

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 35)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BANFI, ALBERTINI, BERMANI, CODIGNOLA, DARÈ, CALLEFFI, FORMICA e TORTORA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 LUGLIO 1968

Abrogazione degli articoli 654 (grida e manifestazioni sediziose) e 655 (radunata sediziosa) del Codice penale; modificazione degli articoli da 18 a 24 e abrogazione dell'articolo 29 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio-decreto 18 giugno 1931, n. 773

ONOREVOLI SENATORI. — Nel corso della passata Legislatura il Parlamento non ha potuto provvedere alla riforma del testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza anche in relazione alle opposizioni da varie parti manifestate per un testo che non rispecchiava appieno il nuovo clima democratico e repubblicano in cui vive il Paese e si muovono le forze sociali.

Appare, così, urgente provvedere a rinnovare talune norme penali che sono in manifesta contraddizione con la concezione democratica della Società e che, malamente applicata od interpretate, possono aggravare le condizioni dell'ordine pubblico anzichè migliorarle: cosa che in questi tempi recenti abbiamo potuto constatare ripetutamente.

Per questi motivi appare in primo luogo necessario disporre l'abrogazione degli articoli 654 e 655 del Codice penale.

Gli articoli 654 e 655 del codice penale concernono rispettivamente le « grida e manifestazioni sediziose » e la « radunata sediziosa ». Queste norme sono state talora in-

terpretate dalla giurisprudenza nel senso che sarebbero manifestazioni sediziose quelle ispirate da « un sentimento di aggressiva insofferenza verso i detentori legittimi del pubblico potere » (Cass., 11 ottobre 1961, ric. Lombardo) senza che sia necessario l'insorgere di un pericolo effettivo per l'ordine pubblico (Cass. 17 febbraio 1955, ric. Ortu). Interpretazioni del genere sono consentite dal testo delle norme indicate, che nella loro genericità si prestano ad applicazioni lesive delle fondamentali libertà di riunione e di espressione dei cittadini, senza servire a garantire interessi pubblici apprezzabili alla tutela dei quali sono precostituite altre norme penali (ad esempio, quelle sul danneggiamento, sulla violenza, resistenza ed oltraggio a pubblico ufficiale eccetera).

Rispetto alla radunata sediziosa deve ricordarsi che il codice Zanardelli del 1889 non prevedeva una contravvenzione del genere. La legge di Pubblica sicurezza del 30 giugno 1889, n. 6144 nell'articolo 2 prevedeva: « Qualora, in occasione di riunioni o

di assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico avvengano manifestazioni o grida sediziose *che costituiscano delitto contro i poteri dello Stato o contro i capi dei governi esteri e loro rappresentanti* o avvengano altri delitti preveduti dal codice penale, le riunioni e gli assembramenti potranno essere sciolti e i colpevoli saranno denunciati all'autorità giudiziaria». Pertanto la partecipazione alla radunata sediziosa di per sè non costituiva reato, pur essendo soggetta a sanzione, in base al successivo articolo 3 della citata legge, le grida e manifestazioni sediziose.

La abrogazione degli articoli 654 e 655 del codice penale non impedisce comunque di tutelare le esigenze di sicurezza ed incolumità pubblica, alle quali soltanto fa riferimento l'articolo 17 della Costituzione in tema di disciplina delle pubbliche riunioni, mediante interventi di polizia che trovano la loro disciplina più opportunamente nella legge di Pubblica sicurezza.

Tuttavia anche l'attuale regolamentazione contenuta negli articoli 18 e seguenti del testo unico della legge di Pubblica sicurezza deve essere modificata allo scopo di adeguare le norme allo spirito della Costituzione repubblicana e di tutelare la libertà dei cittadini, senza pregiudizio della necessità di evitare concreti turbamenti alla sicurezza e alla incolumità pubblica e cioè a quelle finalità che una legge di Pubblica sicurezza naturalmente deve perseguire.

Le modifiche che si propongono tendono innanzi tutto a rendere effettivo l'esercizio del diritto di riunione in luogo pubblico riducendo gli intralci di ordine burocratico e preconstituendo un procedimento giurisdizionale che possa evitare eventuali abusi dell'autorità amministrativa. Inoltre la riforma mira a disciplinare gli interventi delle forze di polizia nelle riunioni pubbliche in modo da consentirli solo quando si verificano in concreto gravi turbamenti per la sicurezza pubblica, e da vietarli invece in ogni altro caso, compresi quelli di riunioni non autorizzate, per evitare che siano essi stessi causa di disordini, come esempi recenti hanno dimostrato.

Nei primi due commi dell'articolo 18 modificato si è notevolmente ridotto il termine di preavviso, si è previsto che l'autorizzazione dell'autorità di Pubblica sicurezza possa essere data anche immediatamente e si è estesa la facoltà di concedere l'autorizzazione oltre che al questore anche alle autorità locali di Pubblica sicurezza nei luoghi non sedi di questura allo scopo di ridurre al minimo le formalità che ostacolano di fatto il diritto di riunione.

Prevista nel terzo comma del citato articolo la possibilità di vietare la riunione solo per comprovati motivi di sicurezza ed incolumità pubblica, in aderenza al dettato costituzionale, nei successivi tre capoversi si sono introdotte nuove garanzie che attengono non solo alla motivazione ed all'immediata comunicazione del provvedimento, ma anche alla possibilità di far ricorso all'autorità giudiziaria contro i provvedimenti arbitrari dell'autorità di Pubblica sicurezza. È previsto che la competenza a decidere spetti al Pretore, che è l'organo giurisdizionale che può deliberare più sollecitamente e che può meglio rendersi conto delle esigenze locali. La competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria anzichè della giurisdizione amministrativa è fondata sulla considerazione che la facoltà dei cittadini di riunirsi pacificamente è un diritto soggettivo perfetto.

Le pene previste per i promotori delle riunioni non autorizzate o vietate sono state sensibilmente ridotte, sia per la scarsa rilevanza oggettiva delle trasgressioni, sia nel quadro di una generale tendenza alla riduzione delle sanzioni primitive.

Si è esclusa la responsabilità penale di coloro che nelle manifestazioni non autorizzate abbiano preso la parola perchè, se essi sono promotori della riunione, sono soggetti alle previste sanzioni, mentre se non lo sono non vi è motivo di distinguerli dagli altri partecipanti.

Si è ritenuto opportuno estendere l'esclusione dell'obbligo del preavviso, attualmente limitata alle riunioni elettorali, alle manifestazioni inerenti a scioperi e ad altre agitazioni sindacali o di categoria, per la analoga situazione sociale da cui sono tut-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

te determinate e per la spontaneità che, di regola, caratterizza le ultime considerate. Con il termine di categoria si è voluto indicare qualsiasi raggruppamento che abbia una precisa caratterizzazione sociale, come ad esempio gli studenti, o le persone colpite da calamità naturali e simili.

Nell'articolo 19 modificato si è sanzionato penalmente oltre al divieto di portare armi nelle manifestazioni pubbliche anche quello di portare strumenti atti ad offendere senza giustificato motivo. Deve ricordarsi che gli articoli 42 e 17 del testo unico della legge di Pubblica sicurezza puniscono in generale il portare fuori della propria abitazione, senza giustificato motivo, strumenti atti ad offendere: nel caso in cui la violazione di queste norme avvenga in occasione di manifestazioni pubbliche, stante il maggior pericolo è opportuno prevedere sanzioni penali più gravi cosa che si è fatta nella norma modificata.

Gli articoli da 20 a 24 nel testo modificato disciplinano lo scioglimento delle pubbliche riunioni. Lo scioglimento coatto è mantenuto anche in relazione alle riunioni in luogo aperto al pubblico, per le quali la norma costituzionale esclude bensì l'obbligo del preavviso, ma non la possibilità di interventi a tutela della sicurezza e della pubblica incolumità.

Tuttavia le norme modificate limitano rigidamente la possibilità di operare lo scioglimento coattivo, in aderenza allo spirito che anima il dettato costituzionale che pone come limite al diritto di riunione solo l'effettivo pericolo per la sicurezza e l'incolumità dei cittadini.

Lo scioglimento coattivo, pertanto, è consentito solo nei casi in cui nella riunione « siano commessi delitti o insorgano disordini che non possono essere altrimenti prevenuti o sedati e tali da costituire un pericolo attuale per la sicurezza e l'incolumità pubblica ». I disordini debbono essere tali da non poter essere altrimenti eliminati che con lo scioglimento della manifestazione, perchè se vi fosse la possibilità di prevenirli o di eliminarli, ad esempio mediante lo allontanamento dei soli elementi turbo-

lenti, l'autorità di polizia ha il dovere di operare solo in quest'ultimo modo, salvaguardando il diritto di riunione degli altri partecipanti.

Negli stessi limiti e solo in essi è consentito lo scioglimento delle riunioni non autorizzate o vietate, perchè, se in queste non si verificano fatti che pongano in pericolo la sicurezza pubblica, non vi è motivo di un intervento coattivo dell'autorità di pubblica sicurezza che potrebbe essa stessa dare occasione a tumulti.

Gli articoli 22, 23 e 24 indicano le autorità competenti ad ordinare lo scioglimento e le modalità che debbono essere seguite nell'intimare e nell'eseguire lo scioglimento stesso.

L'obbligo dell'intimazione preventiva di scioglimento viene messo solo nel caso in cui l'intimazione non sia possibile in concreto, cosa che può verificarsi in caso di rivolta o di tumulto.

L'attuale riferimento anche all'« opposizione » non pare che possa essere correlato a situazioni di obiettive impossibilità e, oltretutto, è troppo vago e generico. In ogni caso è prescritto che sia evitata qualsiasi non necessaria violenza alle persone.

Si è preveduta l'abrogazione degli articoli 21 e 29 del testo unico della legge di Pubblica sicurezza. Il primo articolo nella sua struttura testuale e nel suo contenuto normativo è ridicolo ed antiquato. Esso è incompatibile con i principi di una società democratica che lascia ampia libertà di espressione a chiunque, anche in direzione duramente critica per l'autorità costituita.

D'altra parte, abolita la figura criminosa della manifestazione sediziosa, anche l'articolo 21 del testo unico non ha più ragione di essere.

L'articolo 29 del testo unico concerne le passeggiate in forma militare con armi. L'abrogazione si giustifica nel senso che le dette manifestazioni debbono ritenersi in ogni caso vietate in base al principio generale fissato dall'articolo 19 già esaminato, e senza che sia possibile all'autorità prefettizia di concedere autorizzazioni in deroga.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

Gli articoli 654 e 655 del codice penale sono abrogati.

Art. 2.

Gli articoli da 18 a 24 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvati con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 sono sostituiti dai seguenti:

« *Art. 18.* — I promotori di una riunione in luogo pubblico devono darne avviso almeno 24 ore prima al questore o, nelle località non sedi di questura, all'autorità di pubblica sicurezza.

Se la riunione è promossa in relazione ad eventi eccezionali, il preavviso può essere dato sino a sei ore prima. Il termine predetto può, a richiesta dei promotori, essere abbreviato.

Il questore o l'autorità locale di pubblica sicurezza può vietare la manifestazione soltanto per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica. Per gli stessi motivi le predette autorità possono prescrivere modalità di tempo e di luogo per la manifestazione.

Il provvedimento deve essere specificamente motivato a pena di nullità e deve essere immediatamente comunicato ai promotori della riunione.

Contro il provvedimento è ammesso reclamo al pretore, il quale, assunte se del caso le necessarie informazioni, decide anche nel merito con decreto motivato e senza alcuna formalità. Il pretore in caso di accoglimento del reclamo può, sentita l'autorità di Pubblica sicurezza, prescrivere per la manifestazione particolari modalità di tempo e di luogo.

Coloro che promuovono o organizzano manifestazioni le quali abbiano luogo senza preavviso sono puniti con l'ammenda sino a lire 150.000.

Qualora la manifestazione si tenga nonostante il divieto o senza l'osservanza delle prescrizioni dell'autorità la pena per i promotori e gli organizzatori è dell'arresto sino ad un mese o dell'ammenda sino a lire 200.000.

Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle riunioni elettorali, nè a quelle inerenti a scioperi o ad altre agitazioni sindacali o di categoria ».

« *Art. 19.* — È vietato di portare armi anche alle persone munite di licenza nelle riunioni in luogo pubblico o aperto al pubblico. È, altresì, vietato di portare, senza giustificato motivo, strumenti atti ad offendere.

I trasgressori sono puniti con l'arresto sino a sei mesi o con l'ammenda non inferiore a lire 20.000.

Le armi e gli strumenti atti ad offendere sono confiscati ».

« *Art. 20.* — Quando in occasione di riunioni o assembramenti in luogo pubblico o aperto al pubblico siano commessi delitti o insorgano disordini che non possono essere altrimenti prevenuti o sedati e tali da costituire un pericolo attuale per la sicurezza o l'incolumità pubblica, le riunioni e gli assembramenti possono essere disciolti.

Salva l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 18, in nessun altro caso le riunioni o gli assembramenti possono essere disciolti ».

« *Art. 21.* — *Abrogato* ».

« *Art. 22.* — Quando, nei casi preveduti dall'articolo 20, occorre disciogliere una riunione o un assembramento, i partecipanti sono invitati a disciogliersi dal funzionario di pubblica sicurezza o, in sua assenza, dall'ufficiale dei carabinieri o del corpo delle guardie di Pubblica sicurezza presente di grado più elevato ».

« *Art. 23.* — Qualora l'invito rimanga senza effetto, è ordinato lo scioglimento con tre distinte e formali intimazioni, effettuate, se possibile, mediante altoparlante, preceduta ognuna da idonea e prolungata segnalazione acustica ».

« *Art. 24.* — Qualora rimangano senza effetto anche le tre intimazioni ovvero queste non possono essere fatte per rivolta o tumulto, le autorità indicate nell'articolo 22 provvedono allo scioglimento coattivamente, evitando qualsiasi non necessaria violenza alle persone.

Le persone che si rifiutano di obbedire all'ordine di scioglimento sono punite con l'arresto sino a tre mesi o con l'ammenda sino a lire 100.000, salvo che il fatto costituisca più grave reato ».

Art. 3.

L'articolo 29 del testo unico delle leggi di Pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 è abrogato.