

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

(N. 566 e 1773-A-bis)

## Relazione di minoranza della I<sup>a</sup> Commissione permanente

(AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO)

(RELATORE GIANQUINTO)

SUI

## DISEGNI DI LEGGE

Nuova legge di pubblica sicurezza (n. 566)

d'iniziativa dei senatori TERRACINI, SECCHIA, GIANQUINTO, KUNTZE, CARUSO, MARIS, FABIANI, AIMONI, ADAMOLI, ORLANDI, DE LUCA Luca, PETRONE, SPANO, GRAMEGNA, PALERMO, PERNA, GAIANI, FARNETI Ariella, MONTAGNANI MARELLI, VALENZI, SALATI, SAMARITANI, BITOSSO, PAJETTA Giuliano, CIPOLLA, MACCARRONE, FRANCAVILLA, BRAMBILLA, TREBBI, MORETTI, VIDALI, ROASIO, DI PAOLANTONIO, SANTARELLI e CARUBIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 APRILE 1964

E

Modifiche al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (n. 1773)

presentato dal Ministro dell'Interno  
di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

NELLA SEDUTA DEL 12 LUGLIO 1966

Comunicata alla Presidenza il 12 maggio 1967

ONOREVOLI SENATORI. — Solo oggi, quasi venti anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica, il Parlamento affronta un problema decisivo per le libertà civili e politiche e per lo sviluppo della democrazia: quello dei compiti e dei poteri dell'autorità di pubblica sicurezza. Nelle precedenti legislature questo argomento fu numerose volte oggetto di proposte, parziali o generali, avanzate dai gruppi dell'opposizione di sinistra e, per talune materie, anche dalle maggioranze e dai governi del tempo. Ma quei progetti, per un costante comportamento di tutte le compagini ministeriali, non giunsero mai in porto, determinando così un pericoloso vuoto politico e suscitando nel paese l'opinione, purtroppo fondata, che i partiti responsabili dell'indirizzo politico non fossero capaci di assumere le necessarie responsabilità. Non è esagerato affermare che, per effetto della pressione a tal fine esercitata dal partito di maggioranza relativa, le coalizioni di governo si dimostrarono, anziché preoccupate di stabilire con chiarezza principi e metodi conformi alle regole della democrazia, interessate piuttosto a utilizzare a proprio vantaggio, per scopi contingenti e tattici, gli illimitati poteri di polizia ereditati dal fascismo.

Ciò è stato ed è fonte di profonda inquietudine e di un radicato malessere del popolo italiano, che ogni giorno misura l'incredibile distanza esistente fra le precise norme della Costituzione e la realtà pratica dei rapporti tra lo Stato e i cittadini, tuttora improntati alla osservanza delle disposizioni del testo unico 18 giugno 1931, n. 773, disposizioni coerenti alla logica del regime fascista e quindi apertamente contrastanti con la Costituzione, e di essa nei fatti ogni giorno violatrici. È inutile ricercare i mille e mille episodi di violenza, di arbitrio, di persecuzione e discriminazione che hanno gettato sulla vita della Repubblica italiana un'ombra preoccupante, sottolineando drammaticamente i momenti più acuti delle lotte politiche e sociali. Ma si deve invece ricordare che nel giugno 1960, di fronte all'aperto tentativo di instaurare un regime autoritario e poliziesco, l'Italia repubblicana — nella ritrovata unità di azione del-

le forze antifasciste, nella generosa e possente risposta delle grandi città operaie e di tutti i lavoratori, nell'impetuoso e quasi insospettato intervento di giovani di ogni condizione — seppe respingere il pericolo e riaffermare per volontà di popolo la scelta irrevocabile di una democrazia nuova, pari ai problemi del nostro tempo, saldamente fondata sulle libertà civili e politiche, aperta a profonde trasformazioni economiche e sociali.

Fu allora chiaro per tutti — lo riconobbe il governo che si costituì sotto la presidenza dell'onorevole Fanfani — che occorreva restaurare pienamente le garanzie proprie di uno Stato democratico, dando certezza e possibilità di partecipazione alla vita del paese ad ogni lavoratore, ad ogni cittadino, ai partiti, ai sindacati, alle associazioni di cultura, di assistenza e di ricreazione. Soprattutto urgente appariva la necessità di eliminare i poteri arbitrari dei prefetti e dei questori, di fissare una disciplina precisa per la polizia impiegata in servizio di ordine pubblico, di riformare radicalmente il soffocante e costoso regime delle autorizzazioni di pubblica sicurezza. Ma dopo l'emozione del momento, dopo il proposito, solennemente enunciato, di imprimere un corso nuovo all'operato del governo, tutto ritornò alla mortificante prassi del passato e la terza legislatura si chiuse con un pesante nulla di fatto.

Non si può tacere che, per di più, continuarono le violenze poliziesche, gli illegittimi interventi proibitivi, le illecite ingerenze nell'esercizio dei diritti costituzionali, a riprova non solo di una congenita incapacità dei gruppi dirigenti della democrazia cristiana di misurarsi senza spirito di parte con le grandi questioni dell'ordinamento democratico della nazione, ma anche di una loro ricorrente vocazione al compromesso deterioro con i ceti dominanti dell'alta burocrazia, nè si può tacere sui nuovi lutti che ciò determinò, a Ceccano, a Milano e a Bergamo, aggiungendo così al tragico bilancio degli anni precedenti il nome di altri lavoratori e studenti caduti per affermare i principi di libertà e le regole della democrazia. Che anzi il governo, dimenticando gli impegni dell'anno precedente, continuò a sostenere avanti alla

Corte costituzionale la legittimità attuale delle disposizioni legislative su cui si fondava l'illecito comportamento della polizia. Basti citare il caso dell'articolo 2 della legge di pubblica sicurezza che, già ritenuto dalla Corte nel 1956 compatibile con il sistema democratico solo se riferito alle normali attribuzioni dell'autorità amministrativa, fu nuovamente proposto nel 1961 all'esame della Corte, in quanto l'esecutivo non si era attenuto a quella interpretazione; e in questa occasione, malgrado tutto, il governo non mancò di sostenere la sua vecchia tesi, il che costrinse la Corte a dichiarare la parziale illegittimità dell'articolo 2 (sentenza 27 maggio 1961, n. 26). Più recentemente, quando già si era formato il governo di centro-sinistra presieduto dall'onorevole Moro, ed in palese contrasto con la decisione della Corte, si è fatto ricorso a quell'articolo per proibire la rappresentazione a Roma del « Vicario », sollevando una generale ondata di protesta e il non sopito dubbio di una pervicace volontà di storcere il significato stesso della sentenza della Corte costituzionale.

In questa legislatura l'impegno di attuare una generale e efficace riforma della pubblica sicurezza era stato posto fra i primi dell'accordo quadripartito realizzato nell'autunno 1963 come base del governo Moro. Ma di tale impegno per lungo tempo non si tenne conto. Al contrario, proprio qui in Senato, utilizzando meccanicamente la regola della cosiddetta « delimitazione della maggioranza », fu perfino impedito di iniziare l'esame di alcune proposte di iniziativa parlamentare, alcune delle quali provenienti dal gruppo del PSI (Picchiotti, n. 130, Terracini, numero 566; Bonafini, n. 854; Maris e Salati, n. 1663; Stefanelli, n. 1685), con una evidente e palese violazione dello stesso regolamento del Senato. Il 30 aprile 1964 il gruppo dei senatori comunisti, con il citato progetto a firma Terracini, Secchia, Gianquinto, Kuntze, Caruso ed altri presentava un testo generale ed organico di riforma della legge di pubblica sicurezza. Ma ciò non serviva a stimolare il governo ad altro che a chiedere che non fosse discusso, mentre veniva ripetutamente annunciato, e ripetuto ogni volta dopo le crisi del '64 e del '65, che il governo stava approntando un nuovo testo della legge.

Soltanto di recente, con il disegno di legge n. 1773, il governo si è deciso a presentare un progetto che contiene « modifiche » al testo unico del 1931. Il governo dunque, benchè posto dalla realtà stessa di fronte alla necessità di un nuovo regolamento dei rapporti fra i cittadini e lo Stato, benchè stimolato in ogni modo dall'opposizione di sinistra, non ha avuto il coraggio di proporre una sostituzione completa della vecchia normativa fascista, ma soltanto una sua parziale modificazione, mantenendo l'ordine logico e politico della vecchia legge 1931. Il senatore Airoidi, relatore in commissione per la maggioranza, ha perciò potuto tranquillamente affermare che il disegno di legge governativo si limita ad alcune modifiche « nella struttura schematica della legge esistente » e che ciò sarebbe espressione della volontà di dare al paese « un testo conforme alle sue tradizioni ed alle sue istituzioni ». Ma non si può oggi richiamarsi a tradizioni che si confondono con la prassi autoritaria dei governi pre-fascisti ed allo « schema » della legge di pubblica sicurezza fascista, perchè non è certo nella legge crispina o in quella fascista che il popolo italiano può ravvisare le sue più valide tradizioni, mentre esso fa risalire, e con ragione, la propria tradizione democratica ed i propri ideali e principi alla carta costituzionale.

Partendo da questa convinzione, i senatori del gruppo comunista avevano presentato il disegno di legge n. 566, nel quale la fonte primaria della riforma della legge di pubblica sicurezza era ricercata nella Costituzione stessa, essendo il legislatore ordinario rigidamente vincolato a dare ad essa integrale e fedele attuazione. Ciò perchè il nostro Stato, mentre deve essere improntato alla più operante efficacia delle garanzie dei diritti costituzionali, deve in pari tempo rendere possibile l'esercizio di quei diritti come mezzo non formale di effettiva partecipazione del popolo alla sovranità. La sovranità popolare, la libertà religiosa, l'autonomia e piena libertà dell'espressione del pensiero e della ricerca, la libertà di associarsi in partiti e sindacati, di riunirsi, di manifestare e di scioperare, sono concepiti nella Costituzione come elementi fondamentali e insostituibili di un patto comune, nel cui quadro è pos-

sibile pervenire a profonde trasformazioni sociali con il concorso di correnti politiche e ideali diverse, in regime di pluralità di partiti, nel più ampio decentramento delle funzioni pubbliche e nella esaltazione delle autonomie territoriali e politiche.

Peraltro, quando finalmente la 1<sup>a</sup> Commissione del Senato ha cominciato ad esaminare il testo del nostro gruppo e quello governativo, la maggioranza, una volta chiusa la discussione generale, non ha accettato la proposta di pervenire ad un testo nuovo che tenesse conto di entrambi i progetti e realizzasse la duplice finalità di una riforma generale della legge di pubblica sicurezza e di un inequivoco indirizzo democratico della riforma stessa. La maggioranza invece ha operato la scelta di prendere a base il testo del governo, il che ci costringe ora a valutare separatamente per un più meditato esame dell'Assemblea, il nostro progetto e quello governativo.

#### PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 566

Nel nostro disegno di legge siamo partiti dalle premesse considerazioni e pertanto:

1) Poichè il nostro Stato è fondato sul libero esercizio dei diritti costituzionali garantiti egualmente a tutti i cittadini, funzione dell'Autorità di pubblica sicurezza è di garantire e non di far dipendere da poteri discrezionali, l'esercizio di tali diritti.

2) In uno Stato di diritto organizzato come il nostro, l'Autorità di pubblica sicurezza non può essere nè formalmente nè di fatto, uno strumento di dominio politico dell'Esecutivo; nè delle maggioranze che sostengono il Governo.

Essa deve dipendere dal Governo e dalle Giunte regionali a norma delle disposizioni degli Statuti speciali, ma entro i limiti della legge. Al fine di evitare gli abusi — fuori di tali limiti — l'Esecutivo non può nè deve disporre dell'Autorità di pubblica sicurezza.

3) La pubblica sicurezza è una funzione dello Stato alla quale però è vitalmente interessata anche la municipalità.

Il principio è accolto nella stessa legge comunale e provinciale vigente la quale nell'articolo 152 dispone che il Sindaco quale ufficiale di Governo, è incaricato tra l'altro di vigilare a tutto ciò che possa interessare l'ordine pubblico.

Nel quadro del nostro ordinamento democratico fondato sui diritti costituzionali del cittadino, sul decentramento e sulle autonomie locali, questa funzione del Sindaco non può non acquistare nuovi, più ampi e più attivi contenuti anche a carattere decisionale.

Il Comune non può non essere attivamente presente in alcune delicate funzioni di polizia, quelle che investono soprattutto problemi concernenti l'esercizio del diritto di pubblica riunione.

Il nostro disegno di legge tende ad inserire l'amministrazione locale in alcune funzioni che impegnano responsabilità verso la pubblica opinione democratica, senza peraltro menomare l'azione responsabile degli organi di pubblica sicurezza che operano autonomamente nell'ambito dei compiti di istituto (vedi relazione alla proposta di legge Guidi, D'Onofrio ed altri davanti la Camera dei deputati, 10 febbraio 1961, stampato n. 2843).

4) Il legislatore ordinario è vincolato a garantire egualmente a tutti i cittadini l'esercizio dei diritti e degli interessi legittimi anche nei rapporti civili, economici e sociali; conseguentemente le condizioni, le modalità, i limiti dell'esercizio di essi devono venir posti dalla legge, e non dipendere — per quel che attiene alle materie oggetto della nostra proposta — dalla discrezionalità dell'Autorità di pubblica sicurezza o da altra autorità amministrativa.

Conveniamo che la potestà discrezionale non possa essere esclusa in via assoluta; ma perchè essa non possa tramutarsi in arbitrio, è indispensabile che venga esercitata sempre e tassativamente in conformità e mai in deroga ai principi dell'ordinamento giuridico; che il provvedimento discrezionale negativo sia sempre impugnabile da chi vi abbia interesse; che sia motivato; che la motivazione specifichi i fatti i quali in conformità alla legge giustificano il non accoglimento della domanda del cittadino.

Nella strutturazione del disegno di legge, ci siamo rigorosamente attenuti a questi principi. E pertanto fuori dei rapporti politici abbiamo distinto le attività del cittadino in due categorie.

a) attività il cui esercizio sia vietato soltanto a causa di determinate condizioni personali del cittadino (cause ostative tassativamente stabilite dalla legge in relazione ad esigenze di sicurezza);

b) attività il cui esercizio sia condizionato e dalla inesistenza di previste condizioni personali ostative e dalla valutazione che la attività che si intende esercitare non sia in contrasto con la utilità sociale o con la sicurezza o con la libertà o con la dignità umana (art. 41 della Costituzione).

L'esercizio delle attività comprese nella prima categoria essendo un diritto, non può essere oggetto nè di concessione, nè di licenza, nè di autorizzazione.

Pertanto il cittadino, fatto constatare nei modi di legge che nei suoi confronti non sussistono condizioni personali ostative, ha diritto di esercitare l'attività voluta e l'autorità deve rilasciargli certificato di nulla osta.

L'esercizio delle attività comprese nella seconda categoria è condizionato ovviamente a rilascio di licenza.

Il disegno di legge stabilisce quindi che l'Autorità di pubblica sicurezza, nelle materie di sua competenza, rilascia nulla osta o licenze.

5) Tutta la materia relativa al rilascio di licenze per esercizi pubblici e similari, alberghi, pensioni, locande, agenzie di affari, di investigazione privata, commercio di preziosi, oggetti d'arte, cose usate, è attribuita alla competenza del Comune.

Condizione di procedibilità della domanda è la dimostrazione, nei modi prescritti, che nei confronti del richiedente non sussistano condizioni personali ostative.

Mancando tale condizione non si potrà procedere alla valutazione di merito, e la domanda dovrà essere respinta. Risolta in tal modo la questione dei requisiti personali, trattandosi di attività economiche non si ravvisa alcuna ragione perchè l'esercizio di esse debba dipendere da licenza rilasciata dalla Autorità di pubblica sicurezza.

In determinati casi, e cioè quando sussistano ragioni di sicurezza, l'Autorità di pubblica sicurezza detta prescrizioni, ma sempre nei limiti di disposizioni di leggi o di regolamenti.

Anche i mestieri girovaghi e ambulanti costituiscono esercizio di attività economiche ed in quanto tali non vanno assoggettati ad autorizzazione di polizia.

Lo stesso dicasi per i portieri.

Il diritto di libera manifestazione del pensiero, di propaganda, di stampa esclude che l'attività tipografica, che è attività industriale e commerciale, sia assoggettata ad autorizzazione di polizia.

È soppresso anche ogni rapporto limite rispetto agli esercizi di bevande alcoliche. L'abolizione dell'imposta di consumo sul vino ha voluto perseguire la finalità dell'incremento del consumo. Il permanere del rapporto limite sarebbe in contrasto con tale giusta finalità.

Il rilascio della licenza è disciplinato dalle stesse norme che condizionano il rilascio di qualsiasi licenza commerciale. È stata pure soppressa la speciale licenza per la vendita dei superalcolici. Invero tale licenza si risolve nel vantaggio di alcuni esercenti e nel danno di altri, con patente violazione del principio costituzionale della eguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

6) Il nostro disegno di legge non fa alcun riferimento ai minori per i quali provvede ormai una legislazione autonoma che tuttavia è necessario rivedere per adeguarla alle moderne esigenze, mentre per le persone ritenute pericolose a causa di malattie mentali o per tossicomane vengono dettate alcune norme che escludendo ogni provvedimento di polizia prevedono l'intervento del sanitario e del magistrato.

7) È soppressa l'attuale diarchia dell'attribuzione dell'autorità provinciale di pubblica sicurezza al Prefetto e al Questore.

Il Questore è la sola autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Svuotato l'articolo 2 del testo unico vigente di ogni suo più sostanziale contenuto per effetto della sentenza 27 maggio 1961 n. 26 della Corte costituzionale; trasformata e tra-

sferita la disciplina di molte materie alla competenza dell'autorità comunale; attribuita al Ministro dell'interno o al Questore la competenza del rilascio di alcuni tipi di licenze o l'adozione di alcuni provvedimenti che implicano problemi di sicurezza; regolato *ope legis* il rilascio del nulla osta; previsto l'intervento in varie forme dell'autorità comunale in alcune funzioni di pubblica sicurezza; escluso (articolo 18) salvo che per servizio di onore, l'impiego di forze che non siano per funzione istituzionale di pubblica sicurezza; liberata la legge di pubblica sicurezza da ogni contenuto discriminatorio, viene oggettivamente meno ogni funzione del Prefetto nella materia disciplinata dal disegno di legge.

È stata soppressa perciò la diarchia; non è stato riprodotto — e non poteva esserlo dopo la citata sentenza della Corte costituzionale — l'articolo 2 del testo unico vigente, e si propone nell'articolo 122 la soppressione dell'ultimo comma dell'articolo unico della legge 8 marzo 1949, n. 277.

Ovviamente deve essere soppresso il regolamento attuale che aggrava il contenuto del testo unico vigente.

#### STRUTTURA DEL DISEGNO DI LEGGE N. 566

Onorevoli senatori, il nostro disegno di legge consta di 6 titoli.

a) *Esercizio dei diritti costituzionali di libertà.*

Il titolo I ha per oggetto l'esercizio dei diritti costituzionali di libertà politica e religiosa.

*Gli articoli 3, 5 e 6* contengono norme a garanzia della uguaglianza effettiva dei cittadini davanti alla legge contro ogni violazione della imparzialità.

Il capo secondo (articoli 8-20) regola l'esercizio del diritto di riunione in luogo pubblico.

Il termine di preavviso è di tre giorni, essendo indispensabile prevedere il tempo tecnico necessario per garantire l'impugnazione dell'eventuale divieto dell'autorità di pub-

blica sicurezza. Il termine è computato in ore, affinché abbia riferimento all'ora in cui la riunione è fissata, altrimenti potrebbe accadere che i tre giorni non siano pieni con la conseguenza che l'eventuale impugnazione potrebbe anche non essere tempestivamente esperita.

Il divieto dell'Autorità di Pubblica sicurezza deve essere motivato secondo i tassativi criteri fissati dall'articolo 8: ciò allo scopo di rendere la motivazione effettiva e non meramente formale o soltanto apparente.

Poiché l'esercizio del diritto di riunione è prerogativa costituzionale dei cittadini ed in quanto tale deve essere prioritariamente assicurato (la pubblica riunione è uno dei fondamentali mezzi di formazione e di espressione della volontà popolare, base dello Stato democratico) l'articolo 8 prescrive che, ove sussista, debba essere rimossa la situazione di pericolo ostativo della pubblica riunione. Se ciò non sia possibile la motivazione deve darne conto.

La motivazione rigorosa è indispensabile sia per garantire la imparzialità sia perchè relativa ad un provvedimento eccezionale e grave come è il divieto dell'esercizio di un diritto costituzionale, sia perchè il provvedimento medesimo è soggetto ad impugnazione davanti il Tribunale che decide di urgenza.

Deve essere necessariamente riconosciuto al cittadino il diritto di ricorrere contro il divieto dell'autorità di pubblica sicurezza; e non c'è dubbio che, concernendo il divieto l'esercizio di un diritto perfetto, competente sia l'autorità giudiziaria.

Poiché la decisione non può essere che definitiva (dato che di regola la pubblica riunione non ha più efficacia se dilazionata) si è ritenuto opportuno stabilirne la collegialità: da ciò la competenza del Tribunale.

*L'articolo 9* riguarda l'ipotesi che la riunione avvenga per il verificarsi di situazioni che abbiano immediata ripercussione nella pubblica opinione. Tali situazioni non consentono il normale termine di preavviso.

D'altro canto a norma dell'articolo 17 della Costituzione l'esercizio del diritto di riunione può essere vietato soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

I cittadini quindi hanno pieno diritto di riunirsi in luogo pubblico anche di urgenza. Ne deriva che non può essere l'autorità di pubblica sicurezza a decidere sul carattere urgente della riunione. Sono i cittadini invece che hanno diritto, a seconda delle circostanze, di dare alla convocazione carattere normale o urgente.

È da rilevare del resto che la pubblica riunione richiede sempre un adeguato tempo tecnico di preparazione. Nessuno convoca di urgenza una riunione se non sussistano reali situazioni oggettive che interessino immediatamente la collettività. Senza queste condizioni la riunione fallisce.

Ciò esclude automaticamente gli abusi.

Per rendere effettivo l'esercizio del diritto di riunione anche nei casi urgenti, è necessario stabilire un termine di preavviso diverso dal normale.

L'articolo 9 stabilisce che il preavviso venga dato almeno due ore prima della riunione.

Il preavviso deve indicare il fatto che determina l'urgenza. Ciò non perchè l'autorità di pubblica sicurezza possa avere sindacato di merito sulle ragioni della urgenza; ma unicamente perchè la indicazione del fatto diventa condizione per l'applicazione del termine breve di preavviso. Altrimenti il preavviso rimane regolato dal termine normale.

La necessaria brevità del termine di preavviso non consentirebbe l'impugnazione dell'eventuale divieto.

Per questa ragione, nella ipotesi prevista dall'articolo 9, il divieto non può avvenire che quando si verificano gravi disordini che non possano essere altrimenti sedati e comportino un pericolo effettivo e attuale per la sicurezza e la incolumità pubblica.

Fuori di tali condizioni non può essere vietato l'esercizio del diritto di riunione in luogo pubblico.

Senza questa soluzione l'esercizio del diritto in casi urgenti dipenderebbe, nella pratica, dalla mera discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza.

Riteniamo per fermo che in uno Stato democratico fondato sul libero esercizio dei diritti politici i quali in nessun caso possono essere affievoliti, e nella età delle grandi organizzazioni politiche e sindacali di massa

che sono tra i protagonisti della vita democratica e dell'indirizzo politico del Paese, (articoli 2 e 49 della Costituzione) le pubbliche manifestazioni non debbano essere guardate con sospetto, ma considerate in ogni momento, ed in qualsiasi circostanza, normali e necessarie forme collettive di attività politica, sindacale, eccetera.

b) *Riunioni in luogo pubblico connesse con l'esercizio del diritto di sciopero.*

L'articolo 10 concerne le manifestazioni in luogo pubblico connesse con scioperi o agitazioni sindacali.

Da ogni sciopero, che è fenomeno collettivo di massa, nascono necessariamente pubbliche riunioni.

I lavoratori si riuniscono per discutere, per affermare, propagandare le loro rivendicazioni, per acquistare sempre più larghe adesioni, per rendere edotta la pubblica opinione e gli organismi democratici delle ragioni della loro lotta ed averne solidarietà e appoggio.

Pertanto nell'esercizio del diritto di sciopero — che è diritto costituzionale — deve essere necessariamente considerata la pubblica manifestazione che può avvenire anche da un momento all'altro, come il comizio volante, l'assemblea dei lavoratori che si riunisce immediatamente per ascoltare relazioni, discutere intorno all'andamento della lotta, delle trattative o per approvare ordini del giorno, petizioni, o per informare la pubblica opinione sulla situazione, od in relazione ad altri eventi importanti.

Avviene anche che sia deciso di formare delegazioni e di accompagnarle presso autorità locali per esporre richieste, chiedere interventi, eccetera.

Lo stesso dicasi per le agitazioni sindacali.

Pertanto con la proclamazione dello sciopero o dello stato di agitazione sindacale, l'autorità di pubblica sicurezza è avvisata del verificarsi di un evento legittimo che si effettua con altrettanta legittimità anche mediante pubbliche riunioni e manifestazioni.

È ciò che avviene del resto per l'esercizio del diritto di sovranità popolare mediante le elezioni.

Con la indizione delle elezioni l'autorità di pubblica sicurezza è avvisata del verificarsi di un evento che comporta anche pubbliche riunioni e manifestazioni, onde non è richiesto alcun preavviso per ogni singolo pubblico comizio.

Nè l'autorità di pubblica sicurezza può vietarlo. Può sciogliere la riunione soltanto se in essa insorgano gravi disordini che mettano in pericolo la incolumità e la sicurezza dei cittadini.

Tanto l'esercizio del diritto elettorale quanto l'esercizio del diritto di sciopero si effettuano quindi anche mediante pubbliche riunioni. Vale a dire le pubbliche riunioni sono un modo necessario e comune all'esercizio dell'uno e dell'altro diritto costituzionale.

Ne deriva la conseguenza che per le riunioni in luogo pubblico connesse con scioperi o agitazioni sindacali, devono applicarsi le norme per le pubbliche riunioni nel tempo dei comizi elettorali (articolo 10).

Nè può essere vietata la propaganda dello sciopero, sia collettiva che individuale, nelle adiacenze dei luoghi di lavoro, essendo quello il sito naturale di incontro dei lavoratori.

c) *Scioglimento coattivo delle pubbliche riunioni.*

L'articolo 13 stabilisce la ipotesi di scioglimento delle riunioni in luogo pubblico e degli assembramenti: occorre che si verificino disordini talmente gravi da non potere essere sedati e tali da comportare un pericolo effettivo ed attuale per la sicurezza o la incolumità pubblica.

Il capoverso prevede l'ipotesi che avvengano riunioni che siano state vietate o delle quali sia stato omesso il preavviso: in tali casi possono essere impedito o disciolte.

L'articolo 14 per una preminente esigenza di garanzia democratica attribuisce al Sindaco o ad un assessore da lui delegato il potere di ordinare lo scioglimento o l'intervento della forza pubblica.

Abbiamo già detto come il potere del Sindaco di vigilare su tutto ciò che attiene all'ordine pubblico, assume nel moderno Stato

democratico nuovi e più ampi contenuti. Esso non può risolversi che in un'attiva garanzia democratica la quale non può non essere operante anche nei momenti critici di maggiore rilievo. Anzi appunto perchè garanzia democratica non può non essere presente e pienamente operante in tali momenti.

L'esperienza dimostra largamente che l'intervento del Sindaco di solito concorre ad impedire che situazioni critiche vengano esasperate e volte al peggio, che l'opera del Sindaco concorre a risolvere in modo giusto e pacifico situazioni che altrimenti potrebbero esplodere anche in gravi eventi.

Riteniamo che tale esperienza debba essere consolidata istituzionalizzandola: a ciò provvede l'articolo 14.

L'intervento del Sindaco e degli amministratori locali nei momenti critici costituisce già ora una manifestazione di fatto di quel più ampio potere che in uno Stato democratico ed evoluto, deve essere riconosciuto al Sindaco e all'Ente locale anche relativamente all'ordine pubblico.

In uno Stato nel quale l'esercizio delle libertà politiche non è una concessione ma una prerogativa costituzionale del cittadino, la grave decisione dello scioglimento forzoso di una pubblica riunione non può essere attribuita ad un organo burocratico, ma ad un organo democratico.

Il Sindaco che è nello stesso tempo ufficiale di Governo e rappresentante eletto della collettività cittadina alla quale risponde dei propri atti, è l'organo democratico capace di dare maggiore affidamento che gravi decisioni come quella concernente o lo scioglimento forzoso di una pubblica riunione o altri interventi connessi a pubbliche manifestazioni, rispondano ad oggettive condizioni e necessità previste dalla legge.

È di grande rilevanza che il Sindaco e gli amministratori comunali hanno legami diretti e permanenti con la popolazione; ne conoscono le abitudini, i problemi, il modo di fare e d'esprimersi; essi conoscono anche le persone. Tutto ciò li pone in condizione di capire, di valutare la situazione e di influire su di essa incomparabilmente meglio e più di un organo burocratico.



Il Consiglio comunale, ai fini del controllo democratico, dovrà conoscere di urgenza, le ragioni del provvedimento di scioglimento forzoso adottato dal Sindaco o dal suo delegato.

Gli articoli 15 e 16 stabiliscono le modalità dello scioglimento.

d) *Divieto di dotare di armi la polizia in servizio di ordine pubblico.*

L'articolo 16 statuisce inoltre il divieto di dotare di armi le forze di polizia in servizio per pubbliche riunioni.

A fondamento del divieto sta anzitutto il principio che le pubbliche riunioni, corrispondendo ad un diritto costituzionale, non possono essere considerate quali fatti pericolosi, o turbativi, ma conformi all'ordine pubblico. Esse non legittimano quindi l'intervento armato delle forze di polizia.

Nè l'intervento di forze di polizia armate può essere giustificato con la previsione che durante le pubbliche riunioni possono verificarsi incidenti.

È da rilevare anzitutto — sulla base di una lunga e spesso dolorosa esperienza — che nella stragrande maggioranza dei casi gli incidenti sorgono per contrasti determinati da divieti, limitazioni o condizionamenti posti dalle autorità di pubblica sicurezza, che si risolvono in una limitazione effettiva dell'esercizio del diritto di pubblica riunione, di manifestazione, di sciopero e quindi in un arbitrio.

Ha osservato giustamente il senatore Feoaltea nella relazione al suo disegno di legge n. 1206 della passata legislatura (disciplina dell'uso delle armi da fuoco da parte delle forze di polizia) 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 potere assumere esse stesse la cura dell'ordine; ne è prova la circostanza che da gran tempo mai si è lamentato il più lieve disordine quando le masse sono state libere di manifestare compostamente come è oramai 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.. ».

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 morte, che sarebbe illegittimo anche in un ordinamento — differente del nostro che la vieta — il quale preveda la pena di morte da irrogarsi sempre però con sentenza di giudice, nei confronti del colpevole.

L'articolo 19 ha quale presupposto il divieto di dotare di armi le forze di polizia in servizio per pubbliche riunioni o manifestazioni; e prevede l'aggravamento sino ad un terzo, delle pene stabilite per i delitti di omicidio, lesioni personali aggravate, omicidio preterintenzionale, sequestro di persona.

e) *Esercizio del diritto di riunione in luogo aperto al pubblico.*

Il Capo III contiene norme dirette a rendere effettivo l'esercizio del diritto di riunione in luogo aperto al pubblico.

Tale diritto, per il cui esercizio non è prescritto nemmeno il preavviso all'Autorità di pubblica sicurezza, nella pratica sarebbe svuotato di ogni concreto contenuto se il suo effettuarsi continuasse a dipendere — come oggi accade — dalla mera volontà del detentore del locale. Cosicché oggi siamo nell'assurdo che l'esercizio del diritto costituzionale di libertà di riunione in luogo aperto al pubblico, dipende in via assoluta dal privato detentore del locale, che può negare il consenso oppure porre condizioni proibitive.

Per rimuovere tale situazione e per creare le condizioni che garantiscano veramente l'effettivo libero esercizio del diritto di riunione in luogo aperto al pubblico, abbiamo introdotto le norme di cui agli articoli 21, 22 e 23.

L'articolo 21 prescrive che i Comuni apprestino appositi locali di riunione il cui uso è concesso secondo le modalità e con il corrispettivo stabiliti dai Consigli comunali.

L'articolo 22 dispone che per l'esercizio del diritto di riunione in luogo aperto al pubblico è libero l'uso dei locali di pubblico spettacolo, di trattenimento pubblico, dei campi sportivi e degli stadi, durante il tempo in cui essi non siano impegnati per le loro attività, e ferma l'osservanza delle prescrizioni stabilite dalle leggi o dai regolamenti.

L'uso è subordinato ad equo corrispettivo e quando occorra a giuste cauzioni.

Il quarto comma stabilisce la procedura e l'organo competente per risolvere i dissensi sull'ammontare del corrispettivo o della cauzione.

L'articolo 23 riserva all'Amministrazione comunale di stabilire quali locali per particolare pregio artistico, non possano essere concessi per riunioni aperte al pubblico e di determinare le modalità per l'uso degli stadi e dei campi sportivi.

Tali norme trovano collocazione nella legge di pubblica sicurezza in quanto essa riguarda tra l'altro l'esercizio dei diritti di libertà sanciti dalla Costituzione.

## IL DISEGNO DI LEGGE DEL GOVERNO

a) *Non vi è divieto di schedare i cittadini per le loro opinioni politiche.*

Nel disegno di legge governativo il richiamo alla Costituzione è soltanto formale. L'adeguamento ai principi costituzionali, tante volte proclamato come vessillo della riforma, in realtà viene eluso sia nel campo dell'esercizio dei diritti di libertà, sia in quello delle autorizzazioni di polizia. Sostanzialmente il testo del Governo rifiuta l'applicazione piena ed integrale — cioè l'applicazione vera — della Costituzione. Spesso anzi la svuota e la distorce.

È stato respinto in Commissione l'articolo 2 del nostro disegno di legge anche nel primo comma il quale stabilisce che « l'autorità di pubblica sicurezza dipende dal Governo della Repubblica nei limiti delle leggi e salvo quanto è stabilito negli ordinamenti regionali a statuto speciale », ed è stato respinto anche il divieto di schedare i citta-

dini in base alla fede religiosa, alle opinioni politiche, all'appartenenza ad organizzazioni politiche sindacali, cooperative, assistenziali, culturali nonché in base alle attività che essi svolgono appartenendo alle predette organizzazioni o simpatizzando per esse (articolo 5) e pure il divieto di ogni iniziativa e di ogni attività volte a discriminazioni politiche tra cittadini.

Questi divieti sono posti a salvaguardia del diritto di uguaglianza e di pari dignità sociale sancito dall'articolo 3 della Costituzione.

Il rifiuto di stabilire che il Governo può disporre della autorità di pubblica sicurezza soltanto nell'ambito ed in conformità alla legge, e nel rispetto dei poteri delle Regioni a statuto speciale; il rifiuto di vietare per legge schedature ed attività della pubblica amministrazione ai fini di discriminazioni politiche, specie dopo le scandalose rivelazioni del SIFAR, significa rifiutare di imporre al potere esecutivo ed ai suoi organi il rispetto rigoroso dei principi dettati dalla Costituzione a presidio delle libertà individuali; e rifiutare l'adeguamento della legge alla Costituzione, nonché le garanzie necessarie per salvaguardare e rendere effettivi questi diritti.

Nè vale sostenere, come è stato pur detto durante la discussione in Commissione che l'accoglimento delle nostre proposte esprimerebbe sfiducia nel Governo in generale ed in particolare nell'attuale Governo che non ha fatto mai schedare nessuno, che non ha mai discriminato nessuno, che ha usato della polizia sempre nell'ambito e mai in difformità della legge...

A parte che tutto ciò non è vero, il discorso in ogni caso non avrebbe nè fondamento, nè rilevanza in quanto la legge come è ovvio deve assolutamente prescindere da ogni questione di fiducia verso l'uno o l'altro Governo e gli uomini che lo compongono, ma deve preoccuparsi soltanto di regolare i rapporti tra cittadino e Stato, applicando e rispettando rigorosamente la Costituzione.

Le garanzie per rendere effettivi e salvaguardare i diritti dei cittadini hanno fondamento nella Costituzione; non offendono perciò nessun Governo.

D'altro canto lo scandalo del SIFAR che ha schedato migliaia e migliaia di cittadini a scopo politico, sottolinea con forza come la nuova legge non possa non apprestare idonee garanzie normative contro ogni degenerazione, anche eventuale, dei compiti istituzionali dell'autorità di pubblica sicurezza; ed evidenza con ancora maggior rilievo le volute e perciò preoccupanti carenze del disegno di legge governativo che in questo campo — come in altri — lascia le cose come sono!

È necessario fissare per legge ciò che l'autorità di pubblica sicurezza deve o può fare e ciò che non può o non deve fare.

*b) Vien mantenuto il potere derogatorio del Prefetto.*

L'articolo 3 ribadisce che la riforma si muove nell'ambito del vecchio testo unico e non già nel solco innovativo della Costituzione.

Esso infatti mantiene l'attuale potere di ordinanza del prefetto in materia di ordine pubblico e di sicurezza pubblica; che è un potere derogatorio straordinario.

Invano governo e maggioranza si affannano a dire che sono state rispettate le due notissime sentenze della Corte costituzionale (la n. 8 del 2 luglio 1956 e la n. 26 del 27 maggio 1961) e che nella nuova formulazione dell'articolo 2 sono stati affermati i principi ed i criteri indicati specialmente nell'ultima delle predette sentenze.

Invero la nuova formulazione ripete l'articolo 2 del testo unico 1931: il Prefetto nel caso di urgenza e di grave necessità pubblica ha la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica.

È stato aggiunto, secondo le indicazioni della Corte, che questi provvedimenti devono essere adottati nel rispetto delle norme della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico, devono essere motivati e limitati al tempo richiesto dalle esigenze cui si provvede.

Ma la Corte costituzionale investì l'articolo 2 anche e anzi soprattutto per delimitare il campo di intervento del prefetto,

*escludendo che le ordinanze possano menomare l'esercizio dei diritti garantiti dalla Costituzione ed affermando che esse debbano essere vincolate ai principi dell'ordinamento giuridico.*

Il prefetto dunque non può intervenire nelle materie che la Costituzione regola direttamente ed in quelle altre la cui disciplina essa riserva in via assoluta alla legge.

Trattasi dei diritti di libertà (libertà di manifestazione del pensiero, di stampa, di riunione, di associazione, ecc.) nei cui confronti la Costituzione non prevede deroghe.

Le ordinanze prefettizie devono riguardare, secondo la Corte costituzionale, materie meramente amministrative.

La stessa sentenza invero indica come esempio di materia d'intervento del prefetto, quella regolata dall'articolo 23 della Costituzione, secondo il quale « nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge ».

Secondo la interpretazione della Corte costituzionale questa norma concreta l'ipotesi di disciplina di diritti riservata in via relativa alla legge ordinaria; e come tale riguarda una materia nella quale sarebbe ammissibile il potere di intervento del prefetto.

La sottilissima distinzione della Corte tra riserva assoluta e riserva relativa non ci convince. Comunque anche sul filo di tale sottigliezza il potere derogatorio del prefetto non potrebbe mai e in nessun caso colpire i diritti costituzionali di libertà e sospenderli.

Il Governo intende invece che il potere derogatorio attribuito al prefetto investa anche l'esercizio di diritti costituzionali ai fini della tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica e della incolumità pubblica.

Nella relazione esso volutamente ignora la distinzione della Corte circa le materie rispetto alle quali non può essere consentito l'esercizio del potere di ordinanza del prefetto, e quelle ove può essere consentito.

Il Governo intende che i prefetti continuino ad esercitare il potere di ordinanza senza alcuna limitazione di materia, così come sinora è avvenuto. Afferma infatti che la Corte ha dichiarato in linea generale la legitti-

mità costituzionale dell'esercizio del potere di cui trattasi precisando alcuni principi e criteri, come l'efficacia limitata nel tempo in relazione alla necessità e all'urgenza, una adeguata motivazione, una effettiva pubblicità e la conformità dell'atto alle norme della Costituzione e a principi dell'ordinamento giuridico.

Il secondo comma dell'articolo 3 rivela che i provvedimenti eccezionali per la tutela dell'ordine pubblico, eccetera, possono avere anche carattere individuale.

Il prefetto può dunque disporre della libertà individuale del cittadino fuori dei casi previsti dalla legge ordinaria?

Il prefetto campeggia nel disegno di legge governativo.

Eppure nel 1948 uno stralcio di riforma della legge di pubblica sicurezza proposto dal Governo prevedeva tra l'altro la abrogazione dell'articolo 2.

*c) Viene mantenuta la dichiarazione dello stato di pericolo pubblico.*

Il tema della sospensione delle garanzie costituzionali torna con l'istituto dello stato di pericolo pubblico che viene mantenuto sia pure con una disciplina diversa da quella prevista del testo unico fascista (viene soppresso lo stato di guerra per effetto evidentemente dell'articolo 78 della Costituzione).

Il Governo provvede con decreto-legge a norma dell'articolo 77 alla dichiarazione dello stato di pericolo pubblico adottando le misure per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Durante lo stato di pericolo pubblico il prefetto esercita il potere derogatorio di ordinanza, ed il Ministro dell'interno in base all'articolo 216 del testo unico 1931 che viene integralmente mantenuto, oltre quanto è disposto nell'articolo 2, qualora la dichiarazione si estenda all'intero territorio dello Stato, può emanare ordinanze anche in deroga alle leggi vigenti sulla materie che hanno comunque attinenza all'ordine pubblico o alla sicurezza pubblica.

È chiaro che la previsione si spinge sino alla sospensione totale dei diritti di libertà, che sono diritti costituzionali.

Anche qui la riforma rimane nell'ambito del testo vigente, e viola la Costituzione.

L'incostituzionalità non è sanata dall'intervento del Parlamento in sede di conversione del decreto-legge, in quanto la Costituzione — che è rigida — non prevede deroghe all'esercizio dei diritti costituzionali, e perciò vincola il Parlamento a non esercitarle, e a non consentirle all'Esecutivo.

*d) Esercizio del diritto di riunione in luogo pubblico.*

L'esercizio del diritto di riunione e di manifestazione in luogo pubblico è configurato in modo non rispondente al dettato costituzionale.

L'articolo 17 della Costituzione stabilisce che le riunioni in luogo pubblico possono essere vietate soltanto per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica.

La norma prevede dunque, ed in via eccezionale, soltanto un potere di divieto, ma l'articolo 14 del testo governativo mantiene anche un potere di intervento dell'autorità di pubblica sicurezza nei modi di svolgimento della pubblica riunione previsto dall'articolo 18 del testo unico vigente, ma escluso dalla Costituzione.

È un altro esempio di come la riforma si muove nell'ambito del testo unico 1931.

L'articolo 18 di esso stabilisce che il questore per ragioni di ordine pubblico, di moralità o di sanità pubblica può impedire che la riunione abbia luogo; e può per le stesse ragioni prescrivere modalità di tempo e di luogo alla riunione.

Il testo del disegno di legge governativo all'articolo 14 dispone che il questore per motivi di sicurezza o di incolumità pubblica « ed in particolare per assicurare la libera disponibilità delle vie o piazze pubbliche in relazione alle esigenze della circolazione ovvero per evitare gravi disturbi alle occupazioni, o alla quiete dei cittadini può inoltre prescrivere modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento della riunione ».

Trattasi di un potere discrezionale in forza del quale il modo di esercizio di un diritto costituzionale si fa dipendere unicamente da

un giudizio di opportunità o addirittura dall'arbitrio dell'autorità di polizia la quale per « ... assicurare la libertà della circolazione, per evitare disturbi alle occupazioni e alla quiete dei cittadini... » può trovare mille pretesti per stabilire essa ed imporre dove, come e quando la pubblica riunione debba avere luogo.

Siffatto potere di intervento si risolve in una limitazione che può spingersi sino allo svuotamento del diritto di riunione. Ciò manifestamente in contrasto con la Costituzione che limita l'esercizio del diritto soltanto e tassativamente nei due casi di sicurezza e di incolumità pubblica.

Il legislatore ordinario non può modificare, nè svuotare la norma costituzionale.

L'articolo 17 inoltre regola direttamente la materia.

Ne deriva quindi che con legge ordinaria non possono essere stabilite altre forme di limitazioni dell'esercizio del diritto e per ipotesi non riconducibili ad uno stato di necessità derivante da motivi di sicurezza o incolumità.

La verità è che il testo governativo continuando anche sotto tale profilo la « tradizione » del vigente testo unico considera con diffidenza e sospetto le riunioni e le manifestazioni in luogo pubblico, e quindi riserva all'esecutivo e ai suoi organi periferici, poteri discrezionali d'intervento e di controllo che, coi più speciosi pretesti — come quelli indicati nella seconda parte, terzo comma, dell'articolo 14 — giungono ad attribuire all'autorità di pubblica sicurezza la facoltà di dettare le modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento della riunione. Ciò significa sul terreno politico, che quando l'Esecutivo volesse vietare una riunione senza potere legalmente farlo, usando della facoltà di prescrivere le modalità di tempo e di luogo di svolgimento della medesima (pretesti se ne trovano sempre) potrebbe di fatto ridurla, svuotarla di contenuto e di significato.

Il che equivale ad un quasi divieto.

L'articolo 14 nel secondo comma dispone che il termine di preavviso per ragioni di

urgenza e a richiesta dei promotori può essere abbreviato.

Non sono dunque i titolari del diritto (in questo caso i promotori) a stabilire se vi sia urgenza di convocare una riunione in luogo pubblico, ma è l'autorità di pubblica sicurezza attraverso il potere discrezionale di abbreviare o meno il termine di tre giorni e di stabilire la misura dell'abbreviazione.

Anche in queste ipotesi l'esercizio di un diritto costituzionale vien fatto dipendere dal potere discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza.

Abbiamo già rilevato che i cittadini hanno pieno diritto di riunirsi in luogo pubblico anche di urgenza. Ne deriva che non può essere l'autorità di pubblica sicurezza a decidere sul carattere urgente della riunione. A stabilirlo devono essere invece i cittadini che hanno diritto a seconda delle circostanze di dare alla convocazione carattere normale od urgente.

In questo secondo caso il termine di preavviso deve essere ridotto anche *ad horas*.

Un diverso termine per ragioni di urgenza non è previsto per i cortei (articolo 19) con palese violazione dell'articolo 17 della Costituzione, la quale come non vieta la riunione urgente in luogo pubblico così non vieta il corteo, purchè vi sia il preavviso.

Non prevedendo un termine breve per i casi di urgenza il Governo, in contrasto con la Costituzione, intende limitare l'esercizio di questo diritto escludendo che esso possa effettuarsi anche in relazione al verificarsi di eventi (e ciò oggettivamente accade) che non consentono il preavviso di tre giorni.

Tale limitazione oltre ad essere costituzionalmente illegittima è particolarmente grave in quanto lascia sussistere una situazione che è spesso causa di dolorosi conflitti con la polizia. Si pensi ai cortei in occasione di scioperi o di agitazioni sindacali o in occasione di improvvisi gravi eventi interni ed internazionali. In tutte queste situazioni la pubblica manifestazione, il corteo, di pochi o di molti non importa, non può aver luogo a distanza di tre giorni. Si determina

cioè una situazione oggettiva che dà luogo a forme immediate di pubbliche manifestazioni che sono represses, per mancanza di preavviso, e dalle forze di polizia e da sanzioni penali.

Bisogna dunque estendere ai cortei la stessa previsione di urgenza fatta per i comizi in luogo pubblico.

d) *Impugnazione dei divieti.*

L'impugnazione del divieto di pubblica riunione o manifestazione è prevista con ricorso gerarchico; dunque in via amministrativa.

Illustrando il nostro disegno di legge abbiamo avuto già modo di rilevare che concernendo il divieto l'esercizio di un diritto perfetto a decidere deve essere l'autorità giudiziaria ordinaria e non l'autorità di pubblica sicurezza gerarchicamente superiore come propone il Governo (*articolo 6 del disegno di legge governativo*).

E ciò in base all'articolo 113 della Costituzione ed alla stessa legislazione vigente (legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, sulla abolizione del contenzioso amministrativo).

La competenza a decidere dell'autorità di pubblica sicurezza gerarchicamente superiore vanifica di fatto la impugnazione in quanto il più delle volte l'autorità inferiore che provvede al divieto è già d'accordo con l'autorità superiore!

e) *Cortei funebri.*

In una legge di pubblica sicurezza di uno Stato democratico è davvero inconcepibile l'articolo 21 del testo governativo secondo il quale « il questore, per comprovati motivi di sicurezza o incolumità pubblica può vietare che il trasporto funebre avvenga in forma solenne, ovvero può prescrivere speciali cautele... ».

A parte che non si concepisce come la forma solenne possa compromettere sicurezza ed incolumità pubblica, a tutti è chiaro che la norma maschera grossolanamente la volontà di intervento politico anche in una manifestazione funebre...

f) *Non è previsto il divieto di dotare di armi le forze di polizia in servizio d'ordine pubblico.*

Il testo governativo non prevede il divieto di dotare di armi le forze di polizia in servizio per pubbliche riunioni o manifestazioni; nè regola il modo di scioglimento forzoso di una pubblica riunione.

Eppure il divieto era stato sostenuto dal senatore Fenoaltea nel disegno di legge del 15 luglio 1963, con la motivazione che abbiamo riportato nella relazione al nostro disegno di legge.

g) *Raccolte di fondi, controllo sulle associazioni, fermo e perquisizione domiciliare di polizia.*

L'articolo 57 sembra liberalizzare la raccolta di fondi per finanziare partiti politici, stampa ed associazioni sindacali.

Diciamo sembra perchè tali raccolte sono forme di esercizio di libertà politiche e perciò non possono dipendere da autorizzazioni. Stabilire inoltre che la licenza può essere negata per motivi di tutela della tranquillità e della libertà dei cittadini e della pubblica fede, vuol dire introdurre pretestuose e discrezionali ragioni di divieto che affievoliscono l'affermata liberalizzazione.

Se taluno viola la pubblica fede o la tranquillità o la libertà dei cittadini provvede il codice penale.

Non si capisce poi perchè non debba essere prevista anche la raccolta di fondi per finanziare associazioni culturali, assistenziali, eccetera.

L'articolo 209 del testo unico dispone: « Le associazioni, gli enti e gli istituti costituiti od operanti nella Repubblica sono obbligati a comunicare all'autorità di pubblica sicurezza l'atto costitutivo, lo statuto e i regolamenti interni, l'elenco nominativo delle cariche sociali e dei soci, e ogni altra notizia intorno alla loro organizzazione ed attività, tutte le volte che ne vengano richiesti dall'autorità predetta per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza pubblica ».

L'articolo 61 del disegno di legge governativo sostituisce il predetto articolo 209 con la seguente parafrasi: « Ai fini della osservanza dell'articolo 18 della Costituzione, il prefetto può chiedere ai dirigenti o rappresentanti di associazioni o enti che svolgono in tutto o in parte la propria attività entro il territorio della provincia, a esclusione dei partiti politici, e delle associazioni sindacali, la comunicazione di copia dell'atto costitutivo e dello statuto, nonchè notizie sulla loro organizzazione e attività ».

L'esecutivo si riserva dunque un potere di controllo politico della vita interna e delle attività delle varie associazioni (esclusi — bontà del Governo — i partiti ed i sindacati!) come avveniva nel regime fascista.

L'osservanza dell'articolo 18 della Costituzione non c'entra.

Esso stabilisce che i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

« Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono anche indirettamente scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare ».

Il divieto di associazione per fini vietati ai singoli dalla legge penale, di associazioni segrete od aventi carattere militare, non può autorizzare un potere di controllo politico sugli enti ed associazioni che operano nella Repubblica. Tale controllo si risolverebbe in una violazione della libertà di associazione.

Per scoprire se ci sono cittadini associati per delinquere (questi sono i fini vietati dalla legge penale) o associati segretamente; od organizzati militarmente non occorre stabilire un potere politico di controllo su enti ed associazioni.

Basta la normale attività di polizia!

L'articolo 61 è dunque un'ulteriore conferma della continuità del vecchio sistema nell'ambito della riforma.

L'articolo 58 disciplina il fermo di polizia che è, come è noto, un istituto diverso dal fermo di polizia giudiziaria regolato dal codice di procedura penale.

Il problema va inquadrato nell'articolo 13 della Costituzione che sancendo l'inviolabilità della libertà personale dispone: « Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione, o perquisizione personale, nè qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'Autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge ».

In casi eccezionali di necessità e di urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori che devono essere comunicati entro 48 ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive 48 ore, si intendono revocati e privi di effetto ».

La norma dunque riserva alla sola autorità giudiziaria e nei limiti tassativamente stabiliti dalla legge, il potere di adottare provvedimenti comunque restrittivi o limitativi della libertà personale.

L'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza, è legittimato soltanto in casi assolutamente eccezionali ed urgenti « indicati tassativamente dalla legge ».

Il legislatore ordinario dunque è vincolato a non dilatare tale potere che il costituente, come abbiamo visto, attribuì all'autorità di pubblica sicurezza soltanto in via meramente eccezionale e subordinata.

Il testo governativo viola il criterio dell'eccezionalità ed anche il principio della tassatività dei casi di intervento e tende a configurare l'istituto del fermo di polizia, come un normale ordinario ed ampio potere discrezionale, come cioè se l'articolo 13 non esistesse, o non fosse operante.

Il fermo è previsto anzitutto nei confronti di coloro che non danno sufficienti indicazioni sulla propria identità personale.

Ognuno comprende come siamo ben lontani dalla tassatività prescritta dall'articolo 13, in quanto l'apprezzamento della « sufficienza » delle indicazioni fornite è affidato ai soggettivi e perciò molto variabili ed elastici criteri degli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria che procedono.

Cosicchè la libertà del cittadino verrebbe a dipendere dagli apprezzamenti personali di costoro.

Il fermo semmai potrebbe essere previsto soltanto in caso di rifiuto di dare indicazioni sulla propria identità. In tal modo si adempirebbe l'obbligo della tassatività.

Il secondo comma, nell'ultima parte, prevede il fermo delle persone « riconducibili nelle categorie indicate dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che manifestino un comportamento concretamente pericoloso per la pubblica sicurezza o per la moralità pubblica ».

L'articolo 1 della legge citata dispone che il questore può assoggettare a diffida gli oziosi, i vagabondi e coloro insomma che siano sospettati di vivere illecitamente.

Con l'articolo 58 pertanto il Governo intende attribuire ad ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria il potere di stabilire se un cittadino, non diffidato dal questore, sia tuttavia « riconducibile », cioè catalogabile tra quelle categorie di persone che il questore può diffidare; e quindi fermarlo, se manifesti « un comportamento concretamente pericoloso per la pubblica sicurezza o per la moralità pubblica ».

Siamo ancora in presenza di un potere discrezionale attribuito all'autorità di Pubblica sicurezza in tema di restrizione della libertà personale del cittadino, che l'articolo 13 della Costituzione invece esclude.

Che cosa vuol dire poi « comportamento concretamente pericoloso per la pubblica sicurezza o per la moralità pubblica »? Vuol dire discrezionalità di apprezzamento del comportamento altrui e per di più in relazione ad ipotesi latissime, indefinite, generiche; ipotesi che certamente ignorano e violano il precetto della tassatività, della eccezionalità ed urgenza, perentoriamente prescritte dall'articolo 13 della Costituzione.

Notisi ancora che mentre può essere ipotizzabile il fermo di chi, per comportamento ed in relazione a circostanze di tempo e di luogo, faccia ritenere che stia per commettere un delitto (parte prima, comma secondo dell'articolo 58) è inconcepibile sotto il profilo dell'articolo 13, che taluno possa essere privato della libertà personale per un comportamento che non costituisce delitto, nè può essere collegato ad un'attività diretta a commetterlo! Anche qui il testo

governativo non si distacca dall'alveo del testo unico vigente.

E non è tutto! Si vuole che il fermo possa essere prorogato fino al settimo giorno dall'avvenuta esecuzione, in aperta violazione sempre dell'articolo 13, che ne prevede la durata massima e quindi improrogabile di quattro giorni.

Per quanto riguarda le perquisizioni domiciliari di polizia in relazione alla sospettata esistenza di armi, l'articolo 23 omette di stabilire che l'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza possa avvenire solo quando la necessità e l'urgenza siano tali da non consentire il tempo per il ricorso al giudice a norma degli articoli 13 e 14 della Costituzione.

Omette anche di stabilire che l'ufficiale procedente deve enunciare nel processo verbale il motivo che non sia reso possibile il ricorso al giudice per ottenere l'autorizzazione ad eseguire la perquisizione.

Senza queste condizioni l'autorità di pubblica sicurezza praticamente viene ad essere investita di poteri discrezionali in contrasto con i richiamati articoli 13 e 14 della Costituzione.

#### h) *Gli istituti di vigilanza privata.*

Per quanto riguarda gli istituti di vigilanza e di investigazione privata, il testo governativo, anche se dispone che la licenza non consente in ogni caso l'esercizio di pubbliche funzioni o limitazioni delle libertà costituzionali, a differenza del nostro disegno di legge non prevede norme che concretamente garantiscano da ogni degenerazione di compiti e di funzioni, specie nelle fabbriche in danno dei lavoratori.

L'impiego delle guardie particolari della Fiat (ad esempio) vero corpo organizzato di polizia privata, contro le libertà dei lavoratori e l'esercizio dei loro diritti costituzionali, è stato oggetto di documentate denunce e di ardenti dibattiti parlamentari, che hanno dimostrato la necessità di garantire che nelle fabbriche e nei luoghi di lavoro l'impiego delle guardie private non sia in contrasto con le libertà politiche e sindacali dei lavoratori.



i) *Le autorizzazioni di polizia.*

Onorevoli senatori, il testo governativo — eccettuata l'eliminazione del rapporto limite per la vendita di bevande alcoliche e superalcoliche, richiesta vigorosamente da ogni parte ed anche con iniziative parlamentari, (si mantiene però la patente ingiustizia della licenza per la vendita di superalcolici) non muta gran ché nel campo delle autorizzazioni e delle licenze di polizia.

Le une e le altre dipendono ancora ed in gran parte da poteri discrezionali che rimangono attribuiti alle autorità di Pubblica sicurezza.

Così non basta che non sussistano cause personali ostative previste dalla legge, ma occorre pur sempre perché il cittadino possa esercitare l'attività voluta, l'approvazione dell'autorità di Pubblica sicurezza che ha facoltà dunque di negarla, anche se, in base alla legge, non sussiste alcun impedimento.

Trattasi dunque di un potere discrezionale, tanto ampio da prevalere sulla legge.

Lo stesso potere discrezionale è mantenuto quando per l'esercizio dell'attività domandata non è richiesta la licenza, ma la iscrizione in un registro speciale; e anche quando l'iscrizione non sia subordinata alle condizioni previste negli articoli 11 e 12.

Invariata rimane la disciplina per il porto d'armi anche da caccia. Cosicché non potrà esercitare tale sport chi per esempio abbia riportato condanna a pena restrittiva della libertà personale per violenza o resistenza all'autorità e per delitto contro la personalità dello Stato, o contro l'ordine pubblico, anche se sia stato riabilitato.

Per l'esercizio dell'arte tipografica e affini invece della licenza di pubblica sicurezza viene richiesta l'iscrizione in apposito registro.

Occorre quindi sempre un'autorizzazione di polizia che può essere ruscata con potere discrezionale dall'autorità di Pubblica sicurezza.

Il diniego dell'iscrizione può avvenire anche quando non vi siano impedimenti di legge, quando cioè non sussistano cause per-

sonali ostative, ma i richiedenti, a giudizio del Questore, « non risultino per la non buona condotta tenuta idonei all'esercizio dell'attività da autorizzare » (art. 11 del testo governativo).

Vediamo ad ogni passo come il disegno di legge governativo rimane sostanzialmente ancorato al sistema del testo unico fascista.

Garantito ai cittadini con l'articolo 21 della Costituzione, il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione, garantita la libertà di stampa, viene meno ogni motivo per sottoporre lo esercizio dell'arte tipografica non solo a licenza di polizia, ma ad ogni tipo di autorizzazione della stessa.

Il testo governativo continua ad assoggettare a licenza di polizia attività che hanno natura squisitamente artigianale, commerciale, industriale, che non riflettono questioni e problemi di sicurezza o di incolumità pubblica.

Le licenze per tali attività economiche e produttive, non possono rimanere nel campo dei poteri di polizia nei cui compiti istituzionali del resto anche come sono definiti nel progetto governativo, non rientra il rilascio di licenze relative ad attività produttive.

Secondo le proposte contenute nel nostro disegno di legge, più sopra ampiamente illustrate, il potere di rilascio delle predette licenze viene attribuito al Sindaco.

La disciplina giuridica delle autorizzazioni di polizia qual è configurata nel testo governativo è di molto arretrata rispetto alle proposte governative di riforma formulate col disegno di legge 2 gennaio 1961 presentato alla Camera dei deputati (III Legislatura - Stampato n. 2697) che decadde con la fine della legislatura.

Il Governo chiedeva di essere delegato a revisionare le norme relative all'autorizzazione di Pubblica sicurezza secondo i seguenti criteri direttivi:

1) abrogazione delle norme che prescrivono il rilascio delle autorizzazioni nei casi in cui tali autorizzazioni non siano più rispondenti ad esigenze di pubblico interesse;

2) abrogazione in linea di massima delle norme che condizionano il rilascio delle autorizzazioni a limiti prestabiliti ove limiti numerici non siano indispensabili a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico;

3) sostituzione al sistema dell'autorizzazione, di un sistema di obbligo di denuncia preventiva e di facoltà di divieto motivato da parte dell'Amministrazione, entro un prestabilito termine della denuncia, nei casi in cui il sistema dell'autorizzazione non sia assolutamente richiesto dall'esigenza di sicurezza ed ordine pubblico;

4) nei residui casi di autorizzazione, limitazione del potere discrezionale della Pubblica amministrazione attraverso la predeterminazione di criteri generali da seguire nel provvedere sulle domande di autorizzazione e l'obbligo di motivazione dei relativi provvedimenti;

5) semplificazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni con particolare riguardo alla documentazione richiesta ed al procedimento istruttorio;

6) previsione di idonee garanzie amministrative a tutela degli interessati che intendano impugnare i provvedimenti di rilascio o di diniego di autorizzazione o di divieto, e facoltà di ammettere la giurisdizione di merito avverso tali provvedimenti.

Eccettuata l'abolizione del rapporto limite dei pubblici servizi, il disegno di legge governativo ha abbandonato tutte queste istanze scegliendo (e la scelta è politica) di rimanere nell'ambito del testo unico vigente, e segnando così un ulteriore grado di involuzione dell'indirizzo politico generale del Governo e della sua maggioranza.

Onorevoli senatori, nella Repubblica democratica, conquista del grande moto unitario della Resistenza, la legge di pubblica sicurezza deve decisamente abbandonare i vecchi schemi e contenuti polizieschi propri di uno Stato autoritario, per diventare la legge delle garanzie dell'esercizio effettivo della sovranità popolare e dei diritti di libertà, posti a fondamento della società nazionale.

Trattasi cioè di una delle leggi di edificazione delle strutture dello Stato repubbli-

cano come configurato dalla Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e ove concorre a determinare l'indirizzo politico e lo sviluppo economico e sociale del Paese.

È compito della Repubblica — detta l'articolo 3 — di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica, sociale del Paese.

L'esercizio delle libertà è dunque finalizzato al pieno sviluppo della personalità dell'uomo che progredisce con la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto lo limitano.

Cosicchè l'esercizio delle libertà è posto a base dello sviluppo di tutta la società nazionale in ogni suo aspetto: dall'economia alla cultura.

Dare alla legge di pubblica sicurezza questi contenuti non vuol dire, come da qualche parte si è osservato, sconfinare nell'utopia, o perseguire un disegno inteso ad indebolire o vanificare le funzioni dell'autorità di pubblica sicurezza.

Nè l'una nè l'altra cosa. La Costituzione non è « La città del sole », non è una utopia ma una legge concreta e fondamentale che vincola il legislatore ordinario ad attuarla in ogni sua parte, ai fini di un ordinato e democratico sviluppo economico, sociale e culturale della vita del popolo italiano.

Nè può parlarsi, riferendosi alle nostre proposte, di mire volte a svuotare la polizia dalle sue funzioni.

La riforma dell'ordinamento di pubblica sicurezza essendo, come già rilevato, una legge di riforma strutturale e quindi di edificazione dello stato repubblicano implica problemi di fondo che non consentono visioni particolaristiche a seconda che si parteggi per il Governo, per la maggioranza o per l'opposizione. Postulano invece soluzioni necessariamente conformi alla Costituzione.

Si tratta anche di garantire che le nostre istituzioni repubblicane, l'esercizio della sovranità popolare e dei diritti di libertà, l'esercizio degli stessi poteri di governo, siano salvaguardati da qualsiasi forma di straripamento di potere, di intervento o di condizionamento da parte di organismi le cui funzioni e il modo di esercitarle non siano rigorosamente definite.

Onorevoli senatori, questo sforzo di adeguamento costituzionale della legge deve impegnarci tutti.

Noi auspichiamo che discutendo i due disegni di legge, il Senato sappia ritrovare lo

spirito unitario e rinnovatore, entusiasta e responsabile, che caratterizzò i lavori della Costituente. E che in tale clima, abbandonando decisamente ogni criterio esclusivista, venga elaborato un testo nuovo che sia di reale e piena adesione ai precetti costituzionali.

Una legge di pubblica sicurezza schiettamente democratica sarebbe il migliore omaggio alla Repubblica nell'imminente ventesimo annuale della Costituzione.

GIANQUINTO, *relatore di minoranza*