

(N. 2689-A)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## RELAZIONI DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA E AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

### DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia

di concerto col Ministro dell'Interno

NELLA SEDUTA DEL 19 NOVEMBRE 1952

Comunicate alla Presidenza il 24 gennaio 1953

Proroga delle disposizioni penali per il controllo delle armi.

### RELAZIONE DELLA MAGGIORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Le ragioni che militano a favore della proroga delle disposizioni penali per il controllo delle armi non hanno bisogno di molte illustrazioni.

Esauritesi, nella discussione del 13 dicembre 1950 avanti al Senato, tutte le eccezioni dell'estrema sinistra, contro la necessità di una ulteriore proroga della legge, e superata ogni disputa sulla sua natura (non eccezionale, senza finalità e carattere politico, non faziosa, senza alcun scopo propagandistico nei confronti dei ceti medi, non ingiusta, nè iniqua) l'allora

Ministro *ad interim* della giustizia onorevole Segni, così concludeva la discussione: « Mi pare che gli argomenti della opposizione siano stati smantellati e che rimanga il fatto nudo e crudo della situazione di emergenza per cui si rende necessaria l'approvazione della legge. *Rebus sic stantibus*, la legge viene prorogata per due anni perchè speriamo che tra due anni non ce ne sarà più bisogno, come si sperava nel 1949 che non ce ne sarebbe stato bisogno per il 1950. Considero anche questo; ma allo stato attuale purtroppo dobbiamo dire che

c'è ancora bisogno della proroga». E il Senato, allora, a grandissima maggioranza, votò la proroga.

La indispensabilità di una nuova proroga della legge, almeno sino al 31 dicembre 1954, viene riaffermata dal Governo, che il 19 novembre u. s., ha presentato il disegno di legge, col quale si mira ad ottenere tale proroga con efficacia immediata, disponendosi cioè che la legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*. È detto nella relazione al disegno di legge che, pur avviandosi a normalizzazione l'ordine pubblico in tutto il territorio dello Stato, tuttavia sussiste in misura non trascurabile il fenomeno dell'occultamento e della detenzione abusiva di armi e in particolare di armi da guerra. A prova di ciò sono stati allegati al disegno di legge 4 specchietti *A, B, C* e *D* dai quali si ricava che nei primi otto mesi del 1952 sono state reperite 89 mitragliatrici, 231 fucili mitragliatori, 2.019 pistole, 13.079 bombe a mano, 10.584 chilogrammi di esplosivo, 9 radio trasmettenti, 792.059 munizioni varie (allegato *A*); che a centinaia e migliaia ammontano i cannoni, le radio e le altre armi reperite nel territorio nazionale nell'immediato dopoguerra a tutto il 1951 (allegato *B*); dandosi poi il preciso elenco delle località dove le armi vennero rastrellate durante l'anno 1951 (allegato *C*); e la loro specificazione, e l'elenco delle provincie e il numero delle armi rastrelate nei primi mesi dell'anno 1952 (allegato *D*).

È una dettagliata e precisa statistica, facilmente controllabile, che dà l'esatta dimostrazione che una situazione di pericolo per l'ordine pubblico, per la sicurezza dei cittadini e la tranquillità dell'intero Paese, tuttora sussiste e in misura tale (malgrado gli innegabili miglioramenti nei riguardi della normalizzazione dell'ordine pubblico), da giustificare pienamente la richiesta proroga di due anni. È già scontata, a parere del relatore, l'accusa già fatta nelle precedenti discussioni e che forse sarà ripetuta, che le statistiche non siano esatte e non rispondenti alle reali situazioni di fatto. L'accusa è scontata per la semplice ragione che mai una volta dal 1948 ad oggi, qualcuno ha potuto dare una qualsiasi smentita alle cifre portate negli allegati, che sempre hanno accompagnato i diversi disegni di

legge in materia, cifre note a tutto il Paese senza dire che presso il Ministero dell'interno, esistono le prove della reale rispondenza dei dati forniti nelle statistiche, ai fatti denunciati. Si è anche detto che forse, forse sono gli stessi agenti dell'ordine pubblico che ogni tanto per giovare di questa legge « di polizia » inventano la scoperta delle armi occultate, quando non le nascondono deliberatamente essi stessi, per poi... fare la scoperta. A nessuno può sfuggire la poca serietà di una tale insinuazione, offensiva per il prestigio di tutti gli agenti dell'ordine, che in ogni tempo hanno dato esempio di rettitudine e di dedizione al dovere, solo che si consideri che un fatto del genere costituirebbe una simulazione di reato punibile a norma del Codice penale e facilmente controllabile, dato l'attuale sistema democratico, che dà a tutto il popolo italiano la più ampia possibilità di controllo.

Ma, a dar parvenza di verità a tali assurde insinuazioni, qualcuno ha soggiunto che mancano *gli arrestati* e che non vi sono che pochi o punti processi per occultamento o possesso ingiustificato di armi. L'osservazione è senza pregio, perchè è noto che il reperimento di tali armi avviene solitamente in luoghi deserti tra cimiteri, tra boschi, tra macerie di case abbandonate, dove gli interessati le hanno depositate o nascoste. Non sempre quindi è facile individuare i responsabili. Pertanto nessuna seria ragione sussiste per non accordare la proroga della legge. Essa, come la passata esperienza dimostra, non nuoce a nessuno, non turba alcuno, ma anzi è garanzia di sicurezza e di buon ordine e suona ammonimento ai mali intenzionati e soprattutto a coloro che ancora oggi si ostinassero a tenere celate armi o parti di esse.

Spesse volte al Senato si cita Cesare Beccaria. Sia consentito anche a noi una volta tanto di citarlo. Nel suo libro *Dei delitti e delle pene*, egli, sotto il titolo " Come si prevengono i delitti ", testualmente scrisse: « È meglio prevenire i delitti che punirli. Questo è il fine principale di ogni buona legislazione, che è l'arte di condurre gli uomini al massimo di felicità o al minimo di infelicità possibile. Fate perciò leggi chiare, semplici e che tutta la forza della Nazione sia condensata a difenderle e nessuna parte di essa sia impiegata a distruggerle. Il timore della legge è salutare ». Que-

sto alto ammonimento dovrebbe consigliarci a ritenere che saggia è la richiesta di proroga di una legge che vuole eliminare ogni possibilità anche la più remota di turbamento dell'ordine pubblico e che vuole assicurare a ogni cittadino la propria tranquillità e incolumità. Questo è il modo per prevenire i reati. Quando si pensi a quanto è avvenuto recentemente in Sardegna (una banda di delinquenti che inquadrata militarmente e armata di mitra ha fermato alcune corriere e spogliato di ogni bene pacifici e inermi cittadini), quando si badi che ancora in Sicilia il banditismo, per quanto ridotto di imponentza e di intensità è sempre operante, e che in tutta Italia, specie nel Nord, moltissime sono le armi tuttora nascoste (in provincia di Comò in un rastrellamento avvenuto il 9 dicembre u. s. sono state rinvenute diecine e diecine di armi da guerra), si ha la dimostrazione più evidente dell'opportunità e necessità della proroga. Si potrebbe infine obiettare che la proroga potrebbe essere limitata a un solo anno. Se veramente si vuole che le armi siano solo in possesso dello Stato e si vuole arrivare a far sì che davvero non vi siano più armi occultate, è bene che gli organi preposti al reperimento di tali armi abbiano tutto il tempo necessario per potere assolvere il delicato e difficile compito.

Fra due anni può darsi che davvero non ci sia più bisogno di questa legge, e l'augurio sentito, che il Senato fa, è proprio questo, che finalmente fra due anni, per essere venute a mancare le condizioni oggettive di pericolo che oggi purtroppo ancora sussistono, non ci sia

più alcuna necessità nè della legge, nè della sua proroga.

Tecnicamente la legge non ha nuove e diverse disposizioni da quelle contenute nelle precedenti edizioni. Le norme penali per il controllo delle armi risalgono a molti anni fa. Nel 1948 fu approvato con decreto presidenziale del 19 agosto, n. 1184, un testo unico, con pene assai severe, pene che furono mitigate con la successiva legge del 29 luglio 1949, n. 450, mediante le disposizioni di cui agli articoli 2 e 4. Questi stessi due articoli (il primo contenente una riduzione dei minimi e dei massimi delle pene nei confronti delle pene previste nella legge del 1948; il secondo contenente norme per l'applicazione della legge più favorevole) sono espressamente richiamati nel disegno di legge attuale, e ciò, come spiega il Guardasigilli, per evitare che, dal raffronto tra le disposizioni di cui all'articolo 4 della legge del luglio 1949 e la disposizione contenuta all'articolo 1 del disegno di legge attuale, l'interprete possa trarne l'erronea illazione che il legislatore avesse inteso adottare un diverso principio regolatore dei conflitti intertemporali per i fatti verificatesi prima della entrata in vigore della legge del 1949, con giudizi tuttora pendenti.

Per le considerazioni tutte, quindi, qui sopra esposte, la maggioranza della Commissione raccomanda al Senato l'approvazione del disegno di legge.

SPALLINO, *relatore per la maggioranza.*

## RELAZIONE DELLA MINORANZA

ONOREVOLI SENATORI. — Il pensiero della minoranza nei riguardi di questo disegno di legge che si trascina di tappa in tappa dal 10 maggio 1945, è manifesto e chiaro. Il decreto legislativo 2 agosto 1946 fu prorogato con altro decreto legislativo 11 aprile 1947 e con efficacia fino al 15 aprile 1948. Prima della scadenza del termine fu emanato il decreto legislativo del 5 febbraio 1948, n. 100, con scadenza al 30 giugno dello stesso anno. Poi i termini si sono allargati attraverso modifiche apportate con la legge 29 luglio 1949 e con la proroga della legge 23 dicembre 1950 in base alla quale le attuali disposizioni in materia dovrebbero cessare il 31 dicembre 1952.

La minoranza riafferma e riconferma la sua opposizione recisa a questo disegno di legge prima per ragioni concettuali filosofiche e sociali che ne infirmano la sostanza, il contenuto e la finalità e poi perchè oggi sono venuti a mancare del tutto i presupposti che l'avrebbero ispirata come strumento di difesa dell'ordine sociale turbato. È inutile ricordare come in ogni caso senza subire le oscillazioni del tempo o le lusinghe di conversioni utilitarie, abbiamo sostenuto e sosteniamo che la gravità della pena non abbia alcuna efficacia sull'animo del delinquente al fine di renderlo migliore o di distoglierlo dalla violazione della legge. La durezza e la gravità delle pene sono contrarie alla nostra tradizione giuridica che è veramente tradizione di progresso e di civiltà. Sono perciò rimasto stupito di leggere nella relazione di maggioranza queste parole: « Spesse volte al Senato si cita Cesare Beccaria. Sia consentito anche a noi una volta tanto di citarlo. Nel suo libro *Dei delitti e delle pene* egli sotto il titolo *Come si prevengono i delitti* testualmente scrisse: « È meglio prevenire i delitti che punirli. Questo è il fine principale di ogni buona legislazione, che è l'arte di con-

durre gli uomini al massimo di felicità o al minimo di infelicità possibile. Fate perciò leggi chiare, semplici e che tutta la forza della Nazione sia condensata a difenderlo e nessuna parte di essa sia impiegata a distruggerla. Il timore della legge è salutare ».

Il collega Spallino commenta: « questo alto ammonimento dovrebbe consigliarci a ritenere che saggia è la richiesta di proroga di una legge che vuole eliminare ogni possibilità, anche la più remota, di turbamento dell'ordine pubblico e che vuole assicurare ad ogni cittadino la propria tranquillità ed incolumità ». È stata davvero un'impresa disperata citare a conforto della tesi della necessità di pene severe, l'autorità di Cesare Beccaria.

Il Relatore di maggioranza infatti non si è accorto che proprio nelle frasi da lui riportate si trova la dimostrazione più convincente della bontà della nostra tesi.

Beccaria, è verissimo, ammonisce che si debbano predisporre ed attuare tutte le provvidenze atte a prevenire la violazione del diritto per non rendere necessaria l'irrogazione della pena. E questa è precisamente la nostra opinione perchè sempre abbiamo sostenuto che occorre rimuovere le cause e le condizioni che determinano ed inducono l'individuo a violare la Legge. Ma Beccaria non si è mai sognato nè di scrivere nè di pensare che la irrogazione della pena deve essere ispirata a severità ed atrocità. Egli ha scritto invece queste parole: « più che la forza può negli uomini la opinione, e la dolcezza e l'umanità la giustificano agli occhi di tutti ».

Ed ancora e più chiaramente « fine delle pene non è di tormentare ed affliggere un essere sensibile. In un corpo politico può albergare questa inutile crudeltà strumento del furore e del fanatismo dei deboli tiranni? L'atrocità stessa della pena fa sì che si ardisca tanto

più per schivarla quanto è grande il male a cui si va incontro. I paesi ed i tempi dei più feroci supplizi furono sempre quelli delle più sanguinose ed inumane azioni perchè il medesimo spirito di ferocia che guidava la mano del legislatore, reggeva quella del parricida e del sicario.

*La conseguenza sicura è che l'impunità nasce dall'atrocità delle pene ».*

Ma prima di Beccaria l'insegnamento era venuto dal grande Seneca: « Si dice, egli scrive, che il castigo è necessario; nessuno ne dubita. Ma deve essere calmo e ragionato, deve essere salutare malgrado l'apparenza del danno che apporta. Il legislatore deve essere umano, cioè moderato prudente e soprattutto memore della propria natura. Forse l'uomo più difficile ad accordare il perdono è nella maggior parte dei casi il più bisognoso di chiederlo. Il legislatore buono infligge e decreta la pena che si è meritata ».

Nè può passare sotto silenzio l'argomento col quale si vorrebbe giustificare la proroga della legge. L'argomento è questo: essa, come la passata esperienza dimostra, non nuoce a nessuno, non turba alcuno, ma anzi è garanzia di sicurezza e di buon ordine e suona ammonimento ai mali intenzionati e soprattutto a coloro che ancora oggi si ostinassero a tenere celate armi o parti di esse. Ciò vuol dire in termini concreti che il legislatore è autorizzato a minacciare pene aberranti anche per minime trasgressioni, poichè il cittadino, se probo ed onesto, non ne sopporterà mai il peso nè potrà averne alcun danno. Non merita di spendere tempo a commentare una teoria di questo genere che annulla il principio fondamentale della proporzionalità delle pene e consente la possibilità di presentare, come lo si sta facendo, a getto continuo disegni di legge coi quali si riforma il codice penale inasprendo le pene ivi stabilite quasi che il popolo italiano anzichè probo, onesto e laborioso dovesse considerarsi come un covo di briganti e di rivoltosi per i quali non v'è altra medicina che le manette e la galera.

Ma la inutilità di questa proroga si rileva dalle stesse ammissioni del relatore di maggioranza il quale deve riconoscere che l'ordine pubblico sta avviandosi alla normalizzazione pur sussistendo in misura non trascurabile il fenomeno dell'occultamento e della detenzione

abusiva di armi. Osserviamo subito che per noi il numero delle armi requisite non è in rapporto alcuno con la severità delle pene comminate perchè chi vuole tenere o nascondere le armi a scopo di sovvertimento sociale, ha cento modi per eludere tutte le investigazioni ed il conseguente reperimento di esse.

Abbiamo invece sempre sostenuto e torniamo a sostenere che la quantità delle armi rinvenute è stato sempre così trascurabile da non giustificare la presentazione di una legge così draconiana ingiusta ed inefficace.

Quando il Presidente del Consiglio il 1° giugno 1948 diede al Senato l'elenco delle armi recuperate dal 1° gennaio '47 al 30 aprile '48 dichiarando che queste erano « in buona parte » conservate e mantenute ed aggiungendo che doveva ritenersi che altre armi dovevano trovarsi ancora in possesso dei singoli cittadini, osservammo subito che il numero denunciato era veramente irrisorio ai fini del turbamento dell'ordine pubblico sia in se stesso quanto in relazione al numero degli abitanti.

Oggi poi in base alle statistiche offerteci nell'allegato A e B del disegno di legge ministeriale, la proroga appare veramente vessatoria e ingiustificata.

È mai possibile dichiarare che in uno Stato di 46 milioni di abitanti e con un territorio di 1300 chilometri, di superficie si ritenga turbata la tranquillità pubblica per un così esiguo numero di armi reperite? Ed a questo nostro pensiero ha dato il suo avallo il Ministro dell'interno il quale il 15 ottobre 1952 parlando sul bilancio dell'interno e precisamente in riferimento alla sicurezza pubblica in Italia, così si esprimeva: « I senatori ed i cittadini tutti per esperienza diretta sanno che oggi la situazione è più che normale. Un indice della normalità della situazione è dato dalla diminuzione della delinquenza ». E concludeva: « È giusto si dia riconoscimento della reale situazione nella Repubblica che obiettivamente risulta di gran lunga migliore a quella che comunemente si crede e che anche all'estero si vuol fare apparire ».

Al relatore di maggioranza Spallino, il quale per giustificare la necessità della legge e della proroga scrive: « Quando si pensi a quanto è avvenuto recentemente in Sardegna (una banda di delinquenti inpadronata militarmente ed armata di mitra ha fermato alcune corriere e spo-

gliato di ogni bene pacifici ed inerti cittadini) quando si badi che ancora in Sicilia il banditismo per quanto ridotto di imponenza e di intensità è sempre operante», risponde in maniera definitiva il Ministro dell'interno. Questi nel discorso sopra accennato così si espresse: « Neppure la situazione della Sardegna e della Sicilia fa ombra a questa situazione perchè i miglioramenti sono anche in quelle regioni. Ogni tanto succede un fattaccio, tutti ne scrivono e ne parlano e si crede che quel fattaccio rappresenti la situazione permanente in una zona, ma nessun paese potrà mai evitare estorsioni e rapine, è la quantità che illumina la situazione ».

Più autorevole smentita non poteva desiderarsi. Questa legge dunque inutile e vana per le finalità che voleva raggiungere attraverso la crudezza delle pene, diventa oggi anacronistica e vessatoria. Deve essere respinta per lasciare alle disposizioni del Codice penale la ripresa del loro impero.

Per quanto riguarda la durata della proroga, non possiamo essere d'accordo neanche in linea d'ipotesi col relatore di maggioranza il quale si dimostra contrario anche alla proposta di una proroga più breve e vuole e propone quella di due anni per dare, dice lui, il tempo necessario agli organi preposti per poter risolvere il delicato e difficile compito.

Ma se è vero per sua ammissione che le condizioni del paese sono migliorate, non c'è ragione di far sopravvivere una legge così restrittiva e per un tempo così lungo. Già nel 1950 il collega Gonzales nella sua relazione di maggioranza giustamente osservava che le leggi temporanee debbono adeguarsi alle necessità dei tempi e non sono nè utili nè necessarie le previsioni pessimistiche.

Quando poi ci troviamo in prossimità delle nuove elezioni della Camera non appare politicamente corretto vincolare i nuovi rappresentanti del Paese ad una legge già prorogata *in extremis* e che potrebbe incontrare, e lo speriamo, la loro disapprovazione. Nella ipotesi per noi dannata di una votazione favorevole alla proroga proponiamo il termine di proroga in sei mesi come già fu fatto col decreto del 5 febbraio il quale ebbe la sua efficacia fino al 30 giugno 1948.

In ogni modo è necessario decidersi a dare al magistrato una maggiore elasticità nella ir-

rogazione delle pene. Per questo proponiamo quanto appresso: *nell'articolo 1* alle parole « con la reclusione da 3 a 10 anni » siano sostituite le seguenti « con la reclusione da 1 a 6 anni ».

*Nell'articolo 2* alle parole « con la reclusione da 2 ad 8 anni » siano sostituite le parole « con la reclusione da 6 mesi a 3 anni ».

Appare necessario anche aggiungere un *articolo 2-bis* che preveda l'ipotesi colposa con questa formulazione « nei casi previsti dagli articoli 1 e 2 quando il fatto è commesso per colpa la pena da irrogarsi non può superare i 6 mesi di arresto e la ammenda che non superi le lire 20.000 ».

La pratica ha inoltre dimostrato che la dizione dell'*articolo 5* della legge del 1948 è più favorevole di quella usata nell'articolo 5 del 1949 la quale si ispirava al concetto di una maggiore mitezza nella pena. La legge del 1948 suonava così: « Le pene stabilite negli articoli precedenti possono essere diminuite quando si tratta di una singola arma o di piccole quantità di munizioni, esplosivi o aggressivi e quando per la qualità dell'arma delle munizioni, esplosivi ed aggressivi il fatto debba ritenersi di lieve entità ».

Ora si sono avute molte sentenze con le quali in base a questa formulazione sono state concesse due attenuanti; la prima, quando ad esempio si è trattato di singola arma o piccole quantità di munizioni, la seconda, quando questa arma o le munizioni non potevano costituire pericolo.

Con l'articolo 5 della legge del 1949 questa distinzione non è più possibile poichè la dizione è questa: « se il fatto è di lieve entità la pena è diminuita ».

Il che impedisce una duplice riduzione di pena. Consigliamo e proponiamo perciò di tornare alla formulazione della legge anteriore.

Abbiamo espresso in sintesi rapida il nostro pensiero ispirandoci soprattutto, come si disse, alla tradizione millenaria del nostro Paese che è stata sempre luminoso esempio nel campo del diritto.

Non si può per ragioni meschine e contingenti venir meno a questo insegnamento che è stato luce nelle tenebre e guida sicura nel cammino della giustizia.

PICCHIOTTI, relatore per la minoranza.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

Le disposizioni del testo unico approvato con decreto presidenziale 18 agosto 1948, n. 1184, e quelle degli articoli 2 e 4 della legge 29 luglio 1949, n. 450, continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 1954.

Art. 2.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.