

(N. 163-A)

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Interno

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

NELLA SEDUTA DEL 10 DICEMBRE 1948

Comunicata alla Presidenza il 14 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. — Come il Senato ricorda, nella seduta del 25 ottobre 1948, discutendosi il bilancio del Ministero dell'interno, venne presentato un ordine del giorno firmato dai colleghi Gasparotto, Ruini ed altri col quale, tra l'altro, si domandava la revisione della legge di Pubblica Sicurezza per far sì che questa legge fosse in armonia con le norme della nuova Costituzione.

Analogo ordine del giorno presentarono e svolsero in detta seduta anche i colleghi Berlinguer, Grisolia ed altri.

È noto infatti che la legge di Pubblica Sicurezza, anche allora in vigore, è quella ap-

provata col regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, ed 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 statutaria riconosce a tutti i cittadini.

Il Governo confermò, per bocca del Ministro Scelba, questa verità nella seduta del 26 ottobre successivo e comunicò al Senato che già da tempo una Commissione da lui nominata aveva lavorato ad approntare un progetto per un nuovo testo della legge di Pubblica Sicurezza. Il Ministro Scelba prometteva di

presentare tale progetto al Parlamento entro il 31 dicembre, pur avvertendo che lui stesso aveva dato già disposizioni, perchè le vecchie norme venissero applicate con moderazione intonata alla nuova situazione ed al nuovo clima politico.

Ma intanto altri colleghi e precisamente gli onorevoli Scoccimarro, Veroni ed altri rompevano gli indugi e presentavano, nella stessa data del 26 ottobre 1948, una proposta di legge, con la quale giustamente rilevando come la discussione di tutta una nuova legge avrebbe portato le cose troppo in lungo, prepararono addirittura una loro proposta contenuta in un solo articolo del seguente tenore:

« 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 la esecuzione del Testo unico delle leggi 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, n. 148 ».

La Presidenza del Senato a sensi del regolamento investì dell'esame di tale proposta la prima Commissione, la quale ne cominciò lo studio nella seduta del 16 novembre 1948, dopo un primo breve rinvio chiesto dai colleghi dell'onorevole Scoccimarro per una lieve indisposizione del presentatore, che desiderava (come era suo diritto) assistere ai lavori della Commissione.

La seduta del 16 novembre venne prorogata al 25 novembre, alla quale intervennero (oltre i membri della Commissione competente) anche i presentatori. L'onorevole Merlin comunicò ai colleghi di aver avuto assicurazioni dal Ministro dell'interno che il nuovo Testo unico della legge di Pubblica Sicurezza avrebbe potuto essere presentato entro il 10 dicembre. Dopo ampia ed esauriente discussione la prima Commissione votava alla unanimità il seguente ordine del giorno:

« La prima 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 possano essere applicate le norme della vigente legge di Pubblica sicurezza contrarie alla Costituzione, all'uopo emanandosi le opportune istruzioni,

« prende atto dell'impegno del Ministro dell'interno di presentare al Senato entro il 10 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, e dà mandato al Presidente perchè disponga per il suo più rapido esame e la presentazione alla Assemblea ».

Compito principale del Presidente della prima Commissione, dopo questo ordine del giorno, diventava quello di ottenere dal Governo la presentazione di un disegno di legge di stralcio della materia di cui veniva riconosciuta la assoluta e preminente urgenza.

È vero che col ricordato ordine del giorno si prendeva atto anche dell'impegno del Governo di presentare tutto un nuovo disegno della legge di Pubblica sicurezza, ma una volta che era da tutti riconosciuto che l'esame e la approvazione dell'intero Testo unico avrebbe importato lunghi mesi di tempo, tra i due atti il primo e più urgente, reclamato dalla Commissione, diventava lo stralcio. Il Presidente della prima Commissione presentò al Ministro Scelba l'ordine del giorno sopra trascritto, segnalandogli la graduatoria di maggiore urgenza del primo progetto sul secondo.

Ed il Governo aderì prontamente al voto della Commissione e con notevole anticipo su quanto era stato inizialmente promesso, nella seduta del 10 dicembre u. s., presentò un suo disegno di legge portante modifiche alle disposizioni del Testo unico delle leggi di Pubblica Sicurezza e del relativo regolamento e contemporaneamente presentò un altro disegno di legge portante abrogazione dell'articolo 19 della legge comunale e provinciale.

* * *

Oggi voi siete di fronte a tre disegni di legge che trattano la stessa materia (uno di iniziativa parlamentare e due proposti dal Governo) e dovete decidere su di essi.

Noi vi proponiamo di discuterne sul testo governativo, non per un malinteso senso di preminenza, perchè la Costituzione (art. 71) dà ai vari organi costituzionali parità di iniziativa, ma perchè i due progetti governativi non si limitano alla pura abrogazione delle norme anticostituzionali; ma ne creano di nuove e perciò trattano la materia in modo più organico e più completo.

Partendo da tale premessa, la vostra Commissione vi propone la approvazione delle proposte del Governo.

Nella parte negativa (cioè nella abrogazione) di poco le dette proposte si discostano dal progetto Scoccimarro. Sono abrogati gli articoli 2, 21, 157, i capi III e V del titolo VI e i titoli VIII e IX del Testo unico della legge di Pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.

Cadono contemporaneamente le norme corrispondenti del regolamento.

Cade l'articolo 2 che 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 d'urgenza e della grave necessità pubblica.

Questa disposizione tramutava ogni prefetto in un piccolo dittatore, che invece di obbedire soltanto alla legge uguale per tutti i cittadini, era a sua volta schiavo dei mutabili capricci dei vari gerarchi locali.

Viene abrogato l'articolo 21 che considerava manifestazione sediziosa l'esposizione di bandiere o di emblemi non conformi a quelli dell'unico partito dominante.

La Costituzione (articolo 49) assicura a tutti i cittadini il diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale: da ciò deriva come logica conseguenza che ciascun partito possa scegliersi la sua bandiera ed i suoi emblemi.

Viene abrogato anche l'articolo 157 perchè con la sua ampiezza e con la sua indeterminatezza era in netto contrasto con l'articolo 16 della Costituzione. Vedremo poi la nuova norma che vi si sostituisce.

Gli istituti nettamente fascisti della ammonizione e del confino, con i quali il fascismo col terrore e la violenza aveva ridotto al silenzio

i suoi avversari, scompaiono. Vengono pure abolite le disposizioni contenute nel titolo VIII del Testo unico più volte ricordato, che permetteva forme di controllo sulle associazioni, forme incompatibili con la libertà riconosciuta dall'articolo 18 della Costituzione.

Ed ugualmente vengono abrogate le norme contenute nel titolo IX che riguardano funzioni e poteri connessi con lo stato di pubblico pericolo e con lo stato di guerra.

Si può dire perciò che su questi punti non v'è discordanza tra il progetto governativo e quello parlamentare.

* * *

Esaminiamo ora brevemente le altre norme contenute nel disegno di legge governativo.

L'articolo 18 della legge di Pubblica Sicurezza del 1931 era in netto contrasto (almeno in parte) con l'articolo 17 della costituzione.

Con l'articolo 2 del disegno di legge si approva un nuovo testo del detto articolo 18 che toglie ogni contraddizione. I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senza armi. Per le riunioni (anche in luogo aperto al pubblico) non è richiesto preavviso, ma per le riunioni in luogo pubblico l'obbligo del preavviso va osservato perchè imposto dalla Costituzione. La legge (articolo 2) lo regola secondo che alla riunione sieno convocate persone di un comune, di più comuni o di più provincie. L'autorità può vietare queste riunioni per motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

Con gli articoli 3 e seguenti, lo Stato si difende contro categorie di persone che sono socialmente pericolose. La diffida permessa si può applicare agli « oziosi, ai vagabondi abituali validi al lavoro, a coloro che, per la condotta ed il tenore di vita, debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con proventi di reati e a coloro che, essendo stati condannati per delitti punibili con la reclusione nel massimo non inferiore a tre anni, diacono, per successive manifestazioni, fondato motivo di ritenere che siano portati a delinquere ».

È escluso in via assoluta da queste chiare esemplificazioni che le restrizioni possano essere dettate da ragioni politiche. Si resta dunque nel rispetto pieno dell'articolo 16 della Costituzione.

La diffida, del resto, ha uno scopo di rieducazione perchè consiste nella « ingiunzione di cambiare tenore di vita », con l'avvertimento che, in caso contrario, il diffidato potrà essere denunciato alla autorità giudiziaria per le misure di sicurezza previste dal Codice penale.

La vostra Commissione ha esaminato attentamente il terzo comma dell'articolo 3 per vedere se poteva essere ritenuto che il rimpatrio con foglio di via obbligatorio e con eventuale traduzione potesse essere in contrasto con lo articolo 16 della Costituzione. Ma dopo aver esaminato il testo di questo articolo e le limitazioni in esso contenute, la vostra Commissione esprime l'avviso che la traduzione di oziosi, vagabondi e delinquenti abituali risponda a motivi di sicurezza cui lo Stato non può rinunciare. Le misure di sicurezza previste dal Codice Penale sono quelle della libertà vigilata (articolo 215, n. 1, Codice penale) e del divieto di soggiorno (articolo 215, n. 2, Codice penale) in uno o più comuni e in una o più provincie, escluse quindi le misure di carattere detentivo, e sono applicate secondo le norme e la procedura dettate dagli articoli 4, 5, 6, 7 e 8.

Gli articoli non hanno bisogno di particolare illustrazione.

I diritti del cittadino, anche se appartenente alle categorie indicate nell'articolo 3, vengono rigorosamente tutelati. Il processo è affidato alla magistratura alla quale la Costituzione assicura piena e completa indipendenza (articolo 104 della Costituzione) anche contro gli stessi organi politici.

Gli interessati hanno il diritto della più ampia difesa. Potranno ricorrere in appello ed

anche in Cassazione. Perciò ogni pericolo di abusi è da ritenersi infondato.

Non si può, d'altra parte, privare lo Stato di ogni difesa contro individui socialmente pericolosi che, se lasciati liberi, ne potrebbero perfino compromettere la esistenza.

* * *

Con questo progetto di legge noi diamo inizio all'opera tanto urgente del coordinamento tra le singole leggi e la nuova Costituzione. Bisogna che quest'opera sia dal Governo sollecitamente proseguita e compiuta, perchè è vero che i maggiori organi giurisdizionali (Corte di Cassazione e Consiglio di Stato) hanno già risposto negativamente al quesito se la Costituzione contenga solo delle norme direttive.

La Costituzione è invece un complesso di norme giuridiche ed alcune anche di immediata applicazione. Ma siccome per molte di queste norme c'è bisogno di integrazioni per la loro applicazione, ecco che anche queste non possono essere immediatamente applicate. Di qui la necessità e l'urgenza di approvare le singole leggi che rendano certi e sicuri i diritti che la Costituzione assicura ad ogni cittadino.

La Commissione, convinta della urgente necessità che il disegno di legge diventi esecutivo prima della fine dell'anno, ha approvata in via di massima la relazione, lasciando liberi i singoli Commissari di presentare opportuni emendamenti.

Umberto MERLIN, *relatore*.

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.