

(N. 133)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori SCOCCIMARRO, VERONI, PERTINI, LUSSU, MOLÈ Enrico, VENDITTI, GASPAROTTO, PONTREMOLI, BOCCONI, ZANARDI, BOERI e REALE Vito

Comunicata alla Presidenza il 26 ottobre 1948

Coordinamento delle norme della legge comunale e provinciale  
e delle leggi di pubblica sicurezza con le norme della Costituzione.

ONOREVOLI SENATORI. — È oggetto ormai di comune esperienza, che il contrasto tra vecchie leggi che disciplinano determinate materie, e i corrispondenti principi e norme che su le materie stesse sono scritte nel testo della Costituzione, diviene ogni giorno più stridente e intollerabile.

Tra queste materie sono in primissima linea quelle regolate dalla legge di pubblica sicurezza (regio decreto 18 giugno 1931, n. 773) e relativo regolamento, e da talune norme della legge comunale e provinciale (3 marzo 1934, n. 383): le prime, perchè attengono alla estrinsecazione di fondamentali diritti di libertà civile, diritti che vengono in molti articoli della legge predetta misconosciuti e calpestati; le seconde, perchè concernono la disciplina delle autonomie locali.

Quanto alla legge di Pubblica sicurezza, è noto che da parte del Governo è stato più volte accennato alla esistenza di un progetto ministeriale che dovrà essere presentato alle Camere. Ma il fatto è che la Commissione

istituita a tale scopo fu nominata fin dal 1945, e i suoi lavori non sono stati ancora resi noti, e sono comunque sconosciuti alle Assemblee legislative.

In attesa che il Governo, anche secondo gli impegni recentemente assunti innanzi a questa Assemblea, presenti al più presto tale progetto, nonchè quello relativo ai Comuni e alle Provincie, appare indilazionabile che il Parlamento dichiarì espressamente l'abrogazione di taluni articoli contenuti nelle leggi predette, vale a dire di quelle disposizioni le quali portano nella propria lettera e nel proprio spirito più profondamente impresso il marchio del regime fascista che ad esse diede vita.

Non già che possa sorgere dubbio, in linea di giusta interpretazione giuridica, che tali articoli abbiano ancora valore, chè la loro abrogazione implicita discende inevitabilmente dalle opposte norme contenute nella Costituzione, e a tal riguardo si è espressamente pronunciata la Suprema Corte di cassazione a sezioni unite nella sentenza del

7 febbraio 1948, ed in eguale avviso è andato il Consiglio di Stato - Sezioni giurisdizionali - in recenti decisioni.

Questi alti consessi hanno infatti ritenuto che nella Carta Costituzionale, accanto a dichiarazioni di principio ed a norme di carattere programmatico, esistono disposizioni che hanno vero e proprio carattere di precetto legislativo di immediata attuazione, e ciò particolarmente laddove si tutelano diritti di libertà civile. In base a tale interpretazione il Consiglio di Stato (decisione 25 giugno 1948, Sezione IV) ha ritenuto, ad esempio, già abrogate le disposizioni di legge in contrasto con l'articolo 113 della Costituzione.

Nel campo di tali norme di carattere precettivo e di immediata attuazione non vi è dubbio che rientrano gli articoli 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21 (I, II, III e IV comma), 28 ed altri della Carta Costituzionale che qui si citano a titolo puramente esemplificativo.

Tuttavia, una parte dell'apparato dello Stato, sia per incompleta conoscenza e rispetto della Carta Costituzionale, sia per l'inerzia del corso della prassi amministrativa, sia anche, in qualche caso, per spirito non sufficientemente democratico, dimostra di ignorare il valore di queste norme della Costituzione che tutelano l'esercizio delle elementari libertà di parola, di associazione, di riunione, di domicilio e via dicendo, e continua ad applicare nella pratica la disciplina reazionaria contenuta nei testi di cui è parola.

L'esigenza prospettata nel disegno di legge che si sottopone al Senato, non è avvertita soltanto dai settori dell'Assemblea dai proponenti rappresentati, ma è sentita in misura crescente nel Paese e nei più diversi settori di questo stesso Consesso, sensibili a tradizioni di libertà e di democrazia.

Va ricordato a tal proposito che i senatori Ruini, Paratore, Nitti, Gasparotto, Labriola, hanno presentato una interpellanza al Presidente del Consiglio e al Ministro dell'interno, in cui osservano che le disposizioni di cui all'articolo 19 della legge comunale e provinciale, e 2, 214-219 della legge di pubblica sicurezza « debbono fin d'ora considerarsi abrogate ed inapplicabili perchè anticostituzionali », e che i senatori Gasparotto, Ruini, Vito Reale,

Fazio, Nacucchi, Pezzullo e Coffari, hanno trasportato le stesse proposizioni in un ordine del giorno presentato alla seduta del 26 ottobre u. s., in sede di discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1948-49. Questo ordine del giorno è stato accettato dal Ministro dell'interno come raccomandazione.

Nella stessa seduta i senatori Berlinguer, Grisolia, Romita, Cermignani, Tambarin, Mancinelli, Casadei e Picchiotti, presentavano il seguente ordine del giorno, sul quale il Senato stesso si è pronunciato, approvandolo: « Il Senato invita il Governo a presentare senza ulteriore indugio al Parlamento il disegno di legge per il nuovo testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ».

I proponenti sperano che il Governo darà pronta attuazione alla esigenza così apertamente posta dall'Assemblea, ma ritengono che, anche se il progetto per un nuovo testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza verrà presentato entro il 31 dicembre dell'anno corrente, ancora un lungo spazio di tempo dovrà trascorrere perchè esso, debitamente discusso ed approvato, entri finalmente in vigore.

Nel frattempo, considerata la particolare situazione del Paese, e allo scopo di stabilire senza indugio la più ferma certezza giuridica in discipline così importanti per la libertà dei cittadini e per l'autonomia dei Comuni, sembra necessario che le norme cui si richiamano l'interpellanza e l'ordine del giorno dei senatori Ruini, Gasparotto ed altri sopra citati, vadano dichiarate espressamente abrogate con apposita legge, anche perchè l'articolo 19 della legge comunale e provinciale resterà evidentemente fuori della progettata riforma della legge di pubblica sicurezza, essendo relativo ad altra materia.

Alle norme ora accennate si ritiene necessario aggiungerne altre, contenute sempre nella legge di Pubblica sicurezza, e precisamente: quella che concerne il potere del Questore in materia di pubbliche riunioni (articolo 18 della legge di pubblica sicurezza), che è ormai praticamente sostituita dall'articolo 17 della Costituzione; l'articolo 21 sulle manifestazioni considerate « sediziose »; l'articolo 113, sui poteri della pubblica sicurezza in materia

di affissione, in contrasto pieno e assoluto, nonostante il temperamento introdotto con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, n. 1382, con l'articolo 21 della Costituzione; ed infine gli articoli 157 e quelli contenuti nei capi III e V del Titolo VI relativi al « rimpatrio con foglio di via obbligatorio », alla ammonizione e al confino di polizia.

Questi ultimi tre istituti (in aperto contrasto con gli articoli 13 e 16 della Costituzione) sono eccezionalmente gravi e la loro sopravvivenza, a distanza di circa un anno dalla entrata in vigore della Costituzione, rappresenta per se stessa una dura offesa per lo Stato democratico italiano e per qualsiasi Stato che intenda appellarsi « Stato di diritto ».

Infine si propone la espressa abrogazione degli articoli componenti il Titolo VIII della legge in parola relativo alle Associazioni; trattasi di forme di controllo della polizia sulle libere associazioni, controlli che ovviamente oggi non hanno ragione di essere, perchè vige in materia il principio stabilito dall'articolo 18 della Costituzione: tuttavia i motivi accennati consigliano di includere anche questi articoli nel progetto di legge che si sottopone al Senato.

Per concludere occorre aggiungere che non può obiettarsi al presente progetto che le norme proposte per l'abrogazione espressa, pur essendo in contrasto con la Costituzione, abbiano tuttavia bisogno di essere sostituite con altre, al fine di integrare e rendere prati-

camente applicabili i precetti correlativi contenuti nella Costituzione stessa.

Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione contemplano infatti istituti che vanno aboliti puramente e semplicemente (come ad esempio quelli dell'ammonizione e del confino), perchè non hanno più diritto di cittadinanza nel nuovo ordinamento democratico dello Stato italiano; oppure (come ad esempio l'articolo 18 della legge di pubblica sicurezza), sono stati già sostituiti da una corrispondente norma costituzionale formulata, come si è sopra detto, con i caratteri di vero e proprio precetto legislativo di immediata attuazione.

La suddetta obiezione potrebbe muoversi per ciò che concerne la proposta abrogazione dell'articolo 19 della legge comunale e provinciale e dell'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza, relativi entrambi ai poteri dei prefetti. Ma la questione della definizione dei poteri di tale autorità può risolversi richiamando in vigore l'articolo 3 del testo unico della legge comunale e provinciale del 1915 (regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148) che, come è noto, rimase in vigore fino alle riforme introdotte dal Governo fascista cioè, per quanto riguarda la competenza del Prefetto, fino alla emanazione della legge 3 aprile 1926, n. 660, ed alla circolare di Mussolini del 5 gennaio 1927, testi entrambi trasfusi nel ricordato articolo 19 della vigente legge comunale e provinciale.

## 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 III e V del Titolo VI, il Titolo VIII ed il Titolo IX del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

Sono altresì abrogate le corrispondenti disposizioni contenute nel regolamento per l'esecuzione del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

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