

(N. 163)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro dell'Interno**

(SCELBA)

di concerto col **Ministro di Grazia e Giustizia**

(GRASSI)

NELLA SEDUTA DEL 10 DICEMBRE 1948

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. — Le esigenze connesse con l'affermazione e con la garanzia dei fondamentali diritti di libertà civile che sono sanciti dalla Costituzione non potevano, nel quadro generale dell'adeguamento degli ordinamenti amministrativi dello Stato, non porre, in primo piano, la necessità di un vasto e profondo riesame delle norme contenute nel vigente testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ispirato talora, nei suoi istituti e nelle singole statuizioni, a criteri e finalità non conciliantisi con i principi che sono posti a base del nuovo ordinamento giuridico dello Stato.

È stato, pertanto, già elaborato, in rispondenza con i principi e le norme della Costituzione, un nuovo progetto di legge di pubblica sicurezza, che dovrà sostituire quello in vigore

e che il Governo presenterà quanto prima all'approvazione delle Camere.

Talune disposizioni contenute nel testo unico 18 giugno 1931, n. 773, si appalesano, peraltro, particolarmente ispirate a criteri e finalità proprie del cessato regime e risultano quindi in più diretto contrasto con i principi informatori della Costituzione o con particolari norme da questa sancite, talchè si rende indilazionabile, nel quadro della revisione della legislazione di pubblica sicurezza, la loro abrogazione o, in qualche caso, la totale trasformazione dei relativi istituti in aderenza ai precetti costituzionali ed alle esigenze del più rigoroso rispetto dei diritti di libertà dei cittadini.

A tali finalità si ispira l'unito schema di disegno di legge, col quale viene provveduto alla abrogazione degli articoli 2, 21 e 157, dei Capi III

e V del titolo VI, e dei titoli VIII e IX del testo unico surrichiamato, nonché delle corrispondenti disposizioni contenute nel relativo regolamento, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

L'articolo 2 del vigente testo unico conferisce, come noto, ai prefetti la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Di tale facoltà eccezionale non viene in effetti, fatto uso; la relativa statuizione contenuta nell'articolo predetto non può, tuttavia, non ritenersi in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione, portando potenzialmente a presupporre che l'azione di un organo di pubblica sicurezza possa svolgersi, sia pure in connessione con contingenze eccezionali, svincolata dall'osservanza della legge, che è garanzia insopprimibile dell'ordinato svolgimento della pubblica amministrazione e del libero esercizio dei diritti civili.

Parimenti abrogata deve essere la norma dell'articolo 21 del testo unico predetto, che, considerando come sediziosa l'esposizione di bandiere od emblemi che siano ritenuti simbolo di sovversione sociale e di rivolta o di vilipendio verso lo Stato, il Governo o l'autorità, nonché l'esposizione di distintivi di associazioni ravvisate faziose, si appalesa diretta espressione di un indirizzo e di una superata organizzazione politica autoritaria, che contrastano con le esigenze e con l'orientamento della vita democratica del Paese. È, d'altra parte, al riguardo da considerarsi che, ove, in ipotesi, venga commesso vilipendio od altra forma di offesa alle pubbliche istituzioni, che concreti gli estremi di un reato, soccorrono le relative disposizioni del Codice penale; onde non si giustifica, neppure sotto tale profilo, un'apposita statuizione nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

L'articolo 157 surrichiamato concerne il rimpatrio delle persone sospette e pericolose per l'ordine e la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità.

La facoltà degli organi di pubblica sicurezza di provvedere al rimpatrio delle persone suddette si appalesa, invero, ispirata, nelle finalità essenziali dell'istituto, ad esigenze che non potrebbero disconoscersi connesse con la sal-

vaguardia della sicurezza e dell'incolumità dei cittadini, consentendo di allontanare da determinate zone individui, la cui presenza risulti, in quelle zone medesime, pericolosa per la collettività.

Non può, invero, al riguardo non porsi mente che l'articolo 16 della Costituzione sancisce il diritto per ogni cittadino di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, ma in questa stessa norma viene previsto che con legge possono venire stabilite, in via generale, relative limitazioni che siano suggerite da motivi di sanità o di sicurezza. Ai fini dell'interpretazione da darsi a quest'ultima statuizione, che delimita il precetto generale, appaiono poi di significativo rilievo le precisazioni indicate, in sede di lavori preparatori della Costituzione, dal relatore onorevole Basso e dagli onorevoli Mastrojanni e Moro, che concordano nel chiarire che l'articolo predetto, nel prevedere che possono stabilirsi limitazioni alla libertà di circolazione e di soggiorno « per motivi di sicurezza », ha inteso di riconoscere « alle autorità di pubblica sicurezza la possibilità di rinviare al proprio domicilio, con foglio di via obbligatorio, le persone che siano dedite all'accattonaggio, alla prostituzione od al vagabondaggio », considerando pertanto come « forma essenziale di tutela della libertà dei cittadini quella di permettere alla polizia di restituire al loro domicilio ed ivi fissare le persone pericolose alla sicurezza pubblica » (prima Sottocommissione; Atti parlamentari, pagine 85 e 86).

Tale interpretazione autentica della predetta norma costituzionale porta, pertanto, a considerare che non siasi inteso col precetto statutario di precludere, sibbene di espressamente fare salva, con la norma indicativa contenuta nell'articolo, la potestà dell'autorità di pubblica sicurezza, riconosciuta del resto da quasi tutte le legislazioni, di adottare provvedimenti contingenti per il rimpatrio di persone pericolose per la sicurezza pubblica e per la pubblica morale.

L'ampiezza e l'indeterminatezza che dall'articolo 157 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza vengono conferite a tale provvedimento, non risultando posti sostanziali ed efficaci limiti alla relativa azione degli organi di polizia, postula, tuttavia, la proposta abro-

gazione dell'articolo predetto, non senza giustificare al riguardo la formulazione di una nuova disciplina, che, rigorosamente delimitando i provvedimenti di rimpatrio specie per quanto attiene alla categoria di persone nei cui riguardi possono essere adottati ed alle finalità e procedimenti relativi, costringa l'istituto entro i termini strettamente richiesti dalla azione di prevenzione contro la commissione di reati. Al che provvede, in più appropriata sede, il terzo comma dell'articolo 4 dello schema, subordinando e coordinando i provvedimenti di rimpatrio con le disposizioni relative alle misure di sicurezza da adottarsi nei riguardi di persone socialmente pericolose.

I Capi III e V del titolo VI del testo unico in esame concernono rispettivamente le norme relative all'ammonizione ed al confino di polizia.

Con decreto legislativo 10 dicembre 1944, n. 419, sono state, come noto, apportate già sostanziali modifiche ai due istituti, attesa l'avvertita necessità di eliminare dalle norme relative quelle maggiormente contrastanti con gli attuali indirizzi, fra cui le disposizioni ispirate a motivi di indole politica e quelle concernenti la composizione delle commissioni competenti ad emettere i provvedimenti. Il carattere dei due istituti, che, specie per l'applicazione che ne è stata fatta sotto il cessato regime, con precipue finalità di carattere politico, sono circondati da fondato discredito e diffidenza, e la loro palese inconciliabilità con il precetto dell'articolo 13 della Costituzione, che sancisce che ogni forma di restrizione della libertà personale non può essere disposta se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei casi e modi previsti dalla legge, inducono alla abrogazione delle norme relative, pur non potendosi, per altro lato, non porre mente che insopprimibili e fondamentali esigenze di difesa della collettività da persone socialmente pericolose, anche al di fuori degli specifici casi contemplati dal Codice penale, rendono necessario di conservare, con le più ampie garanzie e col rispetto dei principi sanciti nella Costituzione, la funzione di prevenzione contro i reati comuni, devolvendosi ogni determinazione alla autorità giudiziaria.

L'articolo 1 dello schema contempla, inoltre, l'abrogazione delle disposizioni contenute nel

titolo VIII del testo unico predetto, concernenti forme di controllo sulle associazioni, che, per le limitazioni che derivano all'esercizio di tale fondamentale diritto dei cittadini e per l'ampiezza delle facoltà di prevenzione e di repressione attribuite agli organi di polizia, non si conciliano con le norme sancite dall'articolo 18 della Costituzione, che prevede il diritto per i cittadini di associarsi liberamente senza autorizzazione per fini che non sono vietati ai singoli dalle leggi peali.

Il divieto di costituzione delle associazioni segrete, che è stabilito dall'articolo 18 della Costituzione, conferma, peraltro, che indicazioni sulla propria struttura possono essere richieste alle associazioni, poichè le autorità, per poter esercitare la loro funzione di vietare le associazioni dichiarate illegali dalla Costituzione, debbono necessariamente avere la facoltà di richiedere le informazioni opportune. Nello stesso articolo dello schema viene infine prevista l'abrogazione del titolo IX della legge di pubblica sicurezza, le cui norme contemplano funzioni e particolari poteri connessi con lo stato di guerra e con lo stato di pericolo pubblico, che non hanno oggi ragione di essere.

Nell'articolo 2 dello schema in esame viene disposta l'abrogazione delle norme contenute nell'articolo 18 del testo unico predetto, che, prescrivendo che sia dato preventivo avviso al questore di ogni riunione in luogo pubblico, aperto al pubblico o che comunque debba ritenersi non privato, non si conciliano con il precetto dell'articolo 17 della Costituzione, che esclude dall'obbligo di preavviso le riunioni che siano tenute « in luogo aperto al pubblico ».

In attuazione del principio stabilito nell'ultima parte della medesima disposizione costituzionale, ove è prescritto che per le riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, vengono, poi, previste nuove disposizioni, intese a stabilire le modalità di tale preavviso ai competenti organi di pubblica sicurezza, i quali, in aderenza alle norme costituzionali, potranno, per motivi di sicurezza o incolumità pubblica, vietare la riunione o prescrivere modalità di tempo o di luogo per la sua attuazione.

Con le disposizioni contenute nell'articolo 4 e seguenti dello schema, tenuto conto delle insopprimibili esigenze della prevenzione contro i reati e della necessità che sia posto un freno all'attività delle persone particolarmente pericolose per la sicurezza pubblica, viene attribuita all'autorità giudiziaria la facoltà di applicare alle persone suddette le misure di sicurezza della libertà vigilata e del divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una e più provincie, sempre che ricorrano gli estremi della pericolosità sociale e con la garanzia di un procedimento giurisdizionale rigorosamente stabilito e con opportuni rimedi di impugnativa.

Esclusa ogni forma di applicazione di misure di sicurezza da parte delle autorità di pubblica sicurezza, la funzione di prevenzione contro i reati — compito insostituibile nel quadro delle finalità e dell'azione della sicurezza pubblica — viene, pertanto, rigorosamente circoscritta, in opportuna coordinazione con le misure di sicurezza disposte dal Codice penale e con le più rigorose garanzie giurisdizionali. Nell'articolo 4 dello schema vengono, di conseguenza, indicati i casi in cui può essere applicata la misura di sicurezza, mentre, con gli articoli seguenti, viene attribuita al tribunale, nella cui circoscrizione si trova l'interessato, la competenza di applicare i provvedi-

menti, disciplinandosi, con dettagliate norme, il procedimento ed i rimedi relativi.

La prevista assimilazione delle misure di sicurezza suddette con quelle stabilite dal Codice penale trova il suo fondamento nella considerazione che così le une, come le altre si basano sull'unico presupposto della pericolosità sociale; il sistema e la disciplina previsti mirano esclusivamente ad attuare idonei mezzi di prevenzione contro i reati comuni, con le più ampie garanzie giurisdizionali. Nel progetto le suddette misure di sicurezza vengono limitate alle due suaccennate, esclusa quindi qualsiasi misura di carattere detentivo fra quelle previste dal codice penale, in modo da circoscrivere, in aderenza ai principi ed agli orientamenti della Costituzione, l'applicazione dei provvedimenti relativi da parte dell'autorità giudiziaria nei più ristretti limiti consentiti dalle esigenze della difesa della collettività dall'attività di persone socialmente pericolose.

L'articolo 8, infine, prevede, con norma di carattere transitorio, che avverso i provvedimenti già adottati ai termini dei Capi III e V del Titolo VI della legge di pubblica sicurezza è dato ricorso, da parte degli interessati, al tribunale nella cui giurisdizione risiedevano all'atto dell'applicazione del provvedimento, con ogni più ampia garanzia di difesa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Sono abrogati gli articoli 2, 21 e 157, i capi III e V del titolo VI ed i titoli VIII e IX del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nonchè le corrispondenti disposizioni contenute nel relativo regolamento, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

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 all'ufficio locale di pubblica sicurezza; se alla riunione sono convocate persone che provengono da più comuni della stessa provincia, l'avviso deve essere dato al questore almeno cinque giorni prima; se alla riunione sono convocate persone che provengono da comuni appartenenti a più provincie, l'avviso deve essere dato almeno dieci giorni prima.

Con provvedimento motivato, da notificare a chi ha dato il preavviso, il questore od il dirigente dell'ufficio locale di pubblica sicurezza può, per motivi di sicurezza o di incolumità pubblica, vietare la riunione o prescrivere modalità di tempo o di luogo per la sua attuazione.

Qualora la riunione abbia luogo senza che sia stato dato preavviso o nonostante il divieto o senza osservare le prescrizioni stabilite dalla autorità, può esserne ordinato lo scioglimento.

A coloro che promuovano, organizzino o dirigano riunioni che abbiano luogo nonostante il divieto o senza l'osservanza delle prescrizioni stabilite dall'autorità o vi prendano la parola può essere applicata, anche congiuntamente all'ammenda prevista dall'articolo 17, la pena dell'arresto fino ad un anno ».

Art. 3.

L'autorità di pubblica sicurezza può diffidare gli oziosi, i vagabondi abituali validi al lavoro, coloro che, per la condotta ed il tenore

di vita, debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con proventi di reati e coloro che, essendo stati condannati per delitti punibili con la reclusione nel massimo non inferiore a tre anni, diano, per successive manifestazioni, fondato motivo di ritenere che siano portati a delinquere.

A coloro che si trovano nelle condizioni indicate nel comma precedente l'autorità di pubblica sicurezza ingiunge di cambiare tenore di vita entro un congruo termine, con l'avvertenza che, in caso contrario, possono essere denunciati all'autorità giudiziaria per l'applicazione di una delle misure di sicurezza indicate nell'articolo 4. Alla denuncia provvede il questore; essa deve essere motivata.

Qualora, nei casi indicati nel primo comma, 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, può disporre il rimpatrio con foglio di via obbligatorio o, secondo le circostanze, per traduzione.

Art. 4.

Alle persone indicate nell'articolo precedente che risultano socialmente pericolose possono essere applicate, anche congiuntamente, nei modi stabiliti negli articoli seguenti, le misure di sicurezza della libertà vigilata e del divieto di soggiorno in uno o più comuni od in una o più provincie, previste dal codice penale.

Le predette misure di sicurezza sono promosse dal pubblico ministero ed applicate dal tribunale nella cui circoscrizione si trova la persona denunciata.

Il presidente del tribunale può, per gli accertamenti da compiere fuori del comune in cui ha sede il tribunale, delegare il pretore del luogo.

Art. 5.

Prima di provvedere, il presidente del tribunale ordina la comparizione del denunciato. L'ordine di comparizione deve contenere gli

elementi essenziali della denuncia e fissare il termine, che non può essere inferiore a tre giorni.

Il procedimento si svolge in camera di consiglio e vi interviene il pubblico ministero.

Se il denunciato non si presenta o non giustifica la mancata comparizione, può esserne ordinato l'accompagnamento per mezzo della forza pubblica o provvedersi in sua assenza.

Il denunciato può avvalersi di tutti i mezzi di difesa, produrre prove e farsi assistere da un difensore.

Art. 6.

Il tribunale, se ravvisa le condizioni per l'applicazione di una delle misure di sicurezza previste dall'articolo 4, provvede con decreto motivato, da comunicarsi all'autorità di pubblica sicurezza ed all'interessato; altrimenti emette dichiarazione di non luogo a provvedere.

Contro le pronuncie adottate a norma del comma precedente il pubblico ministero e l'interessato possono presentare ricorso, nel termine di dieci giorni, alla corte d'appello competente per territorio. L'interessato può proporre ricorso anche per mezzo di procuratore speciale e può farsi assistere da un difensore.

La corte d'appello decide in camera di consiglio con decreto motivato, sentito il pubblico ministero. Il presidente fissa il giorno per la decisione con decreto da notificarsi all'interessato almeno dieci giorni prima. Se la corte ritiene necessaria la presenza dell'interessato, ne ordina la comparizione e si applicano le disposizioni dell'articolo precedente.

Avverso la decisione della corte d'appello è ammesso ricorso per cassazione entro trenta giorni dalla data della notifica. La corte di

cassazione decide in camera di consiglio con decreto motivato, sentito il pubblico ministero.

Art. 7.

Su istanza dell'interessato o su proposta del questore od anche d'ufficio, l'autorità giudiziaria che ha applicata una delle misure di sicurezza previste dall'articolo 4 può revocarla in ogni tempo, quando siano cessate le condizioni di pericolosità per le quali fu applicata, limitare il periodo della relativa durata e, qualora si tratti di libertà vigilata, modificarne le prescrizioni.

L'autorità di pubblica sicurezza cura l'esecuzione delle misure di sicurezza previste dalla presente legge.

Nel caso di inosservanza delle misure di sicurezza si applicano le disposizioni degli articoli 214, 231 e 233 del codice penale.

Per quanto non diversamente disposto dalla presente legge, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del codice penale in materia di misure di sicurezza.

Art. 8.

Avverso i provvedimenti già adottati a termini delle norme previste dai capi III e V del titolo VI del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è ammesso ricorso, entro il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, al tribunale nella cui giurisdizione risiedeva l'interessato all'atto dell'applicazione del provvedimento; sono applicabili le disposizioni dell'articolo 5.

L'interessato può avvalersi di tutti i mezzi di difesa, produrre prove e nominare un difensore.

Il ricorso non ha effetto sospensivo.