

CAMERA DEI DEPUTATI N. 394

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LUZZATTO, CORONA ACHILLE, CAPACCHIONE, AMADEI, BERLINGUER,
BERNARDI, FERRI, JACOMETTI, LOPARDI, MEZZA, MUSOTTO, PERTINI
SCHIAVETTI, TARGETTI**

Annunziata il 24 novembre 1953

**Adeguamento della legge di pubblica sicurezza
alle norme della Costituzione**

ONOREVOLI COLLEGHI! — La dissonanza tra la Costituzione della Repubblica e il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, è cosa ben nota, e oramai universalmente deplorata, tanto che unanime è il consenso di ogni settore di questa Assemblea, che debba al più presto provvedersi al coordinamento di tale testo di legge con le norme costituzionali, al fine di assicurare pieno rispetto e intera attuazione alla legge fondamentale della Repubblica, e garantire appieno l'esercizio dei diritti dei cittadini, dalla Costituzione solennemente sanciti.

Nella passata legislatura non macarono proposte legislative, se pur parziali, di iniziativa parlamentare e governativa, a tale oggetto; ma nessuna d'esse giunse al compimento del suo itinerario legislativo, talché la materia resta intera all'attuale Parlamento, e naturalmente gli si presenta come obbligo specifico, compito primario ed essenziale.

Con la presente proposta si sottopone appunto agli onorevoli colleghi l'adeguamento del testo unico del 1931, che sembra debba essere considerato particolarmente urgente, e non presenta alcuna difficoltà di attuazione. I limiti che i proponenti si sono proposti consistono precisamente nel riferimento alle

norme costituzionali. Ed essi confidano che da tutti i settori della Camera si vorrà dedicare la dovuta attenzione a questioni, che sono in realtà assai semplici, e sulle quali è possibile ed auspicato il più largo consenso.

Nel primo articolo della proposta di legge che ci onoriamo sottoporvi, sono elencate le norme del testo unico del 1931, delle quali sembra doversi e potersi disporre la pura e semplice abrogazione: una volta soppresse tali norme, la materia resta sufficientemente regolata dalle norme generali in vigore, dettate da questa medesima legge, dal Codice penale, o da altre leggi.

Nei successivi articoli sono contenute talune modificazioni che si rendono necessarie in relazione ad altre disposizioni del testo unico del 1931, che non potrebbero essere soppresse senza far luogo a un vuoto legislativo pregiudizievole, o richiedono soltanto adattamenti secondari: e sono, come si vede, la parte minore.

L'ultimo articolo dispone per un nuovo testo unico, e per un nuovo regolamento, il cui adeguamento è conseguenziale, ma non è meno necessario dell'adeguamento della legge.

* * *

Molte delle disposizioni, delle quali si propone l'abrogazione pura e semplice, si

qualificano da sè, e non richiedono illustrazione particolare.

L'articolo 2 del testo unico del 1931 è, nella sua indeterminatezza, fonte di ben conosciuti e più volte denunciati arbitri, certamente incompatibili con il sistema della Costituzione vigente; è noto inoltre come esso, in modo midoneo e, qui, fuor della sede sua propria, si cumuli con la determinazione delle funzioni prefettizie, contenuta nella legge comunale e provinciale: articolo 3 del testo unico del 1915, articolo 19 del testo unico del 1934, sostituito ora dall'articolo unico della legge 8 marzo 1949, n. 277. La recente statuizione data da quest'ultimo provvedimento legislativo può ben essere considerata sufficiente ed esauriente, talché non resta che conseguentemente disporre la semplice abrogazione dell'articolo 2 del testo unico ora in esame.

L'articolo 9 contiene una ampiezza illimitata di discrezionalità, che è incompatibile con il principio della legalità, insito nella Costituzione, così nella sua prima parte (articolo 23), come nella sua seconda parte, il cui articolo 113 non può essere indirettamente svuotato di contenuto, come avverrebbe in relazione alla norma ora in esame. È inoltre, e deve essere sufficiente, per questa come per ogni altra materia, l'osservanza delle condizioni stabilite dalla legge, senza che ad esse abbiano a sovrapporsi determinazioni contingenti di organi amministrativi.

Degli articoli 20 e 21 è manifesto, senza che occorra commento, il carattere antidemocratico, incompatibile con la Costituzione, ed eco diretta di clima fortunatamente scomparso: sono sufficienti, d'altronde, le norme del Codice penale, per ciò che attenga a delitti. Anche il capoverso dell'articolo 27 si riferisce a preoccupazioni o persecuzioni di sapore poliziesco dittatoriale, inammissibili per una retta sensibilità civica.

L'articolo 41 servi a legittimare arbitrii, in violazione dell'articolo 14 della Costituzione e delle norme del Codice di procedura penale. Ove si abbia ragione di ritenere sussistente una violazione delle norme sul controllo delle armi, potrà procedersi, come per ogni altro reato, secondo le norme ordinarie, che, anche per più gravi e pericolose ipotesi, provvedono adeguatamente.

Le norme dell'articolo 62 servirono a estendere la rete poliziesca di sorveglianza e di informazione, che era caratteristica necessità della dittatura: non hanno ragion d'essere in regime di libertà, come non l'ebbero sino al 1926, e vanno perciò ora abrogate.

Anche l'articolo 70 è superfluo per quanto concerne eventualità di reato, e offre possibilità di indebite ingerenze nella libertà di espressione artistica. Sotto tal profilo vanno pure abrogati gli articoli 73 e 74, né sembra debba essere questa della legge di pubblica sicurezza sede propria alla regolamentazione della materia degli spettacoli, ove all'arte non altro limite può imporsi, che quello derivante dalla tutela del buon costume. Le medesime considerazioni impongono la soppressione degli articoli 82 e 83, l'ultimo dei quali non ha altra origine che un timore di ordine politico, incompatibile con la libertà: anche fuor di questi articoli rimane, nelle norme vigenti, sufficiente tutela della sicurezza dei cittadini e per ogni ipotesi di reato.

Le considerazioni dianzi accennate in relazione all'articolo 9 del testo unico del 1931, e quelle che seguono in relazione alla proposta modifica del suo articolo 10, consigliano del pari l'abrogazione dell'articolo 100 del testo unico stesso. Esso concede infatti eccessiva e non necessaria ampiezza discrezionale, che può essere volta, come pure è accaduto, a fini del tutto diversi da quelli di tutela della sicurezza dei cittadini e di prevenzione dei reati, che devono ispirare le disposizioni in esame. Non v'è alcun bisogno di norma particolare, bene valendo al caso la norma più ampia dell'articolo 10, nel testo modificato che con la presente proposta di legge si formula; in riferimento ad esso va quindi proposta l'abrogazione dell'articolo 100.

L'articolo 109 del medesimo testo unico è stato introdotto nel tempo fascista, ai fini di un controllo delle persone, che è lesivo della autonomia individuale, e implica una coazione e una limitazione morale per il cittadino. Oltre alla considerazione del pieno rispetto dovuto al principio dell'articolo 16 della Costituzione, per cui il cittadino, se può liberamente circolare e soggiornare in qualsiasi parte del territorio nazionale, non deve essere costretto a render nota a chicchessia la sua identità e la sua presenza, attraverso denuncia a organo non pubblico e non necessariamente discreto, ne consiglia l'abrogazione il fatto che tali premententi controlli sono ignoti nella generalità delle nazioni circostanti, e mal comprese dal visitatore straniero.

Le norme del capo III del titolo III, articoli 111, 112, 113, 114, hanno solo effetto di restrizione e vigilanza ai danni della libertà di manifestazione del pensiero, a puri fini di polizia e di repressione politica: agli effetti del pudore e del buon costume, e di ogni

ipotesi di contravvenzione alle leggi vigenti, già provvedono la legge sulla stampa e le norme del Codice penale. Ne urge pertanto la soppressione, in rispetto dell'articolo 21 della Costituzione e della legge sulla stampa. Al medesimo fine si propone l'abrogazione del 3° comma dell'articolo 115.

L'articolo 129 già è decaduto con l'istituzione del libretto di lavoro. Esso, e il seguente articolo 130, costituiscono un'intollerabile ingerenza di polizia, a fini politici e discriminativi, in materia che deve essere esclusivamente soggetta alla disciplina del collocamento e del lavoro.

Il 2° e il 5° comma dell'articolo 150 contrastano con l'articolo 10 della Costituzione, e sono strumento di inammissibili persecuzioni politiche, incompatibili con l'ordinamento democratico vigente.

L'articolo 156 stabilisce limitazioni che possono essere gravemente restrittive dei diritti sanciti dagli articoli 18 e 49 della Costituzione. Gli articoli 157 e 158 pongono vincoli alla libertà delle persone, in contrasto con l'articolo 16 della Costituzione: intera è l'incompatibilità del primo di essi, mentre la materia del secondo appartiene, caso mai, entro i limiti costituzionali, non già alla materia della pubblica sicurezza, in cui fu inserito per motivo politico, ma alla legislazione dei passaporti, già fatta oggetto di appositi progetti di legge: e manifesta è l'esigenza della soppressione dell'ultimo comma.

Sono incompatibili con la Costituzione, con la garanzia giurisdizionale, e con i diritti del cittadino, gli istituti dell'ammonizione e del confino: e perciò si propone l'integrale e semplice abrogazione dei capi III e V del titolo VI, e pertanto di tutti gli articoli che vi sono compresi.

Non si fa qui parola del titolo VII, in quanto ad esso provvede proposta di legge già presentata dalla senatrice Merlin al Senato della Repubblica.

La libertà di associazione, sancita dalla Costituzione, comporta l'incompatibilità dello intero titolo VIII, e di tutti gli articoli che vi sono compresi.

Il titolo IX stabilisce restrizioni di diritti — sino all'estremo dell'articolo 215, inibito espressamente dall'articolo 13 della Costituzione — e deroghe all'ordinario esercizio dei pubblici poteri, in forme che sono incompatibili con l'ordinamento stabilito dalla Costituzione: deve esserne pertanto dichiarata l'integrale abrogazione.

Anche l'articolo 220 non è compatibile con le garanzie costituzionali, e stabilisce

norme particolari in materia che è interamente regolata dal Codice, e deve restare alle norme generali e ordinarie, onde non sembra dubbio che debba essere abrogato.

Molti degli articoli del testo unico del 1931 qui rapidamente passati in rassegna, ed esplicitamente abrogati con l'articolo 1 della nostra proposta di legge, già devono ritenersi decaduti per effetto dell'entrata in vigore delle Costituzione. Si è ritenuto tuttavia opportuno disporre esplicitamente, sia per completezza e organicità, sia per togliere di mezzo talune incertezze di interpretazione palesatesi nel corso di questi anni.

* * *

Le modifiche proposte coi seguenti articoli della nostra proposta di legge hanno vario carattere.

Con l'articolo 2, si propone una modificazione del primo comma dell'articolo 1 del testo unico in esame, volta a porre nel giusto rilievo il richiamo alla Costituzione; a inserire la menzione dell'istituto regionale, costituzionalmente necessaria; a togliere espressioni che qui suonano inadeguate e non pertinenti.

Con l'articolo 3, si propone la doverosa sostituzione di un'indicazione obiettiva e giuridicamente fondata, a un'indicazione generica, non compatibile con le garanzie sancite dalla Costituzione, e con i principi di eguaglianza e di democrazia, oltretutto suscettibile, nella eccessiva discrezionalità, di abusi e di ingiuste lesioni di diritti individuali.

L'articolo 4 è volto alla tutela della legalità dei rapporti tra pubblica amministrazione e privati, con espresso ed esclusivo richiamo a condizioni determinate dalla legge, secondo il principio già richiamato in riferimento agli articoli 9 e 100 del testo unico del 1931, dei quali si propone l'abrogazione.

Più ampia è l'efficacia dispositiva degli articoli 5, 6 e 7, che provvedono a regolare in conformità alle norme costituzionali la materia regolata dal capo I del titolo II del testo unico del 1931. È noto come l'articolo 18 del testo unico stesso sia in contrasto con l'articolo 17 della Costituzione, e come si attendessero sino ad ora, d'altra parte, norme nuove che regolassero sistematicamente l'esercizio del preavviso.

È questo in verità il solo, o il più rilevante, caso nel quale, pur risultando annullate dalla Costituzione le norme della vecchia legge, debbesi provvedere a sostituirle con altre norme,

che provvedano alla regolamentazione richiesta dalla Costituzione stessa, e con essa siano compatibili; e non è pertanto sufficiente la semplice abrogazione, già per gran parte operante per diretto effetto dell'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali.

La regolamentazione che si propone sembra idonea ad assicurare l'ordinato esercizio dei diritti sanciti dall'articolo 17 della Costituzione con ogni conseguente previsione di procedura. Per quanto riguarda la facoltà e le modalità di ricorso avverso il divieto di riunione, si sono riprese le norme dell'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 8 novembre 1947, n. 1382, parendone ovvia l'estensione al caso presente, che è di maggior rilievo.

Per l'ordinato e conseguente aggiornamento di questo intero capo, già si è proposta con l'articolo 1 l'abrogazione degli articoli 20 e 21 del testo unico del 1931: sembra che debbano restare in vigore così come sono gli articoli 19 e 23 del testo unico stesso. Gli articoli 22 e 24 richiedono invece un adeguamento, cui si provvede con le modificazioni proposte negli articoli 6 e 7 della presente proposta. Con l'articolo 6 si stabilisce la garanzia di esercizio della libertà di parola, salva restando, come è naturale, l'ipotesi di denuncia per l'eventualità che possano ravvisarsi, nelle parole pronunciate, estremi di reato; si definiscono poi le ipotesi nelle quali può procedersi allo scioglimento di una riunione per ordine dell'autorità, pur facendosi salvo il rispetto dell'articolo 17 della Costituzione.

Con l'articolo 7 si propone la modificazione dell'articolo 24 del testo unico del 1931, con le specificazioni che si rendono opportune. Nell'articolo stesso si sono raccolte le norme penali già comprese negli articoli 18 e 24 del testo unico del 1931, e l'eccezione per le riunioni elettorali, già compresa nell'articolo 18 del testo unico anzidetto.

Gli articoli successivi della nostra proposta di legge concernono questioni di assai minor rilievo, che tuttavia si aggiungono per completezza, e perché pure integrano l'adeguamento alla Costituzione del testo unico in esame.

Con l'articolo 8 si propone di sostituire il sistema del preavviso, analogamente a quanto disposto per le riunioni in luogo pubblico, alla prescrizione di speciale licenza per spettacoli o trattenimenti, ciò sembrando in armonia

con il combinato disposto degli articoli 17, 21 e 33 della Costituzione.

Con l'articolo 9 si chiarisce l'esatta interpretazione da darsi all'articolo 121 del testo unico in esame: interpretazione già giurisprudenzialmente stabilita, non senza tuttavia che si manifestassero talune incertezze e perdurassero opposte, capziose interpretazioni di taluni organi di pubblica sicurezza, onde il chiarimento, in questa sede sistematicamente propria, si palesa utile, seppure non necessario.

Con l'articolo 10 si procede a una piccola rettifica, assai rilevante peraltro in linea di principio, e imposta dal principio di eguaglianza e dai diritti politici sanciti dalla Costituzione.

Del pari, per l'articolo 10 della Costituzione, si rende indispensabile, oltre la già esposta abrogazione del comma 2° e 5° dell'articolo 150 del testo unico in esame, l'adeguamento dell'intero disposto del capo II del titolo V del testo unico stesso.

Ci siamo attenuti all'essenziale, limitando le nostre proposte alle disposizioni del testo unico del 1931, che sono in manifesto e insanabile contrasto con le norme della Costituzione, in conformità all'intitolazione anteposta alla presente nostra proposta di legge. Non abbiamo toccato, perciò, altre questioni e altre disposizioni, che pure, in linea di opportunità, meriterebbero indubbiamente di essere riconsiderate, come auspichiamo possa farsi in un successivo rilacimento organico della legislazione di pubblica sicurezza.

Ciò che ora preme, e non è dilazionabile, e corrisponde, confidiamo, all'unanime convincimento della Camera, è l'adeguamento della legislazione anteriore alle vigenti norme costituzionali, la eliminazione di stridenti contraddizioni, che vuol dire, in verità, dichiarazione di diritto già in atto, e pertanto certezza del diritto, e non altro che attuazione di quanto la Costituzione prescrive.

A tal fine è ispirata la presente proposta di legge, che, in modesti termini, provvede a materia di importanza fondamentale, in quanto è direttamente attinente all'esercizio dei diritti democratici dei cittadini, non vanamente iscritti nella nostra Costituzione.

Confidiamo che essa sarà accolta con benevola attenzione, e con riconoscimento del carattere necessario di ogni sua disposizione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Gli articoli 2, 9, 20, 21, il capoverso dell'articolo 27, gli articoli 41, 62, 70, 73, 74, 82, 83, 100, 109, 111, 112, 113, 114, il terzo comma dell'articolo 115, gli articoli 129 e 130, il secondo e il quinto comma dell'articolo 150, gli articoli 156, 157, 158, il capo III e il capo V del titolo VI, comprensivi degli articoli dal 164 al 176 e dal 180 al 189, il titolo VIII e il titolo IX, comprensivi degli articoli dal 209 al 219, e l'articolo 220 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, sono abrogati.

ART. 2.

Il primo comma dell'articolo 1 del testo unico predetto è sostituito dal seguente:

« L'autorità di pubblica sicurezza veglia alla salvaguardia dei diritti dei cittadini sanciti dalla Costituzione della Repubblica; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni; tutela la sicurezza, l'incolumità e la proprietà pubbliche e private; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni ».

ART. 3.

Nell'articolo 4, e in ogni altra disposizione del predetto testo unico, le parole: « persone pericolose o sospette », sono sostituite con le parole: « persone che siano state dichiarate recidive ai sensi dell'articolo 99, secondo comma, del Codice penale, per delitti non colposi, o siano sottoposte a libertà vigilata ai sensi dell'articolo 228 del Codice penale ».

ART. 4.

L'articolo 10 del testo unico predetto è sostituito con il seguente:

« Le autorizzazioni di polizia possono essere revocate quando sia stata accertata violazione delle leggi o dei regolamenti che vi si riferiscono; possono essere sospese quando sia pendente giudizio per il relativo accertamento ».

All'articolo 11 del testo unico stesso è soppresso il riferimento all'ammonizione.

All'articolo 16 del testo unico stesso sono soppresse le ultime parole: « o dall'autorità ».

ART. 5.

L'articolo 18 del testo unico predetto è sostituito con il seguente:

« I promotori di una riunione in luogo pubblico devono darne avviso, almeno tre giorni prima, all'autorità locale di pubblica sicurezza. In caso di urgenza detta autorità può, a richiesta dei promotori, autorizzare l'abbreviazione del termine anzidetto.

La riunione può essere vietata dall'autorità anzidetta soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica. Il divieto deve essere motivato, e notificato con atto scritto alla persona che ha comunicato il preavviso, entro 24 ore dalla sua comunicazione.

Tale provvedimento è impugnabile con ricorso al procuratore della Repubblica competente per territorio, o, per i comuni ove non abbia sede la procura, al pretore del mandamento, che decidono immediatamente, e comunque non oltre 24 ore dalla relativa presentazione, senza l'osservanza di formalità ».

ART. 6.

L'articolo 22 del testo unico predetto è sostituito con il seguente:

« Durante le riunioni è vietato ai funzionari e agli agenti di pubblica sicurezza interrompere gli oratori.

Le riunioni in luogo pubblico possono essere disciolte soltanto quando insorgano in esse gravi disordini che comportino un pericolo attuale per la sicurezza e l'incolumità pubblica, o quando abbiano luogo nonostante il divieto di cui all'articolo precedente.

Quando, nei casi previsti dal precedente comma, si debba procedere allo scioglimento di una riunione, le persone riunite sono invitate a disperdersi dalla autorità locale di pubblica sicurezza, o, in sua assenza, dagli ufficiali o dai sottufficiali dei carabinieri ».

ART. 7.

L'articolo 24 del testo unico predetto è sostituito con il seguente:

« Qualora rimangano senza effetto anche le tre intimazioni, l'autorità locale di pubblica sicurezza, o, in sua assenza, gli ufficiali o i sottufficiali dei carabinieri, ordinano che la riunione sia disciolta con la forza.

Il ricorso a mezzi di coazione fisica da parte della forza pubblica è ammesso soltanto nel caso di positiva resistenza all'or-

dine di scioglimento impartito con le modalità di cui sopra. La forza pubblica deve procedere allo scioglimento con mezzi proporzionati al caso, e sempre con rispetto della dignità e della incolumità dei cittadini; in nessun caso può fare uso delle armi, se non quando, dopo l'ordine di cui al primo comma, ciò risulti necessario per contenere la violenza armata dei manifestanti.

Chi, avendo ricevuto comunicazione del divieto di una riunione, persista nel promuoverla, e chi direttamente promuova una riunione determinata omettendo di darne tempestivo avviso all'autorità competente, è punito con l'arresto sino a sei mesi o con l'ammenda da lire 16 mila a lire 32 mila.

Chi rifiuti di ottemperare all'ordine di scioglimento impartito a norma delle precedenti disposizioni, è punito con l'arresto sino a tre mesi o con l'ammenda da lire 2.400 a lire 16.000.

Le disposizioni relative all'obbligo del preavviso non si applicano alle riunioni di propaganda elettorale, che si tengano dopo la pubblicazione del manifesto che indice le elezioni ».

ART. 8.

Negli articoli 68, 71, 72 del testo unico predetto, alla licenza del questore è sostituito l'obbligo del preavviso, almeno tre giorni prima, all'autorità locale di pubblica sicurezza, secondo le disposizioni dell'articolo 5 della presente legge.

Resta fermo l'obbligo della licenza, a sensi dell'articolo 68, per aprire o esercitare circoli aperti al pubblico, scuole di ballo e sale pubbliche di audizione.

ART. 9.

Le disposizioni dell'articolo 121 del testo unico predetto si riferiscono a chi eserciti i mestieri ivi indicati come attività continuativa, a scopo di lucro.

ART. 10.

All'articolo 138 del testo unico predetto è soppressa, al n. 5, la parola « politica ».

ART. 11.

Le disposizioni degli articoli 150, 151, 152 del testo unico predetto non si applicano ove lo straniero fruisca del diritto di asilo, garantito dall'articolo 10 della Costituzione.

ART. 12.

Ogni disposizione contraria o comunque incompatibile con la presente legge è abrogata. Il Governo è autorizzato a provvedere, entro tre mesi, al coordinamento in testo unico delle disposizioni anteriori tuttora in vigore e di quelle della presente legge, e all'adeguamento ad esso del regolamento relativo.