'articolo 18 della Costituzione.

Il divieto, stabilito in quest'ultima norma della Costituzione, di associazioni segrete, così come di quelle in genere che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare, comporta, peraltro, che indicazioni sulla propria struttura possano essere richieste alle associazioni, atteso che le Autorità, per potere esercitare la loro funzione di vietare quelle dichiarate illegali dalla Costituzione, debbono necessariamente avere la possibilità di effettuare gli accertamenti indispensabili.

Egualmente vengono abrogate le disposizioni contenute negli articoli 217, 218 e 219 del testo unico del 1931, che, concernendo la dichiarazione dello stato di guerra da parte degli organi di Governo o, per delega, dei Prefetti e la conseguente devoluzione ai Tribunali militari dei giudizi relativi a particolari categorie di reati, si appalesano in contrasto

con i precetti sanciti dagli articoli 25 e 78 della Costituzione.

Una breve disamina richiedono, inoltre, le norme che sono contenute nei successivi articoli del presente disegno di legge.

Nell'articolo 2 viene disposta l'abrogazione delle norme dell'articolo 18 del vigente testo unico di Pubblica Sicurezza, le quali, prescrivendo che sia dato preventivo avviso al Questore di ogni riunione in luogo pubblico od aperto al pubblico o che comunque debba ritenersi non privata, non rispondono, almeno in parte, al precetto dell'articolo 17 della Costituzione, che esclude l'obbligo di preavviso per le riunioni che siano tenute « in luogo aperto al pubblico ».

In attuazione del principio stabilito nell'ultima parte della stessa norma costituzionale, ove è previsto che per le riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle Autorità, vengono, d'altro lato, contemplate nuove disposizioni intese a stabilire le modalità di tale comunicazione al Questore od al dirigente dell'ufficio locale di Pubblica Sicurezza, che, per motivi di sicurezza o di incolumità pubblica, potranno vietare le riunioni ovvero prescrivere per la loro attuazione condizioni di tempo e di luogo, che siano richieste dalla necessità di contemperare lo svolgimento delle riunioni medesime con il rispetto di fondamentali esigenze dei cittadini.

Allo stesso criterio si ispira la sostituzione — disposta con l'articolo 4 — delle norme dell'articolo 20 del testo unico in parola, nell'intento di adattarne la formulazione al principio suesposto della libertà di riunione in luogo pubblico od aperto al pubblico.

Gli articoli 22, 23 e 24 del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza vengono, con l'articolo 5 del provvedimento, riuniti e modificati, in modo da meglio definire i vari procedimenti che debbono essere seguìti per l'impiego della forza ai fini dello scioglimento di riunioni o di assembramenti nei casi previsti. È, in particolare, apparso necessario che — come già ebbe a porre in rilievo la 1ª Commissione senatoriale — lo scioglimento sia subordinato ad un preavviso chiaro ed inequivocabile, così come si è ritenuto di meglio assicurare che l'uso della forza sia limitato ai casi di grave necessità.

Le disposizioni contenute negli articoli 8 e seguenti concernono l'adozione dei provvedimenti previsti dai capi III e V del titolo VI del testo unico più volte menzionato, relativi alla ammonizione ed al confino di Polizia.

Le norme che regolano attualmente l'irrogazione delle due misure non si appalesano conciliabili col precetto dell'articolo 13 della Costituzione, il quale sancisce che ogni forma di restrizione della libertà personale non può essere disposta se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria, pur avendo — come è noto — la Magistratura ritenuto che tale norma costituzionale non rivesta carattere precettivo di immediata applicazione. D'altra parte, come è stato affermato dalla stessa Corte Suprema, deve ritenersi che, anche in armonia con le palesi esigenze della vita sociale, la Costituzione non ha escluso la possibilità di interventi nella materia, ma soltanto ne ha prescritta l'applicazione da parte del Magistrato, con idonee garanzie, secondo i princìpi del rinnovato ordinamento dello Stato.

Le nuove disposizioni che vengono in proposito previste nel presente disegno di legge si ispirano, pertanto, alle esigenze di armonizzare con i princìpi costituzionali l'applicazione delle misure summenzionate e, in conformità di tale criterio, la relativa competenza viene attribuita all'Autorità giudiziaria (sezione istruttoria presso la Corte d'appello), con la garanzia di un procedimento giurisdizionale rigorosamente stabilito e con adeguati rimedi di impugnativa.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

Sono abrogati gli articoli 21, 129, 130, 157, 158, comma terzo, 210, 217, 218 e 219 del testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nonchè le disposizioni contenute nel relativo regolamento approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, che si riferiscono agli articoli sopra indicati.

Art. 2.

L'articolo 18 del testo unico predetto è sostituito dal seguente:

« I promotori di una riunione in luogo pubblico debbono darne avviso, almeno tre giorni prima, al Questore od al dirigente dell'ufficio locale di Pubblica Sicurezza; qualora si tratti di riunioni limitate alla popolazione di un Comune, il termine predetto può, per ragioni di urgenza ed a richiesta dei promotori, essere abbreviato.

Se alla riunione sono convocati cittadini di più Comuni della stessa Provincia, l'avviso deve essere dato, nel termine suddetto, al Questore; se sono convocati cittadini di Comuni appartenenti a più Provincie, l'avviso deve essere dato, almeno otto giorni prima, al Questore della Provincia nella quale ha luogo la riunione.

Con provvedimento da notificare a chi ha dato il preavviso, il Questore od il dirigente dell'ufficio locale di Pubblica Sicurezza può, per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica, vietare la riunione. Per gli stessi motivi o per assicurare la libera disponibilità di vie o piazze pubbliche in relazione alle esigenze della circolazione ovvero per evitare gravi disturbi alle occupazioni ed alla quiete dei cittadini, può, inoltre, prescrivere modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento della riunione.

Il divieto e le modalità di svolgimento debbono essere notificate ai promotori delle riunioni entro le 24 ore dal preavviso; ove i motivi che determinano il divieto della riunione o la prescrizione delle modalità per il relativo svolgimento insorgano successivamente al termine predetto, la notifica deve essere effettuata entro le dodici ore dall'insorgenza.

I provvedimenti del Prefetto su ricorsi relativi all'applicazione del presente articolo sono definitivi.

Qualora la riunione abbia luogo senza che sia stato dato il preavviso o nonostante il divieto o senza osservare le modalità prescritte dall'Autorità, può esserne ordinato lo scioglimento.

A coloro che promuovano, organizzino o dirigano riunioni le quali abbiano luogo senza il preavviso, nonostante il divieto o senza l'osservanza delle prescrizioni stabilite dall'Autorità, può essere applicata, congiuntamente all'ammenda prevista dall'articolo 17, la pena dell'arresto fino a sei mesi.

Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'Autorità o per ubbidire ad essa, si ritiri dalla riunione.

Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle riunioni elettorali ».

Art. 3.

All'articolo 19 è aggiunto il seguente quarto comma:

« Gli organi designati all'applicazione delle norme predette possono, in caso di flagranza, arrestare i colpevoli ».

Art. 4.

L'articolo 20 è sostituito dal seguente:

« Le riunioni e gli assembramenti in luogo pubblico od aperto al pubblico possono essere sciolti quando in essi avvengano o siano fomentati disordini ovvero siano commessi reati che comportino un pericolo attuale per la sicurezza e l'incolumità pubblica o sia compiuta istigazione a commettere tali reati ».

Art. 5.

Gli articoli 22, 23 e 24 sono sostituiti dal seguente:

« Quando, nei casi previsti dall'articolo 20, occorra sciogliere una riunione od un assem-

bramento in luogo pubblico od aperto al pubblico, le persone riunite od assembrate sono invitate a sciogliersi dal funzionario di Pubblica Sicurezza o, in mancanza, dall'ufficiale o sottufficiale dei carabinieri o del Corpo delle guardie di Pubblica Sicurezza presente, di grado più elevato.

Se l'invito rimane senza effetto, è ordinato lo scioglimento con tre distinte intimazioni, precedute ognuna da un segnale acustico; se anche queste rimangono senza effetto o non possono essere effettuate per tumulto, rivolta od opposizione, lo scioglimento può essere eseguito con la forza, graduata alle esigenze dell'ordine pubblico.

Chiunque si rifiuta di ubbidire all'ordine di scioglimento è punito con l'arresto sino a sei mesi o con l'ammenda da lire diecimila a lire centomila, salvo che il fatto costituisca più grave reato ».

Art. 6.

L'articolo 215 è sostituito dal seguente:

« Durante lo stato di pericolo pubblico il Prefetto, per ristabilire e conservare la sicurezza pubblica o la pubblica incolumità, può ordinare il fermo provvisorio di persone. Il Questore darà comunicazione dei fermi, entro quarantotto ore, al Procuratore della Repubblica per la convalida ».

Art. 7.

Alle persone indicate negli articoli 164 e 181 del testo unico predetto, modificato col decreto legislativo 10 dicembre 1944, n. 419, il Questore, prima di promuovere l'applicazione dei provvedimenti ivi previsti, può rivolgere diffida a cambiare condotta di vita entro un congruo termine, con l'avvertenza che, in caso contrario, promuoverà l'applicazione dei provvedimenti medesimi.

Qualora, nei casi indicati nel comma precedente, si tratti di persone che si trovino fuori della propria residenza, il Questore può invitarle a trasferirsi, entro un congruo termine, nel luogo di residenza e, ove necessario per la tutela della sicurezza pubblica o della pubblica moralità, può disporne il rimpatrio con foglio di via obbligatorio e, in caso di inadempimento, per traduzione.

L'Autorità medesima può vietare a chi è rimpatriato con foglio di via obbligatorio o per traduzione di ritornare nel Comune dal quale è allontanato, senza preventiva autorizzazione.

I contravventori sono puniti con l'arresto da uno a sei mesi e, scontata la pena, sono tradotti al luogo del rimpatrio.

Art. 8.

I provvedimenti previsti nei capi III e V del titolo VI del testo unico predetto, nonchè nelle disposizioni che si richiamano alle norme contenute nei capi medesimi sono adottati con l'osservanza delle norme seguenti.

Art. 9.

Qualora una persona si trovi nelle condizioni per essere sottoposta all'ammonizione ovvero per essere assegnata al confino di polizia, il Questore, nella cui Provincia la persona dimora, ne fa rapporto scritto e motivato al Procuratore generale presso la Corte d'appello.

Art. 10.

Il Procuratore generale, ricevuto il rapporto del Questore ed assunte le informazioni necessarie, se ritiene che non vi siano prove sufficienti, ne dà comunicazione, entro quindici giorni dalla presentazione del rapporto, al Questore, il quale ha facoltà di ripresentare il rapporto in base a nuovi elementi.

Il Procuratore generale, qualora ritenga invece che sia da farsi luogo al provvedimento di ammonizione ovvero di assegnazione al confino, ne fa motivata richiesta, entro il termine predetto, alla sezione istruttoria presso la Corte d'appello. Se la richiesta riguarda il provvedimento di assegnazione al confino, il Procuratore generale, ove sussistano motivi di particolare gravità, può dare ordine, per iscritto, che la persona denunciata sia tenuta sotto custodia in uno stabilimento di prevenzione e di pena. Tale ordine può essere mantenuto fino a quando non si è definitivamente deliberato

sull'applicazione del provvedimento di assegnazione al confino e, in ogni caso, per una durata non superiore a quattro mesi.

Art. 11.

La sezione istruttoria presso la Corte d'appello, ricevuta la richiesta del Procuratore generale, provvede con decreto motivato, osservate, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli 636 e 637 del Codice di procedura penale. L'interessato può presentare memorie scritte, anche a mezzo di avvocato o di procuratore; se occorre la sua presenza per essere interrogato, il presidente od il consigliere delegato per l'istruttoria lo invita a comparire e, se egli non ottempera all'invito, può ordinarne l'accompagnamento a mezzo della Forza pubblica.

Il decreto della sezione istruttoria, qualora disponga l'ammonizione o l'assegnazione al confino di polizia, determina, a norma rispettivamente degli articoli 170, 171 e 172 ovvero degli articoli 185 e 186 del testo unico approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, le prescrizioni che l'ammonito o l'assegnato al confino deve osservare.

In caso di assegnazione al confino, il decreto ne indica altresì la durata, entro i limiti stabiliti dall'articolo 180 del testo unico predetto.

Il decreto è comunicato al Pubblico Ministero ed all'interessato, i quali hanno facoltà di proporre ricorso alla Corte di cassazione, anche per il merito.

Il ricorso deve essere proposto entro il termine di dieci giorni a decorrere dalla comunicazione del provvedimento impugnato.

Il ricorso dell'interessato ha effetto sospensivo.

Art. 12.

Salvo quanto stabilito nel precedente articolo, per la proposizione e la decisione dei ricorsi si osservano, in quanto applicabili, le norme del Codice di procedura penale riguardanti la proposizione e la decisione dei ricorsi relativi all'applicazione delle misure di sicurezza, modificate dall'articolo 8 del decreto legislativo 14 settembre 1944, n. 288.

Art. 13.

Il provvedimento di ammonizione o di assegnazione al confino, divenuto definitivo, è comunicato, a cura del Procuratore generale, al Questore per l'esecuzione.

La sezione istruttoria presso la Corte d'appello, su richiesta del Pubblico Ministero o su istanza dell'interessato, quando ritenga cessate o mutate le cause che hanno determinato il provvedimento di ammonizione o di assegnazione al confino, può revocare o modificare il provvedimento stesso.

In caso di rigetto della richiesta, contro il decreto della sezione istruttoria è ammesso ricorso ai sensi delle precedenti disposizioni.

Art. 14.

I provvedimenti di ammonizione e quelli di assegnazione al confino divenuti definitivi alla data di entrata in vigore della presente legge possono essere revocati, ai sensi dell'articolo precedente, commi secondo e terzo.

I provvedimenti anzidetti, non ancora divenuti definitivi, devono essere sottoposti a convalida dell'Autorità giudiziaria, osservate le disposizioni della presente legge. All'uopo il Questore deve trasmettere, entro venti giorni dall'entrata in vigore della legge, copie di tali provvedimenti, con tutti gli atti relativi, al Procuratore generale presso la Corte d'appello, il quale entro i venti giorni successivi deve comunicare le sue richieste alla sezione istruttoria, ai sensi dell'articolo 10, comma secondo.