CAMERA DEI DEPUTATI N. 2503-A-bis

RELAZIONE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI INTERNI - ORDINAMENTO POLITICO ED AMMINISTRATIVO AFFARI DI CULTO - SPETTACOLI - ATTIVITÀ SPORTIVE - STAMPA)

(RELATORI: **FERRI** E **GIANQUINTO**, *di minoranza*)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 25 ottobre 1956 (*Stampato n. 1676*)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAMBRONI)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(MORO)

—

Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità

Presentata alla Presidenza il 14 dicembre 1956

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il primo rilievo che la minoranza della vostra Commissione ritiene di dover formulare sul disegno di legge sottoposto al vostro esame, è che ancora una volta esso rappresenta un esempio di quella legislazione « a singhiozzo » così deprecabile e deprecata per i gravi inconvenienti che arreca alla sistematica delle nostre leggi.

Tuttavia non c'è dubbio che possano darsi situazioni di particolare gravità e urgenza nelle quali appaia necessario provvedere all'abrogazione o alla modifica di qualche norma di legge in attesa di una completa e organica rielaborazione della materia.

Tale sarebbe, secondo il Ministro proponente, il caso che vi interessa che giustificherebbe l'approvazione di questo disegno di legge in attesa della riforma di tutto il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Noi contestiamo la validità di queste giustificazioni: se c'è materia nella nostra legislazione in cui più stridente è apparso il contrasto fra la persistente legge fascista e lo spirito e la lettera della Carta costituzionale, essa è proprio la legge di pubblica sicurezza che nel suo testo unico del 1931 esprime tipicamente i principi e la politica del regime fascista. La necessità perciò di un adeguamento del predetto testo unico alle norme costituzionali fu sollevata da più parti fino dagli inizi della prima legislatura repubblicana; è stato più volte ricordato l'*iter* del disegno di legge di modifica del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. L'*iter* ebbe il suo punto di partenza al Senato con gli ordini del giorno Gasparotto e Berlinguer della seduta del 25 ottobre 1948, accettati dal Ministro dell'interno, onorevole Scelba, ordini

del giorno che impegnavano il Governo alla revisione della legge di pubblica sicurezza per far sì che questa fosse in armonia con le norme della nuova Costituzione; agli ordini del giorno fece immediato seguito la proposta di legge Scoccimarro e Veroni presentata al Senato il 26 ottobre 1948 e a lieve distanza il 10 dicembre 1948 il disegno di legge presentato dall'onorevole Scelba, Ministro dell'interno.

Su relazione dell'onorevole Merlin, il Senato, già nelle sedute del 16 e 17 dicembre 1948, approvava il disegno di legge ministeriale col quale, in attesa della riforma organica della materia, si abrogavano le disposizioni del testo unico del 1931 in più aperto contrasto coi principi costituzionali e fra esse, per limitarci a quello che oggi ci interessa, erano l'articolo 157 e i capi III e V del titolo VI e le corrispondenti disposizioni contenute nel regolamento approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635.

Questo *iter* così spedito doveva purtroppo rivelarsi di breve durata: alla Camera il disegno di legge veniva in discussione solo nel 1950 e nel frattempo l'onorevole Scelba ed il Governo avevano evidentemente mutato d'avviso ritenendo preferibile mantenere in vita con scarse modifiche le vecchie norme fasciste, già riconosciute incompatibili con la Costituzione.

Il disegno di legge veniva così rinviato in Commissione dove rimaneva insabbiato fino alla fine della legislatura

Nella seconda legislatura, il primo a prendere l'iniziativa era il senatore Picchiotti che l'8 settembre 1953 presentava il disegno di legge n. 35 col quale proponeva l'abrogazione delle norme della legge di pubblica sicurezza incompatibili con la Costituzione comprendendovi naturalmente l'articolo 157 e i capi III e V del titolo VI.

Il 24 novembre 1953 veniva annunziata a questa Camera la proposta di legge n. 394 di iniziativa dei deputati Luzzatto e altri del gruppo del Partito socialista italiano, recante per titolo l'adeguamento della legge di pubblica sicurezza alle norme della Costituzione e comprendente non solo disposizioni abrogative, ma anche modifiche: è appena il caso di rilevare che anche in questa proposta venivano abrogati gli articoli 157 e i capi III e V del titolo VI del testo unico del 1931.

Questa proposta non venne mai in discussione alla I Commissione cui era stata assegnata in sede referente, obbiettandosi ai presentatori che la sollecitavano che già la discussione di disegni di legge su identica materia era iniziata al Senato.

Infatti la I Commissione del Senato aveva iniziato l'esame della proposta di legge Picchiotti già ricordata, abbinata al disegno di legge governativo presentato dal Ministro dell'interno, onorevole Fanfani, il 10 dicembre 1953 e alla proposta di legge Terracini, Molè ed altri presentata il 12 marzo 1954.

Passarono ancora però due anni perché la I Commissione del Senato approntasse un proprio testo che venne presentato il 6 giugno 1956 con relazione del senatore Schiavone.

Governo e maggioranza avevano quindi mostrato di voler rinviare il più possibile la soluzione di un problema così scottante come quello dell'adeguamento della legge di pubblica sicurezza fascista alle norme costituzionali e non è un'ipotesi azzardata l'affermare che se già la Corte costituzionale non avesse dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del testo unico di pubblica sicurezza sulle quali è stata chiamata a pronunciarsi, noi non avremmo oggi, onorevoli colleghi, ad occuparci di questo disegno di legge.

Come è noto, la Corte costituzionale con la sentenza 5 giugno 1956, n. 1, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 113 del testo unico del 1931 (eccettuato il 5° comma), con la sentenza 14 giugno 1956, n. 2, dell'articolo 157 (in parte) e con la sentenza 19 giugno 1956, n. 11, di tutto il capo III del titolo VI (articoli 164-176).

Queste pronuncie della Corte costituzionale hanno creato una nuova situazione.

La Presidenza del Senato rinviava alla I Commissione il disegno di legge di modifiche alle disposizioni del testo unico della legge di pubblica sicurezza, già in stato di relazione perché lo adeguasse ai principî affermati dalla Corte costituzionale.

L'onorevole Tambroni, Ministro dell'interno, presentava al Senato il 27 settembre 1956 questo disegno di legge col titolo « Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità »; esso, su relazione del senatore Schiavone, veniva discusso e approvato da quel ramo del Parlamento nelle sedute dal 22 al 25 ottobre scorso.

Ancora una volta quindi il Governo ha preferito varare un provvedimento limitato ad un settore delle leggi di pubblica sicurezza; rinviando ancora la riforma completa di tutta la legge. Sono note le ragioni addotte a giustificare questo tipo di legislazione: già nel discorso pronunciato alla Camera il 21

luglio di quest'anno a conclusione della discussione del bilancio del suo dicastero l'onorevole Tambroni diceva testualmente: « Oggi, onorevoli colleghi, le forze di polizia sono in gran parte prive di strumenti idonei alla lotta immediata e quindi ravvicinata con la delinquenza. Abolito il fermo, sospeso l'istituto dell'ammonizione e del foglio di via, attuate le norme del Codice di procedura penale, si è determinata nei tutori dell'ordine una crisi psicologica di allarmanti proporzioni ».

Si vogliono quindi ridare alla polizia quegli strumenti che la Corte costituzionale ha dichiarato incompatibili con la Costituzione, pretendendo di metterli in regola con essa con un rimaneggiamento che, a ben guardare, è più formale che sostanziale.

Del resto è noto che ancora dopo che la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'istituto dell'ammonizione si è continuato (dal prefetto di Palermo) a valersi dell'istituto del confino, e l'onorevole Tambroni pronunciava nel discorso al Senato il 24 ottobre scorso le seguenti parole: « Io affermo che la legittimità di adoperare l'istituto del confino è in questo momento non discutibile. La Corte costituzionale non si è occupata di questo istituto e fino a quando una norma non sia abrogata o dichiarata incostituzionale, essa deve essere applicata ».

Affermazioni stupefacenti, se si considera che la motivazione addotta dalla Corte costituzionale nella sentenza del 19 giugno 1956, n. 11, per dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'istituto dell'ammonizione non può non valere *a fortiori* anche per l'istituto del confino !

Non ci sarà più da stupirsi, quindi, alla luce di tali affermazioni, se continueremo ad assistere al non edificante spettacolo dell'Avvocatura dello Stato che quale rappresentante del Presidente del Consiglio sostiene la perfetta validità e legittimità costituzionale delle peggiori norme fasciste della legge di pubblica sicurezza rinviate al giudizio della Corte costituzionale.

Né dobbiamo stupirci, onorevoli colleghi, che l'amministrazione della pubblica sicurezza, o una parte almeno di essa, muova lagnanze e si agiti perché le siano restituiti i comodi strumenti ai quali il regime fascista l'aveva abituata e che purtroppo era riuscita a conservare fino ad oggi: è tipico di ogni burocrazia il voler conservare intatto, anzi se possibile accrescere sempre il potere di cui gode e specialmente i poteri cosiddetti discrezionali, ma il Parlamento non può e non deve legiferare sulla base di stati d'animo e di « crisi psicologiche », delle « forze dell'ordine » anche se di essi si è fatto autorevole eco il Ministro dell'interno !

Si deve osservare poi che le misure previste dall'articolo 3 del presente disegno di legge, sorveglianza speciale e obbligo di soggiorno, nuovi nomi dell'ammonizione e del confino di polizia, dovrebbero praticamente servire solo in alcune regioni: nel già citato discorso alla Camera del 21 luglio 1956 l'onorevole Tambroni comunicava le cifre totali e distinte per regioni degli ammoniti (1507) e dei confinati (299): di quest'ultimi la metà (149) erano della Sicilia e un quarto (70) della Calabria, gli altri del Lazio, della Campania e della Sardegna.

E il 24 ottobre al Senato il Ministro ribadiva: « Risparmio al Senato la statistica per regioni poiché si vedrebbe che i due terzi delle regioni italiane sono assolutamente al di fuori di una statistica in quanto non hanno né ammoniti né confinati ed il primato resta per alcune regioni italiane, tipicamente emergenti sul piano della tutela della sicurezza e della profilassi sociale di cui ho parlato ».

È qui, onorevoli colleghi, che la minoranza della vostra Commissione ravvisa lo spirito informatore di questo disegno di legge, e ritiene di non potervi consentire: non sono queste le misure di prevenzione che occorrono per le regioni citate dall'onorevole Ministro. Misure del genere sono attuate ormai da quasi un secolo e sono servite a ben poco: la strada da percorrere è quella del progresso economico e sociale che adegui il livello di vita di quelle regioni a quello delle altre più avanzate: questa è la profilassi sociale che la Costituzione prevede e non misure poliziesche, le quali anche se demandate nella loro applicazione al magistrato conservano l'iniziativa, l'indeterminatezza del sospetto, la procedura stessa in parte, tipica del procedimento poliziesco.

Giustificati quindi gli allarmi e le preoccupazioni che fa sorgere questo disegno di legge, come cercheremo di dimostrare anche con l'analisi delle sue singole disposizioni.

Ma a nostro avviso, onorevoli colleghi, non si tratta di emendare e migliorare il testo del disegno di legge: noi riteniamo che non si debba passare all'esame degli articoli; si devono abrogare gl'istituti del rimpatrio col foglio di via obbligatorio, dell'ammonizione e del confino di polizia perché assolutamente incompatibili con i diritti dei cittadini sanciti dalla Carta costituzionale.

Ma essi non devono rivivere con altri nomi e con diverse procedure.

Alla tutela della sicurezza e della moralità pubblica, bastano le misure di sicurezza previste dal Codice penale: si tratta di difenderci – ha detto l'onorevole Tambroni al Senato – da 2500 delinquenti comuni.

Se di questi si tratta, evidentemente ci deve essere stata una sentenza che li dichiari responsabili di delitti e, allora, ripetiamo, ci sono le misure di sicurezza previste dal Codice penale.

La polizia ha più che sufficienti strumenti per tutelare la collettività e reprimere le manifestazioni di delinquenza; se i mezzi non bastano o sono antiquati, si adeguino e si modernizzino, ma le misure di prevenzione devono essere di tutt'altra natura.

Nulla giustifica quindi questo disegno di legge « stralcio » di un'organica riforma della legge di pubblica sicurezza che deve essere affrontata senza indugi.

Ci piace far nostro il monito che sembra riecheggiare dalla sua rivista la voce di un grande maestro di diritto e strenuo combattente della libertà, Pietro Calamandrei: « Non si lascino pertanto fuorviare la prudenza e la saggezza dei nostri parlamentari dal sospetto zelo governativo ! E non si dimentichi che il disegno di legge al loro esame, mentre non consente a un funzionario corretto ed onesto e a magistrati imparziali ed equilibrati di approntare misure di tutela preventiva dell'ordine pubblico sulla base di semplici sospetti ed indizi, permette però a questori amanti del quieto vivere e a giudici proclivi a facili tentennamenti di avvalersi di istituti illiberali per consumare, in danno dei cittadini, arbitrii ed ingiustizie che possono non di rado trovare la loro origine in interessate pressioni del potere politico ». (P. Carbone: *Il Ponte*, 1956, n. II, pag. 1902-903).

* * *

Nel merito il disegno di legge elude sostanzialmente i principii statuiti dalla Corte Costituzionale nelle sentenze dianzi indicate.

DIFFIDA.

La *diffida* è una misura che precede e condiziona l'applicazione della sorveglianza speciale (ex ammonizione) e dell'obbligo di soggiornare in un dato comune (ex confino).

La Corte costituzionale con la sentenza 19 giugno 1956, n. 11, ha osservato « che nessun dubbio può sussistere sulla portata sensibilmente limitatrice della libertà personale, delle norme sull'ammonizione, contenute nell'attuale testo unico delle leggi di pubblica sicurezza ».

La sorveglianza speciale, prevista da questo disegno di legge, è nient'altro che la ammonizione. Ed invero le prescrizioni previste dall'articolo 5 sono quelle stesse degli articoli 170, 171 e 172 della legge di pubblica sicurezza, dichiarati illegittimi nella predetta sentenza costituzionale. È ovvio poi che l'obbligo di soggiornare in un determinato comune (confino) allarga ed inasprisce le limitazioni della libertà personale, proprie della sorveglianza speciale.

La diffida è dunque un provvedimento che condiziona l'applicazione di misure limitative delle libertà personali.

Non è un semplice avvertimento verbale, del quale non rimarrebbe nemmeno traccia, come è stato sostenuto in Commissione dal relatore di maggioranza e dal Governo.

L'articolo 305 del regolamento per l'applicazione della legge di pubblica sicurezza (regio decreto 6 maggio 1938, n. 635) dispone infatti: « La diffida è fatta dal questore. La persona da diffidare è invitata a presentarsi dinanzi al questore il quale contesta al *prevenuto* i motivi che hanno dato luogo al *provvedimento di diffida*, gli ingiunge di mutare tenore di vita, e lo avverte che in caso diverso sarà denunciato per l'ammonizione. Della seguita diffida si stende processo verbale ».

Chiaro è perciò che non trattasi né di un richiamo verbale, né di un mero adempimento processuale ai fini dell'applicazione delle misure di cui all'articolo 3, ma di un vero e proprio provvedimento sostanziale. Esso colpisce la dignità morale e sociale del cittadino, degradandola; e con questa degradazione morale e sociale, qualifica il cittadino medesimo davanti alla collettività.

Ed invero chi sia colpito di diffida, è con ciò stesso qualificato come appartenente ad una categoria di persone diffamate, o quanto meno di nessuna o di scarsa dignità morale e sociale, passibili di applicazione di gravi ed infamanti misure preventive di pubblica sicurezza.

Il diffidato non è altro che un candidato alla sorveglianza speciale o al confino.

La diffida perciò è un provvedimento strettamente coordinato con le misure limitative della libertà personale, e diretto a determinare le condizioni per l'applicazione in concreto delle stesse.

Sorge a questo punto la questione: l'articolo 1 del disegno di legge, rispetta la sentenza della Corte costituzionale n. 11, o ne viola le statuizioni ?

La sentenza ha stabilito: « occorre concludere che gli articoli del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, dal 164 al 176, compresi sotto il capo III del Titolo VI, per le considerazioni svolte *sono di dichiarare costituzionalmente illegittimi;* né è dato sceverare fra l'una o l'altra disposizione del detto capo, *essendo tutte tra di loro connesse, e organicamente dirette alla emanazione di un provvedimento dell'autorità amministrativa restrittivo della libertà personale, in aperto contrasto con la norma costituzionale* ».

Onorevoli colleghi; la diffida è prevista dall'articolo 164 del testo unico della legge di pubblica sicurezza, articolo che – come ora abbiamo visto – è stato dichiarato illegittimo con tutti gli altri, sino all'articolo 176 in blocco, e senza sceverare tra le varie disposizioni comprese nelle norme stesse.

La diffida è appunto una di queste disposizioni.

La richiamata sentenza costituzionale, dichiarando illegittimo l'articolo 164, ha con ciò stesso dichiarata illegittima la diffida.

L'articolo 1 torna ora a ripristinarla proprio nelle forme e nei modi dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla Corte.

Il provvedimento della diffida rimane cioè di esclusiva competenza del questore. L'articolo 1 è perciò illegittimo.

Ed è illegittimo anche sotto il riflesso della non impugnabilità del provvedimento che rientrerebbe pertanto nella assoluta discrezionalità del questore.

Va richiamata al riguardo la sentenza del 14 giugno 1956, n. 2, della Corte costituzionale, che interpreta l'articolo 24 della Costituzione.

« La motivazione – così la sentenza – appare necessaria per consentire al cittadino l'esercizio del diritto di difesa. Tale diritto è garantito dall'articolo 24 della Costituzione, per i procedimenti giudiziari, e non può dubitarsi che il cittadino, *debba in ogni caso essere posto in grado di difendersi legalmente contro qualsiasi provvedimento dell'autorità* ».

La diffida è un provvedimento dell'autorità; ma nel disegno di legge non si adempie il precetto costituzionale – ricordato solennemente dalla Corte – che garantisce ad ogni cittadino il diritto di legale difesa.

Ricordiamo che l'articolo 305 del regolamento di pubblica sicurezza definisce come « prevenuto » il cittadino proposto per la diffida.

Sarebbe dunque, secondo il disegno di legge, un prevenuto sprovvisto di difesa.

L'incostituzionalità della norma è evidente !

Ma c'è di più.

L'articolo 1 non prevede soltanto la misura della diffida, ma determina le categorie di persone cui possono essere applicate le altre misure: rimpatrio obbligatorio; sorveglianza speciale; confino.

Queste categorie sono state « prelevate » dagli articoli 164 e 165 della legge di pubblica sicurezza – dichiarati illegittimi – e trasferite nel progetto in esame, non senza notevoli amplificazioni.

È noto che l'applicazione degli articoli 164 e 165 della legge di pubblica sicurezza, si fondava sul *sospetto* e sulla designazione della cosidetta *voce pubblica*.

Nel progetto, tale fondamento sostanzialmente non cambia; il concetto del *sospetto* vi è insito e connaturato anche se la formulazione terminologica è diversa.

Mentre, infatti, negli articoli 164 e 165 si menzionavano i *sospetti* di vivere col ricavato di azioni delittuose e i *designati* dalla voce pubblica come abitualmente colpevoli di delitti; nel disegno di legge si menzionano coloro che *debbono essere ritenuti* che vivano abitualmente, anche in parte, col il provento di delitti o con il favoreggiamento, o dediti a favorire o sfruttare la prostituzione, ecc.

Il sospetto non viene eliminato anche se formalmente devesi tenere conto della condotta, del tenore di vita, del comportamento del soggetto.

Ed, invero, quando sussista la prova, o quanto meno un insieme di elementi indizianti che la persona viva col provento di delitti, o sia dedita allo sfruttamento della prostituzione, ecc.; la pubblica sicurezza ha obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria. *Fuori dalla prova, o dagli indizi, non rimane che il sospetto;* e col sospetto viene organicamente consolidato il più ampio ed incontrollato potere discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza, tanto più che il disegno di legge attribuisce le misure della diffida alla esclusiva competenza del questore, il cui provvedimento non è soggetto a controllo.

È costituzionalmente legittima questa impostazione ?

La Corte costituzionale nella sentenza del 14 giugno (n. 2) affronta il problema dei limiti della discrezionalità dei poteri della pubblica autorità, e ciò a proposito della decisione sulla illegittimità dell'articolo 157 della legge di pubblica sicurezza.

Le misure di prevenzione in esame, concretano una limitazione ai diritti sanciti dal-

l'articolo 16 della Costituzione: il foglio di via obbligatorio, la sorveglianza speciale, il divieto di soggiorno in uno o più comuni; o in una o più province; l'obbligo di soggiorno in un determinato comune, sono misure che restringono la libertà personale, e quindi limitano il diritto del cittadino di circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale.

La diffida è provvedimento che colpisce anzitutto la dignità sociale e morale del cittadino e come tale limita l'articolo 3 della Costituzione, è inoltre organicamente coordinato con l'applicazione delle misure restrittive della libertà personale, in quanto esse possono essere applicate soltanto alle persone soggette a diffida.

Ne consegue che la legittimità costituzionale dell'articolo 1, per quanto attiene il suo contenuto sostanziale, deve essere vista alla luce degli articoli 13 e 16 della Costituzione.

La sentenza costituzionale statuisce che il sospetto, anche se fondato, non basta perché muovendo da elementi di giudizio vaghi ed incerti, lascerebbe aperto l'adito ad arbitrî, e con ciò si trascenderebbe quella sfera di discrezionalità che pur si deve riconoscere come necessaria all'autorità amministrativa, perché le leggi, e tanto meno la Costituzione non possono prevedere e disciplinare tutte le mutevoli situazioni di fatto, né graduare in astratto e in anticipo le limitazioni poste all'esercizio dei diritti.

Da qui la statuizione della Corte in ordine alla « esigenza di contemperare il margine di discrezionalità con la esigenza che i provvedimenti si fondino sopra fatti concreti ».

E ancora: « nel testo dell'articolo 16 della Costituzione la parola « motivi » (di sanità e di sicurezza) va intesa nel senso di fatti che costituiscano un pericolo per la sicurezza dei cittadini; quale è stata più sopra definita... la formula generica dell'articolo 16 riguarda una infinità di casi difficilmente prevedibili che ben possono essere compresi nella sintetica dizione « motivi di sanità o di sicurezza »; la finalità della norma costituzionale è di conciliare l'esigenza di non lasciare liberi di circolare indisturbati soggetti socialmente pericolosi, e l'esigenza di impedire un generico ed incontrollato potere della Polizia ».

Dunque non sospetti, ma fatti concreti legittimano la diffida e le altre misure in esame.

Il contenuto dell'articolo 1 in gran parte non risponde a tale principio. Ed invero per quanto riguarda le persone di cui ai numeri 2, 3, 4 e 5, se sussistono elementi concreti che quanto meno indizino le persone stesse di esercitare le attività criminose ivi sindacate, deve essere fatta denuncia all'autorità giudiziaria perché venga promossa l'azione penale. Se non sussistono, non rimane che il sospetto.

È chiaro quindi il ritorno ai criteri informatori degli articoli 157, 164 e 165 della legge di pubblica sicurezza dichiarati illegittimi.

Riassumendo: l'articolo 1 è costituzionalmente illegittimo in quanto:

a) ripristina la diffida nelle forme e nei modi dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale:

b) ripristina i criteri informatori degli articoli 157, 164 e 165 della legge di pubblica sicurezza; dichiarati illegittimi.

Noi siamo convinti che, essendo la diffida un provvedimento organicamente connesso e coordinato con le altre misure limitative della libertà personale, deve essere applicato dalla stessa autorità giudiziaria competente per queste altre misure. e con le medesime formalità; e che, in ogni caso, debba essere garantito al prevenuto il diritto di difesa e di gravame.

Devono essere altresì previste norme per la revoca della diffida quando siano venute meno le condizioni che la provocarono.

Non può inoltre la Camera ripristinare la legge del sospetto.

A fondamento della norma devono essere invece posti fatti concreti i quali obiettivamente siano idonei a provare che la persona sia proclive a delinquere o ad operare contro la morale pubblica e il buon costume, o all'ozio o al vagabondaggio pur avendo concrete occasioni di lavoro.

Sull'articolo 2.

Riguarda il rimpatrio obbligatorio e l'interdizione del ritorno nel Comune dal quale è disposto l'allontanamento.

La misura è applicata con provvedimento motivato del questore, alle persone passibili di diffida qualora siano pericolose per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità e si trovino fuori di residenza.

L'articolo 2 sarebbe la nuova versione dell'articolo 157 del testo unico di pubblica sicurezza; dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza del 14 giugno.

Non si adegua però compiutamente ai principi in essa dettati; ed è quindi illegittimo.

La Corte ritenne che le norme relative ai provvedimenti del rimpatrio obbligatorio ed alla conseguente diffida non contrastino,

salvo in due punti, con l'articolo 13 della Costituzione.

Uno di questi punti è l'ordine di traduzione del rimpatriando; ed esso non è previsto dall'articolo 2.

L'altro punto è l'obbligo della motivazione. Vero è che l'articolo 2 dispone che il questore deve motivare il provvedimento di rimpatrio; ma non ne prevede l'impugnazione; e con ciò oltre ad eludere uno dei fini precipui per i quali la motivazione è disposta, viola apertamente l'articolo 24 della Costituzione.

La Corte, infatti, così si è espressa: « In secondo luogo, la motivazione appare necessaria per consentire al cittadino l'esercizio del diritto di difesa. Tale diritto è garantito dall'articolo 24 della Costituzione per i procedimenti giudiziari e non può dubitarsi che il cittadino debba in ogni caso essere posto in grado di difendersi legalmente contro qualsiasi provvedimento dell'Autorità ».

Noi riteniamo però che il provvedimento del rimpatrio obbligatorio, in quanto comporta il divieto di ritornare nel comune, debba essere di competenza dell'Autorità giudiziaria; alla quale il questore deve fare rapporto.

Il divieto di ritornare nel comune, non equivale forse al divieto di soggiorno nel comune stesso ?

Trattasi dunque di misura limitatrice della libertà personale, e l'articolo 13 della Costituzione dispone che non è ammessa qualsiasi restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

In osservanza del precetto costituzionale, la legge deve perciò stabilire la competenza della Magistratura.

Rileviamo ancora.

I colpiti dalla misura in esame non sono persone semplicemente « indesiderabili » ma coloro che appartengono alle categorie di persone passibili di diffida, e che siano ritenuti pericolosi per la sicurezza pubblica e per la pubblica moralità.

Le stesse ragioni pertanto che sostengono la competenza della Magistratura ad applicare la diffida, dimostrano la necessità di deferire egualmente all'Autorità giudiziaria l'applicazione della misura prevista dall'articolo 2: tanto più poi che non trattasi soltanto di accertare l'appartenenza della persona alla categoria di cittadini cui può essere applicata la diffida, ma di accertarne anche la specifica pericolosità per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità.

Tali gravi accertamenti non possono essere compiuti che dall'autorità giudiziaria. Aggiungiamo che non è concepibile il divieto di ritorno nel Comune a tempo indeterminato. E, inoltre, trattandosi di misura di sicurezza, deve essere prevista, in conformità ai principi generali che regolano la materia, la revoca quando vengano meno le cause che l'avevano determinata.

SUGLI ARTICOLI 3 e 4.

Riguardano l'applicazione della sorveglianza speciale e del confino, e le forme di intervento della Magistratura.

La Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità delle disposizioni contenute negli articoli dal 164 al 176 del testo unico di pubblica sicurezza, ritenne non esservi dubbio « che la regolamentazione attuale dell'ammonizione si presenti in stridente contrasto con il precetto costituzionale che sottrae alle autorità amministrative il potere di emanare provvedimenti restrittivi della libertà personale. A ben vedere pertanto, le norme sull'ammonizione sono costituzionalmente incompatibili con il diritto soggettivo di libertà personale costituzionalmente garantito ».

E poi ancora: « Può aggiungersi che la garanzia giudiziaria che la Costituzione introduce in questa materia, rappresenta il mezzo attraverso il quale acquista giuridica consistenza lo stesso diritto di libertà personale che la Costituzione dichiara inviolabile ».

Senonché la garanzia giudiziaria, come è introdotta dal disegno di legge, è più apparente che reale. Si può dire che l'intervento della Magistratura ha carattere che nella sostanza è più amministrativo-burocratico che giurisdizionale.

Bisogna invece dare piena applicazione all'articolo 13 della Costituzione, sulla base dei principi stabiliti dalla sentenza 19 giugno della Corte costituzionale: « In nessun caso l'uomo potrà essere privato o limitato nella sua libertà se questa privazione o restrizione non risulti astrattamente prevista dalla legge, *se un regolare giudizio non sia a tal fine instaurato*, se non vi sia provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne dia le ragioni ».

Deve essere dunque instaurato « un regolare giudizio ». Ma non è tale quello previsto dal disegno di legge.

Ed, infatti, il procedimento viene direttamente promosso dal questore, ed il tribunale decide in Camera di consiglio con la procedura prevista dagli articoli 636 e 637 del Codice di procedura penale.

Vero è che il tribunale provvede con l'intervento del pubblico ministero e del prevenuto il quale ha diritto di essere sentito, di presentare memorie, e farsi assistere da un difensore. Ma la procedura di cui agli articoli 636 e 637 del Codice di procedura penale limita il diritto di difesa in quanto, tra l'altro, non prevede l'assunzione di prove testimoniali; e quindi nemmeno un vero e proprio contraddittorio. Il giudice ha solo facoltà di disporre accertamenti di ufficio anche per mezzo dell'autorità di pubblica sicurezza.

Le norme di cui agli articoli 636 e 637 del Codice di procedura penale riguardano il procedimento relativo alla applicazione di misure di sicurezza da parte del giudice di sorveglianza, successivamente alla sentenza di condanna o di proscioglimento. Ma tali misure possono essere applicate soltanto a persone già giudicate, e nei casi tassativamente previsti dall'articolo 205 del Codice penale; onde il giudice di sorveglianza opera in base a sentenza definitiva dell'Autorità giudiziaria, che ha accertato i fatti commessi dai prevenuti. Non solo. Le misure di sicurezza sono ordinate previo accertamento che colui il quale ha commesso il fatto è persona socialmente pericolosa.

L'articolo 203 del Codice penale determina la nozione di pericolosità sociale. È socialmente pericolosa, agli effetti della legge penale, la persona anche se non imputabile o non punibile, la quale ha commesso un fatto preveduto come reato, « quando è probabile che commetta nuovi fatti preveduti dalla legge come reati ».

Questo giudizio di probabilità deve essere desunto dalle circostanze indicate nell'articolo 133.

Il giudizio del magistrato si fonda dunque su fatti accertati in una precedente sentenza definitiva, ed ha un campo strettamente limitato dalla legge che fissa i principii ai quali il giudice deve attenersi.

Secondo il disegno di legge, invece, il procedimento per l'applicazione delle misure restrittive della libertà personale, si fonda sull'accertamento originario di fatti che devono portare al giudizio di pericolosità. Il procedimento deve consistere perciò in un regolare giudizio; e deve consentire quindi la normale libertà di difesa con le garanzie correlative, e perciò stesso la più ampia libertà di prova anche testimoniale.

Conseguentemente l'intervento della Magistratura non può essere regolato sulla base degli articoli 636 e 637 del Codice di procedura penale.

Va osservato che il disegno di legge, sotto questo aspetto, costituisce un passo indietro rispetto alla legge di pubblica sicurezza del 1885, secondo la quale il presidente del tribunale doveva contestare al prevenuto i termini della incolpazione, mediante mandato di comparizione; ed il prevenuto aveva diritto di presentare testi a difesa.

Noi riteniamo, inoltre, che al questore debba spettare soltanto il potere di fare rapporto al Procuratore della Repubblica; e che debba essere il procuratore della Repubblica, quando ritenga fondato il rapporto stesso, a promuovere l'azione per l'applicazione delle misure di sicurezza.

Né possiamo sottacere l'aperto contrasto fra il carattere giurisdizionale della applicazione delle misure di prevenzione, e il comma 6°) dell'articolo 4, secondo il quale la impugnazione avverso la decisione del tribunale e della Corte d'appello, non sospende l'esecuzione della misura di sicurezza.

È principio dominante di tutto il nostro sistema processuale che l'impugnazione sospende l'esecuzione della decisione della Magistratura.

Tanto più assurdo è il comma 6°), in quanto rapidissimo è l'*iter* processuale per pervenire alla decisione definitiva.

Sarebbe ultroneo addentrarci qui nelle altre osservazioni anche di dettaglio, che scaturiscono dall'esame analitico delle norme del disegno di legge. Non possiamo non rilevare tuttavia, concludendo, il contenuto aberrante dell'articolo 13 che fa pienamente rivivere « gli stessi effetti conseguenziali prodotti dall'ammonizione e dall'assegnazione al confino secondo il precedente ordinamento ».

Ciò equivale obiettivamente a mantenere in vita le norme regolamentari borbonico-fasciste che disciplinano l'esecuzione di queste misure e che l'esperienza ha dimostrato incapaci a favorire il recupero sociale dei colpiti.

In luogo di dare alla legge il più ampio respiro con istituti veramente riformatori che mediante il lavoro giustamente retribuito, l'istruzione, l'educazione, compiano la grande opera di redenzione umana e sociale dei traviati, il Governo ha preferito ricalcare gli schemi tradizionali della vecchia classe dirigente, riducendo ancora una volta i provvedimenti di prevenzione, al gelido squallore di quelle stesse misure di polizia che la lunga esperienza ha dimostrato piuttosto inutili, e talora anche nocive.

FERRI E GIANQUINTO, *Relatori di minoranza.*