

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

## 630<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

MARTEDÌ 23 MAGGIO 1967

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente SPATARO

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

Deferimento a Commissione permanente in  
sede referente . . . . . Pag. 33959

##### Seguito della discussione:

« Nuova legge di pubblica sicurezza » (566),  
d'iniziativa del senatore Terracini e di altri  
senatori; « Modifiche al testo unico delle  
leggi di pubblica sicurezza, approvato con  
regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 » (1773):

\* MARIS . . . . . 33959  
PAFUNDI . . . . . 33975  
PREZIOSI . . . . . 33972

N. B. — *L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.*



## Presidenza del Vice Presidente SPATARO

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

G E N C O , Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 19 maggio.

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

### **Annuncio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede referente**

P R E S I D E N T E . Comunico che il seguente disegno di legge è stato deferito in sede referente:

*alla 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti):*

PELIZZO — « Modifica alla legge 15 aprile 1965, n. 448, concernente il termine per la presentazione delle domande di abilitazione definitiva per l'esercizio della professione in materia di economia e commercio ». (2219)

**Seguito della discussione dei disegni di legge: « Nuova legge di pubblica sicurezza » (566), d'iniziativa del senatore Terracini e di altri senatori; « Modifiche al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 » (1773)**

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Nuova legge di pubblica sicurezza », d'iniziativa del senatore Terracini e di altri senatori, e « Modifiche al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 733 ».

È iscritto a parlare il senatore Maris. Ne ha facoltà.

\* M A R I S . Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, il primo interrogativo che noi dobbiamo porci ai fini di operare una esatta scelta nella impostazione generale di una legge di polizia di sicurezza, è quello riguardante il contenuto e la funzione che deve avere una legge di polizia e di sicurezza perché si possa dire che essa si svolge nei limiti del diritto o, come meglio si esprime il relatore di maggioranza, senatore Ajroldi, si possa dire che è una legge giusta e democratica in quanto si svolge *secundum legem* e nell'ambito della legge.

È evidente che i contenuti debbono essere esattamente quelli necessari per consentire all'Esecutivo di assolvere i suoi irrinunciabili compiti di polizia di sicurezza, di provvedere, come fissa l'articolo 2 del disegno di legge governativo, alla sicurezza dei cittadini e di tutelare la loro incolumità, di assicurare il libero esercizio dei loro diritti, di vigilare alla tutela della proprietà pubblica o privata, di curare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle regioni, delle provincie e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità di prestare soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni e, se vogliamo accettare anche la equivoca formula della tutela del mantenimento dell'ordine pubblico, di svolgere un'attività di polizia di sicurezza rivolta, come indica il relatore di maggioranza, alla tutela dell'ordine giuridico vigente.

Opportunamente, a mio avviso, il senatore Ajroldi ha anteposto all'analisi e alla critica degli articoli del testo di legge delle ampie considerazioni di carattere generale, anche pertinenti e approfondite sul concetto di ordine pubblico.

« La dottrina ha ritenuto », ci ricorda il senatore Ajroldi « che esiste un concetto generale di ordine pubblico, presupposto irrinunciabile per la vita dello Stato, per un ordine completo e perfetto del popolo che favorisce la pace sociale e che non soltanto tutela i beni della persona e della proprietà, ma agevola il progresso e il benessere collettivo. L'applicazione integrale di questo concetto, però » ci ammonisce lo stesso relatore « travalica i poteri attualmente spettanti agli organi di polizia. Evidentemente, il concetto di ordine pubblico al quale dovrà ispirarsi il legislatore è più limitato: l'ordine pubblico che la legge deve tutelare è quello stato generale della società in cui essa ed i suoi membri possono vivere ed esplicare le loro attività nell'ambito dell'ordinamento giuridico vigente ». Ecco, quindi, ricondotta la legge, anche nei concetti espressi dal relatore di maggioranza, nell'ambito naturale, quello cioè di una legge di polizia di sicurezza che deve apprestare al Potere esecutivo soltanto i mezzi e gli strumenti per intervenire nell'ambito dell'ordinamento giuridico vigente. Qual è la conclusione che si deve trarre da considerazioni siffatte di carattere generale? Si deve concludere che una legge di polizia di sicurezza non può e non deve mai avere dei contenuti che portino la polizia a svolgere automaticamente, o per l'inerzia insita in determinate proposizioni normative, una funzione di mantenimento, di difesa di un ordine pubblico inteso come ordine etico, politico e sociale della comunità.

Onorevoli colleghi, l'ordine politico e sociale non può mai essere mantenuto da nessuno, perchè è in continuo mutamento, che si evolve insieme alle trasformazioni della società, insieme alle trasformazioni della struttura della comunità sociale, insieme alle modificazioni dei rapporti interni della società stessa.

Se noi abbiamo una scuola arretrata e un livello di occupazione basso, se noi abbiamo un alto tasso di emigrazione e un livello abitativo incivile, se noi abbiamo delle strutture dello Stato e civili arretrate e inadeguate, noi avremo un determinato tipo di società, un determinato tipo di ordine politico e so-

ciale estremamente diversi dall'ordine politico che invece vige in una società nella quale vi è una struttura scolastica di alto livello formativo, in una società nella quale vi è una struttura sociale con alti livelli di occupazione, con alti redditi di lavoro, in una società caratterizzata da un alto livello di vita civile.

È chiaro, quindi, che l'ordine politico è in continuo mutamento e nelle società ad organizzazione democratica è in continua, auspicabile promozione. Questo ordine politico muta ogni giorno, è diverso oggi da ieri, sarà diverso domani da oggi. Il mantenimento e la difesa di questo ordine politico contingente, nel senso della attuazione, della conservazione e della difesa delle condizioni perché esso possa mantenersi, non possono essere affidati ad una legge di pubblica sicurezza. Nel nostro ordinamento costituzionale, il mantenimento e la difesa di questo ordine politico sono affidati a soggetti diversi. Lo stesso relatore di maggioranza, senatore Ajroldi, ricorda questo. Ed anche se non mi piace l'intonazione paternalistica che egli usa, voglio tuttavia sottolineare quanto egli dice: « L'ordinata articolazione dello Stato moderno assicura, attraverso altri organi dell'Amministrazione ed anche col concorso della privata iniziativa per mezzo di servizi pubblici e di private attività, l'incremento del benessere fisico, economico ed intellettuale del popolo ». Questo, dice il relatore di maggioranza, proprio in relazione al valore più ampio che in una società moderna ha il concetto di ordine pubblico, concetto che tuttavia è sottratto nella sua integrità e nella sua interezza alla competenza di tutela della legge di pubblica sicurezza.

Io direi, usando una forma diversa e sottoggettizzando il popolo, riconoscendo cioè il popolo come soggetto e non come oggetto della storia, che l'attuazione dell'ordine politico, inteso nei termini che ho prima esposto, nel nostro sistema costituzionale è affidata da una parte a quello che si chiama lo Stato apparato, agli organi costituzionali e agli organi di rilevanza costituzionale, dall'altra è affidata a quello che viene chiamato lo Stato comunità, i comuni, le pro-

vincie, le regioni, le associazioni, i sindacati, i partiti politici i quali, nel rapporto dialettico che in ogni società esiste fra Stato apparato e Stato comunità, realizzano, in un processo certamente difficile di sviluppo, la trasformazione e l'attuazione dell'ordine politico costituzionale.

È un processo difficile che, a seconda del prevalere in questo rapporto dialettico del peso e del contributo dello Stato apparato o del peso e del contributo dello Stato comunità, conosce due momenti diversi: se prevale il peso dello Stato apparato, si avrà nel processo di trasformazione della società la rilevanza del momento dell'autorità; se invece prevale il peso e il contributo dello Stato comunità, avremo prevalente il momento della libertà. Questo è il conflitto nella storia di ogni Stato moderno; questi sono i due poli tra i quali oscillano l'equilibrio e il processo di sviluppo di ogni comunità moderna: autorità e libertà. Nessuno di questi due momenti è mai definitivamente conquistato; nessuno di questi due momenti è mai un dato permanente della storia di una società moderna; nessuno di questi due momenti rappresenta una conquista realizzata in maniera permanente, dalla Costituzione che abbiamo emanato a conclusione della lunga lotta di liberazione nazionale. Il momento della libertà non è conquistato nella nostra società per la vischiosità e per la contraddittorietà del sistema nel quale coesistono strutture bancarie, industriali, strutture della proprietà, organizzazioni di produzione e organismi ed enti che presiedono e dirigono la produzione, che sono ancora frutto della strutturazione fascista dello Stato e espressione di una compenetrazione, di una identificazione esatta tra società politica e classe predominante economica del Paese. Il momento della libertà non è definitivamente conquistato per la vischiosità del sistema e per la contraddittorietà delle sue strutture, per il retaggio di una mentalità e di un costume che non sono stati ancora superati e che tardano ad esserlo completamente, non soltanto per la presenza nella società di classi che mutuano il loro comportamento da esperienze diverse e più lontane, ma perchè non è stato fatto

tutto quello che si doveva fare nella scuola, nella società e nel Paese per attuare e realizzare nella coscienza dei cittadini il senso dello Stato, della vita collettiva e democratica. Non è attuato il momento della libertà per quei conflitti che sono in atto nella nostra società tra interessi contrastanti che finiscono per realizzare una tensione nel sistema in due sensi opposti: uno tira da una parte, un altro dall'altra per cui la soluzione, spesso, quando non tende addirittura ad una restaurazione di tipo ante lotta di liberazione, finisce per essere anodina e non dice chiaramente quali sono le vie che lo Stato, il Governo, il Parlamento vogliono segnare per lo sviluppo del Paese.

È chiaro quindi che, se il mantenimento, l'attuazione dell'ordine pubblico, inteso come ordine politico, fossero affidati ad una legge di polizia di sicurezza, quindi se fosse affidata all'Esecutivo la tutela dell'ordinamento giuridico e politico costituzionale, noi avremmo esaltato nella nostra società il momento della autorità, ma avremmo conculcato, calpestato il momento della libertà e, automaticamente, avremmo dato mandato all'Esecutivo di realizzare tutti quei provvedimenti intesi a cristallizzare i sentimenti che, in un determinato momento storico, sono quelli della maggioranza e avremmo dato modo all'Esecutivo di realizzare, mantenere e conservare l'attuale sistema politico, l'attuale ordinamento politico e sociale.

I disegni di legge sulla polizia di sicurezza presentato dal Governo quale scelta di fondo opera al di là dell'analisi di questo o di quell'articolo? Sceglie la difesa dell'ordine giuridico o chiede l'affidamento della difesa dell'ordine politico costituzionale all'Esecutivo? Tra i due momenti del processo di attuazione dell'ordine politico, la legge di polizia di sicurezza, che il Governo ha presentato al Senato, sceglie il momento della libertà o quello dell'autorità?

Mi pare di ricordare che Battaglia, in un suo scritto intitolato « La Costituzione e i giudici » diceva che, per saggiare la volontà politica di una classe dirigente in un determinato momento storico, è meglio porre attenzione alle sentenze che i giudici pro-

nunciano in quel momento nel Paese, piuttosto che alle leggi che la classe politica dirigente, attraverso le sue maggioranze, riesce a porre nell'ordinamento positivo dello Stato.

La considerazione ha certamente un contenuto di verità, ma io credo che Battaglia non ponesse mente, allora, che esistono dei banchi di prova, per saggiare la volontà politica della classe dirigente, molto più qualificati e qualificanti, come, ad esempio, la legge di polizia di sicurezza. Fra tutte le leggi dello Stato, io credo che sia proprio la legge di polizia di sicurezza che dà la misura della coscienza, della volontà, dell'impegno democratico di un Paese.

Ai fini di individuare il tipo di scelta che la classe dirigente ha operato, noi abbiamo in questa legge un sicuro elemento di giudizio, un punto estremamente qualificante della volontà politica della medesima: gli articoli 64 e 65, cioè le norme con le quali viene attribuito al Potere esecutivo il diritto di valutare la situazione senza indicare il metro del giudizio, senza che nella norma si dica neppure quali sono i riscontri obiettivi e le condizioni obiettive perchè una determinata situazione possa integrare gli estremi della gravità, della necessità e dell'urgenza; tali articoli affidano all'Esecutivo non solo il diritto di valutare soggettivamente le situazioni e di incasellarle in giudizi di urgenza e di necessità operati sul piano dell'esclusiva valutazione soggettiva, ma anche il potere, dopo avere emesso questi giudizi di necessità e di urgenza, di apprestare gli strumenti per intervenire in maniera repressiva, per superare e annullare la situazione di pericolo.

Non c'è dubbio, onorevoli colleghi, che questo sia un punto estremamente qualificante della scelta operata dal Governo; di ciò si è accorto anche il senatore Ajroldi il quale, nella sua relazione, si è affrettato a pronunciare una parola di tranquillità. Egli scrive in sostanza: « Non preoccupatevi, — evidentemente, dice così perchè nel suo animo la preoccupazione si è già insinuata — le norme che concernono lo stato di pericolo non debbono essere interpretate come la stabilizzazione di un poliziesco

stato di assedio, ma la loro necessità si è purtroppo evidenziata in occasione di recenti eventi catastrofici ». Ecco, quindi, che il relatore vuole fornirci una motivazione completamente inedita, una motivazione che neanche il Governo ha ricercato quando ha presentato il suo disegno di legge. Infatti, nella relazione del Ministro dell'interno che accompagna il disegno di legge, non vi è traccia di una siffatta motivazione. Nessuno ha mai pensato di cercare una siffatta copertura perchè, quando si parla di pericolo pubblico, si usa un lessico che ha una sua ragione d'essere nel nostro Paese. Se facciamo della semantica, come, abusando del termine, si dice oggi, quando parliamo di pericolo pubblico, di stato di eccezionale necessità ed urgenza, ci riferiamo a tutte quelle esperienze che sono alla nostre spalle sul piano dei rapporti tra lo Stato e i cittadini. Il lessico, i precedenti storici, la dottrina hanno sempre offerto del concetto di stato di pericolo pubblico quello di uno stato di pericolo derivante da una situazione politica del Paese, non da una situazione che discende da calamità naturali.

D'altra parte, non è la prima volta che il Parlamento affronta il tema dell'abrogazione delle norme che affidano all'Esecutivo il diritto di dichiarare lo stato di guerra e di pericolo pubblico, di assedio o di guerra sul fronte interno.

Il 25 ottobre 1948, in quest'Aula, i senatori Gasparotto e Ruini e i senatori Berlinguer, Grisolia ed altri presentarono degli ordini del giorno con i quali il Senato impegnava il Governo a procedere ad una revisione della legge di pubblica sicurezza, al fine dichiarato di adeguare la legge di polizia di sicurezza alle norme fondamentali, alle linee direttrici della nostra Costituzione.

E il senatore Scoccimarro, alcuni giorni prima del 16 ottobre 1948, aveva presentato un disegno di legge rivolto all'abrogazione di molte norme della legge di pubblica sicurezza incompatibili con l'ordinamento costituzionale. Il 10 dicembre 1948, il Ministro dell'interno di allora, l'onorevole Scelba, presentò un disegno di legge il cui primo articolo prevedeva l'abrogazione di una se-

rie di norme: l'abrogazione, per esempio, dell'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza, la norma in base alla quale i prefetti potevano emettere ordinanze normative, capaci di superare le leggi; l'abrogazione dell'articolo 21, la norma di pubblica sicurezza per la quale è presuntivamente sediziosa ogni esposizione di bandiere o di emblemi non classificati tra quelli accettati nello Stato; l'abrogazione della norma di cui all'articolo 157 della legge di pubblica sicurezza, sul rimpatrio dei sospetti; l'abrogazione del capitolo terzo e quinto del titolo VI della legge di pubblica sicurezza, che riguardano l'ammonizione e il confino di polizia; l'abrogazione del titolo VIII che riguarda il controllo di polizia e di sicurezza sulle associazioni.

Nella relazione al disegno di legge, si affermava che questa abrogazione si imponeva perchè tali norme riflettevano orientamenti e fini autoritari che erano propri dello Stato fascista, inaccettabili nell'ordinamento costituzionale italiano. Non solo prevedeva il disegno di legge Scelba l'abrogazione di queste norme, ma anche l'abrogazione del titolo della legge di pubblica sicurezza, testo unico del 1931: titolo IX da abrogarsi — testualmente scriveva l'onorevole Scelba, presentatore della legge — « perchè contiene norme che contemplan funzioni e particolari poteri connessi con lo stato di guerra e con lo stato di pericolo pubblico che non hanno oggi ragione d'essere ».

Questo era il categorico giudizio che, il 10 dicembre 1948, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, dava sulla opportunità della sussistenza nel nostro ordinamento positivo di norme rivolte a decretare, da parte del Governo, lo stato di pericolo pubblico. Perchè formulava questo giudizio? Sulla base di quali ragioni? Vi erano e vi sono, tuttavia, ragioni storiche e giuridico-politiche per cui si può concordare con quel giudizio del 10 dicembre 1948 del Ministro dell'interno, secondo cui lo stato di pericolo pubblico non ha oggi più alcuna ragione d'essere. Innanzitutto, vi sono ragioni storiche di carattere evidente. Se dovessimo parlare della prassi italiana, per non interessarci di quella degli

altri Stati per quanto riguarda la dichiarazione dello stato di pericolo e di ordine pubblico, noi dovremmo parlare di malcostume. Ma non è sufficiente: dovremmo parlare di vocazione al crimine politico da parte della pubblica autorità, dovremmo parlare di un esercizio violento del pubblico potere.

Basta vedere che cosa è stato fatto nel secolo scorso, nel 1849, e come viene usato il potere di assedio politico da parte del Governo italiano. Viene usato nei confronti della città di Genova per soffocare dei movimenti politici che non avevano nessun significato di rivolta. Nel 1852 il Governo italiano, l'Esecutivo, dichiara lo stato d'assedio per la città di Sassari, e successivamente per altre città. Nel 1862 vi è lo stato d'assedio per la città di Palermo; nel 1894 vi è lo stato di assedio per tutta la Sicilia; nel 1898 viene dichiarato lo stato di assedio per le città di Milano, di Firenze, di Livorno e di Napoli. Avremo anche la decorazione ai generali, le medaglie al generale Bava Beccaris, il quale con enorme coraggio e strenuo impegno riesce ad uccidere un buon numero di operai che manifestano davanti alla « Pirelli », alla Bicocca, o riesce ad uccidere un buon numero di mendicanti che stanno buoni buoni in fila davanti alla Chiesa dei frati a Monforte per prendere la minestra.

La fenomenologia dello stato di assedio politico nella prassi del nostro Paese ci dà questi schemi: da una parte una valutazione del pericolo fatta dall'Esecutivo, in funzione dell'atteggiamento dei gruppi politici dominanti, in funzione degli interessi di tali gruppi politici, in rapporto alla necessità dei gruppi politici dominanti di contrastare violentemente qualsiasi segno di dissenso, qualsiasi indice di contrasto e, dall'altra parte, fatta questa valutazione, l'apprestamento da parte dello stesso Esecutivo, con una prassi pseudo legale (cioè ammantando di legalità quella che era sostanzialmente azione liberticida e criminale) dopo la dichiarazione del pericolo, dei mezzi con cui affrontare e aggredire la situazione per restaurare lo stato precedente.

Infine, dopo tanto aver fatto e malamente sul piano di questa prassi e di questo

malcostume, perchè non dovremmo ricordare anche ciò che non è stato fatto e che invece avrebbe dovuto essere fatto? L'unica volta che vi fu una ragione per intervenire e per dichiarare una situazione di pericolo, la dichiarazione non fu fatta. All'epoca del gabinetto Facta, ai fini della dichiarazione dello stato di assedio nell'ottobre 1922, quando marciavano su Roma le squadre dei massacratori della Lomellina e del Ferrarese, la dichiarazione di stato di pericolo pubblico non fu fatta, anzi fu chiamato il capeggiatore delle squadre perchè venisse a stabilire un patto di alleanza, di reciproco sostegno e di mutuo soccorso tra l'Esecutivo, la Corona e le squadre stesse.

Questa è la fenomenologia di cui noi dobbiamo tener conto quando mettiamo le mani in una materia così incandescente.

Infine vi sono anche ragioni giuridiche e politiche che negano che l'Esecutivo possa mai essere titolare del diritto di decretazione di urgenza, inteso nel senso di una decretazione che sospenda i diritti costituzionali. Vi è un'elaborazione, vi sono dei precedenti nel nostro ordinamento e nella discussione di queste questioni, in sede di Costituente, che ci dicono che il Governo non ha il potere di intervenire con una decretazione di necessità e di urgenza per sospendere l'esercizio dei diritti soggettivi dei cittadini.

La prima Sottocommissione all'Assemblea costituente presentò una relazione all'Assemblea, nella quale osservava testualmente: « Vi possono essere casi di natura eccezionale in cui esigenze di carattere generale derivate dal pericolo per la stessa vita dello Stato devono prevalere sui diritti individuali dei cittadini ». Ci si riferiva alla guerra tra Stati e al pericolo pubblico determinato dal turbamento dell'ordine pubblico.

Premessa questa considerazione, la prima Sottocommissione nella sua relazione poneva il problema delle ordinanze governative di urgenza (chiamiamole ordinanze, chiamiamoli decreti normativi, chiamiamole ordinanze normative, chiamiamole come vogliamo), cioè di questo potere del Governo, dell'Esecutivo, di prendere provvedi-

menti aventi forza o più forza delle leggi medesime. La prima Sottocommissione ravvisava la necessità che la Costituzione si occupasse di queste forme di intervento; che si occupasse in maniera esplicita del potere di ordinanza di necessità e di urgenza, perchè queste ordinanze — così si esprimeva la prima Sottocommissione — non possono considerarsi comprese nella generale disciplina dei decreti-legge, in quanto sono tali che per il loro stesso contenuto devono avere un'efficacia superiore a quella del decreto-legge e della stessa legge ordinaria, perchè possono sospendere alcune libertà costituzionali e taluni principi garantiti dalla Costituzione, ciò che nè la legge, nè, a maggior ragione, il decreto-legge potrebbero fare.

Riconosceva, tuttavia, la prima Sottocommissione che di fronte a casi di natura eccezionale, di guerra e di stato di pericolo pubblico era necessario che qualcuno fosse fornito di poteri eccezionali di intervento; questo qualcuno la prima Sottocommissione indicava in due organi costituzionali che dovevano operare in collaborazione tra di loro, per cui la dichiarazione dello stato di pericolo acquistava il carattere di un atto complesso anche legislativo, non solo per la collaborazione funzionale di due organi costituzionali, ma per la collaborazione necessaria tra essi. La prima Sottocommissione indicava i titolari di questo potere di intervento eccezionale unicamente nel Parlamento e nel Capo dello Stato, nel Presidente della Repubblica, con esclusione quindi, implicita ed esplicita, del Governo e del Potere esecutivo.

In questo torno di tempo vi sono altre due manifestazioni di volontà da parte dell'Assemblea costituente; la seconda Sottocommissione...

**A J R O L D I**, *relatore*. Scusi, senatore Maris, sarebbe il Capo dello Stato che dovrebbe provvedere in via eccezionale?

**M A R I S**. No, è un atto complesso che deriva dalla manifestazione di volontà e di decisione delle Assemblee legislative e del Capo dello Stato, per riscontrare l'esistenza



di uno stato eccezionale, escluso in tale atto complesso l'intervento dell'Esecutivo, per ragioni di prudenza.

La prima sezione della seconda Sottocommissione aveva approvato un articolo che suonava testualmente: « È vietata la dichiarazione dello stato di assedio ed è altresì vietata ogni misura di sospensione totale o parziale delle garanzie regolate dalla presente Costituzione »; quindi norma esplicita, tattativa di esclusione della possibilità di dichiarazione dello stato di assedio politico.

Vi era stata, peraltro, un'altra manifestazione di volontà da parte dell'Assemblea, alla quale l'onorevole Crispo aveva sottoposto, il 15 aprile 1947, un altro articolo che suonava così: « L'esercizio dei diritti di libertà può essere limitato o sospeso per necessità di difesa determinate dal tempo e dallo stato di guerra » (ipotesi di guerra tra Stati) nonché per motivi di ordine pubblico durante lo stato d'assedio. Nei casi suddetti le Camere, anche se sciolte, saranno immediatamente convocate per ratificare o respingere la proclamazione dello stato d'assedio ed i provvedimenti relativi ». Per riassumere, qual è il quadro? Abbiamo una presa di posizione da parte della prima Sottocommissione che assume non essere né legale, né legittimo, né costituzionale l'intervento normativo d'urgenza da parte del Potere esecutivo ed indica invece come titolare primo di questi diritti il Parlamento per casi di eccezionale necessità. Abbiamo due posizioni che possono sembrare in contraddizione tra di loro: la seconda Sottocommissione che vota una norma che vieta la dichiarazione dello stato di assedio politico, lasciando quindi libero il campo per la dichiarazione, ovviamente, dello stato di guerra; e l'Assemblea che invece vota una norma di carattere soltanto dichiarativo sulla possibilità cioè di sospensione dei diritti in presenza di uno stato di guerra o di uno stato di pericolo pubblico.

Tutto questo avveniva prima che l'Assemblea votasse il famoso articolo 78 della Costituzione, quella norma che assegna unicamente ed esclusivamente alle Assemblee legislative il potere di dichiarare lo stato di guerra e che assegna ancora alle Assemblee legislative il compito di indicare tassativa-

mente al Governo quali sono i campi nei quali da quel momento in poi, dopo la pregiudiziale dichiarazione dello stato di guerra, potrà agire anche, non dico contro la legge, ma fuori della legge, al di sopra dell'ordinamento giuridico vigente. Dopo l'approvazione di questa norma, quando si coordinarono tutte le altre norme della Costituzione, cadde completamente tutto quello che era stato fatto, cadde quell'articolo votato dalla seconda Sottocommissione che vietava lo stato d'assedio, cadde l'altra norma proposta dall'onorevole Crispo, che invece riconosceva la possibilità che fossero sospesi i diritti soggettivi dei cittadini. Perché cadde tutto questo? Perché nella Costituzione, giunta al suo punto finale, all'approdo della sua promulgazione, non si fa parola dello stato d'assedio per ragioni di pericolo pubblico interno? Per un difetto di coordinamento? Io ho sentito da alcuni invocare questa ragione, ma sarebbe offesa alla capacità, alla competenza, all'impegno politico dei costituenti se noi pensassimo che essi, giunti al punto finale di approdo, addirittura si dimenticarono di una norma di questa importanza, cioè si dimenticarono di indicare sia il titolare del diritto di decretazione di urgenza, sia l'opportunità, la necessità della dichiarazione di stato d'assedio politico.

Noi faremmo offesa ai costituenti e dovremmo pensare che non esisteva apparato burocratico, non esistevano segretari, non esistevano collaboratori, nessuno che si fosse accorto che queste due norme votate non furono riprese, non furono inserite nel testo. Ora, una ragione di questo genere non può essere invocata, cioè non si può invocare la dimenticanza oppure la difficoltà del coordinamento finale delle norme. Sta di fatto che il costituente escluse dalla Costituzione lo stato di assedio politico, sta di fatto che il costituente affidò il potere di decretazione d'urgenza, capace di superare i limiti dei diritti cardinali della nostra Costituzione, unicamente al Potere legislativo e a nessun altro. Non dobbiamo dimenticare che anche in sede di Assemblea costituente vi furono delle grandi discussioni circa la possibilità che il Potere esecutivo entrasse in conflitto con il Faese. Si discettò addirittura sull'op-

portunità di inserire nella Costituzione una norma quale quella della dichiarazione dei diritti dell'uomo della rivoluzione francese o quella della Carta americana: il diritto di resistenza da parte dei cittadini in una situazione nella quale l'Esecutivo fosse venuto meno al suo diritto-dovere di attuare le leggi dello Stato. Ricordo che l'onorevole Bettiol si dichiarò d'accordo (quella del diritto di resistenza del cittadino è una vecchia tematica che risale all'Orlando), e si oppose a che questa norma fosse inserita nella Costituzione soltanto per ragioni sistematiche, perchè non si potevano affermare dei diritti e nel medesimo tempo negarli ponendo una norma che in via di fatto consentiva di obliterare le leggi. Non si poteva, cioè, affermare un ordinamento e nello stesso tempo affidare ad un potere di fatto il diritto di aggredire questo ordinamento. Ma la stessa considerazione vale per lo stato d'assedio politico. Non si potevano affermare i diritti inviolabili della libertà, dell'invulnerabilità della corrispondenza, della persona umana, di associazione, di parola, di stampa, di libertà religiosa — tutti i diritti dei cittadini assoluti, individuali e strumentali ai fini dell'ordinamento — e poi negarli affidando all'Esecutivo il potere di valutare soggettivamente una situazione e di intervenire per reprimerla. Per questo, non per dimenticanza, non fu inserita nell'ordinamento costituzionale nessuna norma esplicita sullo stato d'assedio politico.

Queste, onorevoli colleghi, erano le ragioni storiche, politiche e giuridiche che facevano scrivere al Ministro dell'interno del tempo, il 10 dicembre 1948, che le norme sullo stato d'assedio politico non avevano più ragione d'essere. Quale fine ha fatto, onorevoli colleghi, il disegno di legge Scelba del 1948? Passò al Senato con l'approvazione di tutti e arrivò alla Camera, la quale migliorò ancora il provvedimento aggiungendovi la abrogazione di alcune norme; dell'articolo 7 della legge di pubblica sicurezza che negava l'indennizzo al danneggiato da attività della pubblica sicurezza, dell'articolo 112 dell'attuale testo unico che vietava la diffusione e il commercio di scritti e disegni riguardanti i partiti politici, degli articoli 129 e 130 re-

lativi alla schedatura degli operai, dell'articolo 220 che prevedeva la possibilità, da parte della polizia, di arrestare chiunque sia trovato in flagranza di violazione di norme del testo unico. Aggiunse anche altre cose: per esempio, l'articolo 4, che prevedeva lo scioglimento delle riunioni e degli assembramenti solo ed in quanto fossero avvenuti dei disordini gravi e tali da incidere sulla incolumità e la sicurezza fisica delle persone.

La Camera arricchì, insomma, il disegno di legge dell'onorevole Scelba e in quel clima di maturata e maturante coscienza democratica si arrivò in Aula il 7 marzo 1950. Si presenta l'8 marzo l'onorevole Scelba e, mentre già si era in fase di discussione, propone una serie di emendamenti che capovolgono completamente l'indirizzo politico del disegno di legge; propone norme contro l'espatrio, norme contro quelli che possono essere segni distintivi dei partiti, propone il mantenimento di quel titolo 9 che nel dicembre 1948 aveva proposto di abrogare ed inoltre il mantenimento delle norme sulla dichiarazione di stato d'assedio politico, per non lasciare — diceva — priva di regolamentazione una materia importante.

Questo atteggiamento doveva derivare da una scelta; non è possibile pensare che nel dicembre del 1948 si affermi che lo stato di assedio politico non ha più ragione di essere per ragioni che sono valide e ad un anno e mezzo di distanza si dica invece che le norme sullo stato d'assedio politico devono essere mantenute.

Che cosa era accaduto tra il 10 dicembre 1948 e l'8 marzo 1950? Era accaduto che nel nostro Paese le masse dei lavoratori, i contadini, gli operai si affacciavano sulla scena politica per chiedere di realizzare nei fatti, nelle strutture del Paese, quegli ordinamenti per i quali avevano lottato e versato il sangue durante la lotta di Resistenza; era accaduto che nel Paese si era spiegato un ampio movimento rivolto a portare le classi lavoratrici a partecipare alla gestione del potere politico e a chiedere di partecipare alle grandi scelte operative del Paese.

Ma chi avevano trovato di fronte a sé i contadini della Sicilia o della Sardegna, del

Ferrarese o del Veneto, oltre al padrone della terra? Avevano trovato forse l'autorità con la divisa del carabiniere o con quella dell'uomo della Celere, ma questo non ha importanza, avevano trovato il volto di quello che l'onorevole relatore di maggioranza, senatore Ajroldi, chiama lo Stato carabiniere, lì, armato, pronto a difendere che cosa? l'ordine giuridico? No! A difendere l'ordine politico contingente, a ripristinarlo, a collaborare a ripristinare quello che esisteva nel Paese prima ancora della Resistenza. Era accaduto che l'11 febbraio 1948 a San Ferdinando di Puglia erano stati uccisi cinque lavoratori che lottavano per il progresso sociale del Paese; era accaduto che il 3 marzo 1948 a Pantelleria erano stati feriti tre lavoratori; che il 25 maggio 1948 a Rovigo era stato ucciso un contadino e ne erano stati feriti cinque; che il 5 giugno 1948 a Spino d'Adda era stato ucciso un contadino e ne erano stati feriti tre; che il 26 novembre 1948 a Bondeno si era avuto un morto e cinque feriti; che il 18 febbraio 1949 a Isola del Liri si erano avuti 35 feriti; che il 19 marzo 1949 a Terni si erano avuti un morto e quattro feriti; il 21 marzo 1949 a Lavello 7 feriti; il 17 maggio 1949 a Molinella un morto e sette feriti; il 3 giugno 1949 a Forlì un morto e cinque feriti; il 13 giugno 1949 a Gambara un morto; il 30 ottobre 1949 a Melissa tre morti e tre feriti; il 29 novembre 1949 a Torre Maggiore due morti e tre feriti; il 14 dicembre 1949 a Montescaglioso un morto e due feriti. Infine due mesi prima, 9 gennaio di quell'infausto anno 1950, a Modena, sei morti e cinquanta feriti.

Questo era accaduto tra il dicembre del 1948 e il marzo 1950. Il Governo aveva operato una sua scelta in contrasto con la Costituzione; era sceso a fianco degli agrari e dei padroni a ripristinare l'ordine politico condannato dal Paese e dalla storia; aveva scelto la difesa delle maggioranze predominanti nel Paese. Il Potere esecutivo aveva scelto la difesa degli indirizzi politico-economici contingenti della maggioranza ed allora tentava di dare una base di legalità che autorizzasse questo intervento. È più difficile uccidere sulle piazze se non si può proclamare che si è ucciso perchè era necessa-

rio; ma se io solo ho il diritto di dire prima qual è il mio nemico, e dopo averlo detto ho l'immunità, per cui posso ucciderlo, allora il quadro generale si cambia e si ammanta di legalità quello che è e resta nella sua sostanza assassinio politico.

Ecco perchè, nel marzo del 1950, ci si poneva su questa strada di pseudo legalità, chiedendo al Parlamento di abdicare alle sue prerogative funzionali, esclusive e di assegnare all'Esecutivo il potere di intervenire nell'orientamento della lotta politica del Paese. Su questa strada si mantiene anche il ministro Fanfani con il disegno di legge del 10 dicembre 1953; su questa strada si inoltra l'onorevole Tambroni con il disegno di legge del 16 dicembre 1958. Permaneva la scelta della violenza, il desiderio di dare una base legalitaria a questa violenza, anche se non si era ancora arrivati alle scelte infami del 1960, anche se non vi erano ancora, stesi nel loro sangue sulle piazze di Licata, di Reggio, di Catania e di Palermo, i morti del 7 e 8 luglio 1960.

Si era tuttavia allungata la lista dei lavoratori che avevano perso la vita nelle lotte per il lavoro nel nostro Paese: a Petralia, nel marzo 1950, a Marghera, a Lentella, a Parma, a San Severo, due, sette, altri due, uno e ancora un morto, e poi a Celano, ad Agnano, a Piana degli Albanesi, a Comacchio, a Colle Val d'Elsa, a Villa Literno ancora due morti, e poi uno ed un altro ed un altro ancora. E a Napoli, e a Milano, e a Musumeli, e a Napoli ancora, e a Lentini nel 1954 e nel 1955, e a Venosa, a Comiso, a Barletta nel 1956, e a Cellino e a S. Donaci nel 1957, ancora morti e morti e morti.

Ecco quale significato ebbe la scelta del 1950 dell'onorevole Scelba; ecco quale significato hanno mantenuto le scelte del 1953 del ministro Fanfani e del 1958 del ministro Tambroni.

Qual è, onorevoli colleghi, la scelta di questa legge, qual è la scelta di questo Governo, di un Governo di centro-sinistra? Si discosta questa scelta dall'emendamento Scelba del marzo 1950 o dalla scelta dei disegni di legge del 1953 e del 1958, Fanfani e Tambroni? Cioè, si discosta dalle scelte dei Governi di destra del nostro Paese? Resta

esattamente aderente a quelle scelte, percorrere quella strada, si mantiene su quelle posizioni.

E non è questa una scelta di natura tecnico-giuridica. Si dice che si sono consultati preventivamente i maggiori giuristi del nostro Paese, i depositari della conoscenza e della dottrina costituzionale del nostro Paese. Può essere anche vero e noi crediamo forse anche che le Commissioni abbiano operato questa consultazione.

Si dice che la dottrina riconosce l'opportunità che vi siano strumenti per affrontare le situazioni di emergenza, di carattere eccezionale. Si dice che la dottrina indica lo strumento per superare le situazioni di emergenza nella procedura e nelle norme di cui all'articolo 77, secondo comma, della Carta costituzionale. Cioè indica gli strumenti nel potere, che la Costituzione riconosce al Governo, di emettere, in casi di urgente necessità, provvedimenti aventi la forza di legge. Non è neppure esattamente vero questo, perchè certamente la dottrina riconosce — il Virga, lo Stellacci, lo Zanobini, il Mortati, il Paladini, il Motzo, l'Esposito, il Ballardone Pallieri, il Barile e il Biscaretti — che può essere necessario, che possono, in ipotesi, ricorrere situazioni di urgente necessità che richiedono un urgente e straordinario intervento. Ma non è assolutamente vero che la dottrina affidi la titolarità del diritto d'intervento al Potere esecutivo.

Innanzitutto non dobbiamo dimenticare che anche questa dottrina è andata strutturandosi, è andata formandosi nel corso di quegli anni durante i quali il Paese ha vissuto il tempo della violenza pubblica, ha vissuto un processo di restaurazione di un ordine politico precedente alla Resistenza. Basterebbe, in proposito, ricordare quali sono i modelli, quali sono gli schemi ai quali la dottrina si richiama: la legge costituzionale di Weimar, con tutti i sorprendenti risultati che ci ha fatto conoscere, con l'avvento di Hitler in Germania; la legge fondamentale della Repubblica federale tedesca, la quale addirittura contiene una norma — mi pare la norma n. 18 — che consente all'Esecutivo di inibire al singolo individuo l'esercizio dei suoi diritti se ritiene che questo individuo

ne abbia abusato, e contiene norme che consentono all'Esecutivo di svolgere una indagine rivolta a stabilire quali siano le intenzioni di un partito, per cui, se il partito si chiama comunista e nella sua storia c'è un Marx che ha scritto che deve esserci la dittatura del proletariato, allora quel partito è incostituzionale ed è da mettere fuori legge.

Questi sono alcuni schemi, alcuni modelli ai quali ci si ispira. Ma ci si riferisce pure allo schema e modello della Costituzione francese del 1958, con la figura gigantesca dell'uomo che si presenta sempre con la fatidica frase: « *Moi, De Gaulle*: io, la Francia »; oppure gli schemi dell'atto sui poteri di emergenza del 1920 della Gran Bretagna, o l'atto sullo stato di emergenza nazionale del 1933 degli Stati Uniti d'America. Non si considera in quale momento e per quali fini questi atti furono posti nel 1920 in Gran Bretagna e nel 1933 negli Stati Uniti d'America: nel 1920 in Gran Bretagna, in un contesto europeo nel quale tutte le vecchie classi predominanti vivevano di paura, perchè sentivano scricchiolare le fondamenta e le strutture portanti dell'assetto privilegiato della società; nel 1933 negli Stati Uniti d'America, dove si vivevano ancora le ore di paura create dal grande dissesto economico del 1929, del 1930 e del 1931.

È una dottrina costituzionalista che si ispira ai tempi della guerra fredda, che si ispira ai tempi della discriminazione politica. È una dottrina che fa le acrobazie per scovare un fondamento di legalità al potere del Governo, per trovare una matrice di legalità al potere del Governo di decretare in via di urgenza e di sospendere i diritti costituzionali dei cittadini.

Nessuno di questi costituzionalisti arriva a ricercare e a riconoscere le fonti della legalità del potere normativo d'urgenza del Governo nella Costituzione. Il Mortati esclude addirittura che si possa intervenire con un decreto, perchè non sarebbe mai convertibile un decreto-legge, in quanto nessuna legge potrebbe sospendere il diritto costituzionale: solamente il processo di revisione costituzionale è legittimato a far questo. E allora il Mortati trova la matrice della legalità delle ordinanze e dei decreti normativi di urgenza

del Governo nell'unica fonte primaria di diritto che riesca ad immaginare, cioè nella necessità. Pertanto, secondo il Mortati, non dovrebbe più, questo decreto del Governo sullo stato di emergenza, essere convertito, ma il Governo dovrebbe soltanto presentarsi, dopo aver dichiarato lo stato di emergenza, per avere dal Parlamento quello che viene chiamato la dichiarazione di immunità, il consenso, per avere dal Parlamento il *bill* di indennità, cioè per avere dal Parlamento, la fiducia su quanto è stato operato.

Oppure arriva la dottrina, ad arrampicarsi sui vetri, dicendo (secondo anche la teoria dell'Esposito), che il decreto sullo stato di emergenza può essere convertito in legge in quanto è un atto anomalo di necessità, che non ha validità sostanziale, non ha efficacia tipica, ma ha comunque tale natura da trasferire alla legge di conversione il superpotere di convertire un decreto che tale non è.

Qui siamo nel campo dell'alta acrobazia, senza rete addirittura.

A J R O L D I , *relatore*. Si vede che anche il Mortati ha fatto delle acrobazie.

M A R I S . Si tratta di acrobazie senza rete, onorevole relatore, fatte spregiudicatamente. Sono voli audacissimi, con il doppio salto mortale, ad occhi bendati. Si dice che non è un'attività legislativa, che è un'attività esecutiva; e nei nostri ordinamenti moderni, ormai, la vecchia tripartizione dei poteri, la vecchia tripartizione illuministica del Locke o del Montesquieu è una tripartizione superata. E questo può essere anche vero, in parte, perché nell'ordinamento del nostro Paese, come negli ordinamenti di altri Paesi, ormai non si segue il criterio della rigorosa tripartizione, ma quello della distribuzione di funzioni, per cui il Parlamento può vedersi attribuire alcune funzioni di carattere esecutivo e l'Esecutivo può vedersi attribuire alcune funzioni di carattere legislativo. Ma le funzioni tipiche non vengono mai trasferite dall'uno all'altro organo costituzionale, mai, poi, possono essere trasferite all'Esecutivo quelle funzioni tipiche che il Legislativo può svolgere soltanto quando siede in maniera qualificata, cioè

quando siede con un *quorum* speciale e adotta una procedura speciale.

Il Legislativo, per modificare un diritto fondamentale della Costituzione, deve seguire il processo di revisione costituzionale (più letture del disegno di legge nell'Aula, una maggioranza particolarmente qualificata e così via). E potete pensare che questo potere di revisione costituzionale sia affidato all'Esecutivo il quale, a un certo punto, valuta soggettivamente una situazione e interviene per reprimerla, scegliendo i mezzi che ritiene idonei a tale scopo, con l'assoluta immunità da qualsiasi responsabilità? Infatti, anche ove le Camere, nel termine di 60 giorni, non convalidassero quel decreto-legge e non lo convertissero, anche se le Camere disconoscessero la legittimità dell'intervento dell'Esecutivo, mai vi potrebbe essere responsabilità, perché oggi, sulla base di questo disegno di legge, l'Esecutivo potrebbe dire di aver operato nell'ambito della legalità, di aver operato nell'ambito di un potere assegnatogli dalla legge di polizia di sicurezza.

Onorevoli colleghi, la Costituzione ci offre un criterio indicativo su chi può intervenire. Per l'articolo 78, i poteri eccezionali e lo stato di guerra possono essere deliberati soltanto dal Parlamento. Questo è il sistema, e se vi è un organo costituzionale che nel nostro sistema ha una preminenza sugli altri, questo certamente non è il Governo, ma il Potere legislativo, le Assemblies legislative.

G I A N Q U I N T O . E questo riguarda anche la guerra esterna.

M A R I S . Ma, nel più può essere compreso il meno, e se mai possono essere, da qualcuno, formulate dichiarazioni sulla sussistenza di uno stato di pericolo pubblico, queste dichiarazioni possono essere fatte soltanto dal Parlamento.

Io ritengo che nel nostro sistema, per la struttura della nostra Costituzione, lo stato di assedio per motivi di ordine pubblico è un istituto decaduto dall'ordinamento, è un istituto che non può più avere diritto di cittadinanza. Ma se mai si potesse pensare a

ipotizzare una situazione di pericolo interno, a dichiararla può essere soltanto il Legislativo, il quale, esso, assegnerà all'Esecutivo gli strumenti e i limiti temporali ed oggettivi entro i quali potrà agire per reprimere quelle situazioni.

Onorevoli colleghi, signor Presidente, onorevole Ministro, la scelta operata da questo disegno di legge governativo sulla polizia di sicurezza è una scelta sbagliata per ragioni storiche, sbagliata per ragioni giuridiche, sbagliata per ragioni politiche; è, infine, una scelta inutile. Quali sono le ipotesi che si possono formulare sul pericolo pubblico all'interno del nostro Paese? Quali sono le forze reali che possono creare una situazione di pericolo? Le Assemblee legislative, il Senato e la Camera, possono mai creare una situazione di pericolo? Vi è un sistema costituzionale che opera esattamente in questo campo, cioè, in determinate situazioni e nel rispetto di determinati presupposti, il diritto-dovere del Capo dello Stato di sciogliere le Assemblee e convocare i comizi elettorali. Quindi le Camere non possono mai essere il soggetto attivo di questa azione rivolta a creare uno stato di pericolo pubblico nel Paese.

Può essere la maggioranza parlamentare, intesa come espressione della maggioranza che poi si ricollega al Governo? Evidentemente la maggioranza, quando è tale, non ha la possibilità o l'opportunità o la necessità di intervenire per creare uno stato di pericolo pubblico. Le ipotesi di lavoro che si possono fare sono solo tre: il pericolo pubblico, lo stato di tensione possono essere realizzati o dall'Esecutivo, il quale si pone contro il Parlamento, contro la legge, contro il Paese; o dal Capo dello Stato, il quale vuole imporre le sue scelte contro il Governo, contro il Parlamento, contro il Paese; o da minoranze che vogliono sovvertire, con la violenza, l'ordinamento costituzionale del Paese.

Sino ad oggi, dal 25 aprile 1945 al 23 maggio 1967, sull'esperienza che si snoda in un arco di tempo di oltre 22 anni, noi possiamo vantare nel nostro Paese solo il tentativo o l'abbozzo, o la presunzione del tentativo o dell'abbozzo, di due ipotesi suddette: cioè

l'atteggiamento creatore di disordine da parte del Governo o l'atteggiamento creatore di disordine da parte del Capo dello Stato.

Nel luglio 1960 il disordine fu creato dal Potere esecutivo che voleva comunque realizzare, contro tutti e contro le Assemblee legislative, il suo disegno politico, un disegno politico autoritario e liberticida. A questo punto, se fosse esistita questa norma, onorevoli colleghi, se nel 1958 il ministro Tambroni fosse riuscito ad inserire nelle leggi di pubblica sicurezza questa norma, che cosa sarebbe accaduto? Reggio Emilia avrebbe avuto otto morti o 80 o 800, Palermo e Licata avrebbero avuto i morti che hanno avuto o molti di più? Il ministro Tambroni avrebbe dichiarato lo stato di pericolo pubblico e tutta la situazione, su questa matrice falsamente legale, sarebbe stata distorta e sconvolta in un intervento di violenza che non avrebbe potuto essere mai fermato. Se vi fu una garanzia per il Paese di ritornare nell'alveo della convivenza democratica, questa garanzia fu l'assenza di una legge che potesse legalizzare un intervento liberticida, e la presenza di masse antifasciste, di masse di cittadini lavoratori, maturi nella loro coscienza democratica, capaci di intervenire, capaci di legarsi l'uno all'altro per formare quella maggioranza di cui il Parlamento, in quel momento, non disponeva.

Nel luglio 1964, se mai vi fu quel tentativo da parte del Capo dello Stato onorevole Segni di sovvertire l'ordine costituzionale (assumendo necessariamente questa ipotesi di lavoro) se mai vi fu, che cosa sarebbe accaduto ove fosse esistita questa legge?

A J R O L D I , *relatore*. Guardi, senatore Maris, che il titolo IX del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 è tuttora in vigore.

M A R I S . Il titolo IX, richiamandoci alla giurisprudenza, è incostituzionale ed abrogato tacitamente. Esso non è in vigore: esso è scritto nella carta del testo unico; ma in tale carta è scritto anche l'articolo 2, sono scritti molti altri articoli che non sono costituzionali, sono scritte altre norme che

la Corte costituzionale ha detto essere illegittime, incostituzionali, tacitamente abrogate. Quindi, una cosa è doversi richiamare ad una norma scritta sulla cui sussistenza e validità costituzionale vi sono tutti i dubbi (e si è scritto ripetutamente, c'è una dottrina, una giurisprudenza enorme), altra cosa è richiamarsi ad una norma scritta in una legge votata nel 1958 o nel 1967. Sono due situazioni completamente diverse.

Se ci fosse stata questa legge, nel luglio 1964, che cosa sarebbe accaduto? Da una parte i carabinieri per il Capo dello Stato, dall'altra parte il quarto (non so con precisione) battaglione di Padova della Celere per il Governo italiano, per l'Esecutivo? Che cosa sarebbe accaduto? Una guerra civile tra due forze che fanno parte delle Forze armate dello Stato, entrambe? Evidentemente scadiamo nell'assurdo, scadiamo nell'ipotesi di fantasia. Se poi si ponesse in esame, come dobbiamo porre, la terza ipotesi, quella del pericolo pubblico creato da una minoranza sovvertitrice, occorrerebbe chiedere se è necessaria una dichiarazione di stato d'assedio politico. La risposta è che sarebbe assolutamente inutile, perchè i mezzi normali di cui dispone il Paese sono sufficienti, e in ogni caso perchè vi sarebbe sempre o comunque la possibilità di ottenere e di chiedere al Parlamento una manifestazione precisa di volontà, un'investitura pertinente e misurata di eccezionali poteri di intervento. Ma, onorevoli colleghi, queste minoranze che hanno sovvertito la storia soltanto nel 1922, quando lo hanno voluto le classi predominanti, queste minoranze sovvertitrici che hanno sovvertito la storia soltanto quando sono state chiamate dalle classi dominanti e dagli organi costituzionali dello Stato, queste minoranze sono gli spettri evocati dalla cattiva coscienza, sono il falso scopo richiamato per chiedere una norma che consenta l'intervento dell'Esecutivo nell'attuazione dell'ordine politico costituzionale.

Onorevoli colleghi, è questa la scelta di un Governo che afferma di voler operare delle scelte che trasformino democraticamente il Paese? È questa una scelta nella quale, come diceva il senatore Bonafini, il Partito socialista unificato ha posto un par-

ticolare impegno, una scelta da iscrivere nella tradizionale linea politica del Partito socialista, volta all'educazione delle coscienze ai principi di libertà del socialismo? Ci sarebbe sempre da essere tranquilli, dice il senatore Bonafini; e non so se voglia riferirsi ad una sorta di fideiussione del Partito socialista, non so se voglia dire che vi è comunque da essere tranquilli perchè, finchè c'è il Partito socialista al Governo, non potrà mai essere fatto cattivo uso della legge; formula peraltro estremamente infelice, perchè nessuna forza politica ha mai potuto dare questo tipo di fideiussioni. È questa la scelta che il senatore Poët chiama di ampio respiro democratico, qualificante della quarta legislatura? Ma questa è la scelta dello onorevole Scelba del 1950, questa è la scelta dell'onorevole Tambroni del 1958. Questa è una scelta che rispolvera dal cassetto di Tambroni e di Scelba le vecchie posizioni. Questa è una scelta che indica oggettivamente (non voglio fare un processo alle intenzioni) insensibilità politica, mancanza di impegno politico, assenza di chiarezza di idee.

Onorevoli colleghi, non offriamo tentazioni ad una società nella quale le aspirazioni autoritarie non sono sopite; non offriamo lo schermo della legalità a possibili azioni rivolte sostanzialmente, esse, al sovvertimento dell'ordine costituzionale.

Onorevoli colleghi, signor Presidente, onorevole Ministro, in questa situazione, per queste ragioni, non vi è che una scelta da operare, questa sì qualificante, non vi è che una alternativa: eliminare dal corpo della legge di pubblica sicurezza le norme che affidano all'Esecutivo un potere che l'Esecutivo non può avere, le norme che affidano all'Esecutivo un compito che l'Esecutivo non può avere, quello di superare la legge e di superare la volontà del Parlamento. Non vi è che una scelta da fare se si vuole qualificare democraticamente questa legge: la scelta tra l'autorità e la libertà. Se la legge sceglie l'autorità, si mette nell'alveo di Scelba e di Tambroni; se la legge sceglierà la libertà, allora essa potrà porsi nel corpo delle leggi democratiche del Paese. (*Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni.*)

P R E S I D E N T E . È iscritto a parlare il senatore Preziosi. Ne ha facoltà.

P R E Z I O S I . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, nessuno può disconoscere, lo hanno ripetuto in quest'Aula colleghi della maggioranza e della minoranza, che assai tardi, a distanza di venti anni circa dalla nostra Costituzione Repubblicana, si arriva solo ora a discutere in concreto, in questa nostra Assemblea, non di un nuovo testo unico di leggi di pubblica sicurezza, ma soltanto di modifiche al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto del 18 giugno 1931 n. 773.

Non è forse assai grave la colpa di tutti i Governi democratici succedutisi fino ad oggi, dall'entrata in vigore della nuova Costituzione, di non aver provveduto ad adeguare ai precetti costituzionali l'istituto giuridico di uno specifico settore, così importante per la vita nazionale e per il buon diritto e la libertà del cittadino? Ma lo stesso onorevole Ministro dell'interno, nelle osservazioni generali specifiche nella sua relazione al disegno di legge da lui presentato di concerto col Ministro di grazia e giustizia, deve riconoscere la grave carenza da noi denunciata quando afferma che, entrata in vigore la nuova Costituzione, venne presentato al Senato, il 10 dicembre 1948, un progetto che decadde per scadenza della legislatura e cioè deve riconoscere che si verificò una situazione abnorme: trascorsero cinque anni, 1949-53, senza che il Governo in carica sentisse il dovere di sollecitare la discussione del proprio progetto di legge e il collega Maris ne ha specificatamente indicato le ragioni, stamane; fu presentato un secondo progetto da parte del Governo dell'epoca al Senato, il 10 dicembre 1953, che era composto solo di venticinque articoli. Si attese il 6 giugno 1956, dal 1953, per trasmetterlo in Aula per la discussione; ma, dopo averne discusso solo sette articoli in Assemblea, trascorsero circa altri due anni e il disegno di legge decadde per la cessazione della legislatura.

Non basta ancora. Perchè, dopo l'inizio della terza legislatura, il Governo presentò

un altro disegno di legge, questa volta alla Camera dei deputati, il 6 dicembre 1958, e io ben ricordo che fu assegnato all'esame della seconda Commissione affari interni della Camera, della quale facevo parte, solo il 12 dicembre 1961 in sede deliberante, dopo che in sede referente, ma in realtà fu affossato — questa è la triste definizione da usare — se, nonostante il trascorrere di circa un anno e mezzo, si pervenne ancora al termine della terza legislatura senza che si fosse giunti ad alcuna conclusione.

Il Ministro dell'interno afferma, nella sua citata relazione, che, all'inizio dell'attuale legislatura, il Governo ha ripreso le iniziative in precedenza assunte — ma mai portate a termine, aggiungiamo noi — e ha voluto predisporre un nuovo testo di riforma (chè, dopo tanto tempo trascorso, non avrebbe dovuto parlare di modifiche al vecchio testo esistente) in cui, si dice, si è voluto tener conto delle varie pronunzie emesse, in materia, dalla Corte costituzionale, dei principi sanciti dalla Costituzione a garanzia dei diritti di libertà del cittadino; ma certo è che si è quasi alla scadenza della quarta legislatura, sono trascorsi quattro anni dal suo inizio, e solo ora discutiamo di uno dei problemi che più interessano la vita di uno Stato democratico e il Governo in verità non ha tenuto in nessun conto l'esistenza di un disegno di iniziativa parlamentare per una nuova legge di pubblica sicurezza, dei senatori Terracini, Secchia, Gianquinto ed altri, comunicato alla Presidenza del Senato sin dal 30 aprile 1964.

Su alcune parti generali enunciate dal senatore Ajroldi, relatore di maggioranza, quando egli dice delle cose più che giuste — vedremo poi se tenute presenti negli articoli essenziali del disegno di legge n. 1773 — noi possiamo anche essere d'accordo. Certo, è vero, collega Ajroldi, che la legislazione in una materia così scottante per la libertà del cittadino e per i suoi diritti, qual è quella che trattiamo in questi giorni, deve rispecchiare, come ella dice, il nuovo ordine sociale in questa nostra risorta democrazia, perchè non si concepisce uno Stato democratico in cui le libertà fondamentali non siano a tutti garantite in uno con l'esercizio dei diritti, sul



piano dei rapporti civili, etico-sociali, economici e politici. Ma appunto per questo ancora lei, onorevole relatore, deve riconoscere che una riforma delle leggi di pubblica sicurezza che non partisse dai suddetti presupposti non sarebbe nè conforme alla volontà popolare espressa dall'Assemblea costituente, nè permetterebbe a certi organi specifici della Pubblica amministrazione, nel nostro caso la polizia, di adempiere sul serio, con scrupoloso senso di giustizia a salvaguardare e a tenere veramente conto dei sacrosanti diritti di libertà che sono propri di ogni cittadino di questa nostra Repubblica. Ma quando si afferma in una relazione di maggioranza che bisogna fare una buona legge, aderente sul serio ai principi della Costituzione repubblicana, è chiaro ed indiscutibile che la nostra polizia deve nel suo esercizio, nell'esplicazione di quel mandato che le assegna la legge, mai dimenticare che bisogna tenere presente e garantire il libero esercizio dei diritti spettanti al cittadino, di quei diritti che sono propri e inviolabili tanto del singolo che della collettività.

Se per il legislatore vi è un'alta responsabilità (e lo ha detto lei stesso) cioè quella di fare delle buone leggi, approntare delle riforme sociali essenziali per i singoli e la collettività; se la Magistratura deve interpretare le leggi e così realizzare una giusta applicazione di esse; la polizia — e non parliamo al presente della funzione che può e deve avere la polizia giudiziaria — non deve mai dimenticare quelle che devono essere le sue funzioni per quanto riguarda il suo concorso al buon ordinamento dello Stato, ma soprattutto deve tener presente quale deve essere la sua funzione per quelle che sono le sue specifiche competenze nell'ambito del libero esercizio dell'attività di ogni singolo cittadino, secondo le garanzie consacrate dalla Costituzione che vanno rispettate.

È un errore, collega Pennacchio, pensare che una certa parte politica, come ella ha voluto affermare, abbia una visione errata delle leggi di pubblica sicurezza, assolutamente inaccettabile, in quanto si vorrebbe addirittura rendere la polizia incapace ad assolvere compiti che ad essa incombono in una Stato democratico, paralizzata nelle sue

funzioni e sostanzialmente incapace ad assolvere il suo compito di tutela e di garanzia dell'ordine giuridico e costituzionale che la Repubblica si è liberamente dato.

Ma sono parole e solo parole queste opinioni espresse in Aula dal collega Pennacchio. Noi invece vogliamo che l'articolo 2 che sostituisce l'articolo 1 del testo unico, venga realizzato davvero nel suo contenuto.

L'autorità di pubblica sicurezza deve tutelare, sì, l'incolumità e la sicurezza dei cittadini, deve assicurare il libero esercizio dei loro diritti, deve provvedere alla loro incolumità eccetera, ma è chiaro che nel nostro Stato democratico la polizia non può essere mai considerata come uno strumento di dominio politico dell'Esecutivo. Si tratta di eliminare soprattutto certi poteri arbitrari dei prefetti e dei questori; e, come dice giustamente nella sua relazione di minoranza in certe parti il collega Gianquinto, bisogna fissare una disciplina precisa per la polizia quando essa è impiegata in servizi di ordine pubblico, riformare cioè radicalmente certe disposizioni in contrasto netto con la vita democratica di oggi.

I principi della nostra libertà, le regole della democrazia non possono essere affidati a poteri discrezionali. Perchè il Governo non si è posto il problema di un nuovo regolamento *in toto*, del regolamento dei rapporti tra Stato e cittadini, senza procedere col suo disegno di legge a sole parziali modifiche e sostituzioni alla vecchia legge del 1931, che indubbiamente ci ricorda tempi non felici per la libertà e la democrazia del nostro Paese?

Se la libertà di associarsi in partiti e sindacati, di riunirsi e di manifestare e di scioperare sono, tutti questi, diritti considerati dalla Costituzione come cardini fondamentali del buon diritto del cittadino e della collettività nel nostro Paese, a che vale mortificare tali diritti costituzionali con l'articolo 14 di questo disegno di legge che sostituisce l'articolo 18 del testo di legge precedente?

Basta leggere l'articolo 14 per constatare — e l'affermo come modesto avvocato militante — quante trappole pseudo legali vi esistono per trovare sempre il modo di vietare la riunione o la manifestazione già in-

detta. Quel periodo dello stesso articolo 14, sia pure leggermente modificato in sede di Commissione, ove si dice che il divieto e le modalità di svolgimento devono essere notificati ai promotori almeno 24 ore prima della riunione, salvo che le ragioni che determinano il provvedimento si manifestino dopo tale termine, concede un arbitrio assai pesante all'autorità di pubblica sicurezza, sì che il diritto a riunirsi e a manifestare del cittadino va spazzato via senza giustificazione di sorta.

Immaginate una manifestazione legittima, indetta da un partito, alla quale convengono migliaia di cittadini da varie località di una provincia o da altre lontane località, per la quale l'autorità di pubblica sicurezza oppone un divieto dopo averne data l'autorizzazione, notificando la sua decisione non solo almeno 24 ore prima della riunione, ma *ad horas*, perchè questo disegno di legge, dice con espressione in verità, collega Ajroldi, assai infelice « salvo che le ragioni che determinano il provvedimento si manifestino dopo tale termine ». Ma quali dovrebbero essere queste ragioni tanto gravi da violare la libertà di una manifestazione autorizzata, non si dice nell'articolo indicato; basta quanto da me indicato per dare la più ampia dimostrazione che l'arbitrio dell'autorità viene permesso con tanta manifesta assurdità, spazzando d'un tratto ogni elementare diritto di libertà di riunione.

Immaginate, nel caso specifico da me indicato, cosa avverrebbe con il sopraggiungere di migliaia di cittadini da tante località vicine e lontane sul posto dove avrebbe dovuto avere luogo la manifestazione autorizzata, senza che i cosiddetti promotori abbiano avuto la possibilità e il tempo necessario per avvisare le proprie organizzazioni dell'improvviso e ingiustificato divieto.

Insomma, una legge che dovrebbe garantire l'ordine pubblico e nello stesso tempo garantire anche e soprattutto la libertà del cittadino di riunirsi e manifestare diventa essa stessa origine di disordini, violando dei principi di libertà democratiche sancite dalla Costituzione.

Lo stesso dicasi delle norme contenute negli articoli 15, 17 e 18 del presente disegno

di legge. Non posso non essere d'accordo con quanto affermava il collega Kuntze sulla gravità delle decisioni adottate dalla maggioranza della Commissione che respinse la proposta della minoranza perchè nel presente disegno di legge si configurasse una norma precisa che facesse divieto di schedare i cittadini.

Il discorso in proposito sarebbe troppo lungo se ci dovessimo rifare agli ultimi episodi, ben noti, per cui alte autorità dello Stato, sia pure nell'ambito di altri cosiddetti servizi di sicurezza, hanno visto violato persino il diritto personale della loro vita intima in maniera del tutto deprecabile e vergognosa.

La schedatura del cittadino sotto qualsiasi forma è la violazione più palese dei diritti del singolo, poichè dà la possibilità a quella autorità che dovrebbe salvaguardarne la sicurezza personale di preparare vere e proprie liste assai lunghe di cittadini da perseguire e da colpire. Noi non vogliamo, come affermano molti colleghi della maggioranza, norme legislative che svuotino le funzioni proprie dell'attività dell'autorità di pubblica sicurezza, ma desideriamo una riforma dell'ordinamento della pubblica sicurezza che sia davvero una legge che non trascuri in alcun modo certi problemi di fondo della libertà del cittadino, una legge che non sia in alcun modo in palese contrasto con i diritti della collettività e del singolo sanciti dalla Costituzione.

Qui non si tratta di approvare una norma legislativa che favorisca la maggioranza e mortifichi l'opposizione, ma di varare una legge che salvaguardi e fissi in maniera precisa e inequivocabile il buon diritto di tutti. Si è affermato persino che, quando si dice da parte nostra che deve codificarsi un divieto di dotare di armi la forza pubblica in servizio per pubbliche riunioni, si vuole porre in uno stato di inferiorità le forze di polizia. Nulla di più falso, se vogliamo solo rifarci alla proposta di legge n. 1206 che il senatore Giorgio Fenoaltea, attuale presidente della Commissione giustizia, presentò nella passata legislatura sulla disciplina dell'uso delle armi da fuoco da parte delle forze di polizia. Fenoaltea giustamente nella sua

relazione afferma che non ha più bisogno di dimostrazione il fatto che le masse popolari sono ormai pervenute ad un livello di educazione politica e civile tale da poter assumere esse stesse la cura dell'ordine. « Ne è prova la circostanza che da gran tempo » — dice Fenoaltea — « mai si è lamentato il più lieve disordine quando le masse sono state libere di manifestare compostamente come è ormai loro costume, soggette soltanto all'alto grado di responsabilità loro proprio e dei loro dirigenti; mentre il sangue è stato versato ogni volta che la polizia è intervenuta esercitando brutale violenza senza che alcun motivo realmente adeguato lo richiedesse... ». Dunque, si dice che giustificare l'intervento di forze di polizia armate, con la previsione di possibili incidenti, vuol dire ammettere che essi possano essere sedati con l'uso delle armi da fuoco, sparando cioè sulla folla. Il che comporta l'attribuzione alle forze di polizia di un potere indiscriminato di violenza quanto mai pericoloso e produttivo di gravissimi eventi.

Mi associo alle conclusioni della relazione per non ripetere certe cose già dette con tanta efficacia. Il collega senatore Ajroldi — la cito ancora caro collega — nel concludere la sua relazione afferma che è giunta l'ora di pervenire alla riforma della legge di pubblica sicurezza. Sarebbe veramente grave — egli aggiunge — che si uscisse da questa legislatura senza avere adempiuto a questo dovere. Esiste — egli dice — una volontà politica per dare al popolo italiano un testo conforme alle sue tradizioni ed alle sue istituzioni e sono certo che la discussione generale e quella dei singoli articoli di cui il testo si compone daranno la possibilità di dimostrare concretamente la esistenza di questa volontà politica. È un compito — dice sempre il senatore Ajroldi — al quale ci si deve accingere con assoluta serenità e con quel senso di responsabilità che deve particolarmente manifestarsi nell'esercizio di un così alto potere come quello di fare buone leggi, conformi contestualmente alle esigenze della libertà e della giustizia.

Siamo d'accordo, onorevole collega, ma noi vorremmo, nell'interesse dello Stato e

dei cittadini tutti, che questo nuovo testo di legge di pubblica sicurezza, sia pur ridotto a modifiche del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, non configurasse con altre parole certe norme contenute in quel testo che doveva reggere un regime antidemocratico. Questo nuovo testo di legge, invece, deve garantire al massimo le nostre istituzioni repubblicane, l'esercizio dei diritti di libertà di tutti, senza che vi sia alcuno straripamento di potere; deve essere una legge che sia di piena adesione ai precetti costituzionali e quindi di difesa di quei diritti di libertà e di democrazia che nessuno può, nè deve ignorare, perchè sono patrimonio della nostra Costituzione repubblicana. (*Vivi applausi dall'estrema sinistra*).

**P R E S I D E N T E .** È iscritto a parlare il senatore Caruso. Poichè non è presente, s'intende che abbia rinunciato.

È iscritto a parlare il senatore Pafundi. Ne ha facoltà.

**P A F U N D I .** Onorevole Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, la discussione è stata ampia e, come meritava la materia, spesso incandescente. Farò brevi considerazioni anche perchè esauriente è stata la trattazione dell'argomento in esame.

Desidero però toccare alcuni punti essenziali traendo motivo da quanto è detto soprattutto nella relazione di minoranza. La relazione di minoranza lamenta che a 20 anni dalla Costituzione ancora non si sia pervenuti alla elaborazione ed alla approvazione di una legge di pubblica sicurezza che si armonizzi con i principi della Costituzione e con i dettami della Corte costituzionale. Al riguardo, dalle prime pagine della relazione risulta come sia fallace tale critica; ciò viene dimostrato da elementi concreti e positivi.

Basta leggere infatti le prime pagine della pregevole relazione del senatore Ajroldi per constatare come suprema cura, suprema preoccupazione dei vari Governi che si sono succeduti dopo la emanazione della Costituzione repubblicana, fu quella di prepara-

re una legge di pubblica sicurezza che cancellasse le norme incompatibili con il clima di democrazia e di libertà. Le vicende, poi, che questi disegni di legge hanno subito non sono certo da attribuirsi al Governo, il quale, con una tenacia veramente ammirevole e meritevole del massimo elogio, ha insistito in tutti i primi atti di ogni legislatura a proporre nuovi disegni di legge, aggiornandoli ed adeguandosi a quanto la Corte costituzionale aveva stabilito.

Sappiamo bene come l'iter parlamentare sia lungo e purtroppo gli anni sono decorsi, le legislature si sono succedute e i disegni di legge non hanno avuto il crisma della approvazione del Parlamento. Adesso abbiamo un disegno di legge che armonizza veramente le esigenze supreme della libertà e della democrazia con i principi della Costituzione e con le esigenze della funzione che la pubblica sicurezza deve adempiere.

È stata costante cura di garantire la libertà del cittadino; anche nell'esercizio di altra funzione, abbiamo sempre tutelato e garantito la libertà dei cittadini e alla mente si affollano tanti ricordi che al riguardo mi confortano e mi danno tranquillità. Però l'altro lato del binomio è la tutela dell'organizzazione giuridica della società, altrimenti non avremmo più una società civile, ma avremmo una massa di gente che vive incontrandosi e scontrandosi. Ora, nell'equilibrio della tutela del diritto di libertà con la tutela dei diritti dell'organizzazione civile, sta veramente il compito essenziale di una legge di pubblica sicurezza che voglia armonizzare le due fondamentali esigenze.

Ho sentito che anche il senatore Maris recentemente ha sviluppato, ha svolto a colori foschi ed accesi un quadro della nostra società che assolutamente non corrisponde (per fortuna) alla realtà vera del nostro vivere civile. Si parla di prepotenza dell'Esecutivo; si parla di mancanza di fondamento giuridico alle potestà dell'Esecutivo e soprattutto si dimentica da parte del senatore Maris, che pure è fine giurista, che le attribuzioni del potere dell'Esecutivo trovano base giuridica dalla legge, oltre che dalla necessità del vivere civile e del garantire alla organizzazione giuridica una esistenza pa-

cifica che tuteli i diritti di tutti, perchè uguale protezione deve avere chi ha diritto di riunirsi, chi ha diritto di manifestare le proprie idee, chi ha diritto di scioperare; ma uguale tutela devono avere gli altri cittadini facenti parte del consorzio civile. Al riguardo vorrei dire, e non credo che sia inopportuno ricordarlo, che gravi carenze ci sono nell'adempimento del dettato costituzionale. Gli articoli 39 e 40 della Costituzione attendono ancora il completamento del loro dettato costituzionale, così come era stato suggerito e voluto dagli artefici della Costituzione. Se veramente quei limiti fossero stati stabiliti (e credo che non sia colpa della maggioranza se ciò non è avvenuto), non assisteremmo allo scempio di ogni giorno nello svolgimento dei pubblici servizi, i quali portano danno soprattutto a quelle classi lavoratrici che noi vogliamo tutelare con ragione e con strumenti assai più idonei di quelli adoperati da coloro che assumono la prerogativa e il privilegio della tutela delle medesime classi.

Chiusa questa breve divagazione, voglio rispondere anche ad alcune critiche. Mancherebbe nel disegno di legge la delimitazione della discrezionalità dei poteri della autorità di pubblica sicurezza. Si vorrebbe che questa discrezionalità di cui agli articoli 3, 5 e 15 fosse abolita, di modo che il rappresentante della pubblica sicurezza, il tutore dell'ordine pubblico dovrebbero diventare dei *robots*, senza avere nessuna facoltà di fare la giustizia nel caso concreto, cioè di adattare la norma alle esigenze che si presentano. E così è il caso dell'articolo 2...

**G I A N Q U I N T O .** Anche se in linea con la Corte di cassazione, essa è stata però sempre sconfessata dalla Corte costituzionale.

**P A F U N D I .** Non è esatto, perchè ci sono diversità di interpretazione e la Corte di cassazione ha sempre tenuto in massimo conto quanto era stato ritenuto dalla Corte costituzionale. Comunque questo è un altro argomento. Parlavamo dell'obbligo della motivazione che ogni provvedimento di autorità deve avere, obbligo che la Corte di

cassazione ha ritenuto, nell'espletamento del potere che le deriva dall'articolo 111 della Costituzione, dovere imprescindibile. Quando c'è la motivazione del provvedimento, come la motivazione del pronunciato dal giudice, si realizza la maggiore garanzia che il provvedimento risponda a ragioni di giustizia ed a ragioni di necessità, sia pure contingenti.

Così, ancora il senatore Maris ha citato della dottrina, vorrei dire che ha fatto di ogni erba un fascio, nel senso di dire che la dottrina tutta disconosce il fondamento, la fondatezza di questa facoltà che deriva dall'articolo 3. Il senatore Maris, acuto studioso del diritto, sa bene che molte distinzioni vengono al riguardo formulate e sono tali che garantiscono il fondamento legislativo giuridico di questo potere, che poi del resto è uno dei poteri primari dell'esistenza civile, perchè nei casi di emergenza, nei casi di assoluta necessità non si può permettere che il male si aggravi, che le rovine si accumulino, e non si provveda a prevenirli; altrimenti verrebbe meno ogni principio di ordine e vi sarebbe la dissoluzione del civile consorzio.

M A R I S . Questo significa contestare gli argomenti con semplici parole di buon senso.

P A F U N D I . C'è tutta una dottrina che la smentisce e che qui non è il caso di citare, perchè si andrebbe fuori del tema che noi dobbiamo trattare. Poi si parla di scelta sbagliata e anche qui debbo elevare una protesta vibrata, energica, sentita, specie per quanto si è accennato nei riguardi del luglio 1964. Non parlo del luglio e dell'agosto 1960, su cui già è scesa una coltre di oblio...

M A R I S . Ah no!

G I A N Q U I N T O . Lei si sbaglia.

P A F U N D I . Io parlo del luglio 1964; voi vi siete permessi di dare a questo proposito dei giudizi senza che vi fosse alcun elemento che li giustificasse ed avete accu-

sato di sedizione uno schietto democratico che ha onorato il Parlamento italiano e che onora tuttora il Senato. (*Interruzione del senatore Gianquinto*).

Vorrei ricordare al senatore Maris e al senatore Preziosi che le varie ipotesi di sviamento di potere che si sarebbero verificate nell'azione della pubblica sicurezza sono ipotesi astratte, non verificatesi nella realtà. Infatti se vi sono stati dei morti fra i lavoratori — morti per i quali tutti abbiamo espresso il nostro dolore — vi sono stati anche dei morti tra coloro che adempivano al proprio dovere, che sono anch'essi figli del popolo...

M A R I S . Ci sono stati, ma non in quei conflitti; ci sono stati nei conflitti con i ladri e con i rapinatori.

P A F U N D I . Questi figli del popolo si sono immolati per difendere la libertà di tutti...

M A R I S . Ma non sulla piazza dove morivano dei cittadini. Coloro che sono morti nello svolgimento del servizio di polizia erano dei coraggiosi ai quali ci inchiniamo riverenti, ma, come ripeto, si tratta di altre situazioni.

P A F U N D I . Anche questi sono morti sulla piazza. Vi dico di più: a Palermo, domenica scorsa, è stato gravissimamente ferito sulla piazza un commissario di pubblica sicurezza che era lì per compiere il suo dovere, cioè per regolare lo svolgimento di una pacifica riunione. Nessun pericolo vi è per le manifestazioni legittime del pensiero, nessun pericolo vi è per le ordinate e legittime manifestazioni. Vi è soltanto l'obbligo giuridico, morale e sociale di vigilare affinché queste manifestazioni non si trasformino in sedizioni e non minaccino l'ordine costituito e l'ordine pubblico.

Devo dire che l'articolo 5 del disegno di legge presentato dalla minoranza mi ha fatto una certa impressione. In parte noi possiamo essere concordi, ma dobbiamo dire che le esagerazioni non si possono conciliare con l'osservanza e il rispetto dei principi giuri-

dici. Dice l'articolo 5: « È vietato schedare i cittadini in base alla fede religiosa, alle opinioni politiche, all'appartenenza ad organizzazioni politiche, sindacali, cooperative assistenziali e culturali: nonchè in base alle attività che essi svolgono appartenendo alle predette organizzazioni o simpatizzando per esse ». Io mi soffermo su questo « simpatizzando per esse » per constatare a quali enormità, a quali eccessi si giunge quando, non la pacata e obiettiva valutazione della situazione spinge a creare delle norme di legge, bensì la passione più accesa e più esasperata. Si combatte la simpatia verso certe organizzazioni...

**G I A N Q U I N T O .** Ma lei ha capito a rovescio!

**P A F U N D I .** Voi volete che la funzione di polizia cessi di avere una qualsiasi organizzazione...

**G I A N Q U I N T O .** No, noi vogliamo che la polizia non schedi coloro che simpatizzano per un'organizzazione politica...

**P R E S I D E N T E .** Senatore Gianquinto, lei parlerà come relatore di minoranza; ora lasci parlare il senatore Pafundi. (*Commenti dall'estrema sinistra*).

**P A F U N D I .** Il mondo esterno lo dobbiamo apprezzare dai fatti, non dagli stati d'animo, quindi non dalla simpatia, ma da fatti concreti che indicano una pericolosità. E vengo alla conclusione. Noi abbiamo bisogno di avere una moderna polizia, regolarmente, razionalmente organizzata che abbia la possibilità di funzionare. Io vi dirò di più: noi, nella lotta contro un triste fenomeno,

quello della mafia, stiamo schedando molte persone, le quali schede servono per regolare il nostro lavoro. Quello che deve essere proibito è la deviazione da questi compiti, in quanto la deviazione è riprovevole perchè va al di là e al di fuori e contraddice alle alte finalità di una funzione di Stato; ma, quando la funzione si mantiene nei limiti obiettivi che la legge intende raggiungere, non può essere vietata e tanto meno condannata perchè si arriverebbe alla paralisi di una funzione che è primaria della società.

Questo breve intervento vuol richiamare tutti al rispetto, all'amore verso gli organi della polizia che ci difendono ogni giorno con abnegazione e spirito di sacrificio, perchè, sappiamo tutti, le forze dell'ordine sono assolutamente aliene dall'abuso nell'esercizio delle loro dure e mal retribuite funzioni.

Quando avremo creato nell'ambiente della polizia una atmosfera di amore e di fraternità, noi saremo sicuri che saranno garantiti i diritti dei cittadini e sarà assicurata la tutela di quella organizzazione giuridica della società che è condizione essenziale per la vita civile. (*Applausi dal centro*).

**P R E S I D E N T E .** Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione generale. Rinvio il seguito del dibattito ad altra seduta.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 12,20*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari