

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore FENOALTEA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 SETTEMBRE 1960

#### Disciplina dell'uso delle armi da fuoco da parte delle Forze di polizia e norme sull'impiego delle Forze medesime

ONOREVOLI SENATORI. — Il concetto medioevale assegnava una precisa e preminente funzione alla esemplarità della pena: il colpevole doveva espiare *coram populo*, e subire dinanzi agli occhi del maggior numero possibile di astanti il castigo che i giudici gli avevano inflitto, dalla berlina alla gogna, dalla ruota al cavalletto, sino al supplizio supremo eseguito sovente in modo orrendo. Il pubblico non solo non rifuggiva dallo spettacolo, ma ne era avido, e in siffatta disposizione rimase a lungo dopo i tempi di mezzo. Si annunciava già il « secolo dei lumi » e ancora i supplizi attraevano folle innumeri di spettatori: l'11 settembre 1599 eseguendosi in Roma la condanna a morte di Beatrice, Lucrezia e Giacomo Cenci (quest'ultimo attanagliato con ferri infuocati quindi schiacciata la testa a colpi di maglio infine tagliato a pezzi e questi appesi ad uncini) assisteva al lugubre e spaventoso rito durato ben sei ore una folla tale che seicento persone svennero per la calca e otto ne morirono. Ancor più avanti nel tempo, sono rimaste nella leggenda le comari di Parigi intente a sferruzzare ai piedi della ghigliottina.

Oggi la esecuzione di una condanna a morte suscita raccapriccio anche in coloro che ne ammettono in sede giuridica la teorica legittimità.

Il progresso ha dunque ingentilito i costumi?

La risposta non può essere che affermativa. E a chi la contestasse ricordando che mai come in anni recentissimi l'umanità si sia macchiata di delitti così numerosi e orrendi come quelli perpetrati dalla ferocia nazista, o affermando purtroppo conformemente al vero che la tortura è ancora praticata in Paesi che si dicono civili, sarebbe facile rispondere che indice del costume è la riprovazione anzi la esecrazione che quei fatti hanno suscitato e suscitano e non già i fatti medesimi che sono invece il prodotto di una aberrante filosofia imposta con la forza dell'autorità.

Non si intende, tuttavia, discutere qui la tesi sopraenunciata: si vuole soltanto affermare che oggi l'opinione pubblica tollera sempre meno facilmente le offese alla vita umana, anzi alla vita in genere.

\* \* \*

È vanto del nostro Paese aver per primo (nel 1786 in Toscana) abolito la pena capitale.

Non vi è in Italia alcun giudice che possa irrogare l'estremo castigo: nessun delitto, in Italia, è punito con la privazione della vita.

E tuttavia vi è un ristretto numero di cittadini, militarmente organizzati, ai quali è lecito o almeno possibile irrogare secondo il proprio arbitrio (e sia pure prudente arbitrio) la pena di morte, ed eseguirla essi stessi.

L'affermazione può sorprendere. Eppure ad essa si perviene se si riflette all'armamento delle forze di polizia tutte dotate di armi da fuoco.

Tra i mezzi individuali di offesa e di difesa, l'arma da fuoco è principalmente idonea a provocare la morte, e solo accidentalmente provoca lesioni: il contrario è a dirsi per le altre armi, siano quelle usate prima della invenzione della polvere pirica, sia quelle che senza utilizzazione della polvere da sparo la ingegnosità umana ha escogitato successivamente.

A che servono dunque le armi da fuoco di cui sono munite le forze di polizia se non a provocare istituzionalmente la morte?

Si dirà che le forze suddette non sono autorizzate a usare le armi da fuoco se non in caso di necessità, sia per l'offesa che per la difesa: ma chi giudica della necessità? « Non si procede senza autorizzazione del Ministro della giustizia contro gli ufficiali od agenti di Pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria o contro i militari in servizio di pubblica sicurezza per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica. L'autorizzazione è necessaria per procedere tanto contro chi ha commesso il fatto, quanto contro chi ha dato l'ordine di compierlo » (articolo 16 Codice di procedura penale): e il Regolamento si limita ad imporre agli agenti di Pubblica sicurezza l'obbligo di rimborsare all'Erario il costo delle munizioni consumate per motivi non giustificati.

Ma quando si verifica la necessità di usare, per offesa, l'arma da fuoco? Si verifica

evidentemente quando le circostanze siano tali da richiedere l'uso di mezzi supremi per la cattura dei delinquenti e per il reperimento delle prove del reato: caso classico il tentativo di fuga del ricercato. Senonchè è facile osservare che la minaccia dell'uso delle armi da fuoco in tanto è efficace in quanto l'uso sia ammesso: uso che viceversa potrebbe essere ammesso soltanto se esistesse una disposizione di legge a tenore della quale colui che, sospettato di aver commesso un delitto, tenta di darsi alla fuga è punito sol per questo con la morte senza previo giudizio.

La possibilità per gli appartenenti alle Forze di polizia di irrogare la morte nello svolgimento dei compiti di istituto contrasta in modo paradossale con i principi costituzionali, i quali esigono un atto motivato dell'autorità giudiziaria anche soltanto perchè si possa procedere ad una perquisizione personale: e se è vero che i tutori dell'ordine possono trovarsi a dover fare uso delle armi per far eseguire un ordine dell'autorità giudiziaria, in nessun luogo è scritto che colui il quale non esegue un ordine dell'autorità giudiziaria è punito con la morte.

Quanto poi all'uso delle armi da fuoco a fini di difesa personale, non sussiste la condizione che gli appartenenti alle Forze di polizia siano esposti in modo particolare all'offesa di armi da fuoco. Nel nostro Paese non esistono, per fortuna, forme di criminalità organizzata analoghe a quelle che affliggono altri Paesi ove esistono, a quanto si dice, bande di malfattori per i quali il fucile mitragliatore è oggetto di uso comune: la criminalità in Italia si manifesta in forme assai meno feroci, e nella stragrande maggioranza dei casi prende di mira i beni piuttosto che la vita dei cittadini (per centomila casi di furto o truffa si annoverano 150 omicidi): ma anche i grandi criminali, se versano senza esitare il sangue delle loro vittime, evitano poi con ogni cura di aggravare la propria posizione attentando alla vita degli appartenenti alla polizia: nei rarissimi casi in cui ciò avviene l'evento è da attribuirsi a legittima difesa putativa, nel senso che il criminale usa la propria arma nel convincimento di dover

prevenire un identico gesto del tutore dell'ordine.

A chi poi facesse rilevare che recentemente un prevenuto ha fatto fuoco in un ufficio della Pubblica sicurezza, si potrebbe ricordare che si trattò di un caso di follia: e il rischio di cader vittima di un folle incombe su chicchessia. Tanto varrebbe munire di armi da fuoco tutti indistintamente i cittadini, tanto più poi che sotto un altro aspetto a chiunque può accadere di assumere le funzioni di agente della polizia giudiziaria allorquando, secondo la generale autorizzazione contenuta nell'articolo 242 del Codice di procedura penale procede all'arresto in flagranza dell'autore di un reato.

In realtà, al contrario l'uso delle armi da fuoco, in quanto idonee a provocare la morte non dovrebbe essere consentito ad alcuno e in nessun caso: e l'essere le Forze di polizia munite di armi da fuoco, circostanza che presuppone l'autorizzazione a servirsene o almeno la possibilità di farlo nell'adempimento dei compiti di istituto è un relitto di vecchie concezioni, tollerate per abitudine, ma ormai chiaramente in contrasto sia con lo spirito pubblico in generale, sia con il sistema etico-giuridico consacrato dalla Costituzione della Repubblica, sia infine con i più umani e democratici principi che vanno facendosi strada nella legislazione ordinaria, come dimostra la legge 4 marzo 1958, n. 100, che ha vietato l'uso delle armi nella repressione del contrabbando.

Deve essere ben chiaro ormai che i mezzi di lotta della polizia contro la criminalità sono, e devono essere esclusivamente l'intelligenza e la disponibilità dei mezzi tecnici sempre più perfezionati che la scienza non cessa di creare: e non già la forza delle armi, nè il terrore che incutono le più micidiali.

A stabilire questo principio tende l'articolo 1 del disegno di legge qui sotto formulato.

\* \* \*

Numerosi sono i Corpi, quasi tutti militarmente organizzati, che nel nostro Paese sono preposti alla sicurezza pubblica in senso lato: i Carabinieri, il Corpo delle guardie di

Pubblica sicurezza (con le sue specialità: Polizia Stradale, Polizia Ferroviaria, Polizia Postale, Polizia di Frontiera), la Guardia di Finanza, gli Agenti di Custodia, i Vigili Urbani, i Vigili del Fuoco, le Guardie Forestali, i Vigili Nottturni, le Guardie Campestri: tutti o quasi tutti costoro, per antica consuetudine svolgono armati i servizi cui sono addetti. E tuttavia ci si domanda quale necessità mai sussista di andar armati per assolvere compiti la cui utilità sociale non ha rapporto alcuno con la entità delle violazioni di legge da prevenire o reprimere: si pensi alla opera preziosa della Polizia Stradale, la cui normale attività non va oltre la cerchia delle contravvenzioni.

A ben riflettere, nessun dei compiti di istituto dei Corpi suddetti è tale da imporre, per essere adempiuto atti cruenti, neppure la vera e propria repressione della criminalità; dovendo essa ritenersi affidata come si è detto, in una società civilmente progredita alla superiorità intellettuale e tecnica di coloro che vi sono addetti: i quali poi devono trovare giusto compenso per sé e per le loro famiglie ai rischi professionali anzitutto nella fiducia e nel rispetto delle popolazioni protette, e poi nel godimento di emolumenti proporzionati al grave impegno nonchè in provvidenze assicurative che pienamente li tranquillizzino garantendo loro e ai loro cari la sicurezza economica.

Triste è la condizione di quella polizia che è ridotta a riporre nel possesso delle armi tutto il senso della propria autorità, della propria efficacia, della propria sicurezza.

Si vuol tuttavia concedere che, pur non essendo l'uso delle armi da fuoco giustificato in alcun caso, poichè in Italia a nessuno e per nessun motivo è lecito provocare la morte altrui, può però sembrare troppo radicalmente contrastante con la vecchia tradizione vietarlo anche a coloro che sono incaricati di prevenire e reprimere la attività delinquenziale tipica.

Senonchè, come è noto, la polizia giudiziaria non è un organismo, ma una funzione. In altre parole non esiste un Corpo istituito per svolgere mansioni di polizia giudiziaria: funzioni, invece, di polizia giudiziaria sono attribuite dalla legge agli ufficiali ed agenti

di tutti i Corpi nominati sopra, nonché a numerosissimi altri pubblici funzionari (Sindaci, Dirigenti di porti e aeroporti, Comandanti di navi e aeromobili, Funzionari doganali, Ispettori dei Monopoli di Stato e così via) consistendo poi le funzioni di polizia giudiziaria nel « prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, assicurarne le prove, ricercare i colpevoli e raccogliere quanto altro possa servire all'applicazione della legge penale » (articolo 219 c.p.p.).

Si rivela quindi pressochè impossibile la adozione di un criterio distintivo che autorizzi l'uso delle armi da fuoco (sempre severamente limitato da rigorose norme regolamentari) agli appartenenti alle Forze di Pubblica sicurezza destinati a perseguire i criminali e d'altra parte lo inibisca in tutti gli altri normali servizi di istituto (le Guardie di P.S., ad esempio, in servizio di piantone agli isolati debbono, a sensi di regolamento, impedire lo accattonaggio, gli scandali, il disturbo alla pubblica quiete, i guasti ai monumenti, giardini e pubblici impianti, nonché proteggere i vecchi, le donne, i fanciulli, gli infermi; le Guardie di piantone in teatro debbono, per regolamento, verificandosi reati agire con la prudenza e il tatto richiesti dal luogo; nell'uno e nell'altro caso non si vede a che cosa possano servire le armi da fuoco di cui fanno ben visibile mostra!).

Alla suddetta difficoltà offre però soluzione il decreto presidenziale 25 ottobre 1955, n. 932 il quale, dando attuazione alla legge 18 giugno 1955, n. 517, che modificava l'articolo 220 del Codice di procedura penale in senso parzialmente conforme all'articolo 109 della Costituzione (in virtù del quale « La Autorità Giudiziaria dispone direttamente della Polizia Giudiziaria ») stabiliva che le Questure e i Comandi di Legione o equiparati dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza comunicassero al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello il nome e il grado dell'ufficiale di polizia giudiziaria rispettivamente di Pubblica sicurezza, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza che esplica le funzioni di dirigente di ciascun servizio di polizia giudiziaria, nonché il nome e il grado degli altri ufficiali ed agenti che eser-

citano funzioni di polizia giudiziaria alle dipendenze dei rispettivi dirigenti.

Vi sono quindi funzioni di polizia giudiziaria affidate, come si è detto, a gran numero di persone (e anche al non qualificato cittadino privato che operi un arresto in flagranza) e vi sono servizi di polizia giudiziaria, comprendenti ufficiali e agenti di Pubblica sicurezza dei Carabinieri e della Guardia di Finanza che operano alle dipendenze del Magistrato e che hanno il compito specifico (ma non esclusivo) di prevenire e reprimere le manifestazioni di vera e propria criminalità.

Alla possibilità di uso delle armi da fuoco da parte degli ufficiali e agenti di tali servizi e limitatamente ai compiti di istituto dei servizi stessi provvede l'articolo 2 del testo che si propone.

\* \* \*

Scrupolo di equilibrio legislativo, più che non convincimento della sua necessità, considerando la eccezionalità dei casi, suggerisce la norma proposta con l'articolo 3.

Togliendo alle persone preposte alla sicurezza pubblica la facoltà di far uso delle armi da fuoco si vuole d'altra parte conceder loro una particolare protezione: e quindi si stabilisce che è punito con il massimo della pena chiunque commetta, nei riguardi di una persona, comunque preposta alla sicurezza pubblica, un delitto contro la vita, l'integrità, o la libertà personale, e cioè l'omicidio (art. 575 Codice penale) le percosse (art. 581 C.P.) le lesioni personali (art. 582 C.P.), l'omissione di soccorso (art. 593 C.P.) e il sequestro di persona (art. 605 C.P.).

La *ratio legis* toglie ogni ambiguità alla locuzione « sicurezza pubblica » escludendo che possa essere interpretata come relativa alla pubblica incolumità nei riguardi di eventi non previsti dalla legge penale: è quindi preposto alla sicurezza pubblica ai fini della legge che si propone chiunque sia incaricato di prevenire o reprimere trasgressioni alla legge penale e non anche, come è evidente, colui che è preposto all'apprestamento di opere destinate a prevenire infortuni o calamità.

La locuzione « ordine pubblico » avrebbe reso evidente la distinzione: ma non si è vo-

luto farne uso. Il concetto di ordine pubblico è, in Italia, grave di significato e di implicazioni non soltanto poliziesche, ma politiche e sociali: ed è significativo, illuminante per il progresso della democrazia il confronto fra due testi legislativi: il regio decreto 14 novembre 1901, n. 466, che determinando le attribuzioni del Consiglio dei ministri deferisce a quest'ultimo al n. 1 dell'articolo 1 le questioni di ordine pubblico, e la Costituzione della Repubblica, che la locuzione « ordine pubblico » ignora totalmente.

\* \*

È stato per lungo tempo abituale nel nostro ed in altri Paesi, l'intervento di reparti dell'Esercito nel corso di pubbliche manifestazioni al fine di prevenire e reprimere temuti disordini. Tale costume è caratteristico di un'epoca, che non è difficile collocare storicamente a un dipresso tra il 1848 (quando la Guardia Nazionale, composta di cittadini che difendevano i propri averi esponendosi personalmente era ormai superata dalla prevalenza della avidità sul coraggio nella classe dominante) e il 1948 allorchè la diffusione delle idee di progresso aveva reso difficile se non impossibile opporre al popolo il soldato cosciente ormai della propria origine e del proprio interesse sociale.

Non si può leggere oggi, senza fremere per l'ipocrisia che vi si cela, tanto profonda da apparir persino inconsapevole, la nota apologia del Colonnello Ambert: « Ciò che di più grande, di più bello, di più degno di ammirazione — scriveva costui nel 1854 — vi è nella società moderna, è certamente il contadino trasformato dalla legge in soldato di fanteria: povero, egli protegge la ricchezza; ignorante, protegge la scienza; al minimo cenno attraversa i mari e va a morire silenzioso e rassegnato, senza neppur conoscere le cause della guerra: questo soldato è l'espressione più completa, più nobile, più pura della civiltà creata dal Cristianesimo, perchè pone in atto il pensiero cristiano del sacrificio: dei suoi giorni e delle sue notti, del suo passato e del suo presente, del suo corpo e dei suoi

beni, della sua libertà, della sua vita stessa egli fa dono alla società, la quale dorme in pace grazie a lui che veglia: alla società che si arricchisce grazie a lui che rinuncia alla ricchezza: alla società che vive grazie a lui che muore! ».

Ma non è da ritenersi che la cessazione dell'intervento dell'Esercito nelle pubbliche repressioni sia per sè sola indice di progresso, chè tale non è quando vi si debba ravvisare la semplice convenienza di sostituire l'esercito non più utilizzabile contro il popolo con reparti specializzati di più sicura obbedienza.

Rimane tuttavia in astratto (ed anzi legislativamente in concreto per la facoltà attribuitane ai Prefetti dalle norme in vigore) la possibilità che ancora si faccia appello alle truppe in occasione di tumulti: ed a vietare una simile evenienza, che pone i figli contro i padri e i fratelli contro i fratelli è volto l'articolo 4 del disegno di legge che si propone.

\* \* \*

Onorevoli colleghi, i rapporti tra Polizia e Pubblico costituiscono uno degli indici, fra i più manifesti, del costume democratico. Laddove il costume democratico è profondamente penetrato nelle istituzioni e negli animi i cittadini rispettano la Polizia ed in essa confidano poichè sanno che essa è, ed è soltanto, lo scudo che protegge la società dalla insidia di chi delinque: ed a sua volta la Polizia rispetta i cittadini e in essi confida sentendosi responsabile della loro sicurezza e assistita dalla loro fiducia: si stabilisce così nello spirito di collaborazione tra cittadini e Polizia, gli uni consapevoli dei pericoli e delle difficoltà che la Polizia è chiamata ad affrontare, e l'altra consapevole di trovare quando occorra efficace ausilio per superare quei pericoli e quelle difficoltà, una atmosfera sommatamente utile alla sicurezza degli onesti.

Tale non è, purtroppo, la situazione nel nostro Paese.

Prima ancora che fosse compiuta l'unità nazionale uno degli artefici di essa, il Ministro Bettino Ricasoli, detto « il Barone di ferro » per l'indomabile senso del dovere che lo animava, prescriveva nella sua qualità di

Presidente del Consiglio, con circolare del 4 aprile 1867 ai funzionari di pubblica sicurezza di essere « vigili protettori della libertà dei cittadini, generosi con i deboli e severi con i prepotenti, sagaci esploratori dei bisogni delle popolazioni ».

Senonchè, come è ben noto, i ceti dirigenti che ascrissero a propria gloria la edificazione della unità nazionale non si sottrassero per converso ad una considerazione meschina e pavida nei confronti dei ceti popolari ritenuti sempre naturalmente inclini alla sedizione e alla sommossa.

La incapacità di quei ceti dirigenti di fronte alla necessità storica di saper vedere e di voler risolvere i reali problemi della società italiana, la sfiducia atavica verso le masse popolari, che a loro volta immerse in profonda miseria economica e intellettuale, chiamate a battersi quando occorresse e poi respinte nella nullità politica non potevano nutrire fiducia alcuna nei dirigenti politici, pose nel nostro modo di essere nazionale un tossico dal quale, dopo un secolo di vita unitaria, non ci siamo ancora del tutto liberati.

È triste verità la seguente: che in Italia la Polizia è stata sempre considerata, dai Governi che si sono via via succeduti, principalmente come strumento politico e solo sussidiariamente come persecutrice dei criminali. Questa distorsione di concetti circa i fini istituzionali che giustificano la esistenza di una Polizia può essere tranquillamente addebitata a tutti Governi italiani, sia pure in misura assai diversa da caso a caso, non essendo certo possibile assimilare sotto il detto profilo i governi Pelloux e i governi Giolitti, nè fra loro altri governi di diversa fisionomia nel corso dell'intera storia del Regno ed anche della Repubblica.

È superfluo qui analizzare minutamente le ragioni profonde, del resto già accennate, che hanno prodotto la suddetta qualificazione nei rapporti fra Governo e Polizia e quindi per diretta conseguenza tra Polizia e Cittadini.

Basterà ricordare con doverosa franchezza anche se con profondo rimpianto che in Italia la Polizia non è nè amata nè rispettata, ma soltanto temuta: temuta soprattutto dagli onesti,

Mentre dal canto suo la Polizia (e ben lo sa chi abbia avuto a che fare con essa per motivi politici) pone un impegno, un convincimento, una assiduità nel perseguire gli oppositori del Governo, molto maggiori del convincimento, della assiduità, dell'impegno posti nel perseguire i criminali: cosa alla quale fa riscontro il fatto di essere, le forze di Polizia, miseramente dotate di mezzi per lo svolgimento dei compiti istituzionali, ma doviziosamente fornite di quanto occorre per fronteggiare i « sovversivi » intendendo per tali sempre ed esclusivamente i ceti popolari e coloro che si sospetta parteggino per essi.

Nel nostro Paese che ha il vanto di avere iscritto nella sua legge fondamentale la assoluta parità di dignità sociale fra tutti i cittadini (Costituzione, art. 3) è tuttora in vigore l'articolo 130 del Testo unico 18 giugno 1931, n. 773, che sottopone a vigilanza della Polizia gli operai soltanto perchè tali. Nel nostro Paese che ha il vanto di aver iscritto nella sua legge fondamentale il principio della responsabilità personale dei pubblici dipendenti colpevoli di violare i diritti dei cittadini (Costituzione, art. 28) vige tuttora, malgrado si susseguano da un decennio le iniziative parlamentari per abrogarlo, l'articolo 16 del Codice di procedura penale che come si è già detto rende inoperante quel principio anche quando il diritto violato è il diritto di vivere.

Tutto quanto precede non ha comunque, ed è quasi superfluo dirlo, per destinatario il singolo agente o funzionario di Polizia: il quale può essere, ed è normalmente, buon agente e buon funzionario, ottimo padre di famiglia, bonario consigliere, pronto ad affrontare pericolose missioni quando gli venga ordinato, votato ad una vita rischiosa per una mercede di gran lunga inadeguata: ma questo stesso buon funzionario ed ottimo padre di famiglia si trasforma, venuta l'occasione, in un essere incapace di ragionare e pronto a macchiarsi di sangue soltanto perchè così vuole chi lo comanda, cioè quella autorità costituita che è arbitra della sua carriera, che valuterà i suoi meriti a seconda del grado di cieca devozione, e che nei decenni ha posto in essere quella mentalità, quell'ambiente, quel malinteso spirito di corpo, quel diffuso pre-

giudizio a causa del quale l'agente di Pubblica sicurezza ritiene essere suo compito primario non già la tutela del cittadino, ma la difesa dell'Autorità.

Non è qui il caso di estendere il discorso (come pur dovrebbe farsi) ai metodi usati dalla Polizia nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali: metodi di cui più volte si è occupata la stampa, di cui più volte si è commossa la pubblica opinione, di cui più volte si è discusso in Parlamento come quando la Camera dei deputati ascoltò la appassionata denuncia di Piero Calamandrei (Atti Parlamentari, seduta del 27 ottobre 1948), come quando la Camera dei deputati votò (Atti Parlamentari, seduta del 20 febbraio 1952), una mozione per impegnare il Governo a svolgere una inchiesta... che non ha mai avuto luogo. Ma anche quei fatti deplorabili sono da riferire al costume (che occorre finalmente decidersi a risanare in profondità) introdotto e coltivato dai ceti dominanti: costume di venerazione per la autorità e di spregio per il cittadino: costume grazie al quale si vide recentemente un Ministro dello interno rivolgere un pubblico, clamoroso elogio a un Questore per l'avvenuto arresto « dell'autore » di un crimine, il quale « autore » doveva invece sino a sentenza del magistrato essere ritenuto (e ne aveva il diritto) innocente per norma fondamentale (Costituzione, articolo 27).

Non dunque dei modi impiegati dalla Polizia nell'adempimento dei suoi compiti istituzionali si vuol qui discorrere, ma dei rapporti tra Polizia e collettività dei cittadini. Tali rapporti sono ben lunghi (per le ragioni che si sono dette, di carattere squisitamente politico) dal soddisfare un animo civile: sono tali al contrario da richiedere che intorno ad essi si provveda in modo urgente e adeguato se vogliamo, per questo lato particolare della vita nazionale, conservare l'opinione che il nostro sia un Paese di alta civiltà.

Accade in Italia infatti e cioè nel Paese che ha il vanto di aver abolito la pena di morte anche per i delitti più orrendi, che, come si è detto in principio, si possa essere condannati a morte senza alcuna forma di processo per semplice decisione di un fun-

zionario di polizia e senza aver commesso colpa alcuna: a tal rischio sono esposti infatti coloro che hanno la sventura di trovarsi coinvolti, talora senza neppure averlo voluto, in una pubblica manifestazione quando alla Polizia piaccia aprire il fuoco contro di essa.

Ed è, questa del fuoco della polizia sulla folla, una antica tristissima tradizione in Italia, una tradizione così costante che, cessato il primo sgomento causato dal sangue che scorre, non vi si pensa quasi più: come se si trattasse di un terremoto in una regione vulcanica, del quale, superato il momentaneo terrore, ci si attendesse fatalisticamente il ritorno.

Sarebbe troppo lungo, e troppo difforme dal naturale ritegno dell'osservatore un accurato bilancio degli incidenti luttuosi verificatisi tra Polizia (o forze militari in servizio di polizia) e cittadinanza dal 1861 al 1945, cioè dalla proclamazione del Regno alla caduta del regime fascista: ma sarà sufficiente, ed è necessario, ricordare l'esito degli interventi delle forze di Polizia in occasione di pubbliche manifestazioni successive al 1° gennaio 1948, giorno dell'entrata in vigore della Costituzione che segnò l'inizio di una nuova legalità e proclamò ad un tempo la sovranità del popolo in Italia e la pari dignità sociale di quanti ne fanno parte.

Nei dodici anni decorsi da allora il popolo si è incontrato con le forze di Polizia nei seguenti luoghi e con i seguenti risultati:

l'11 febbraio 1948 a S. Ferdinando: 5 morti, 3 feriti;

il 3 marzo 1948 a Pantelleria: 3 morti, 2 feriti;

il 22 maggio 1948 a Rovigo: 1 morto, 5 feriti;

il 5 giugno 1948 a Spino d'Adda: 1 morto, 3 feriti;

il 26 novembre 1948 a Bondeno: 1 morto, 5 feriti;

il 18 febbraio 1949 a Isola Liri: 35 feriti;

il 19 marzo 1949 a Terni: 1 morto, 4 feriti;

il 21 marzo 1949 a Lavello: 7 feriti;

il 17 maggio 1949 a Molinella: 1 morto, 7 feriti;

## LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il 3 giugno 1949 a Forlì: 1 morto, 5 feriti;  
 il 13 giugno 1949 a Gambarara: 1 morto;  
 il 30 ottobre 1949 a Melissa: 3 morti, 13 feriti;  
 il 29 novembre 1949 a Torre Maggiore: 2 morti, 3 feriti;  
 il 14 dicembre 1949 a Montescaglioso: 1 morto, 2 feriti;  
 il 9 gennaio 1950 a Modena: 6 morti, 50 feriti;  
 il 12 marzo 1950 a Petralia: 2 morti, 1 ferito;  
 il 15 marzo 1950 a Marghera: 7 feriti;  
 il 21 marzo 1950 a Lentella: 2 morti, 5 feriti;  
 il 22 marzo 1950 a Parma: 1 morto;  
 il 23 marzo 1950 a S. Severo: 1 morto;  
 il 1° maggio 1950 a Celano: 2 morti, 12 feriti;  
 il 18 gennaio 1951 a Agrano: 1 morto, 10 feriti;  
 il 19 gennaio 1951 a Piana degli Albanesi: 1 morto;  
 il 19 gennaio 1951 a Comacchio: 1 morto;  
 il 27 febbraio 1952 a Collevaldelsa: 3 feriti;  
 il 19 marzo 1952 a Villa Literno: 1 morto, 1 ferito;  
 il 4 giugno 1953 a Napoli: 8 feriti;  
 il 16 febbraio 1954 a Milano: 1 morto;  
 il 17 febbraio 1954 a Mussomeli: 4 morti, 9 feriti;  
 il 6 novembre 1955 a Napoli: 2 feriti;  
 il 15 dicembre 1955 a Lentini: 2 feriti;  
 il 13 gennaio 1956 a Venosa: 1 morto, 3 feriti;  
 il 21 febbraio 1956 a Comiso: 1 morto;  
 il 14 marzo 1956 a Barletta: 3 morti, 6 feriti;  
 l'8 settembre 1957 a Cellino: 5 feriti;  
 il 9 settembre 1957 a San Donaci: 3 morti;  
 il 5 luglio 1960 a Licata: 1 morto, 4 feriti;  
 il 7 luglio 1960 a Reggio Emilia: 5 morti, 31 feriti;  
 l'8 luglio 1960 a Palermo: 4 morti, 51 feriti;  
 l'8 luglio 1960 a Catania: 1 morto, 48 feriti.

Onorevoli colleghi, il dramma immenso dell'ultimo conflitto mondiale con le sue decine di milioni di vittime ha forse reso i nostri animi incapaci di inorridire all'immagine di questo tragico drappello di oltre 60 morti e di 350 feriti tutti caduti tra le file dei dimostranti e caduti nel sangue senza colpa alcuna?

Invero le colpe si riducono a grida e nei casi più gravi a lancio di pietre: a moti, comunque, volti a denunciare condizioni di miseria, a protestare contro arbitrii, talora soltanto a reclamare una migliore organizzazione di manifestazioni sportive! Queste le colpe punite con la morte: queste le colpe delle cui origini ci si dispensa talvolta di informarsi, con la comoda attribuzione del malumore pubblico alla « sobillazione » di questo o quel partito politico: senza riflettere che nessuna « sobillazione » ha effetto se non fa presa su uno stato di fatto reale.

È dunque per aver denunciato ad alta voce, e non con eleganti elzeviri, a colpi di pietra e non con innocuo inchiostro, mali realmente esistenti che quegli sventurati furono condannati, senza neppure il beneficio di un giudizio sommario, alla pena suprema.

Tali sono le conseguenze di una situazione legislativa che vuole ad un tempo armate le Forze di polizia e inerme il pubblico: infatti l'articolo 19 del testo unico di Pubblica sicurezza dispone che « è vietato portare armi nelle riunioni pubbliche anche alle persone munite di licenza »: e la maestà della legge dopo aver collocato l'uno di fronte all'altra un pubblico disarmato e una polizia armata, negli articoli 19 e 24 del testo unico suddetto pone le condizioni di luttuosi avvenimenti e quasi li descrive in anticipo!

Di fronte a tale aberrante situazione legislativa, figlia legittima di una concezione che considera il popolo sempre e in ogni caso come sedizioso e le Forze di polizia sempre e in ogni caso come tutrici dell'ordine, è necessario ormai reagire, poichè non ha più bisogno di dimostrazioni il fatto che le masse popolari sono ormai pervenute ad un livello di educazione politica e civile tale da poter assumere esse stesse la cura dell'ordine: ne è prova la circostanza che da gran tempo mai si è lamentato il più lieve disordine quando

le masse sono state libere di manifestare compostamente come è ormai loro costume, soggette soltanto all'alto grado di responsabilità loro proprio e dei loro dirigenti: mentre il sangue è stato versato ogni volta che la polizia è intervenuta esercitando brutale violenza senza che alcun motivo realmente adeguato lo richiedesse e, in modo evidente, soltanto per obbedire agli ordini ricevuti.

È tempo che un aspetto così doloroso della nostra vita nazionale sia eliminato: è tempo che il tragico elenco sopra riferito sia chiuso, e chiuso per sempre.

\* \* \*

Colui che consideri le cronache politiche del nostro Paese, dal conseguimento della unità nazionale ad oggi, non può sottrarsi all'impressione che troppe volte i disordini di esito luttuoso siano stati da attribuire al difetto di proporzioni tra il pericolo reale e quello supposto, tra l'entità delle Forze armate e quella dei manifestanti, tra lo stato d'animo creato in quelle e lo stato d'animo esistente in questi, tra le condizioni di cose nei vari luoghi del territorio nazionale e le condizioni degli spiriti negli alti uffici di direzione centrale: all'impiego imprevedente o maldestro della forza pubblica si è poi aggiunta talvolta una condotta delle autorità centrali tale da autorizzare il sospetto che il disordine venisse a bella posta suscitato per creare l'occasione di ristabilire l'ordine, guadagnando in tal modo il favore di questa o quella parte politica.

Ad evitare che ciò si ripeta, tende l'articolo 5 del disegno di legge che si propone, dettando una norma che non è nuova nella storia degli ordinamenti politici poichè ad esempio ebbe vigore in quel primo periodo della Rivoluzione francese tra la presa della Bastiglia e la fuga di Varennes che vide il grande trapasso dalla vecchia alla nuova società svolgersi nella entusiasta concordia del più gran numero di cittadini e nel più pacifico svolgimento delle libertà conquistate.

Con la norma suddetta la Forza pubblica è posta a disposizione dei sindaci (già oggi

muniti di poteri di polizia dall'articolo 221, n. 3 del Codice di procedura penale) i quali meglio sono in grado di valutare le circostanze, anche per la diretta conoscenza dell'indole degli amministrati e del grado di legittimità delle loro esigenze: i quali sindaci poi e soprattutto sono responsabili nei confronti di coloro che fossero per essere destinatari dell'intervento della Forza pubblica che in definitiva sarà giudicato nella sua opportunità dalla intera cittadinanza mediante il prescritto responso del Consiglio comunale.

Al qual proposito è appena da ricordare come sia fattore essenziale del costume democratico il controllo sull'esercizio del potere, e la responsabilità che ne discende per chi del potere è investito.

\* \* \*

Non è tuttavia da trascurare che eventi straordinari possano richiedere il più rigoroso intervento della Forza pubblica. Nessuna indulgenza, ad esempio, può concedersi a coloro che in occasioni di pubbliche calamità profittano della diminuita difesa pubblica e privata per insidiare gli altrui beni: costoro debbono sapere che le loro abbiette imprese li espongono al rischio della vita.

È neppure, considerando che la legge provvede per l'avvenire e anche per circostanze che possono non apparire verosimili nel momento in cui viene emanata, può concedersi indulgenza a chi tentasse di sopprimere violentemente le garanzie democratiche del vivere civile: la storia degli anni torbidi che videro scatenata la violenza squadrista non è così lontana da poter essere dimenticata.

A queste esigenze vuol provvedere l'articolo 6 delle norme qui di seguito proposte, l'ultimo comma del quale intende evitare ogni abuso del potere che i comma precedenti concedono non senza però modificare il vigente articolo 214 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, che autorizza il Ministro dell'interno e i Prefetti a proclamare lo stato di pericolo pubblico sol che sorga il « pericolo di disordini ».

\* \* \*

Onorevoli colleghi, uno dei problemi capitali che il nostro Paese non ha ancora risolto è quello dei rapporti tra cittadini e Stato: ed è un problema che non sarà risolto pienamente se non quando saranno stati introdotti nella nostra compagine nazionale i mutamenti necessari alla eliminazione di squilibri nella distribuzione della ricchezza economica e culturale, i quali impediscono tuttora la diffusione di un autentico, profondo, istintivo costume democratico.

Il disegno di legge che vi viene sottoposto vuol tuttavia contribuire al miglioramento di un particolare aspetto dei rapporti tra governanti e governati, vuol contribuire alla elevazione del civico costume.

Lo spirito che ne ha dettato le norme può apparire a taluno soverchiamente radicale: ma precisamente in ciò sta il maggiore suo pregio, se qualche pregio può essergli riconosciuto.

Il vostro consenso confermerà che è necessario un radicale mutamento nei rapporti

tra cittadini e polizia: confermerà che la forza reale di quest'ultima non risiede nelle armi, ma nella capacità e nel prestigio (non si dimentichi che le forze dell'O.N.U. poste di fronte a situazioni difficilissime e gravi di pericoli nel Medio Oriente e in Africa hanno mantenuto l'ordine senza sparare un colpo di fucile): il vostro consenso sarà salutato con sollievo dagli stessi Prefetti e Questori ai quali senza dubbio è penoso piegarsi all'ordine di far impiegare le armi contro le popolazioni: il vostro consenso farà giustizia di ogni eventuale pregiudizio che per avventura fosse analogo a quello che a suo tempo fece temere l'aumento dei delitti se si fosse abolita la tortura come mezzo di indagine giudiziaria: il vostro consenso infine, eliminando il concetto informatore di certe leggi che ancora considerano taluni cittadini, in realtà quelli di più misera condizione, come naturalmente inclini alla sommossa e ai disordini, suonerà come solenne manifestazione di fiducia nel nostro popolo.

Esso la merita.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

Fuori del caso di cui all'articolo 2 della presente legge, alle Forze di polizia e a quelle comunque preposte alla sicurezza pubblica è vietato l'uso delle armi da fuoco.

## Art. 2.

L'uso delle armi da fuoco può essere consentito dal Procuratore della Repubblica agli ufficiali e agenti dei servizi di cui all'articolo 1 della legge 25 ottobre 1955, n. 932, per il conseguimento dei fini istituzionali dei servizi medesimi.

L'uso delle armi come sopra consentito deve essere in ogni caso preceduto da intimidazione e dall'esplosione di almeno due colpi in aria.

## Art. 3.

Chiunque commette contro una persona comunque preposta alla sicurezza pubblica, nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni o del servizio, uno dei reati previsti negli articoli 575, 581, 593, 605 del Codice penale è punito con il massimo della pena.

## Art. 4.

In occasione di pubbliche manifestazioni è vietato l'intervento, salvo che per servizio di

onore, di corpi armati che non siano istituiti per la tutela della sicurezza pubblica.

## Art. 5.

L'intervento delle Forze di polizia per il mantenimento dell'ordine in occasione di pubbliche manifestazioni deve essere richiesto dal Sindaco.

La richiesta è soggetta a ratifica del Consiglio comunale nella prima adunanza successiva.

## Art. 6.

Allorquando a causa di calamità naturali od in altre eccezionali circostanze la vita e i beni della popolazione siano esposti a straordinario pericolo, il Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio dei ministri, può dichiarare con decreto lo stato di pericolo pubblico.

Dalla data del decreto e sino alla revoca di esso, nella parte del territorio nazionale indicata nel decreto stesso, l'impiego della Forza pubblica è disposto dal Ministro dell'interno, e l'applicazione dei divieti di cui agli articoli 1 e 4 è sospesa.

Quando non si tratti di calamità naturali il decreto è presentato alle Camere il giorno stesso e cessa di avere efficacia se non è ratificato entro cinque giorni.

## Art. 7.

È abrogata ogni disposizione contraria alla presente legge o con essa incompatibile.