(N. 35)

SENATO DELLA REPUBBLICA

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore **PICCHIOTTI**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA L' 8 SETTEMBRE 1953

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

ONOREVOLI SENATORI. — Dopo sei anni dalla entrata in vigore della Costituzione, dopo che il Ministro dell'interno onorevole Scelba, presentò nella seduta del 10 dicembre 1948 un disegno di legge riguardante le modifiche al testo unico della legge di pubblica sicurezza, dopo che il senatore Merlin comunicò alla Presidenza il 14 dicembre 1948 la sua relazione e dopo che il Senato nelle tornate del 16 e 17 dicembre 1948 ebbe approvate alcune modifiche di detta legge, è davvero umiliante dover constatare come ancora oggi essa sia osservata e conservata.

Non è senza significato e senza utilità ricomporre nel tempo le vicende ed i punti salienti, oggetto già di discussione e di unanime decisione. Diceva e riconosceva fino da allora il Ministro dell'interno come il testo unico di pubblica sicurezza era ispirato, nei suoi istituti e nelle singole statuizioni, a criteri, finalità non conciliantisi con i princìpi che sono posti a base del nuovo ordinamento giuridico dello Stato.

Il Ministro dell'interno di quel tempo assicurava che era stato già elaborato in rispondenza coi princìpi e le norme della Costituzione un nuovo progetto di legge di pubblica sicurezza che doveva sostituire quello in vigore e che il Governo l'avrebbe presentato senza indugio all'approvazione della Camera. Riconosceva che talune disposizioni della legge di pubblica sicurezza risultavano in più diretto contrasto con i princìpi informatori della Costituzione e che si rendeva indilazionabile 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.*

Con il disegno di legge ministeriale si provvedeva all'abrogazione degli articoli 2, 21, 157 (rimpatrio) dei capi III (ammonizione) e V (del confino di polizia) del titolo VI e dei titoli VIII (associazione) e IX (stato di pericolo pubblico e stato di guerra) e delle corrispondenti disposizioni contenute nel relativo rego-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1200)

lamento approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

Il relatore onorevole Merlin ricordò che già nella seduta del 25 ottobre 1948 durante la discussione del bilancio del Ministero dell'interno era stato presentato un ordine del giorno firmato dai senatori Gasparotto, Ruini ed altri con il quale si domandava la revisione della legge di pubblica sicurezza per far si che questa fosse in armonia con le norme della nuova Costituzione. Analogo ordine del giorno fu presentato dai senatori Berlinguer, Grisolia ed altri.

Commentava il relatore Merlin:

« È da tutti riconosciuto che questa legge creata nel clima del nefasto regime fascista contiene molte disposizioni che non sono più tollerabili di fronte alle libertà civili che la nuova Carta costituzionale riconosce a tutti i cittadini. Ricordava che l'onorevole Scelba aveva promesso di presentare entro il 31 dicembre 1948 un progetto per un nuovo testo di legge di pubblica sicurezza e che intanto aveva dato disposizioni perchè le vecchie norme venissero applicate con moderazione, intonate alla nuova situazione ed al nuovo clima politico.

In data 26 ottobre 1948 il senatore Scoccimarro ed il compianto senatore Veroni, rompendo gli indugi, e tenendo conto del tempo non indifferente richiesto per una riforma integrale della legge, fecero una loro proposta contenuta in un solo articolo che riproduciamo qui a migliore intelligenza dei colleghi.

« Sono abrogati l'articolo 19 legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383 e gli articoli 2, 18, 21, 113, 157 nonchè i capi III e V del titolo VI, il titolo VIII ed il titolo IX del testo unico della legge di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 6 marzo 1940, n. 1773.

Sono altresì abrogate le corrispondenti disposizioni contenute nel regolamento per la esecuzione del testo unico della legge di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 6 marzo 1940, n. 635.

È richiamato in vigore l'articolo 3 del regio decreto 4 febbraio 1915, articolo 148.

Dopo un'ampia ed esauriente discussione la 1ª Commissione votava alla unanimità il seguente ordine del giorno.

« La 1ª Commissione del Senato della Repubblica (Affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno), ritenuta l'urgenza che la legge di pubblica sicurezza venga senza ulteriori ritardi adeguata alle norme costituzionali afferma che nel frattempo non possono essere applicate le norme delle vigenti leggi di pubblica sicurezza contrarie alla Costituzione, all'uopo emanando le opportune istruzioni, prende atto dell'impegno del Ministero dell'interno di presentare al Senato entro il 1° dicembre p. v. il nuovo progetto di legge e tenuto presente il progetto Scoccimarro riafferma la necessità dello stralcio della materia corrispondente a tale progetto di legge e da mandato al Presidente perchè disponga per il suo più rapido esame e la presentazione all'assemblea ».

Fu presentato l'ordine del giorno all'onorevole Scelba il quale aderì prontamente al voto della Commissione ed il 10 dicembre presentò un suo disegno di legge portante modifiche alle disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e presentò un altro disegno di legge portante abrogazioni dell'articolo 19 della legge comunale e provinciale.

Sembrava che, in attesa del nuovo progetto preannunziato per il 31 dicembre 1948, almeno queste disposizioni contrastanti apertamente con le norme della Costituzione fossero definitivamente abrogate, quando invece il disegno di legge dormiva il sonno profondo negli uffici della Camera fino alla tornata del 7 marzo 1950.

Qui si affrontò la discussione generale che non fu fatta in Senato dove essa fu limitata al merito dei singoli articoli. Si postulò la riforma integrale della legge.

Si disse che non solo l'onorevole Scelba aveva riconosciuto lo stridente contrasto di alcune disposizioni con la Costituzione, ma l'onorevole De Gasperi il 15 dicembre 1948, affermò che il nuovo testo della legge di pubblica sicurezza era già quasi completato.

Fu nominata anche alla Camera una Sottocommissione della quale fece parte l'onorevole Spataro il quale assicurò che entro la prima settimana del maggio 1950 il disegno di legge sarebbe stato presentato al Parlamento. La discussione alla Camera fu accesa ed impegnò alcune sedute del marzo 1950.

Il Governo apportò allora tali emendamenti al suo testo che, secondo il pensiero di alcuni Parlamentari, ed in specie del Gruppo socialista, alteravano profondamente la sostanza degli articoli da sopprimere.

Il disegno di legge tornò alla Commissione nel 1950 per un più approfondito esame e non se n'è saputo più nulla. Con l'avvento della nuova legislazione occorre che il tema sia ripreso. Non è possibile che la libertà dei cittadini sia ancora alla mercè del primo interprete di una legge ideata nata e cresciuta in clima fascista. Già studi innumerevoli sono stati fatti sull'efficacia abrogativa delle disposizioni costituzionali, sui rapporti della costituzione con le leggi anteriori, sulle validità ed invalidità di leggi anteriori alla costituzione.

La Giurisprudenza è stata contraddittoria oscillante e perplessa.

È mai possibile che in attesa, non sappiamo di quali eventi, un paese di tradizione giuridica così luminosa come la nostra possa tollerare che vi siano disposizioni così antitetiche in una materia delicata ed importante qual'è la difesa della libertà di pensiero, di parola, di riunione e di ogni altro mezzo di diffusione? Si è detto, e giustamente, che ciò che serve a definire la fisionomia di un regime o di un Governo è certo la legge di Polizia.

Tale il Governo tale la sua legge di Polizia.

Sarebbe curioso conoscere quali studi furono fatti e quali riforme arrecate dalla Commissione di studi annunziata fin dal 1948 dall'onorevole Scelba. Ad ogni modo legge di pubblica sicurezza e testo unico sono ancora vivi e verdi. E sì che i commenti dei trattatisti e degli esegeti di questa legge suonano tutti di condanna e di ripudio. Eccone alcuni che dimostrano la difficoltà e l'ambiguità nella interpretazione della legge rilasciata al gusto e alla predilezione del consultatore.

Là dove la legge di pubblica sicurezza contiene norme e denominazioni che non possono essere più in vigore dopo la caduta del fascismo, si è creduto non apportare alcuna variante alla dizione originale, lasciando (sic!) al buon senso del consultatore di interpretare il testo in relazione alla modificata situazione.

Nel commento a cura del Garrone giudice del Tribunale di Torino con la prefazione del professore Ernesto Battaglini così si scrive: « È appena il caso di avvertire che l'annotato testo unico nonostante le modificazioni alle leggi precedenti appare in numerose norme in stridente contrasto con i princìpi della nuova legislatura, princìpi che trovano la loro consacrazione nelle regole della costituzione della Repubblica italiana; cosicchè universalmente sentita appare l'esigenza di una riforma legislativa in materia. Gli ampi richiami giurisdizionali (che il commentatore ha riportato per ogni singola disposizione) serviranno del resto a mettere in luce il faticoso travaglio dell'interprete continuamente indotto e costretto a chiedersi se e quali disposizioni si debbano intendere abrogate e quali in vigore.

E nel codice amministrativo del professore Zanobini si ripete lo stesso concetto scrivendo: « il testo che riportiamo è forse quello che contiene il maggior numero di disposizioni in contrasto coi princìpi della nuova legislazione. Solo l'interprete tenendo conto soprattutto dei princìpi espressi nella Costituzione, può decidere quali di tali disposizioni si debbano intendere abrogate e quali in vigore. Purtroppo il buon senso di coloro che debbono interpretare le disposizioni in contrasto con la Costituzione l'abbiamo largamente sperimentato.

Per essi pare che non vi sia che una sola norma da applicare; quella della legge di pubblica sicurezza. Ora noi proponiamo che sia abrogato l'articolo 2 che (come bene scriveva il senatore Merlin nella sua relazione) concedeva al Prefetto amplissime ed incontrollate facoltà per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica sia pure con la limitazione più apparente che reale del caso di urgenza e della grave necessità pubblica.

Questa disposizione (commentava sempre l'onorevole Merlin) tramutava ogni Prefetto in un piccolo dittatore che invece di obbedire soltanto alla legge uguale per tutti i cittadini, era a sua volta schiavo di mutabili capricci dei vari gerarchi locali.

L'articolo 18 della legge di pubblica sicurezza deve essere abrogato perchè la dizione dell'articolo 17 della Costituzione è cristallina ed inequivoca.

Le Corti di merito si sono quasi all'unanimità espresse sul contenuto precettivo della norma della Costituzione all'articolo 17.

Il contrasto fra l'articolo 18 del testo unico e l'articolo 17 della Costituzione deve cessare. Nè può essere tollerata la incompatibilità evidente e stridente tra la disposizione dell'articolo 21 della Costituzione e quella dell'articolo 113 della legge di pubblica sicurezza.

L'articolo 21 della Costituzione in maniera definitiva recita: « tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con le parole, con lo scritto e con ogni mezzo di diffusione ».

L'articolo 113, pubblica sicurezza, vieta senza la licenza delle autorità locali di pubblica sicurezza la distribuzione o messa in circolazione in luogo pubblico o aperto al pubblico degli scritti o disegni. Maggior contrasto non potrebbe concepirsi nella valutazione di una stessa realtà obbiettiva.

L'osservanza dell'una porta all'annullamento automatico dell'altra disposizione: e la norma da annullarsi non può essere che quella dell'articolo 113 pubblica sicurezza; che impone condizioni che la Costituzione chiaramente non contempla. La questione va risolta non solamente coi concetti giuridici ma con intuito politico.

Nè si opponga che la disposizione di pubblica sicurezza di fronte al preciso disposto della Costituzione è caduta in disuso.

Si ha invece più che la sensazione la prova che l'autorità di pubblica sicurezza si dedichi con maggiore solerzia alla caccia dei diffusori di scritti o disegni.

Si dice argutamente che la pretesa violazione dell'articolo 113 è divenuta il reato di moda in una Repubblica fondata sulla libertà del cittadino. È naturale che gli italiani si domandino: la Costituzione è stata proclamata per regolare i rapporti tra i cittadini italiani o per amena lettura degli abitanti del pianeta Marte?

Sarà utile ricordare come uno dei nostri più valenti Magistrati, il presidente Ugo Aloisi, abbia commentato la decisone a sezioni unite della Cassazione 15 aprile 1950, presidente Mangini, che stabiliva il carattere non precettivo dell'articolo 21 della Costituzione. Egli giustamente osserva: « La sentenza che annotiamo segna un passo indietro. E ricordava che poco prima una sentenza della Corte di cassazione 17 gennaio 1950 aveva affermato la massima contraria. Commentando l'articolo 21 della Costituzione scriveva: « È da considerare la dizione usata dall'articolo 21 come la più esplicita che si possa immaginare contenente il divieto espresso di soggezione della Stampa ad autorizzazione. Il primo comma dell'articolo 21 afferma la libertà di pensiero anche soprattutto per mezzo della Stampa; il secondo comma concreta questo dettato di massima *prescrivendone esplicitamente ed incondizionatamente la incompatibilità con qualsiasi forma di autorizzazione e di censura* ».

A queste logiche e sagge considerazioni potremo aggiungere che quando la carta fondamentale sancisce il diritto a manifestare il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione, tale principio non può essere vulnerato da una legge speciale anteriore di 20 e più anni alla Costituzione che si è formata in un clima e regime politico contrario alla libertà. Deve essere abrogato l'articolo 157 perchè con la sua ampiezza e con la sua indeterminatezza è in netto contrasto con l'articolo 16 della Costituzione.

E sull'abrogazione dei capi III e V del titolo VI ed i titoli VIII e IX del testo unico della legge di pubblica sicurezza riguardante l'ammonizione, il confino di polizia, le associazioni, gli enti ed istituti e lo stato di pericolo pubblico e stato di guerra, non vi è mai stata discussione perchè criteri accettati e dal Ministro e dal Relatore e dalla Commissione di giustizia. Non è possibile che uno Stato che si proclama assertore di democrazia possa lasciare in vigore disposizioni che violano così apertamente la libertà dei cittadini. Se volessimo essere aderenti al nuovo clima politico sorto dalle rovine per virtù del nostro popolo dovremo abrogare interamente questo disgraziato relitto del passato, ma intanto se non vogliamo che le parole libertà e democrazia siano espressioni senza significato o recipienti buoni per tutti i gusti e per tutti gli usi, è necessario sopprimere quelle disposizioni che più palesemente offendono le libertà conquistate con tanto sacrificio e tanto sangue.

Vi si chiede di approvare l'articolo unico già formulato col disegno di legge Veroni e Scoccimarro.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Articolo unico.

Sono abrogati l'articolo 19 della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, e gli articoli 2, 18, 21, 113, 157 nonchè i capi 3° e 4° del titolo VI, il titolo VIII ed il titolo IX del testo unico della legge di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

Sono altresì abrogate le corrispondenti disposizioni contenute nel regolamento per la esecuzione del testo unico della legge di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 6 marzo 1940, n. 635.

È richiamato in vigore l'articolo 3 regio decreto 4 febbraio 1915, n. 145.