

CAMERA DEI DEPUTATI N. 876

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ALAGNA, ANDÒ, BUFFONI, CAPPIELLO, AMODEO,
PRINCIPE, ZAVETTIERI, MUNDO, TESTA ANTONIO,
FERRARINI, MANCINI GIACOMO, COLUCCI, CRISTONI**

Presentata il 16 luglio 1987

Abolizione del soggiorno obbligato e della diffida

ONOREVOLI COLLEGHI! — I proponenti sono convinti che, nel più vasto quadro della revisione delle misure di prevenzione, sia venuto il momento di procedere alla soppressione dell'istituto del soggiorno obbligato e, conseguentemente, all'abrogazione di tutte le norme che attualmente lo prevedono e lo regolano. Ci sono, infatti, istituti giuridici e leggi che, nati sotto i migliori auspici e produttivi di effetti nella situazione data, finiscono per diventare superati e, talora, controproducenti a seguito del modificarsi della situazione generale e delle condizioni socio-economiche generali e particolari. Ciò perché gli istituti giuridici essendo, talora, strumenti rigidi, mal si adattano alla dinamica ed alta fluidità che caratterizza, con un'accelerazione sempre più accentuata, i rapporti econo-

mico-sociali della nostra convivenza nazionale, specialmente nel corso dell'ultimo decennio.

Sembra opportuno, per uscire dalle generiche affermazioni, riassumere brevemente i termini della questione.

Il *corpus* normativo fondamentale delle misure di prevenzione è rappresentato dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, concepita nel rigoroso rispetto applicativo delle direttive contenute nella nota decisione n. 2 del 1956 della Corte costituzionale la quale aveva stabilito l'ambito di compatibilità tra norme limitative della libertà personale per ragioni « di sicurezza » ed il principio dell'inviolabilità della libertà personale quanto a circolazione e soggiorno nel territorio nazionale sancito dall'articolo 16 della Costituzione.

Secondo la legge n. 1423 del 1956 le misure di prevenzione sono: la diffida, il rimpatrio obbligato, la sorveglianza speciale nella località di residenza, la sorveglianza speciale con divieto di soggiorno in uno o più comuni e l'obbligo di soggiorno in un determinato comune.

L'originario impianto della legge n. 1423 è rimasto sostanzialmente immutato per quanto attiene alla tipologia delle misure di prevenzione, mentre è stato ripetutamente innovato in ordine all'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione.

Particolare importanza a questo riguardo ha la legge 31 maggio 1965, n. 575, nota come legge-antimafia, per avere (insieme alla previsione di altre misure di natura cautelare) esteso in modo specifico l'applicazione delle misure di prevenzione « agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose ».

Con le successive modifiche legislative rappresentate dalle leggi n. 1167 del 1967, n. 497 del 1974, e, soprattutto, dalla legge 22 maggio 1975, n. 152, l'applicazione delle misure di sicurezza nei confronti di persone « indiziate di appartenere ad associazioni mafiose » assumeva il seguente ventaglio:

a) la diffida, affidata alla competenza del questore;

b) il rimpatrio, disposto con provvedimento motivato del questore;

c) la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, disposta dal tribunale su proposta del questore o del pubblico ministero;

d) la sorveglianza speciale, con divieto di soggiorno in uno o più comuni, in una o più province;

e) la sorveglianza speciale, con l'obbligo di soggiorno in un determinato comune.

I provvedimenti di sorveglianza speciale con divieto o con l'obbligo di soggiorno sono integrati da misure relative alla sospensione provvisoria dell'amministrazione dei beni e da una serie di misure amministrative cautelari.

Questo complesso di norme sulle misure di prevenzione è stato oggetto di esame da parte di molti studiosi e giuristi, nonché da parte della Commissione d'inchiesta sulla mafia in Sicilia (legge 20 dicembre 1962, n. 1720). In particolare, sulla « sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno » la Commissione d'inchiesta, dopo aver osservato che l'eccezionalità della misura mal si concilia con l'applicazione troppo generalizzata della stessa, rilevava come, anche in relazione alla non sempre oculata scelta della località, il soggiorno obbligato abbia dato luogo « ad una vera e propria proliferazione della mafia ed alla sua ramificazione in alcune regioni dell'Italia continentale » (cfr. Servizio studi - Camera n. 131 del maggio 1982, pagina 98).

Analoghe riserve e critiche, anche per l'implicito richiamo al vecchio « confino di polizia », dell'istituto del soggiorno obbligato, sono state espresse da studiosi della materia.

Importanti, ai fini di un riferimento per l'odierna proposta di legge, ci sembrano gli incontri di studio promossi nel 1978 dal Consiglio superiore della magistratura e tutta la serie di altre analoghe iniziative che, sotto la spinta dell'onda impetuosa e sanguinaria di fatti di delinquenza mafiosa, hanno portato al varo della legge 13 settembre 1982, n. 646 (successivamente modificata dalle leggi n. 726 del 1982 e n. 936 del 1982) meglio nota come « legge La Torre ». I lavori preparatori e la discussione generale che precedette l'approvazione contengono alcuni riferimenti alla misura del soggiorno obbligato che portarono alla stesura dell'articolo 10 della legge n. 646 modificativo dell'articolo 3 della legge Reale (n. 152 del 1975).

Infatti, se l'interrogativo postosi in allora circa la possibile abrogazione del soggiorno obbligato non trovò risposta stante la relativa marginalità dell'argomento nel contesto di una legge di ben più vasta portata e di assoluta urgenza, tuttavia la modifica apportata non è di scarso significato. Infatti, l'articolo 10 della legge La Torre innova nel senso che

la misura del soggiorno obbligato viene applicata « quando le altre misure di prevenzione sono ritenute inidonee » e che ai fini del soggiorno obbligato possono essere presi in considerazione solo « comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti ».

Così riassunti i termini del problema sotto il profilo tecnico-legislativo e costituzionale, la proposta di legge che segue trova la sua ragione d'essere essenzialmente sul terreno politico o, meglio, sul terreno dell'esame di politica criminale alla luce di quanto l'esperienza ha fatto emergere nel corso degli ultimi anni.

Gli enormi progressi nel campo delle comunicazioni stradali, aeree, telefoniche messe a disposizione di chiunque dalle strutture pubbliche e private, hanno reso impossibile il raggiungimento dello scopo cui tende il soggiorno obbligato: l'isolamento ed il controllo sul soggetto ritenuto pericoloso. Nel contempo anche le località scelte come luogo di soggiorno, a causa della estrema mobilità delle persone sul territorio nazionale derivante dalla dinamica socio-economica della nostra attuale società, hanno perduto il loro carattere di « aree facilmente controllabili » facendo così venir meno il secondo elemento posto a fondamento della particolare misura.

In queste condizioni la conclusione è presto detta: il soggiorno obbligato non solo non raggiunge lo scopo di isolare e controllare il soggetto sospetto, ma, anzi, provoca l'effetto contrario consistente nella espansione del contagio.

Supportano questa conclusione le ormai innumerevoli delibere dei consigli comunali di tutta Italia che protestano contro l'invio di soggiornanti e reclamano l'abolizione della misura.

Non si tratta affatto di una richiesta « razzista », come da qualche parte si è talora insinuato. Tanto più che, a prova dell'infondatezza dell'accusa, sta il fatto che contro il soggiorno obbligato si pronunciano non solo i consigli comunali del

nord, ma anche quelli del centro e del sud.

Invero la misura del soggiorno obbligato nell'Italia del quasi 1990 non ha più senso alcuno e, anzi, è produttiva di effetti deleteri. Meglio, molto meglio, intensificare e potenziare l'uso degli altri strumenti di prevenzione e di sicurezza, quali i controlli patrimoniali, le cautele amministrative e, soprattutto, la sorveglianza speciale nelle stesse località di residenza. Ancor più altra misura di prevenzione alla quale oggi non si può assolutamente attribuire efficacia alcuna, semmai solo ripercussioni negative all'interno della nostra organizzazione sociale, è la diffida.

Esistono, infatti, persone che, in relazione ad un moderno concetto di pericolosità, non costituiscono una minaccia sociale ma nei confronti delle quali la misura delle diffida opera in termini assolutamente negativi, stigmatizzanti ed emarginanti. Tale provvedimento, oltretutto, opera in maniera esattamente antitetica alle ragioni di recupero sociale che dovrebbero presiedere all'intero sistema della giustizia nel nostro paese impedendo, all'individuo diffidato, di ottenere la patente di guida, la licenza e così via: avviene così che la persona diffidata ed in tali difficoltà, viene inevitabilmente rifiutata e quindi sospinta nelle braccia delle organizzazioni criminali. Casi del genere in Sicilia ed in Calabria sono all'ordine del giorno: per cui persone diffidate ed emarginate non hanno possibilità di sopravvivenza alcuna se non continuando a delinquere. Una situazione assurda, una situazione da rimuovere immediatamente.

Mentre si auspica che il Parlamento riveda globalmente tutta la tematica amministrativa, giurisdizionale e legislativa della prevenzione, con la presente proposta di legge si chiede la soppressione delle misure del soggiorno obbligato e della diffida, con l'abrogazione di tutte le norme che le prevedono e le regolano.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Le misure di prevenzione denominate obbligo di soggiorno in un determinato comune e diffida sono abolite.

2. Tutte le norme che le prevedono e che le regolano e tutte quelle comunque incompatibili col comma 1 sono abrogate.