

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Consiglio regionale del Veneto

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 DICEMBRE 1991

Modifiche al sistema normativo in ordine alla misura di prevenzione del divieto di soggiorno

ONOREVOLI SENATORI. – La regione Veneto, di fronte al riacutizzarsi del gravissimo rischio di insediamento nel proprio territorio di soggetti socialmente pericolosi appartenenti alla criminalità organizzata, ritiene legittimo e doveroso testimoniare al Parlamento il proprio impegno volto a garantire alla comunità veneta l'esercizio dei propri diritti civili in un contesto di piena libertà e sicurezza sociale.

A difesa di tali irrinunciabili prerogative la regione Veneto si è mobilitata fin dal 1987, rappresentando con forza la necessità di una radicale modifica delle norme concernenti il «soggiorno obbligato» dei soggetti socialmente pericolosi, in quanto portatori del fenomeno del trapianto

di criminalità organizzata in zone indenni.

L'azione della Regione, congiunta a quella delle istituzioni locali, si concretizzò nella proposta al Parlamento di circoscrivere il soggiorno obbligatorio al territorio del comune e della Regione di residenza del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione, eliminando con ciò alla radice la possibilità che il soggiorno obbligato fosse fissato in altre regioni.

Infatti l'esperienza dimostrava in modo inoppugnabile che l'invio al soggiorno obbligato in zone lontane da quelle di residenza, come prescritto dal codice e suggerito dalla legislazione speciale, dava luogo a risultati negativi e addirittura

perversi, favorendo il trapianto di attività illegali di matrice mafiosa in regioni, specie quelle settentrionali, che prima ne erano esenti o relativamente meno colpite.

La regione Veneto lo sottolineò con forza e non mancò di osservare che la facilità attuale dei mezzi di comunicazione rendeva illusorio ogni tentativo di ostacolare i contatti con le zone d'origine, mentre, sotto altro profilo, si sottolineava che il soggiorno eventualmente imposto nel luogo di residenza facilitava il controllo da parte delle Forze dell'ordine e minava alla base il prestigio del mafioso con risultati assai positivi.

Tale azione trovò puntuale accoglimento nelle leggi 3 agosto 1988, n. 327 e 5 agosto 1988, n. 330, che recepirono in pieno la tesi della regione Veneto.

L'istituto del soggiorno obbligato fu interamente ristrutturato disponendosi, quanto al codice, che esso dovesse eseguirsi nel comune di residenza o in un comune vicino sede di un ufficio di polizia, e quanto alla legge speciale, che il soggiorno dovesse essere imposto nel comune di residenza abituale.

Tale linea è stata decisamente confermata con il nuovo codice di procedura penale laddove (articolo 283) si è precisato che l'obbligo di soggiorno va eseguito nel comune di dimora abituale ovvero in un comune vicino e, in casi eccezionali, nella provincia o comunque nella regione dove è ubicato il comune di abituale dimora.

Illuminante appare la relazione al nuovo codice con cui si chiariva inequivocabilmente che «Si è modificata la disciplina dell'obbligo di dimora... al fine di garantire una maggiore efficacia della misura, attraverso la previsione dei vari luoghi in cui può essere disposto l'obbligo e, dall'altro, al fine di evitare, con il riferimento alla "vicinanza" rispetto al territorio del comune di dimora abituale, gli effetti negativi che possono essere determinati dall'invio di persone pericolose in zone del paese che sono immuni da fenomeni di criminalità organizzata».

Quest'ultima finalità è diventata quindi una costante nella disciplina dell'istituto del soggiorno obbligato, tanto da caratterizzarne ormai la struttura e la disciplina.

Peraltro la Regione fin da allora riscontrò che attraverso l'irrogazione, da parte della Magistratura, della misura del «divieto di soggiorno» in una o più regioni (spesso quattro o cinque) prevalentemente meridionali, si realizzava, di fatto, la disapplicazione delle nuove norme, in quanto i soggetti socialmente pericolosi erano indotti ad eleggere la propria residenza nei territori delle regioni residue (prevalentemente del nord), con il grave rischio che gli stessi permanessero nelle regioni in cui precedentemente avevano il soggiorno obbligato.

Contro tale rischio la regione Veneto, ancora nell'ottobre 1988, e quindi in epoca non sospetta, si appellò formalmente, e purtroppo invano, al Ministro di grazia e giustizia e al Ministro dell'interno, auspicando le necessarie iniziative per scongiurare che il fenomeno del trapianto di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata, uscito dalla porta rientrasse dalla finestra.

Infatti, diversamente dalla misura del soggiorno obbligato, non era stato, invece, sostanzialmente modificato l'istituto del divieto di soggiorno, forse perchè non aveva dato luogo ad inconvenienti particolari, almeno fino al 1988. Senonchè alcune recenti prassi giudiziarie applicative (verosimilmente non del tutto corrette, specie se si tiene conto della *ratio*, già sottolineata nell'irrogazione dell'altro istituto), hanno condotto ad un più frequente e probabilmente non del tutto giustificato ricorso al divieto di soggiorno, con in più la specificazione, alquanto discutibile anche teoricamente, dell'inibizione di risiedere in più regioni. In tal modo vengono purtroppo a riprodursi nelle regioni settentrionali (e nel Veneto in particolare) proprio quei fenomeni di diffusione di attività illegali di matrice mafiosa che le modifiche apportate all'istituto del soggiorno obbligato tendevano dichiaratamente ad impedire o ad attenuare.

Purtroppo a distanza di due anni dall'appello della regione Veneto si dimostra la fondatezza della denuncia: il pericolo c'è ed è grave e, pertanto, la battaglia per la tutela

dei diritti civili, della libertà e della sicurezza della comunità veneta, va ripresa con la fermezza e la tenacia di sempre.

Al fine di eliminare alla radice il gravissimo pericolo che corre la comunità veneta a causa dei possibili rientri di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata, la Giunta regionale ha ravvisato la necessità di predisporre, con il supporto di eminenti giuristi, una proposta di legge statale, da inviare al Parlamento ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione, che modifica l'istituto del divieto di soggiorno in modo tale che venga scongiurato radicalmente il rischio dell'esportazione di attività illegali di matrice mafiosa in regioni che, come il Veneto, ne erano del tutto esenti e che attualmente sono minacciate e interessate da infiltrazioni sempre più pericolose.

Appare peraltro indispensabile intervenire sul divieto di soggiorno, salvaguardando da un lato il diritto costituzionale di libera circolazione e di soggiorno riconosciuto al cittadino, e dall'altro il non meno importante interesse, sancito dalla Costituzione, delle popolazioni pacifiche e osservanti delle leggi ad essere protette, nei limiti del possibile e del lecito, dal rischio della diffusione della criminalità organizzata e dalle attività illegali.

La complessità e delicatezza del problema dei nessi tra le due contrapposte esigenze, entrambe di rilievo costituzionale, hanno portato alla formulazione di una piattaforma teorica di possibili linee di soluzione normativa.

L'esame della complessa e delicata problematica ha portato alle seguenti opzioni, tutte teoricamente praticabili:

1) soppressione dell'istituto del divieto di soggiorno, ovviamente nel presupposto verosimilmente corretto che tutte le esigenze di sicurezza e di prevenzione rimangono sufficientemente garantite dall'obbligo di soggiorno.

In quest'ottica tale misura, nella versione della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (e successive modificazioni), dovrebbe essere «riscritta» secondo il testo di cui al nuovo codice, per salvaguardare l'innegabile interesse di evitare le occasioni di ulteriori

reati, violenze e sopraffazioni nel luogo di residenza o di abituale dimora del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione;

2) modifica dell'istituto del divieto di soggiorno intesa a stabilire che durante il periodo di sorveglianza speciale o di vigore del vincolo processuale, la residenza deve essere comunque fissata nell'ambito della regione ove è ubicato il comune di dimora;

3) obbligo del giudice di imporre il divieto di soggiorno limitatamente al comune di residenza o a uno o più comuni vicini ovvero, in caso di assoluta necessità, alla provincia di dimora e ad un'altra provincia confinante.

La soluzione prospettata *sub* 2) è stata ritenuta quella che più e meglio delle altre garantisce, ad un tempo, il rapporto più economico ed equilibrato tra le contrapposte esigenze del diritto individuale di libera circolazione e di soggiorno e l'interesse delle popolazioni ad evitare le infiltrazioni della criminalità organizzata.

Si è reso conseguentemente necessario inquadrare l'istituto del divieto di soggiorno sul piano costituzionale: cioè stabilire se una simile misura tocchi la sola libertà di circolazione e soggiorno, prevista dall'articolo 16 della Costituzione, o si ripercuota sulla stessa libertà personale, di cui all'articolo 13.

Il problema presenta una notevole e palese rilievo di ordine pratico, giacché le garanzie rispettivamente volute dalla Costituzione sono ben diverse per intensità e per natura. Nell'un caso, quanto alla libertà di circolazione e soggiorno, s'impone soltanto riserva di legge (per di più relativa, secondo la più diffusa opinione dottrinale). Nell'altro caso, quanto alla libertà personale la riserva di legge assume invece un carattere assoluto: e ad essa si aggiunge la riserva di giurisdizione, che affida alla sola autorità giudiziaria le limitazioni della libertà medesima.

L'inquadramento nell'ambito dell'articolo 13 della Costituzione si rileva, per altro, come la soluzione preferibile.

Infatti la Corte costituzionale ha dato per pacifico - in linea di principio - che siano

destinate ad incidere sulla libertà personale, e dunque richiedano il medesimo regime delle «restrizioni» cui si accenna nell'articolo 13, tutte le misure le quali si risolvano «in una sorta di degradazione giuridica», peculiare di taluni individui, «appartenenti a categorie di persone che la legge considera socialmente pericolose»: il che si realizza, con piena evidenza, nell'ipotesi del divieto di soggiorno.

Con queste premesse, il presente disegno di legge ha non soltanto mantenuto ferma l'attuale competenza delle autorità giudiziarie, ma anzi l'ha rafforzata. Il comma aggiunto all'articolo 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (e successive modificazioni), dispone infatti che la persona sottoposta alla detta misura di prevenzione non debba allontanarsi dalla regione di residenza, fatto salvo il caso che l'autorità giudiziaria autorizzi l'allontanamento; e analogamente risulta dal comma inserito nell'articolo 233 del codice penale.

D'altra parte, il rimedio dell'autorizzazione vale a rendere meno restrittiva la misura stessa, escludendo l'eccessivo ed incondizionato rigore dei suoi effetti. Sotto questo profilo, dunque, la proposta disciplina è meno illiberale di quella vigente, tanto da determinare minori dubbi di legittimità costituzionale, rispetto a quelli che hanno investito l'intero sistema delle misure di prevenzione.

Giova ricordare, conclusivamente, come la Corte costituzionale non abbia mai condiviso obiezioni così radicali. In particolare modo, ancora di recente la Corte stessa ha negato che le misure in esame feriscano il principio di tassatività delle restrizioni gravanti sulla libertà personale; per riaffermare che in base alla legge il giudice deve soddisfare precise e dimostrate «esigenze di difesa sociale», a fronte dell'accertata «pericolosità» di determinati soggetti: senza di che sarebbero illegittimi, non disposti legislativi, ma i provvedimenti giurisdizionali che abusassero di quei precetti.

Oltre che politicamente opportune, le prospettate modifiche del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi sulle misure di prevenzione, nei confronti

delle persone pericolose, appaiono quindi conformi alla Costituzione.

Tutto ciò premesso sotto il profilo istituzionale e politico, al fine di evitare che l'istituzione del divieto di soggiorno, - che assume nel nostro ordinamento la figura di misura cautelare processuale, di misura di sicurezza e di misura di prevenzione, - agevoli il fenomeno dell'emigrazione della delinquenza organizzata nelle varie regioni, il presente disegno di legge propone di intervenire, nel settore del processo penale, in quello delle misure di prevenzione e in quello delle misure di sicurezza.

Per quanto riguarda il diritto processuale si propone l'inserimento di un apposito comma nell'articolo 283 del codice di procedura penale che prevede l'istituto, nella pratica analogo al divieto di soggiorno, del divieto di dimora. In virtù della modifica proposta quando si tratti dei delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), i tipici delitti di mafia o di delinquenza organizzata, il giudice nell'imporre il divieto di dimora prescrive altresì all'imputato di fissare la propria abitazione nella regione di residenza.

Tale prescrizione è prevista anche allorché l'imputato sia sottoposto o sia stato sottoposto ad una misura di prevenzione atteso che tale misura è sintomatica della pericolosità della persona.

Inoltre, poichè vi sono procedimenti in corso che proseguono con il rito vigente prima dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, - procedimenti che potrebbero dare luogo alla misura cautelare dell'obbligo di soggiorno, - si rende necessario prevedere l'applicabilità dell'articolo 283 del codice di procedura penale, quale riformulato dalla presente proposta, anche a tali procedimenti con l'apposito inserimento, della norma stessa, all'articolo 245 delle norme di attuazione del codice di procedura penale approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

Sempre nell'ambito delle misure di prevenzione legate al divieto di soggiorno si ricollega l'opportunità di prevedere l'obbligo di non allontanarsi dalla regione di

residenza modificando l'articolo 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quale risulta dalle successive modificazioni. L'autorità giudiziaria potrà autorizzare di volta in volta l'allontanamento solo quando ricorrono giustificati motivi.

Per rafforzare il divieto di allontanamento abusivo dalla regione di residenza quando è disposto il divieto di soggiorno, viene altresì proposto di estendere la punibilità a quest'ultima condotta, integrando l'articolo 5 della legge 31 maggio 1965, n. 575, che disciplina l'allontanamento abusivo dal comune di soggiorno obbligatorio.

Infine ai fini del perseguimento delle finalità del presente disegno di legge si è resa necessaria la modifica dell'obbligo di soggiorno quale previsto come misura di sicurezza del codice penale. Viene proposta la modifica dell'articolo 233 del codice penale per cui al decreto di divieto di soggiorno consegue l'obbligo di non allontanarsi dalla regione di residenza, salva sempre l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria che la rilascia quando ricorrono giustificati motivi.

È peraltro da evidenziare che l'articolo 24 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, ha regolamentato l'istituto del divieto di soggiorno a seguito della decisa presa di posizione delle regioni e, in particolare, della regione Veneto.

Peraltro la predetta norma sembra dettare una disciplina solo transitoria e temporanea dell'istituto, riferendosi alle persone che «alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono sottoposte alla sorveglianza speciale con divieto di soggiorno», mentre nulla prevede per le per-

sone che in futuro dovessero essere sottoposte alla misura di prevenzione del divieto di soggiorno.

Ciò a meno che l'articolo 20 del citato decreto-legge, che è norma a regime, non possa essere interpretato nel senso che la misura di prevenzione della «sorveglianza speciale» ricomprenda anche quella del divieto di soggiorno.

Pertanto, attesa la fragilità della suddetta formula interpretativa, sarebbe in ogni caso opportuno che il legislatore statale esplicasse la portata della normativa.

Inoltre, il suddetto articolo 24 disciplina l'istituto del divieto di soggiorno solo in quanto misura di prevenzione prevista dalla legislazione speciale, mentre nulla dispone in caso di irrogazione della stessa misura in base al codice e al codice di procedura penale, per cui si ritiene che il progetto di legge in esame sia tuttora attuale.

Da quanto precede consegue che il progetto di legge in esame è tuttora attuale, in quanto detta una disciplina che completa quella dettata dall'articolo 24 del decreto-legge n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203 del 1991.

In conclusione, la regione Veneto con il presente disegno di legge intende riproporre con la forza l'esigenza di garantire alla propria comunità il pieno rispetto del diritto alla libertà e alla sicurezza, salvaguardando a un tempo i delicatissimi e altrettanto intangibili profili delle garanzie personale dei cittadini.

Il presente disegno di legge è stato approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 20 novembre 1991, con 25 voti favorevoli e 7 astenuti su 32 presenti.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

1. All'articolo 283 del codice di procedura penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Quando si procede per i delitti di cui all'articolo 407, comma 2, lettera *a*), del codice di procedura penale ovvero si tratta di persona per la quale sia in corso o sia stata applicata una misura di prevenzione, con il provvedimento di cui al comma 1, il giudice prescrive altresì all'imputato di fissare la propria abitazione nella regione di residenza».

Art. 2.

1. Dopo la lettera *q*) del comma 2 dell'articolo 245 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è aggiunta la seguente:

«*r*) articolo 283, comma 7, del codice di procedura penale».

Art. 3.

1. Dopo l'ultimo comma dell'articolo 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni, è aggiunto il seguente:

«Quando è disposto il divieto di soggiorno è prescritto alla persona sottoposta alla misura di prevenzione di non allontanarsi dalla regione di residenza salva l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria quando sussistono giustificati motivi».

Art. 4.

1. L'articolo 5 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, è così modificato:

«L'allontanamento abusivo dal comune o dalla frazione del comune di soggiorno obbligatorio o dalla regione di residenza quando è disposto il divieto di soggiorno è punito con la reclusione da due a cinque anni; è consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza».

Art. 5.

1. Dopo il penultimo comma dell'articolo 233 del codice penale è inserito il seguente:

«Il divieto di soggiorno comporta l'obbligo di non allontanarsi dalla regione di residenza, salva l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria che la rilascia per giustificati motivi».