

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

635^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 31 MAGGIO 1967

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

Annunzio di presentazione . . .	Pag. 34147
Per l'iscrizione all'ordine del giorno del disegno di legge n. 1794:	
PRESIDENTE	34147
MONNI	34147
Presentazione di relazioni	34147

Seguito della discussione:

« Nuova legge di pubblica sicurezza » (566),
d'iniziativa del senatore Terracini e di altri
senatori; « Modifiche al testo unico delle

leggi di pubblica sicurezza, approvato con
regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 » (1773):

PRESIDENTE	Pag. 34148, 34160
AJROLDI, <i>relatore</i>	34149 e <i>passim</i>
D'ANGELOSANTE	34159
GIANQUINTO	34148 e <i>passim</i>
KUNTZE	34157 e <i>passim</i>
MARIS	34153 e <i>passim</i>
MORVIDI	34172 e <i>passim</i>
PETRONE	34172
* RENDINA	34180
TAVIANI, <i>Ministro dell'interno</i>	34148 e <i>passim</i>
* TORELLI	34152, 34155
VERONESI	34174, 34175

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del Vice Presidente ZELIOLI LANZINI

P R E S I D E N T E . La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

Z A N N I N I , Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del 23 maggio.

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Annunzio di presentazione di disegni di legge

P R E S I D E N T E . Comunico che è stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

MURGIA, TUPINI, CINGOLANI, JERVOLINO, PIGNATELLI, ANGELINI Armando e **GENCO.** — « Unificazione degli albi dei dottori commercialisti e dei ragionieri » (2259).

Annunzio di presentazione di relazioni

P R E S I D E N T E . Comunico che, a nome della 6ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti), il senatore Giardina ha presentato la relazione sul seguente disegno di legge:

« Riordinamento delle Facoltà di scienze politiche in Facoltà di scienze politiche e sociali » (1830).

Comunico inoltre che, a nome dell'8ª Commissione permanente (Agricoltura e foreste), il senatore Carelli ha presentato la relazione sul seguente disegno di legge del quale la Commissione medesima ha approvato, in sede redigente, il testo degli articoli:

Deputati **MAZZONI** ed altri; **GITTI** ed altri; **PENNACCHINI** ed altri. — « Modifiche al testo

unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia, approvato con regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016, e successive modifiche » (1794).

Per l'iscrizione all'ordine del giorno del disegno di legge n. 1794

M O N N I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M O N N I . Chiedo che sia iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea, dopo i disegni di legge sulla pubblica sicurezza nn. 566 e 1773, il disegno di legge recante: « Modifiche al testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia, approvato con regio decreto 5 giugno 1939 n. 1016, e successive modifiche » (1794), d'iniziativa dei deputati Mazzoni ed altri, Gitti ed altri, Pennacchini ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati.

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, la richiesta s'intende accolta.

Seguito della discussione dei disegni di legge: « Nuova legge di pubblica sicurezza » (566), d'iniziativa del senatore Terracini e di altri senatori; « Modifiche al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 » (1773)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge: « Nuova legge di pubblica sicurezza », di iniziativa del senatore Terracini e di altri senatori, e « Modifiche al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 ».

Da parte dei senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramigna e D'Angelosante è stato presentato un articolo 7-bis. Se ne dia lettura.

ZANNINI, *Segretario*:

Dopo l'articolo 7, inserire il seguente:

Art. 7-bis.

Nei limiti delle leggi e dei regolamenti, l'Autorità di pubblica sicurezza rilascia attestazioni di nulla osta ed autorizzazioni per motivi di igiene, sanità e di pubblica incolumità e sicurezza, stabilisce prescrizioni ed emana gli altri provvedimenti consentiti. Le persone alle quali sono rilasciati nulla osta o autorizzazioni anche del Sindaco, devono essere munite dell'attestazione di nulla osta o della licenza, che devono esibire ad ogni richiesta degli ufficiali e agenti di pubblica sicurezza o della polizia municipale.

PRESIDENTE. Il senatore Gianquinto ha facoltà di illustrare questo emendamento.

GIANQUINTO. Signor Presidente, le ragioni dell'emendamento sono state già esposte nella relazione scritta, e mi consenta di richiamarle perchè l'Assemblea possa esprimere il suo giudizio a ragion veduta. Dicevo nella relazione che, fuori del campo dei rapporti politici, le attività del cittadino, in gran parte di natura economica e di altro genere, possono essere distinte in due categorie...

Signor Presidente, io desidero avere il Ministro presente perchè, o questo è un Parlamento serio, e allora discutiamo, ma se c'è già una maggioranza precostituita che ha deciso di rigettare a priori gli emendamenti degli altri, allora è inutile che perdiamo tempo. (*Entra in Aula il Ministro dell'interno Taviani*).

PRESIDENTE. Onorevole Ministro, la prego di prendere posto perchè, giu-

stamente, il senatore Gianquinto lamenta che non sia presente il Governo a sentire le sue ragioni.

GIANQUINTO. Io mi illudo ancora di poter arrivare a convincere qualcuno e, in primo luogo, il Ministro...

TAVIANI, *Ministro dell'interno*. Io stavo cercando invece di convincere il suo collega Adamoli, su un'altra questione.

GIANQUINTO. Dicevo che le ragioni di questo emendamento sono state illustrate prima nella relazione al disegno di legge di nostra iniziativa, poi nella relazione scritta, di minoranza. Noi abbiamo detto che, fuori dei rapporti politici, le attività del cittadino possono essere distinte in due categorie: attività il cui esercizio sia vietato soltanto a causa di determinate condizioni personali, ostative del cittadino, cioè a dire cause ostative tassativamente stabilite dalla legge, in relazione ad esigenze di sicurezza pubblica, e attività il cui esercizio sia condizionato e dall'inesistenza di previste condizioni personali ostative e dalla valutazione che l'attività che si intende esercitare non sia in contrasto con l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà, la dignità umana (articolo 41 della Costituzione). Le attività comprese nella categoria A sono un diritto del cittadino, e in relazione a queste attività non si può pensare nè ad una concessione nè ad una autorizzazione e nemmeno ad una approvazione da parte dell'autorità di polizia. Cioè a dire, il cittadino, in quanto esiste, gode di determinati diritti; l'esercizio di questi diritti è subordinato non già all'autorizzazione della polizia, cioè a dire non già ad un potere discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza, ma è subordinato alla sola constatazione che nei suoi confronti non ricorra nessuna delle cause ostative tassativamente stabilite dalla legge. Esempio tipico, onorevoli colleghi, è tutta la materia dei passaporti, che stiamo elaborando in Commissione.

L'articolo 16 della Costituzione stabilisce il principio che il cittadino ha il diritto di uscire dal territorio dello Stato, sempre che

adempia agli obblighi previsti dalla legge. È un caso tipico, questo, onorevoli colleghi, di attività del cittadino condizionata dalla inesistenza di cause ostative nei suoi confronti. Abbiamo stabilito, nel caso dei passaporti, sette cause ostative, precisate, delimitate, per cui, quando il cittadino dimostra che nei suoi confronti non ricorre alcuna di queste cause ostative, esercita il suo diritto. Cioè a dire sono attività del cittadino il cui svolgimento dipende soltanto ed esclusivamente dalla sua volontà, dalla libertà della sua decisione, e questa libertà trova il limite soltanto nelle condizioni tassativamente previste e stabilite dalla legge. Si tratta quindi di tutta una serie di attività il cui svolgimento è condizionato dalla constatazione dell'esistenza o meno delle cause ostative stabilite dalla legge. In questa materia perciò l'attività dell'autorità di pubblica sicurezza deve limitarsi a constatare se esistono o meno cause ostative. Si tratta quindi di attività il cui svolgimento prescinde da qualsiasi autorizzazione, da qualsiasi licenza, da qualsiasi concessione, da qualsiasi approvazione dell'autorità di pubblica sicurezza. È un aspetto fondamentale delle libertà del cittadino che sono una conquista nel quadro della Costituzione della nostra Repubblica. Rispetto a queste attività l'autorità di pubblica sicurezza rilascia soltanto attestato di inesistenza di condizioni ostative.

L'altra categoria, invece, di attività del cittadino è condizionata sia dalla inesistenza di condizioni personali ostative previste dalla legge, sia dalla autorizzazione dell'autorità di pubblica sicurezza, o del sindaco, o dell'ente locale, di un organo insomma cui sia attribuita la potestà di concedere o di non concedere la licenza. Questa seconda categoria di attività del cittadino è condizionata quindi sia dalla inesistenza di condizioni personali ostative, sia da un atto discrezionale della pubblica amministrazione che concede o meno la licenza richiesta o l'autorizzazione, per esercitare quella attività. L'esercizio di questa potestà discrezionale è guidato da determinati e precisi criteri stabiliti dalla legge, cioè bisogna vedere se lo svolgimento dell'attività che il

cittadino si propone sia conforme o no all'utilità sociale nel quadro dell'articolo 41 previsto dalla Costituzione della Repubblica.

Ecco perchè noi diciamo, onorevoli colleghi, che l'autorità di pubblica sicurezza rilascia attestati di nulla osta per le attività comprese nella prima categoria; rilascia poi autorizzazioni per le attività comprese nella seconda categoria. Per autorizzazione di polizia s'intendono le licenze, le iscrizioni nei registri speciali e le approvazioni, laddove sono richieste. Debbo anche dire che il nostro emendamento va corretto nella punteggiatura, e cioè: « attestazioni di nulla osta ed autorizzazioni. »; qui occorre il punto, proseguendo poi, a capo, con le parole: « Per motivi di igiene, sanità ... ».

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

A J R O L D I , relatore. La Commissione non può essere favorevole, signor Presidente, perchè questo emendamento tende ad inserire nel testo del disegno di legge governativo il disposto degli articoli 24 e 28 del disegno di legge n. 566 che ha una impostazione completamente diversa, come è già risultato dalla discussione generale.

Si tratta cioè di stabilire se il questore fa solo l'accertatore dell'esistenza di determinate condizioni o della inesistenza di condizioni ostative o se, invece, deve sussistere quel criterio di sia pur limitata ...

G I A N Q U I N T O . Non è un'offesa per l'autorità di pubblica sicurezza.

A J R O L D I , relatore. ... se invece deve sussistere quel criterio di limitata discrezionalità che è inserito nell'ultimo capoverso dell'articolo 11 del testo in discussione.

Per queste considerazioni, la Commissione non può essere favorevole.

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro dell'interno ad esprimere l'avviso del Governo.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.* Senatore Gianquinto, io le do atto che non c'è nessuna offesa, nessuna diminuzione; sono solo due impostazioni differenti.

È chiaro che se noi accettassimo questo articolo 7-bis, tutto il sistema delle autorizzazioni superstiti, perchè molte sono state eliminate, subirebbe un completo mutamento che non è nello spirito della legge.

Per queste ragioni sono d'accordo con la Commissione nel non accettare l'emendamento.

G I A N Q U I N T O . Questa è un'ulteriore prova che voi presentate un disegno di legge che si muove costantemente e sempre nell'alveo del testo unico fascista del 1931!

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'articolo aggiuntivo proposto dai senatori Aimoni, Gullo ed altri. Chi lo approva è pregato di alzarsi.

Non è approvato.

Passiamo all'articolo 8. Se ne dia lettura.

Z A N N I N I , *Segretario:*

Art. 8.

L'articolo 8 del testo unico predetto è sostituito dal seguente:

« Le autorizzazioni di polizia sono personali e intrasmissibili.

Nei casi espressamente previsti dalla legge è ammessa la rappresentanza purchè il rappresentante possieda i requisiti necessari per conseguire la relativa autorizzazione e ottenga l'approvazione dell'autorità di pubblica sicurezza che ha concesso l'autorizzazione medesima.

Nei casi e alle condizioni previsti dal precedente comma è consentito il trasferimento della titolarità delle autorizzazioni di polizia a chi dimostri di avere la disponibilità dei beni connessi all'esercizio della attività autorizzata e dei locali in precedenza occupati dal suo dante causa ».

P R E S I D E N T E . Su questo articolo da parte dei senatori Aimoni, Gullo,

Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramigna e D'Angelosante è stato presentato un emendamento sostitutivo. Se ne dia lettura.

Z A N N I N I , *Segretario:*

Sostituire il secondo capoverso con il seguente:

« La rappresentanza è ammessa nei casi espressamente previsti dalla legge. Il rappresentante deve possedere i requisiti stabiliti dalla legge. Constatato che nei confronti della persona designata non sussista alcuna causa ostativa, l'autorità di pubblica sicurezza rilascia l'autorizzazione ».

P R E S I D E N T E . Il senatore Gianquinto ha facoltà di illustrare questo emendamento.

G I A N Q U I N T O . Signor Presidente, bisogna partire dalla lettura del testo del Governo: « Le autorizzazioni di polizia sono personali e intrasmissibili. Nei casi espressamente previsti dalla legge è ammessa la rappresentanza, purchè il rappresentante possieda i requisiti necessari per conseguire la relativa autorizzazione... ».

Su questo sono d'accordo; però il testo del Governo aggiunge un'altra condizione: occorre che colui che viene designato come rappresentante non soltanto dimostri che nei suoi confronti non ricorre nessuna delle condizioni ostative previste dalla legge, ma che ottenga anche l'approvazione dell'autorità di pubblica sicurezza.

Noi siamo d'accordo sull'istituto della rappresentanza, e siamo anche d'accordo che colui che viene designato come rappresentante nella gestione di un pubblico esercizio dia affidamento per tutto ciò che attiene ai problemi della pubblica sicurezza e dell'incolumità pubblica. Ma nel nostro emendamento sosteniamo che, una volta che il rappresentante abbia dimostrato che nei suoi confronti non ricorre nessuna condizione ostativa, cioè abbia dimostrato di essere in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge per esercitare quell'attività, non occorre più l'approvazione dell'autorità di

pubblica sicurezza. Altrimenti ai requisiti stabiliti dalla legge si aggiunge un potere discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza che travolge e annulla l'esercizio di un diritto, che va oltre i limiti previsti dalla legge. Onorevoli colleghi, o noi siamo d'accordo nell'accettare in tutte le sue implicazioni lo stato di diritto, oppure ammettiamo che tutte le volte che ci appelliamo allo stato di diritto diciamo delle menzogne.

Noi non pretendiamo — insisto su questo punto — che vi sia una facoltà incontrollata da parte del privato di designare un rappresentante; bisogna che il rappresentante dia garanzie di retta gestione sotto il profilo della pubblica sicurezza. Ma quando è dimostrato che il rappresentante ha i requisiti richiesti dalla legge, non occorre più nessuna approvazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza che deve rilasciare la licenza.

Il testo del Governo, poi, è tanto più inaccettabile in quanto non indica nessun criterio che debba guidare il potere di discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza. Il testo dice: occorre che il rappresentante ottenga l'approvazione dell'autorità di pubblica sicurezza. Ebbene, quali criteri, quali principi deve tener presenti l'autorità di pubblica sicurezza per dare o meno la sua approvazione? Si è detto sempre che l'esercizio dei poteri discrezionali deve essere subordinato all'osservanza di determinati criteri e di determinati principi, cioè che l'esercizio della potestà discrezionale da parte della pubblica sicurezza non è l'espressione di un potere arbitrario, bensì di un potere che deve muoversi sempre entro i limiti della legge e che non può valicare tali limiti, tanto è vero che in caso di divieto se ne prescrive la motivazione. Ora io vorrei chiedere ai colleghi che rappresentano la maggioranza della Commissione e all'onorevole Ministro se esiste nella norma, così come proposta dal testo del Governo, un principio, un criterio che vincoli l'autorità di pubblica sicurezza a concedere o no l'approvazione. Il nostro emendamento invece si inquadra nella concezione dello stato di diritto.

La nostra proposta si concreta in questi termini: « La rappresentanza è ammessa nei casi espressamente previsti dalla legge. Il rappresentante deve possedere i requisiti stabiliti dalla legge. Constatato che nei confronti della persona designata non sussista alcuna causa ostativa, l'autorità di pubblica sicurezza rilascia l'autorizzazione ».

Viene ad essere eliminata così ogni potestà discrezionale, tanto più che, come propone il testo del Governo, l'esercizio di questa potestà non è ancorato a nessun criterio che vincoli la pubblica amministrazione medesima.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

A J R O L D I , relatore. Il senatore Gianquinto, nell'espone questo emendamento, che si ricollega ai principi generali ai quali ci siamo richiamati nell'esaminare l'articolo 7-bis, ha certamente tenuto presente — come del resto ha confermato nel suo intervento — che esiste e deve essere riconosciuta, come egli dice nella relazione di minoranza, una certa potestà discrezionale all'autorità di polizia.

Ora egli chiede dove mai sia inserito un principio delimitatore di questa facoltà discrezionale in tema di autorizzazioni di polizia. Innanzitutto è da tener presente che, per il principio riconosciutissimo, di cui abbiamo già parlato in sede di discussione generale, della personalità e della intrasmissibilità delle licenze di polizia, al rappresentante va riservato lo stesso trattamento che si fa a chi chiede la licenza come titolare.

Fatta questa premessa, la risposta al quesito proposto dal senatore Gianquinto è data dall'ultimo comma dell'articolo 11 del disegno di legge, che noi stiamo per esaminare, nel quale è detto che le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi « ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a un anno per delitto non colposo e non abbia ottenuto la riabilitazione, o a chi non risulta, per la non buona condotta tenuta, idoneo all'esercizio dell'attività da autorizzare ».

Questi sono i due limiti della facoltà discrezionale dell'autorità di polizia. Ora è chiaro che, se la Commissione dovesse ammettere il principio inserito nell'articolo 8, stabilirebbe per il rappresentante un trattamento diverso da quello che è stato stabilito in via di massima per chi richiede la licenza come titolare, atteso che è stato rigettato l'emendamento aggiuntivo 7-bis.

Queste sono le considerazioni per le quali la Commissione non può ritenersi favorevole all'approvazione dell'emendamento proposto.

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro dell'interno ad esprimere l'avviso del Governo.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.* Mi pare che il relatore abbia già risposto al punto di fondo dell'intervento del senatore Gianquinto, il quale aveva chiesto quali fossero i limiti che noi poniamo alla discrezionalità, pur non negando la discrezionalità stessa. Il relatore ha risposto in che cosa tali limiti consistano. Detto questo, non si ritiene di dover accettare l'emendamento.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento sostitutivo proposto dai senatori Aimoni, Gullo, Fabiani ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvato.

Da parte del senatore Torelli è stato presentato un emendamento tendente ad aggiungere al secondo capoverso, dopo le parole: « è ammessa la rappresentanza », le altre: « ai sensi e per gli effetti degli articoli 1387 e seguenti e 2203 e seguenti del codice civile ».

Il senatore Torelli ha facoltà di svolgerlo.

* **T O R E L L I .** Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, questo emendamento ha lo scopo preciso di definire in termini giuridici l'istituto della rappresentanza così come è previsto dalla legge di pubblica sicurezza. Esso vuole rispondere a questa precisa domanda: la rappresentanza della legge di pubblica sicurezza

ha le caratteristiche della rappresentanza prevista dal codice civile o ha altre caratteristiche? A questa precisa domanda noi non possiamo e, ritengo, non dobbiamo sottrarci, perchè essa viene da decenni sottoposta al giudizio della Magistratura italiana, la quale unanimemente e costantemente ha sempre ritenuto che l'istituto della rappresentanza considerata nella legge di pubblica sicurezza abbia carattere civilistico e debba rispondere ai requisiti del codice civile. In sostanza il rappresentante previsto da questa legge deve essere o institore o procuratore o commesso: deve cioè appartenere ad uno dei tre tipi di rappresentanza previsti dall'articolo 2203 e seguenti del codice civile. Il non porre nella legge un'indicazione precisa circa la caratteristica dell'istituto della rappresentanza significa consentire il perpetuarsi in campo giudiziario di una serie di controversie che affliggono questo settore. Noi dobbiamo dare una definizione, dal momento che la giurisprudenza la dà in modo decisivo e stabile.

D'altra parte una definizione deve pur essere data, si deve pur indicare una caratterizzazione dell'istituto. Qualcuno ha sostenuto che la rappresentanza nelle attività sottoposte all'autorizzazione di polizia è disciplinata da norme di diritto pubblico e, per ciò stesso, con caratteri diversi dall'analogo istituto di diritto privato. Ora questa è un'affermazione che non è suffragata dalla benchè minima prova, ma che anzi viene smentita totalmente, poichè la giurisprudenza si basa sempre sul seguente principio: perchè sussista la figura giuridica della rappresentanza ammessa dalle leggi di pubblica sicurezza è necessario che l'istatario e il titolare della licenza gestisca l'esercizio nel proprio interesse, con poteri di iniziativa e di vigilanza sul rappresentante che agisce in nome e per conto suo. La mancanza di chiarezza nella legge ci ha portato alla conseguenza che oggi in molti casi il rappresentante nei pubblici esercizi non agisce in nome e per conto del titolare dell'autorizzazione di polizia, ma in nome e per conto proprio. Questo è il punto.

Vogliamo lasciare che si perpetui questa situazione per cui i cosiddetti rappresen-

tanti agiscono in nome e per conto proprio? In questo caso può essere mantenuta la dizione della legge e può essere mantenuta la confusione che ha regnato fino ad oggi. Vogliamo invece che il rappresentante faccia esclusivamente il rappresentante e lavori in nome e per conto altrui? Allora specifichiamo questo istituto, diamogli la caratteristica che gli spetta, in conclusione riferiamoci alle norme del codice civile.

G I A N Q U I N T O . Questo non è un problema di polizia.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.* Una volta tanto sono d'accordo con lei, senatore Gianquinto.

T O R E L L I . È un problema di polizia, perchè tutte le conseguenze derivano da questa legge di polizia. Infatti il problema è se è vero che il commerciante titolare di esercizi pubblici è commerciante. Ora, la domanda che dobbiamo porci esaminando questo articolo è se il commerciante è il titolare dell'esercizio o se il commerciante è il rappresentante. Qui si tratta di una questione di chiarezza, e la chiarezza non la si può avere se non nell'ambito di questa legge.

D'altra parte, onorevoli colleghi, visto che il senatore Gianquinto mi dice che non si tratta di materia riguardante questa legge, vorrei far presente che all'articolo 93 si parla degli esercizi pubblici e si dice che gli esercenti possono mettere dei rappresentanti per condurre l'esercizio. Ora in questa parola « condurre » è contenuto il significato di rappresentanza secondo il codice civile, ove si stabilisce che il rappresentante conduce, cioè agisce, in nome e per conto altrui. È questione di chiarezza, e tutta la Magistratura richiede questa chiarezza che si può ottenere attraverso la definizione contenuta nell'emendamento. La rappresentanza insita in questa legge deve avere le caratteristiche del codice civile. Perchè lasciar perpetuare una serie infinita di controversie che potrebbero, con un semplice riferimento, essere definitivamente eliminate? Per questi motivi giuridici chiedo che il Senato voglia approvare questo emendamento.

M A R I S . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M A R I S . Signor Presidente, onorevoli colleghi, a me pare che le lodevoli preoccupazioni del senatore Torelli trovino una collocazione assolutamente non pertinente. Il fine che si propone la norma dell'articolo 8 della legge di polizia di sicurezza non è quello di rendere chiari i rapporti civilistici che possono esistere e sussistere tra il titolare della licenza di polizia e colui che collabora con il titolare ai fini dell'impresa. L'articolo 8 ha una sua precisa finalità: quella di identificare sempre e di consentire che possa sempre essere identificato, nel rapporto tra autorità di pubblica sicurezza ed esercente della licenza, il responsabile, colui che è tenuto all'osservanza di una serie di norme, colui che è tenuto a un determinato comportamento imposto dalle leggi di polizia di sicurezza.

Ora, che queste persone fisiche, il titolare o il suo rappresentante, possano vantare tra di loro un rapporto di institore, un rapporto di società di fatto, un rapporto di società in nome collettivo, un rapporto di comproprietà dei beni organizzati nell'azienda, non ha nessuna importanza. Importante è che di fronte all'autorità di pubblica sicurezza vi sia un responsabile il quale, avendo soggettivamente tutte le qualità per ottenere la licenza di polizia, sia qualificato agli occhi della pubblica sicurezza per garantire determinati comportamenti. Vi può essere un imprenditore, titolare di una licenza di polizia, il quale ha come institore un uomo abilissimo negli affari, che corrisponde esattamente alle necessità della sua impresa, per cui come institore e collaboratore tiene costui; dopo di che, però, costui può non avere soggettivamente le qualità per essere titolare di una licenza di polizia e non potrà rappresentarlo e quindi prenderà un altro che invece, di fronte all'autorità di pubblica sicurezza, lo rappresenterà, ai fini di polizia.

A me pare che se noi andiamo a contaminare questa norma dell'articolo 8 con delle norme di carattere civilistico, che attengono soltanto ai rapporti civili nell'impre-

sa ed ai rapporti tra i collaboratori dell'imprenditore e l'imprenditore stesso, noi mettiamo un grosso errore. Praticamente divertiamo il fine della legge dal suo fine specifico: quello di porre condizioni perchè siano garantite determinate finalità della polizia di sicurezza; andiamo a irrigidire il rapporto di rappresentanza, costringendolo nell'ambito, ampio per un verso ma angusto per un altro, dei rapporti civilistici tra imprenditore e istitutore, il che è sostanzialmente sbagliato.

Queste sono le ragioni, signor Presidente e onorevole Ministro, per le quali noi non riteniamo di poter appoggiare e di poter votare l'emendamento proposto dal senatore Torelli.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

A J R O L D I , relatore. La Commissione ha esaminato con molta attenzione l'emendamento proposto dal senatore Torelli, perchè pone sul tavolo questioni che sono di rilevante interesse. Occorre peraltro fare una precisazione che è valida non soltanto sotto il profilo giuridico, ma anche sotto il profilo tecnico. Non è possibile riferire alle norme che disciplinano la rappresentanza nel diritto civile quello che è invece l'istituto della rappresentanza di polizia; se non altro corre una distinzione tra un istituto di diritto pubblico e un istituto di diritto privato. Bisogna anche considerare che il rapporto di diritto pubblico che deriva dalla rappresentanza, in definitiva si sostanzia in una forma di obbligo del privato al cui adempimento esclusivamente è rivolto l'interesse dell'Amministrazione pubblica.

Ora, se si dovessero accogliere nel settore delle autorizzazioni di polizia anche quegli istituti di carattere civilistico che riguardano il rapporto di rappresentanza, l'autorità di polizia dovrebbe scendere a valutazioni giuridiche che sono fuori delle sue normali attribuzioni.

Gli articoli del codice civile, ai quali ha fatto riferimento il senatore Torelli, sono

quelli che dovrebbero convincerci della bontà di questa impostazione. A parte la norma dell'articolo 1387 del codice civile, che è norma di carattere generale la quale distingue la rappresentanza in legale e in contrattuale, riferire al 2203, cioè all'istituto dell'istitutore, la esclusiva posizione della rappresentanza di polizia non è possibile. Noi sappiamo che esiste una casistica delle procure conferite all'istitutore dal rappresentato e non è possibile pensare che l'autorità di polizia debba regolarsi a seconda dell'entità, della natura e dell'ampiezza della procura. Sappiamo anche che, per molti esercizi pubblici, l'istituto della rappresentanza si caratterizza in una facoltà di sostituzione che si esercita nell'ambito strettamente familiare. Infatti, vi sono molti esercizi pubblici, soprattutto nelle località turistiche, che aprono alle cinque del mattino e chiudono all'una di notte per cui non si può pensare che il titolare della licenza sia costantemente presente nell'esercizio. Avviene allora che, con tutta probabilità, in luogo di un gestore estraneo, un familiare abbia la rappresentanza per la sostituzione.

Tutto questo però non toglie che, indipendentemente dalla introduzione di norme specifiche nell'ambito del testo dell'articolo 8, alla quale il relatore e la Commissione non si riterrebbero per questo motivi favorevoli, permangano le sanzioni stabilite ormai da una costantissima giurisprudenza. Queste sanzioni sono prese dall'autorità giudiziaria in sede civile e privatistica e non interferiscono nell'ambito del diritto pubblico, ma concernono la illiceità di taluni negozi giuridici, come, per esempio, quello di locare la rappresentanza, di locare cioè la licenza... (*Interruzione del senatore Torelli*).

In questo caso, se il locatore, ad esempio, agisce per il pagamento del canone, l'autorità giudiziaria ritiene nullo il rapporto giudiziario e non riconosce il diritto al pagamento del canone arretrato. Vi sono numerosi precedenti al riguardo e questo per un motivo molto semplice: perchè, generalmente, si tratta di rappresentanze simulate che nascondono un sottostante rapporto di locazione per cui funziona il prin-

cipio dell'articolo 1414 del codice civile. Ma c'è un altro principio che agisce: quello contenuto nell'articolo 1343, cioè si tratta di contratti fondati su causa illecita perchè contraria a norme imperative come quelle della legge di pubblica sicurezza.

Noi, ovviamente, non possiamo introdurre nella legge di pubblica sicurezza tutte le disposizioni del codice civile che riguardano i negozi giuridici che si riallacciano alla rappresentanza in quelli relativi alle sanzioni di nullità discendenti da illiceità della causa, o da simulazione relativa.

Per queste considerazioni, pur restando fermo il principio di ordine civilistico al quale mi sono richiamato, pregherei il senatore Torelli di non voler insistere nell'introdurre, in un istituto di diritto pubblico, norme che poi non avrebbero nemmeno il carattere della concretezza e quindi non soddisferebbero alla *mens legis*.

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro dell'interno ad esprimere l'avviso del Governo.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.* Il Governo è contrario a questo emendamento. Mi pare che il relatore abbia risposto, molto chiaramente, usando la coniugazione del verbo divertere anzichè del verbo divertire. Ha detto che noi, in questo caso, divertiremmo, o divertiamo la legge. Sono d'accordo con il senatore Gianquinto, cioè la sovvertiremmo anzichè divertirla. Altrimenti, divertire potrebbe significare divertimento, mentre noi usiamo diverterla dal verbo divertere, non divertire, cioè sovvertiremmo la legge.

Per queste ragioni, il Governo è nettamente contrario all'emendamento.

T O R E L L I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

* **T O R E L L I .** Mi permetto di insistere proprio perchè ritengo che l'onorevole relatore sia caduto in un abbaglio, dato che si è riferito ad eventuali nullità di negozi giuridici che potrebbero derivare, e che de-

rivano talvolta, dall'istituto della rappresentanza. Se questo istituto deve essere rapportato al codice civile, è proprio per l'opposto motivo, perchè l'autorità giudiziaria non dichiara mai nullo il negozio di locazione o di altro tipo, ma afferma che il negozio simulato è la rappresentanza mentre i negozi dissimulati sono altri.

Ora, se il negozio simulato può essere la rappresentanza, è necessario che nella legge di pubblica sicurezza non si corra il rischio di costituire un istituto che normalmente può venire simulato. La connessione di questo mio emendamento con l'istituto della rappresentanza e con la legge di pubblica sicurezza la si trova proprio su questo punto: la possibilità che la rappresentanza, così com'è formulata, possa essere simulata. L'autorità giudiziaria ha sempre ritenuto simulata la rappresentanza quando vi sia sottostante un negozio dissimulato e a questa definizione è giunta proprio per la mancanza di chiarezza della legge.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento aggiuntivo presentato dal senatore Torelli, non accettato nè dalla Commissione nè dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvato.

Da parte dei senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramigna e D'Angelosante è stato presentato un emendamento tendente a sostituire, nel terzo capoverso, le parole: « dei beni connessi all'esercizio dell'attività autorizzata e dei locali in precedenza occupati dal suo dante causa », con le altre: « dei beni e dei locali relativi all'esercizio dell'attività autorizzata ».

Il senatore Gianquinto ha facoltà di svolgerlo.

G I A N Q U I N T O . Molto brevemente. Nell'ultimo comma, si autorizza il trasferimento della titolarità dell'autorizzazione di polizia, però si subordina il trasferimento alla condizione che l'azienda ri-

manga nei locali dove era gestita fino al momento del trasferimento, cioè a dire non si consente che, nel momento del trasferimento della titolarità della licenza, la sede dell'azienda commerciale si trasferisca altrove. Mi pare, quindi, che sia una limitazione anomala al normale diritto di trasferimento di attività economiche. Quello che importa è che si accerti che il cessionario sia legittimamente in possesso delle attività dell'azienda e dei locali dove questa viene gestita, indipendentemente dal fatto se si tratti dei locali che erano in possesso del cedente oppure se si tratti di locali nuovi dove il cessionario intende trasferire l'attività aziendale che acquista. Oltretutto, mi pare che sia una limitazione al principio della libertà delle contrattazioni che non trova nessuna giustificazione, nemmeno in motivi di pubblica sicurezza. Infatti, se il giudizio dell'autorità di pubblica sicurezza dovesse estendersi anche al fatto che l'azienda è in un locale, deve rimanere in quel locale e non può essere trasferita altrove, nemmeno attraverso un contratto normale di trasferimento di azienda, anche qui, onorevoli colleghi, noi verremmo a perpetuare quel potere di polizia, previsto dal testo unico del 1931, che penetra ovunque, che vede ovunque e che condiziona tutte le attività del cittadino.

Per questo, insistiamo nell'emendamento presentato.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

A J R O L D I , relatore. Il senatore Gianquinto mi consentirà di rispondere che tale quesito non riguarda soltanto le licenze di polizia, ma concerne tutte le licenze di commercio, quindi non soltanto le autorizzazioni di polizia, ma anche quelle amministrative, anche le licenze di commercio ordinarie. Infatti, è sempre stato ritenuto che il trasferimento di una licenza, come tale, non comporti nessuna particolare condizione al di fuori di quelle previste dall'articolo 8, semprechè l'esercizio rimanga nei locali dove lo gestiva il cedente. È sempre, invece, stato ri-

tenuto — e guardi che questa giurisprudenza che lei certamente conoscerà, senatore Gianquinto, concerne le licenze di commercio in genere, non soltanto le licenze di polizia — che un'autorizzazione al trasferimento in altra località di un negozio equivalga alla concessione di una nuova licenza. Infatti, se si sposta la località dove l'esercizio funziona ed ha la sua attività, si spostano gli elementi sulla base dei quali è stata concessa l'autorizzazione. Anche se la legge non prevede più il rapporto limite, prevede però taluni elementi che sono quelli di cui al decreto-legge del dicembre 1926 per le licenze di commercio in genere.

Ne consegue che, quando si tratta di trasferimento di azienda, è consentito il trapasso della licenza dal cedente al cessionario, purchè i beni restino nei locali dove l'azienda era esercitata. Questo non toglie che, in un momento successivo, il titolare della licenza possa chiedere una licenza per un'altra località e che l'autorità possa concederla. Ma è un principio di carattere generale, senatore Gianquinto. Lei rinvenirà, a suo agio, delle decisioni del Consiglio di Stato in questa materia. È un principio quindi che non riguarda specificamente la legge di pubblica sicurezza: se si trasferisce il luogo dove si esercisce una determinata attività commerciale, l'autorizzazione non è più per il trasferimento personale di licenza, ma diventa una licenza nuova. Queste sono le considerazioni di ordine squisitamente tecnico, giuridico e non politico per le quali la Commissione non è favorevole all'emendamento.

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro dell'interno ad esprimere l'avviso del Governo.

T A V I A N I , Ministro dell'interno. Pur tenendo conto dell'osservazione fatta dal senatore Gianquinto che noi non siamo qui per interpretare, ma per fare la legge, io ritengo che sia opportuno fondarla su quelle ragioni tecniche che sono state testè esposte dal relatore.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento sostitutivo proposto dal se-

natore Aimoni e da altri senatori. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvato.

Metto ai voti l'articolo 8. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

È approvato.

Passiamo all'articolo 9. Se ne dia lettura.

NENNI GIULIANA, *Segretario*:

Art. 9.

L'articolo 9 del testo unico predetto è sostituito dal seguente:

« Oltre le condizioni stabilite dalle leggi e dai regolamenti, chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare le prescrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza ritenga di imporgli per motivi di sicurezza e incolumità pubblica, di sanità e buon costume ».

PRESIDENTE. I senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramegna e D'Angelosante hanno presentato un emendamento tendente a sostituire l'articolo con il seguente: « L'articolo 9 del testo unico predetto è soppresso ».

Il senatore Kuntze ha facoltà di svolgerlo.

KUNTZE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Ministro, il nostro emendamento all'articolo 9 del testo proposto dal Governo, a prima vista, può apparire drastico in quanto suppressivo.

Io vorrei richiamare l'attenzione sia dell'onorevole relatore sia dell'onorevole Ministro sia dell'Assemblea sul fatto che la soppressione da noi richiesta di questa norma si inquadra in quel sistema di limitazione dei poteri discrezionali dell'autorità di pubblica sicurezza che io ho avuto l'onore di illustrare in sede di discussione generale e sulla quale altri colleghi si sono lungamente soffermati anche in sede di illustrazioni di emendamenti.

È chiaro che noi non vogliamo — credo che sia opportuno ribadirlo — la soppressione assoluta dei poteri discrezionali dell'autorità di pubblica sicurezza, perchè questa sarebbe indubbiamente una cosa fuori della realtà viva del nostro Paese. Noi vogliamo però che nel conflitto che possa sorgere tra i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza e i diritti del cittadino, garantiti in maniera illimitata dalla Costituzione, siano questi ultimi ad avere la prevalenza e non il potere dell'autorità di pubblica sicurezza.

Fatte queste premesse di ordine generale, onorevoli colleghi, io credo che facendo un raffronto tra il testo dell'articolo 9 della vecchia legge di pubblica sicurezza e il testo del disegno di legge governativo, quest'ultimo, in un certo senso e sotto un certo profilo, può indubbiamente essere considerato come peggiorativo rispetto al testo unico del 1931; ne dirò subito i motivi, onorevoli colleghi.

Infatti, mentre nel testo unico del 1931 si leggeva all'articolo 9: « Oltre le condizioni stabilite dalla legge chiunque ottenga un'autorizzazione di polizia deve osservare... », nel nuovo testo proposto dal Governo vi è un'aggiunta sulla quale io debbo richiamare l'attenzione del Senato e su cui io mi attendo ampi chiarimenti sia dal relatore sia dall'onorevole Ministro. Infatti, nel testo del disegno di legge governativo si dice: « Oltre le condizioni stabilite dalle leggi e dai regolamenti... », cioè si aggiunge un qualche cosa che non esisteva nel testo unico del 1931 ampliando in questo modo i poteri dell'autorità di pubblica sicurezza.

Che cosa sono, onorevoli colleghi, questi regolamenti? Io mi asterrò dal fare al Senato uno sfoggio inutile di erudizione per definire i vari tipi di regolamento così come sono stati elaborati dalla nostra dottrina pubblicistica. Penso, però, che, in un testo di questa natura, i regolamenti debbano intendersi unicamente come regolamenti di esecuzione delle leggi. Questo io penso, salvo che il relatore o il Ministro o altri colleghi mi chiariscano diversamente il significato di questa innovazione portata dal disegno di legge governativo. Ora, io non penso — e credo che questo sia pacifico anche

in quella giurisprudenza che è tanto spesso autorevolmente invocata dal senatore Ajroldi — che un regolamento possa modificare la legge. Un regolamento di esecuzione può dettare particolari norme all'autorità che è chiamata ad applicare la legge in merito al comportamento che l'autorità medesima deve tenere nell'applicazione della legge, ma non può nè aggiungere nè togliere nulla al dettato della legge.

Io non ho trovato nei documenti scritti del Parlamento, nè l'ho riscontrata nel corso della discussione generale, una giustificazione di questa innovazione che a me pare grandemente pericolosa in quanto affida all'autorità di pubblica sicurezza la facoltà di interpretare certi regolamenti che dovrebbero essere considerati unicamente norme di esecuzione e che non dovrebbero mai dettare delle particolari prescrizioni o almeno l'ambito di prescrizioni che possono essere fissate unicamente e soltanto dalla legge.

Mentre il vecchio testo parlava di prescrizioni che potevano essere date dall'autorità di pubblica sicurezza in materia di pubblico interesse, cioè adoperava dei termini molto vaghi e generici che si prestavano indubbiamente a degli abusi, il nuovo testo precisa quali sono i limiti entro i quali l'autorità di pubblica sicurezza può disporre queste prescrizioni. Ma, pur con la precisazione che il disegno di legge contiene in relazione all'oggetto, noi diciamo: sia pure in un ambito più limitato, meno esteso di quello che poteva configurarsi sotto l'impero della vecchia legge, è pur sempre un potere discrezionale illimitato e incontrollato quello che si affida all'autorità di pubblica sicurezza. Infatti, in che cosa consisteranno le prescrizioni che tale autorità può dettare? Saranno delle norme di carattere generale per determinate categorie o per determinati tipi di licenza o per determinate autorizzazioni di polizia? E se si tratta di norme di carattere generale che debbono essere rispettate da tutta una categoria la quale rientri nei limiti di quell'autorizzazione di polizia, allora perchè queste prescrizioni non possono formare oggetto di una norma di legge, anzichè essere affidate

all'arbitrio di un questore o di un prefetto? Oppure, queste regole hanno un carattere individuale, ed è ancora peggio, onorevoli colleghi, perchè in questo caso, queste prescrizioni potranno essere adottate *ad personam*, nel senso che, se la richiesta viene da Tizio e Tizio entra nelle simpatie del questore, allora non gli si potranno affatto imporre prescrizioni particolari, oppure queste prescrizioni potranno essere contenuto entro limiti molto ristretti; se invece Caio non rientra in quella tale simpatia del questore, allora questi potrà imporgli, illimitatamente, con il maggiore arbitrio, delle prescrizioni che rendano addirittura non esercitabile il diritto che a questo cittadino è conferito dalla legge o dalla Costituzione.

Ecco perchè noi riteniamo che questo articolo non abbia ragion d'essere, perchè: o queste prescrizioni le quali sono limitative dei diritti del cittadino trovano una fonte precisa nella legge, e allora non c'è possibilità per l'autorità di pubblica sicurezza di imporle o di negarle, perchè, essendo imposte dalla legge, dovranno essere osservate da tutti i cittadini; oppure non sono imposte dalla legge, allora non si vede perchè debba essere affidata al questore l'imposizione di norme particolari a carico del cittadino che chiede un'autorizzazione di polizia, imponendogli prescrizioni che non trovano conforto in una norma di legge.

E per questo, onorevoli colleghi, che noi preghiamo il Senato di meditare attentamente su questo articolo il quale viene a conferire all'autorità di pubblica sicurezza poteri discrezionali illimitati e incontrollabili. In questo senso, dopo aver valutato la portata del nostro emendamento che non vuole togliere nulla all'autorità di pubblica sicurezza quando ad essa competono certi poteri, ma vuole però limitare ed evitare la possibilità di arbitrii, noi invitiamo il Senato ad accogliere il nostro emendamento.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

A J R O L D I , *relatore*. La preoccupazione che ha animato il Governo nel presentare questo nuovo testo dell'articolo 9 è esattamente identica a quella che anima il senatore Kuntze; ma non è identica nelle conseguenze, naturalmente. L'aver sostituito la nozione di pubblico interesse con quella di motivi di sicurezza, incolumità pubblica, sanità e buon costume vuol dire — come del resto lo stesso senatore Kuntze ha riconosciuto nel suo intervento — aver identificato alcuni settori nei quali l'autorità di polizia può esercitare delle potestà di ordine ed averla limitata a quei determinati settori, e non ad altri più evanescenti che potrebbero rientrare nella nozione di interesse pubblico.

Il testo dell'articolo è quindi escogitato proprio per delimitare, ai sensi dell'articolo 1 del testo unico del 1931 o dell'articolo 2 del testo ieri approvato, i poteri discrezionali della polizia e il loro ambito, che non contiene, noti bene l'onorevole preopinante, nemmeno il settore dell'ordine pubblico, perchè si parla soltanto di potere di sicurezza e incolumità pubblica, sanità e buon costume. È chiaro che si deve trattare di prescrizioni emanate in applicazione di legge o di regolamento, che possono anche non essere di carattere generale, ma che non per questo debbono essere di carattere personale.

Si tratterà, nella maggior parte dei casi, di prescrizioni di carattere locale determinate da esigenze contingenti.

Per queste considerazioni sembra al relatore che l'articolo 9 migliori notevolmente il testo del 1931 e debba, pertanto, essere conservato.

D' A N G E L O S A N T E . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

D' A N G E L O S A N T E . Signor Presidente, onorevoli colleghi, non avrei chiesto la parola — per brevissimo tempo, d'altronde — se, la risposta del senatore Ajroldi al collega Kuntze avesse, sia pure in piccola parte, fugato le preoccupazioni e i so-

spetti che la formulazione del nuovo testo dell'articolo 9 indubbiamente giustifica. D'altra parte, che il vecchio testo dell'articolo 9 si prestasse ad una serie di ingiustizie, di favori personali, cioè che l'articolo 9 fosse uno degli innumerevoli esempi, in questa legge, del più ampio potere discrezionale dell'autorità di pubblica sicurezza in materia afferente ai diritti dei cittadini è cosa che lo stesso Governo, stando a quanto ha detto poc'anzi il collega Ajroldi, ha riconosciuto, modificando appunto l'articolo 9.

Ora, secondo me, il Senato, nel decidere sull'emendamento da noi proposto, deve vedere se la modifica apportata nel disegno di legge al nostro esame al vecchio testo dell'articolo 9 sia o no una modifica che soddisfa l'esigenza di eliminare l'ampio limite di discrezionalità che esisteva in base alla vecchia legge. Mi sia consentito osservare, a questo proposito, signor Presidente ed onorevoli colleghi, che la vecchia legge fascista aveva quanto meno un equilibrio interno, in quanto ad una genericità ed ampiezza di poteri soggettivi dell'autorità di pubblica sicurezza faceva corrispondere una genericità ed ampiezza oggettive della materia sulla quale l'autorità poteva decidere. Una volta che si fosse trattato di motivi di pubblico interesse che potevano andare al di là di ogni possibile definizione preventiva, è chiaro che su di essi non vi potesse essere altro che una valutazione discrezionale. Quando, invece, il Governo, preoccupato dalla necessità di togliere questi poteri discrezionali senza limiti, al concetto di pubblico interesse sostituisce quelli di sicurezza, incolumità pubblica, sanità e buon costume, cioè delimita e determina i campi che sono oggetto di precise e specifiche norme di diritto pubblico, non può dare all'autorità di pubblica sicurezza il più ampio potere discrezionale. Quindi era più giusto e più logico, come era nell'ambito di quel sistema, dire che il questore poteva non dare l'autorizzazione per motivi di pubblico interesse e quindi poteva non darla, quando e come volesse, contrariamente a come si fa oggi. Infatti, dopo aver sostituito al concetto di interesse pubblico un concetto molto più preciso e diversificato (si

parla, infatti, di sicurezza, di incolumità pubblica, di sanità e buon costume), si lascia intatto il potere discrezionale soggettivo dell'autorità di pubblica sicurezza che può dare o negare quando crede l'autorizzazione. Vorrei portare un esempio al senatore Ajroldi e vorrei che egli mi rispondesse. In materia di sanità pubblica, c'è il testo unico, c'è una serie di leggi speciali e ci sono i regolamenti comunali e locali. Ora vorrei che il senatore Ajroldi mi portasse un solo caso in cui, al di fuori di quei dettati specifici della legge, il questore si trovi non nella necessità di dover negare perchè c'è violazione di legge, ma si trovi...

A J R O L D I , *relatore*. Qui non si tratta di negare. Qui si indicano le prescrizioni; non si parla della facoltà di negare o di concedere, si tratta delle ottemperanze alle prescrizioni in genere. L'articolo 9, in sostanza, non riguarda la concessione o il rifiuto della licenza.

D ' A N G E L O S A N T E . Siamo d'accordo; ma, ammesso pure che sia così, è chiaro che, se quelle prescrizioni non vengono rispettate, l'autorizzazione non viene concessa o viene revocata. Non credo che lei abbia scoperto una cosa molto importante, dicendo questo. Sono prescrizioni e condizioni cui è condizionato il rilascio dell'autorizzazione. Vorrà dire che, se il titolare dell'autorizzazione o l'istante o il richiedente non ottemperano a queste prescrizioni, non avranno l'autorizzazione. Mi pare che la cosa sia pacifica.

Ebbene, tornando alla domanda precisa che le facevo prima e alla quale io chiedo che lei mi dia una risposta precisa, se vuole...

P R E S I D E N T E . Se vuole, perchè queste repliche non possono...

D ' A N G E L O S A N T E . Signor Presidente, il « se vuole » è un segno di rispetto e di educazione da parte nostra, perchè a tutti gli argomenti che finora abbiamo portato, da parte del relatore si risponde con un *fin de non recevoir*, ignorando del tutto...

P R E S I D E N T E . Ma non è vero!

D ' A N G E L O S A N T E . Allora per questo, signor Presidente, e solo per questo, io dico: se vuole. Noti la finezza, signor Presidente.

Z A M P I E R I . Ma l'emendamento è precluso!

D ' A N G E L O S A N T E . Comunque io sto parlando ed è il Presidente che deve dire che è precluso, non lo deve dire lei!

Z A M P I E R I . È precluso!

D ' A N G E L O S A N T E . Da lei non mi faccio precludere proprio nulla, stia tranquillo, proprio nulla! Il Presidente mi ha dato la parola e io sto parlando; se mi dice che l'emendamento è precluso, io mi fermo.

E allora, sempre se il relatore o qualche senatore vorranno rispondere, io dico che, in materia di sanità pubblica, c'è il testo unico, ci sono le leggi speciali, ci sono i regolamenti, i regolamenti locali; al di là di questi, quali sono le altre prescrizioni che il questore può imporre, a cui può condizionare il rilascio dell'autorizzazione? Ce ne sono forse delle altre? Questo vorrei conoscere!

Certamente, il questore non può dare l'autorizzazione se le norme di sanità pubblica contenute nelle leggi e nei regolamenti vigenti vengono violate. Questo è fuori di discussione. Ma, se quelle norme vengono rispettate, a quali altri principi di sanità pubblica può appellarsi il questore per ritenere, come dice il testo, di condizionarvi il rilascio dell'autorizzazione?

Così pure per quanto si riferisce all'incolumità pubblica e al buon costume. Sono tutte materie, in generale, definite dalla legge e il questore non può andare oltre i limiti stabiliti da questa. Già durante la discussione generale, signor Presidente e onorevoli colleghi, e anche durante la discussione degli emendamenti si è fatto un gran parlare del concetto di ordine pubblico che è quanto mai vago e indefinibile. Però, se

è indefinibile l'ordine pubblico e il relatore Ajroldi poc'anzi ci ricordava che il Governo ha escluso questo concetto appunto perchè è un po' illimitato, un po' vago, un po' indefinibile, e ha introdotto invece dei concetti definiti, precisi, legislativamente determinati e confinati, se è così, se cioè ci troviamo di fronte a criteri che la legge definisce in modo chiaro, se il concetto di sicurezza, incolumità pubblica, sanità e buon costume sono definiti dalle leggi, è chiaro che, allorchè vi sia violazione della legge specifica, il questore non può rilasciare l'autorizzazione; è chiaro che può imporre, anzi deve imporre, come prescrizione, il rispetto di quelle leggi. Ma, al di fuori di quelle leggi, senatore Ajroldi, io le chiedo: mi vuol fare lei un esempio, uno solo, di prescrizione in queste quattro materie che il questore può imporre condizionando il rilascio dell'autorizzazione?

Ci troviamo, quindi, nel solito campo della più assoluta, totale e incontrollabile discrezionalità dell'autorità di pubblica sicurezza. Sia per questo motivo, cioè sia per questo ampliamento immotivato dell'oggetto, sia per quanto si riferisce all'osservazione che acutamente proponeva il collega Kuntze, cioè l'aggiunta del rispetto dei regolamenti a quello delle leggi, io credo che questo articolo 9, come molti altri, sia, in definitiva, la brutta copia del vecchio articolo 9 del testo fascista; infatti, aggiunge delle parole che non significano nulla o, se significano qualcosa, sono un peggioramento del vecchio principio della piena discrezionalità dell'amministrazione di pubblica sicurezza.

È per questi motivi che noi chiediamo che il Senato voglia modificare l'articolo 9 del testo in esame.

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro dell'interno ad esprimere l'avviso del Governo.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.* Onorevoli senatori, innanzitutto, respingo nella maniera più assoluta le affermazioni fatte poc'anzi che ci imputavano di non rispondere agli argomenti, perchè mi pare che, dalla discussione in Commissione e dal-

le relazioni scritte e orali, risulta che noi parliamo su tale questione due linguaggi diversi. Non c'è dubbio che qui si vuole svuotare di qualunque potere la pubblica sicurezza, poichè si ha completa sfiducia nella sua azione.

Si muove dal principio che sono state commesse e che potranno essere ancora commesse delle ingiustizie; non c'è dubbio che, in qualunque Paese del mondo, se ne commettono e se ne potranno commettere; ma ci sono sempre dei Governi responsabili per rispondere anche delle piccole ingiustizie, perchè il Potere esecutivo risponde di tutto.

Lei mi dice di portare degli esempi (se vuole, potremmo fare una discussione riservata, perchè non voglio qui parlare di certe situazioni esistenti in alcune regioni d'Italia). Di esempi ne potrei portare a dovizia. Vorrei vedere se lei, al mio posto, riuscirebbe in quelle situazioni a mantenere quell'ordine pubblico e quella linea nazionale e democratica che vogliamo tenere contro certe forze, di cui parlava ieri il senatore Monni come non esistenti, mentre sono oggi realmente esistenti nel nostro Paese: alludendo chiaramente al neo-nazismo. (*Interruzione*). Certamente si va al di là dei regolamenti! Non vede che cosa succede in quei casi? Se vogliamo avere un minimo di fiducia nel Potere esecutivo, allora bisogna mantenere queste norme. Se non lo si ha, allora si finisce per svuotare la legge e si finirebbe per ridurre le questure a organi tecnico-militari.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento sostitutivo dell'articolo 9 proposto dal senatore Aimone, e da altri senatori, non accettato nè dalla Commissione, nè dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvato.

Da parte dei senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramigna e D'Angelosante è stato presentato in via subordinata un emendamento ten-

dente a sopprimere, alla fine del capoverso, le parole: « e buon costume ».

Il senatore Maris ha facoltà di svolgerlo.

M A R I S . Se mi consente, signor Presidente, vorrei aggiungere qualche argomento per sostenere il fondamento dell'emendamento da noi proposto. Non ripeterò gli argomenti pregevoli, a mio avviso, esposti dal senatore D'Angelosante e dal senatore Kuntze per quanto concerne l'emendamento soppressivo di tutto l'articolo 9. Vorrei soltanto richiamare l'attenzione del relatore sulla questione del buon costume.

Non c'è dubbio che il buon costume è un limite interno nel nostro ordinamento costituzionale, un limite interno anche per l'esercizio di diritti fondamentali. Basterebbe ricordare in proposito che l'articolo 21 della Costituzione, affermando la piena e assoluta libertà di manifestazione del pensiero, nell'ultimo capoverso stabilisce tuttavia che anche la manifestazione del pensiero trova un suo limite interno, il limite del buon costume, tanto è vero che sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. Le mie argomentazioni, pertanto, postulano l'accettazione che il buon costume, nel nostro sistema, costituisca un limite interno all'esercizio dei diritti.

Questo dico e premetto perchè non vorrei che, mettendo le mani o la lingua su questo tabù, potessero insorgere dei malintesi tra di noi; non vorrei che si potesse pensare che la nostra critica e il nostro emendamento soppressivo dell'inciso sul buon costume sono tesi ad aggredire un bene primario o a rimuovere un limite costituzionale all'esercizio dei diritti. No, noi accettiamo questo limite perchè è nella Costituzione. A questo punto, vorremmo, però, far osservare all'onorevole relatore e al signor Ministro che, fra tutte le ragioni della discrezionalità dell'articolo 9, tra tutte le prescrizioni che l'autorità di pubblica sicurezza può porre, quelle ispirate al buon costume sono agganciate al paradigma più soggettivo.

Un ufficiale della pubblica sicurezza, un questore, un commissario, l'addetto ad un

ufficio amministrativo possono trovare nella prassi e nei regolamenti, nella legge sanitaria o in altre leggi, comunali o provinciali, dei riscontri obiettivi e schemi consolidati cui ispirarsi quando si tratta di porre e di stabilire delle prescrizioni per ragioni di sicurezza, di incolumità, di sanità pubblica.

Quando però si passa al buon costume — l'onorevole relatore penso che possa essere anche testimone di questo per l'esperienza che ha sul piano del diritto amministrativo — si scatenano tutti i parametri soggettivi, perchè il buon costume non è un dato fermo, non è un paradigma preciso, esso non consiste in norme di comportamento consacrate nella prassi del Paese, ma è differente in un medesimo momento nei diversi punti del Paese; il buon costume può essere valutato differentemente da Roma a Milano anche nel medesimo periodo di tempo.

Ecco perchè, quando si scende alla questione del buon costume, è indispensabile che al funzionario della pubblica sicurezza siano forniti elementi obiettivi di giudizio; è indispensabile che tale funzionario abbia, quando va a prescrivere norme per la prevenzione dei reati contro il buon costume, un metro di giudizio. Mi richiamo alla Costituzione; essa dice, nella parte che non ho letto prima, nell'ultimo capoverso dell'articolo 21: « La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni. », le violazioni contrarie al buon costume.

La norma costituzionale, pertanto, mentre riconosce il buon costume come limite interno nell'esercizio dei diritti fondamentali, stabilisce che solo con esplicite norme di legge si possono porre provvedimenti necessari per prevenire e reprimere le violazioni al buon costume. La norma dell'articolo 9 non può essere gabelata come provvedimento volto a reprimere le violazioni del buon costume, perchè la norma dell'articolo 9 non è un provvedimento, è soltanto l'assegnazione ad un potere amministrativo, all'autorità amministrativa, di un potere discrezionale, per l'esercizio del quale non sono neanche indicati precisi criteri. Sca-

diamo in una situazione che non è più discrezionale, ma è oggettivamente, giuridicamente di arbitrio. La discrezione è tale se e in quanto opera ed oscilla tra limiti indicati: un minimo ed un massimo; la discrezione è tale soltanto se chi se ne avvale trova nel suo comportamento discrezionale dei limiti. Però, se questi limiti la legge non pone, se questi limiti la legge non indica, non siamo più nel campo della discrezionalità tecnica, ma siamo nel campo dell'esercizio *ad libitum* e l'indicazione dei comportamenti particolari a difesa del buon costume resta affidata soltanto alla sensibilità soggettiva di un organo amministrativo.

Noi non contestiamo che il legislatore possa e debba, anzi, porre delle norme per prevenire e reprimere le violazioni del buon costume, ma riteniamo che quella dell'articolo 9 non sia una norma costituzionale; è soltanto la ripetizione, l'affermazione del principio che il buon costume non può essere violato e che bisogna fare di tutto per difenderlo. Così come è formulato, questo inciso, è incostituzionale. Noi ne proponiamo la soppressione, offrendoci nel contempo di collaborare per elaborare una norma che corrisponda al dettato costituzionale, cioè per formulare una norma per prevenire e reprimere le violazioni del buon costume nell'ambito della legge e nel rispetto della legge, ponendo dei provvedimenti che siano veramente atti a questa prevenzione, ma uscendo decisamente e abbandonando la vecchia strada che si batte quando, per incapacità, si abdica alla funzione legislativa e si dà delega in bianco per l'esercizio del potere normativo, praticamente, all'Esecutivo. Questo non è corretto da un punto di vista costituzionale e per questo chiediamo la soppressione dell'ultima parte dell'articolo 9 che riguarda il buon costume.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

A J R O L D I , relatore. Il senatore Maris chiedendo la soppressione non del buon costume, ma delle parole « buon costume » si riferisce ad una riserva espressa di leg-

ge dell'articolo 21 della Costituzione. A parte le disposizioni del codice penale e di tutte quelle successive al codice penale, basterebbe ricordare il n. 3 dell'articolo 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, sull'abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui, che punisce chiunque, essendo proprietario o gerente o preposto ad albergo o casa ammobiliata, pensione, spaccio di bevande, circolo, locale da ballo, luogo di spettacolo o loro annessi e dipendenze, o a qualunque locale aperto al pubblico o utilizzato dal pubblico, vi tollera abitualmente la presenza di una o più persone che nell'interno del locale stesso si danno alla prostituzione. Questo è un caso; siccome mi si chiedono degli esempi io porto l'esempio. L'esempio di prima poteva essere quello della prescrizione del questore, d'accordo con l'ufficiale sanitario, in sede di prevenzione in certe località dell'alta epizootica. Passiamo ora al caso che interessa il buon costume. È la legge che stabilisce le norme, non il questore; il questore può soltanto dare delle prescrizioni non al di fuori — come diceva il senatore D'Angelosante — della legge, ma nell'ambito ed, anzi, in esecuzione della legge. Questo è il contenuto e la sostanza dell'articolo 9.

Mi consenta il senatore Maris, nella libertà più ampia dell'espressione delle reciproche opinioni, di esternare una certa sorpresa per il fatto che proprio su questo argomento si sia voluto fermare un'attenzione squisitamente formale e un'interpretazione di carattere costituzionalistico che non regge in quanto è la legge che espressamente provvede, come io prima ho ricordato, mentre il questore e l'autorità di polizia non hanno altro che dei poteri di carattere amministrativo in esecuzione e non al di fuori della legge. (*Interruzione del senatore Maris. Repliche del senatore Ajroldi.*)

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro dell'interno ad esprimere l'avviso del Governo.

T A V I A N I , Ministro dell'interno. In uno Stato di diritto c'è sempre possibi-

lità di ricorso, di garanzie, specialmente in questioni di questo genere dove non esiste il problema dell'immediatezza.

Ora, senatore Maris, lei ha posto il problema del buon costume — e mi ha fatto piacere che l'abbia posto perchè è bene che se ne parli una volta tanto — problema che non è risolvibile nei termini nei quali lei lo prospetta: diamo pure le norme. Ma che norme si possono dare? Infatti anche impartendo riservatamente ai questori tutte le istruzioni possibili, avremmo sempre un funzionario il quale censura la Venere del Botticelli e invece lascia passare altre cose. Questo è inevitabile. Infatti già non siamo d'accordo tra di noi non solo in Parlamento tra un partito e l'altro, ma anche sullo stesso piano umano. Personalmente, lo dico con molta franchezza, io sarei di una larghezza massima per quanto riguarda la maggiore età, mentre sarei per una severità drastica, di tipo svizzero, per quanto riguarda la minore età. In Svizzera si è giunti addirittura al punto che, la sera, i minori di 16 anni non possono entrare in un cinema qualunque film venga proiettato, anche se fosse Topolino. Questo avviene in tutti i cantoni svizzeri in quanto maggioranza e opposizione, che colà non sono rappresentate dalla Democrazia cristiana e socialisti da una parte e comunisti dall'altra, ma da cattolici e da protestanti oppure da protestanti e cattolici, su questo punto almeno si trovano tutti completamente d'accordo. Eppure io non credo che la Svizzera sia uno Stato illiberale, anzi per la maggiore età è largo...

C A P O N I . Non è un Paese molto democratico.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno*. Lo è, eccome. Ha solo aperta la questione del voto alle donne che non viene concesso perchè, lei sa, ci sono i conservatori dell'Uri, dello Schuyz e dell'Unterwalden. (*Interruzione del senatore Caponi*).

Venendo poi all'applicazione, ci sono dei problemi che non sono risolvibili con una

direttiva unica. C'è poi sempre, qualora l'applicazione non sia fatta con giusto criterio — ma in generale la polizia non credo che su questo terreno sia severa, anzi ho l'impressione di esserlo più io, Ministro dell'interno — la possibilità del ricorso. Abbiamo inoltre la più ampia libertà di azione per quanto concerne il teatro che io del resto condivido.

M A R I S . Volevo segnalarle che nel corso di questi ultimi anni molte volte noi abbiamo visto l'autorità di pubblica sicurezza vietare, per ragioni di buon costume, le esposizioni di mostre sulla deportazione. Io che sono vice presidente dell'associazione nazionale deportati, molte volte ho dovuto intervenire perchè l'autorità di pubblica sicurezza diceva che queste mostre erano contrarie al buon costume.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno*. Che ci siano delle fotografie, che vengono anche da fonti americane, e poi sono usate da voi come possono essere usate da altri, che siano contrarie al buon costume lei non può negarlo.

M A R I S . Ma può essere contraria al buon costume una mostra sulla deportazione?

T A V I A N I , *Ministro dell'interno*. Ora parlavo di fotografie, riferendomi a casi particolari: fotografie di deturpazioni od altre che, come lei sa benissimo, sono state scattate in situazioni di guerra o anche in situazioni di deportazioni. Casi del genere possono verificarsi benissimo. Perfino in alcune case di Pompei la guida non fa entrare i minori, ed evidentemente nelle case di Pompei c'è qualche cosa di meno che in una documentazione riguardante certe aberrazioni e crudeltà dei campi di deportazione.

Questo non rientra nell'argomento di oggi, ma io solleciterei che a questo proposito si svolgesse un dibattito, perchè ritengo che su tale questione si possa raggiungere un punto d'incontro tra le diverse forze politiche, proprio su quella linea che ho det-

to io, o cioè: larghezza per quanto riguarda la maggiore età, perchè ognuno ad un certo punto deve essere responsabile di se stesso, e una durezza molto maggiore di quella che c'è oggi per quanto riguarda la minore età. Ad esempio, io mi sono sentito fare delle richieste da membri dell'opposizione, da membri del Partito socialista e perfino da membri del partito della Democrazia cristiana per il fatto che non si ammettevano i minori di anni 18 nel pomeriggio al « Piper »; ebbene, siamo tutti padri di famiglia, e voglio vedere se almeno su questo non potremmo essere tutti d'accordo! Perchè ho toccato questo argomento? Non sarebbe lieto soltanto l'esercito della salvezza, ma saremmo lieti tutti, noi padri di famiglia, se potessimo dare delle definizioni ben precise, ad esempio anche per quanto riguarda il cinema: nessuna censura, per carità, ma la non ammissione dei minori di 18 anni, e poter sapere con certezza che veramente i minori non vengono ammessi alla visione di determinati film. Se potessimo avere delle norme precise saremmo ben contenti; invece vediamo che a certi film, che potrebbero anche essere visti, i minori non vengono ammessi; mentre ad altri che hanno un carattere sessuale veramente spiccato, che non scandalizzano affatto un giovane di 18 anni (anzi è bene che li veda perchè l'uomo deve pur conoscere la vita), ma che fino a quell'età è più opportuno che non vengano visti da minori, i minori vengono ammessi. E che fino ad una certa età non sia opportuno che i giovani vedano certi spettacoli credo che siano d'accordo tutti, anche gli scrittori positivisti, da Mantegazza in poi. Non c'è bisogno di avere una fede religiosa o spiritualistica, basta anche una fede materialistica o positivistica per far ritenere che c'è un limite in queste cose per quanto riguarda l'età.

Ho toccato questo argomento, dicevo, per affermare che non è possibile fare una norma precisa, radicale. Manteniamo questa formula che a suo avviso, senatore Maris, lascia troppa discrezionalità. Farà compiere degli errori: gliene do atto, non c'è dubbio. Lo abbiamo già visto, come nel caso del famoso commissario che ha proibito la Ve-

nere del Botticelli. Probabilmente sarà stato commesso un errore anche nel caso che dice lei: una mostra sulla deportazione poteva magari essere utilmente vista anche dai giovani affinché suscitasse in essi l'orrore per certe manifestazioni. Ricordo che quando ho cominciato la mia carriera giornalistica in un giornale cattolico, a Genova, c'era un commissario di polizia che si scandalizzava per il film « Il dottor Jekyll » e diceva che non ci avrebbe mai portato nè sua moglie nè sua figlia. Io invece ritengo che sarebbe altamente educativo che tutte le ragazze, non dico di 12 anni, ma di 16-18 anni vedessero quel film che indubbiamente, a mio avviso, è profondamente morale.

Quindi ci saranno certamente degli errori; direi che è proprio questo il punto nel quale si verificheranno le maggiori disfunzioni, molto più che non nei settori dell'incolumità pubblica, della sicurezza o della sanità, perchè questi sono argomenti più facilmente definibili. Però io non vedo altra soluzione. Togliendo le parole: « e buon costume » togliamo un'ulteriore remora ad una situazione che per conto mio è già deplorevole. Devo dire che non condivido affatto le critiche che vengono fatte da vari settori sull'ordine pubblico o su altri punti: è riconosciuto da tutti — e ancora ieri ce lo siamo sentiti dire da autorevoli personalità straniere — che abbiamo una delle migliori polizie del mondo, eccetera; stiamo risolvendo, sia pure attraverso molti anni di lavoro e con l'ausilio molto potente della Commissione, il problema della mafia; affrontiamo il problema della Sardegna e altri; ma su questo terreno del buon costume io non sono affatto soddisfatto e riconosco che ci sono molte manchevolezze e molti guai.

A mio parere, se noi togliessimo questa parola dall'articolo, quelle manchevolezze aumenterebbero. Noi non risolviamo niente e inconvenienti ce ne saranno ancora, però lasciamo almeno questa valvola per impedire che le cose vadano peggio.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento soppressivo presentato in via subordinata dai senatori Aimoni, Gullo,

Fabiani, Kuntze ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvato.

Metto ai voti l'articolo 9. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

È approvato.

Passiamo all'articolo 10. Se ne dia lettura.

NENNI GIULIANA, *Segretario*:

Art. 10.

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

« Le autorizzazioni di polizia possono essere revocate o sospese in caso di violazione di leggi, regolamenti o delle prescrizioni imposte a norma dell'articolo precedente ».

PRESIDENTE. Su questo articolo è stato presentato da parte del senatore Torelli un emendamento tendente a sostituire, al capoverso, la parola: « possono », con l'altra: « debbono ». Poichè il senatore Torelli non è presente, si intende che vi abbia rinunciato.

Metto pertanto ai voti l'articolo 10. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

È approvato.

I senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramegna e D'Angelo-sante hanno presentato un articolo 10-*bis*. Se ne dia lettura.

NENNI GIULIANA, *Segretario*:

Art. 10-*bis*.

Chiunque intenda svolgere un'attività il cui esercizio è condizionato dalla inesistenza di condizioni personali ostative, deve farne comunicazione scritta al Questore, corredandola di certificazione della Procura della Repubblica, dalla quale risulti che non sussiste nei suoi confronti alcuna delle condizioni

ostative previste dalla legge e chiedere l'attestato di nulla osta. Il Questore deve rilasciare il nulla osta entro 15 giorni dalla comunicazione. Il nulla osta è negato soltanto per cause previste dalla legge e con provvedimento motivato. Devono essere specificati i fatti giustificativi del diniego.

PRESIDENTE. Il senatore Kuntze ha facoltà di illustrare questo emendamento.

KUNTZE. Signor Presidente, con questa norma aggiuntiva noi abbiamo inteso dettare norme particolari per il rilascio di quelle autorizzazioni, se così possono dirsi, le quali non richiedono l'accertamento di particolari condizioni o di particolari idoneità, ma le quali siano subordinate unicamente all'accertamento del difetto, della inesistenza di condizioni personali ostative.

Noi abbiamo in questo articolo dettato norme di carattere procedurale, stabilendo che l'istanza che il cittadino rivolge all'autorità di pubblica sicurezza, limitatamente a quelle sole autorizzazioni che consistano in un nulla osta, sia corredato da un certificato (o per meglio dire da una certificazione, perchè potrebbe essere composta di più certificati) rilasciato dalla Procura della Repubblica, nel quale si attesti che non risulta alcuna delle condizioni ostative previste dalla legge.

Nella norma noi abbiamo inserito un termine per il rilascio del nulla osta da parte del questore, per evitare il fatto che, per lungaggini od anche per ostacoli che si frappongono a certi cittadini o categorie di cittadini, il rilascio del nulla osta possa essere rinviato illimitatamente nel tempo. Questo termine noi crediamo di averlo ragionevolmente contenuto entro quindici giorni dalla comunicazione dell'inesistenza della causa ostativa. Abbiamo voluto precisare — e credo che questa sia forse la parte più importante della norma — che il nulla osta è negato (quindi rientra in un dovere della pubblica sicurezza negare il nulla osta) solo quando le cause che non consentano le concessioni siano espressamente previste dalla legge e con provvedimento motivato.

Anche qui, trattandosi di un accertamento che non investe particolari condizioni di idoneità all'esercizio di una determinata attività, ma che è soltanto un accertamento negativo dell'inesistenza di cause ostative al rilascio, solo in questi casi, cioè, che sono espressamente previsti dalla legge, può essere negato il nulla osta previsto dalla legge. E aggiungiamo in questo nostro emendamento — e riteniamo in questo di essere sulla scia della stessa ispirazione del disegno di legge governativo — che questi provvedimenti debbono essere motivati, ma non con una motivazione qualsiasi o con una motivazione apparente o con quella che dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, così spesso richiamata dall'onorevole relatore, viene chiamata solamente una parvenza di motivazione, cioè un succedersi di frasi più o meno accortamente congegnate, ma sotto le quali non c'è nulla: noi chiediamo che questo provvedimento debba essere motivato attraverso la specificazione dei fatti giustificativi del divieto, cioè di quei fatti che dalla legge sono preveduti come ostativi alla concessione del nulla osta.

Riteniamo che questo articolo, che non ci sembra sia contrario anche agli stessi principi del disegno di legge governativo, possa trovare accoglimento, in quanto non ha in sé nulla di rivoluzionario e nulla che sia contrario ai motivi ispiratori dello stesso disegno di legge governativo.

G I A N Q U I N T O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G I A N Q U I N T O . Giustamente il collega Kuntze ha detto che questo emendamento di rivoluzionario non ha nulla. Personalmente vorrei aggiungere che lo emendamento anzi risponde ad un principio ispiratore di un precedente disegno di legge d'iniziativa governativa, di cui firmatario era anche l'onorevole Taviani. Alludo al più volte richiamato disegno di legge presentato alla Camera dei deputati dall'allora ministro dell'interno onorevole Scel-

ba, di concerto con il Ministro del tesoro, che era l'onorevole Taviani.

Questo disegno di legge si ispirava al principio tradotto poi in norma giuridica nel nostro emendamento. Chi intende esercitare una certa attività ha l'obbligo di denunciarla preventivamente alla questura. Il questore, entro un determinato limite di tempo, può vietare questa attività di modo che, trascorso il termine previsto dalla legge senza che il questore abbia vietato l'attività, questa si intende autorizzata. Si introduce quindi sotto questo profilo, senatore Ajroldi, non più l'istituto del silenzio-rifiuto, ma quello del silenzio-consenso.

Che cosa diciamo noi con l'emendamento proposto? Diciamo che colui che intende esercitare una determinata attività, condizionata dall'inesistenza di cause ostative, deve farne preventiva denuncia al questore, allegando il certificato dal quale risulti che non esiste causa ostativa prevista dalla legge. Entro 15 giorni il questore deve rilasciare l'autorizzazione oppure deve vietarla con provvedimento motivato. Se trascorrono i quindici giorni senza che sia intervenuto il divieto, si intende che il cittadino ha diritto di esercitare l'attività richiesta.

Non so quale argomento in contrario possiate opporci, posto che vi abbiamo dato la prova non soltanto che l'emendamento è ispirato ad un precedente progetto del Governo, ma che il progetto stesso portava la firma autorevole dell'attuale Ministro dell'interno. Ora io spero che l'onorevole Taviani non voglia sconfessare se stesso e che apra un colloquio con noi su questo argomento. Libero il senatore Ajroldi di dire di no, ma non credo che la stessa libertà si possa accordare al Ministro dell'interno, perchè non penso che, come Ministro dell'interno, possa sconfessare ciò che egli aveva autorizzato come Ministro del tesoro. Se vuole, onorevole Taviani, le do il testo.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.*
È inutile, lo conosco bene.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

A J R O L D I , *relatore*. Onorevole Presidente, il relatore ritiene che tutta la prima parte dell'articolo 10-*bis*, fino alle parole: « Il questore deve rilasciare il nulla-osta entro 15 giorni dalla comunicazione... » ed anche la seconda parte, siano precluse per il fatto che sono stati respinti gli emendamenti dell'articolo 7-*bis* e gli emendamenti presentati all'articolo 8. Questo articolo 10-*bis*, infatti, non è altro che la riproduzione quasi letterale dell'articolo 28 del disegno di legge n. 566, che presuppone quell'ordinamento delle autorizzazioni di polizia che non è stato recepito dal disegno di legge governativo.

Se noi approvassimo questo emendamento verrebbe meno l'ultimo comma dell'articolo 11, che concerne le autorizzazioni di polizia e la possibilità, da parte delle autorità, di negarle. D'altra parte riteniamo che una norma imperativa di negare sia eccessivamente rigorosa nei confronti dei cittadini e che sia invece preferibile quella contenuta nell'articolo 11, ultima parte, che è facoltativa e che va applicata, naturalmente, in relazione alla gravità del caso.

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro ad esprimere l'avviso del Governo.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno*. Ha già risposto l'onorevole relatore; io rispondo solo per la questione per cui mi ha tirato in causa, per così dire, a titolo personale il senatore Gianquinto. Vorrei dire al senatore Gianquinto che fino a questo momento egli si è rinnovato in una opposizione molto giuridica, sempre concettuale, ma in questo momento non ha saputo resistere alla tentazione del gioco polemico. Scusi, ma questo disegno di legge che lei mi ha citato è un disegno di legge di delega al Governo, nel quale è detto: « Il Governo della Repubblica è delegato... ». Lei vuol dare una delega per fare una nuova legge? L'accettiamo subito!

G I A N Q U I N T O . Ma sono i principi direttivi...

T A V I A N I , *Ministro dell'interno*. Ma quali principi direttivi? Non diciamo

queste cose! In un comizio possiamo farlo, ma qui in Senato no! Su quel provvedimento si diceva: « Sostituzione al sistema dell'autorizzazione con un sistema... nei casi in cui il sistema dell'autorizzazione non sia assolutamente richiesto da esigenze di sicurezza e di ordine pubblico. Nei residui altri casi di autorizzazione e limitazione dei poteri discrezionali, vi è l'obbligo della motivazione... ». Cioè delega al Governo di scegliere...

G I A N Q U I N T O . Ma lei ha saltato la parte interessante!

T A V I A N I , *Ministro dell'interno*. No, ho saltato le righe interne del comma. Qui diceva: « Sostituzione al sistema dell'autorizzazione con un sistema di obbligo di denuncia preventiva... » e proseguiva: « Negli altri casi di autorizzazione... ». Cioè lasciava al Governo la facoltà di scegliere quando l'autorizzazione era necessaria e quando non lo era. Se lei mi vuole lasciare questa facoltà, io l'accetto; o anzi non l'accetto, perchè al punto in cui noi siamo preferisco che passi la legge in esame.

G I A N Q U I N T O . « Nei casi residui » significa che la regola è quella della denuncia preventiva, l'eccezione è quella dell'autorizzazione...

T A V I A N I , *Ministro dell'interno*. Questo lo dice lei, l'espressione « residui » non significa l'eccezione.

P R E S I D E N T E . Senatore Gianquinto, mantiene l'emendamento?

G I A N Q U I N T O . Lo mantengo, signor Presidente.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'articolo 10-*bis*, presentato dai senatori Aimoni, Gullo, Fabiani ed altri, non accettato nè dalla Commissione nè dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvato.

Si dia lettura dell'articolo 11.

Z A N N I N I , Segretario:

Art. 11.

Il primo e il secondo comma dell'articolo 11 del testo unico predetto sono sostituiti dai seguenti:

« Salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi, le autorizzazioni di polizia debbono essere negate:

1) a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non ha ottenuto la riabilitazione;

2) a chi è sottoposto alla sorveglianza speciale o a misure di sicurezza personale ovvero è stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza.

Le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a un anno per delitto non colposo e non abbia ottenuto la riabilitazione o a chi non risulta, per la non buona condotta tenuta, idoneo all'esercizio dell'attività da autorizzare ».

P R E S I D E N T E . Su questo articolo da parte dei senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramigna e D'Angelosante è stato presentato un emendamento aggiuntivo. Se ne dia lettura.

Z A N N I N I , Segretario:

Al primo capoverso, dopo le parole: « nei singoli casi », *inserire le altre:* « il nulla osta e ».

P R E S I D E N T E . Avverto che questo emendamento è precluso.

Da parte degli stessi senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramigna e D'Angelosante è stato presentato un emendamento soppressivo. Se ne dia lettura.

Z A N N I N I , Segretario:

Al secondo capoverso, sopprimere le parole: « o a chi non risulta, per la non buona condotta tenuta, idoneo all'esercizio della attività da autorizzare ».

P R E S I D E N T E . Il senatore Kuntze ha facoltà di illustrare questo emendamento.

K U N T Z E . Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi abbiamo con questo emendamento ritenuto di dover sopprimere il richiamo ad un apprezzamento di carattere negativo circa la condotta del cittadino, dal cui accertamento dovrebbe desumersi una inidoneità all'esercizio dell'attività da autorizzare. Mi riferisco alla non buona condotta, cioè a qualche cosa che è diverso dalla cattiva condotta, qualche cosa che non è buona, ma non è nemmeno cattiva nel comportamento del cittadino, il cui accertamento dovrebbe influire, e non si dice e non si vede in che modo (né in alcun modo è illustrato nella relazione o nel documento del Governo), portando a un giudizio di idoneità o di inidoneità del cittadino, in relazione all'esercizio di quella determinata attività.

Questo, quando, onorevoli colleghi, nello stesso articolo 11 è detto che le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore all'anno, per delitti non colposi, e non abbia ottenuto la riabilitazione; sicchè, se noi ci trovassimo in presenza di un cittadino riabilitato, anche se avesse riportato delle condanne, è chiaro che questo articolo, con questo potere discrezionale lasciato all'autorità di pubblica sicurezza, non potrebbe giocare. Infatti, dopo una « o » disgiuntiva si dice: a chi non risulta per la non buona condotta tenuta... con quel che segue, e che io osservavo prima. Che cosa significa questo? Può anche arriversi all'interpretazione, onorevoli colleghi, che anche il riabilitato, per il quale la buona condotta è in *re ipsa*, cioè nell'accertamento circondato di garanzie giurisdizionali (perchè l'accertamento della riabilitazione è fatto dalla cor-

te d'appello, quindi attraverso una serie di garanzie giurisdizionali), anche il riabilitato, a giudizio del questore, se non abbia la buona condotta e vi sia l'accertamento non di una cattiva condotta ma di una non buona condotta (a parte il fatto che sembra una terminologia non troppo idonea da un punto di vista non soltanto di tecnica legislativa, ma anche lessicale), ricadrebbe nella possibilità di ogni arbitrio e di ogni ingiusta discriminazione. In virtù di quali criteri? In base a che cosa? Ecco, onorevoli colleghi, questo io vorrei sapere anche per tranquillizzare la mia coscienza e quella dei colleghi del mio Gruppo. In base a quali criteri si accerterà questa non buona condotta? E chi farà questi accertamenti? L'appuntato di pubblica sicurezza, che poi nel rapportino ne riferirà al suo commissario, e il commissario al questore? E sulla base di quali elementi? Sarà un giudizio assiomatico: « non è di buona condotta », o si dovrà motivare questo diniego? Ecco che, onorevoli colleghi, sorgono qui, per me, dubbi e perplessità. Non basta, infatti, che vi sia un requisito di non buona condotta, ma è necessario che, attraverso questa non buona condotta, si accerti una inidoneità all'esercizio di quelle determinate attività. Io però non arrivo a comprendere come una condotta non buona o irregolare possa avere una certa influenza sulle capacità tecniche dell'individuo, in quanto l'esercizio di una determinata attività è una capacità tecnica che non ha niente a che vedere con quella che può essere una non buona condotta, magari di carattere morale. Si può non avere una buona condotta morale, ma si può avere una buona capacità tecnica, e viceversa.

Ora, non arrivo a scorgere, a vedere, non riesco a rendermi conto di come una buona condotta possa essere un elemento attraverso il quale si possa arrivare all'accertamento, vero o meno, di una capacità tecnica. Vorrei che mi si chiarisse questo punto perchè, se noi avessimo, dal relatore o dal Ministro, delle delucidazioni soddisfacenti e capaci di dimostrare che il nostro emendamento non ha ragione di essere (noi non stiamo qui per fare, come ho già detto nel-

la discussione generale, un'opposizione preconcetta), potremmo anche ritirare l'emendamento. Ma è necessario che voi ci forniate delle giustificazioni soddisfacenti, perchè io non riesco a comprendere, per quanto mi sia sforzato di interpretare questa norma dell'articolo 11, come, da un accertamento così vago, qual è quello della non buona condotta, da un apprezzamento del tutto soggettivo, affidato all'autorità di pubblica sicurezza (ma non certo al questore, che non va personalmente ad informarsi, ma, forse, al più umile dei suoi dipendenti, accertamento, compiuto nella maniera che tutti sappiamo), possa dipendere domani la sorte di un cittadino, per vedere se questo debba o no esercitare una attività, per la cui idoneità dovrebbe essere requisito particolare, anzi determinante, la buona o non buona condotta.

Ecco i motivi per cui noi siamo costretti a insistere su questo emendamento: non perchè vogliamo dare le autorizzazioni di polizia ai cattivi cittadini, ma per il fatto che non vogliamo che ai buoni cittadini, con motivi pretestuosi, possa essere negato lo esercizio di quei diritti che la legge e la Costituzione garantiscono.

M A R I S . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M A R I S . Signor Presidente, vorrei pregare l'onorevole relatore di un chiarimento, ai fini anche di orientarci nel nostro comportamento. Indubbiamente la formulazione — il relatore su questo punto concorderà con me — della legge, quando impone comportamenti o condizioni deve essere sempre una formulazione positiva. Sempre la legge sanziona, impone un comportamento e richiede l'adempimento di condizioni positive. È certo quindi che, correttamente, questa norma avrebbe dovuto suonare così: « Le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore ad un anno, per delitto non colposo e non abbia ottenuto la riabilitazione o a chi risulta — cioè un'evidenza posi-

tiva — per la cattiva condotta tenuta, idoneo all'esercizio dell'attività da autorizzare ». Questa sarebbe stata e dovrebbe essere, da un punto di vista tecnico e giuridico, la esatta formulazione. Noi invece vediamo che è stata posta in forma negativa, cioè « a chi non risulta, per la non buona condotta, idoneo ». Non posso pensare che il legislatore abbia operato una scelta di carattere puramente letterario, cioè che abbia preferito abbandonare la vecchia strada delle formulazioni positive per imboccare una strada tutta nuova, peraltro tortuosa, che abbia fatto soltanto una scelta che attiene allo stile delle leggi, uno « stil novo », non particolarmente « dolce » nel caso concreto. Vi deve essere una ragione: chiedo qual è, perchè se la ragione di questa formulazione negativa fosse data dall'intento di invertire l'onere della prova, ponendo sul cittadino che chiede l'autorizzazione l'onere di fornire la prova provata della sua buona condotta, o se questa formulazione volesse raggiungere il fine di mettere l'autorità di polizia nelle condizioni di negare l'autorizzazione, anche quando non risulta nè la cattiva nè la buona condotta positivamente, cioè nella ignoranza del comportamento dell'individuo, se questa norma volesse dare questo più ampio potere alla polizia, evidentemente non potremmo essere d'accordo. Ecco perchè prego il relatore di volermi dare qualche argomento per una migliore intelligenza del fine che la legge si propone.

G I A N Q U I N T O . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

G I A N Q U I N T O . Signor Presidente, vi è una contraddizione giuridica che vizia tutta la norma, la quale dispone che il questore potrebbe negare l'autorizzazione anche a colui che sia stato riabilitato (questo è certo). Ma a quali condizioni la riabilitazione viene accordata? Lo definisce l'articolo 179 del codice penale: « La riabilitazione è concessa al condannato che abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta ». Come è conciliabile, quindi, mi domando, sul piano giuridico...

A J R O L D I , *relatore*. C'è una « o »; « riabilitato o che, eccetera ». Quindi, il caso della riabilitazione e quello della non buona condotta non sono collegati, ma sono diversi e staccati, cioè un cittadino può anche non avere mai commesso reati, però, per la non buona condotta, eccetera.

G I A N Q U I N T O . Senatore Ajroldi, è vero o non è vero che, per l'ultima parte di questo articolo, si può intendere che il questore ha facoltà di negare la sua autorizzazione anche a colui che sia stato riabilitato? Se non può negarla, diciamolo chiaro, perchè la norma può essere interpretata anche in senso contrario. Parliamo con un po' di tranquillità; le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore ad un anno, per delitto non colposo, e non abbia ottenuto la riabilitazione, o a chi non risulta, per la non buona condotta tenuta, idoneo all'esercizio dell'attività da autorizzare. Io interpreto la norma appunto perchè c'è la « o », nel senso che il condannato, anche se abbia ottenuto la riabilitazione, può essere soggetto ad un diniego di autorizzazione da parte della polizia, nel qual caso vi è la contraddizione insanabile. Infatti, è riabilitato colui che ha dato prove effettive e costanti di buona condotta, e ciò viene accertato da una sentenza di merito della corte d'appello; non può, quindi, il questore, di fronte ad una sentenza che accerti che il condannato ha dato prove effettive e costanti di buona condotta, dire che costui, buona condotta, non ha tenuto.

Oppure, possiamo interpretare la norma nel senso che il divieto può essere dato a colui che non ha riportato la riabilitazione?

Io domando al relatore di maggioranza qual è il senso della norma, vorrei essere illuminato anzitutto su quello che è il contenuto della norma dal relatore e dal Ministro, perchè la cosa è talmente oscura che ognuno la può interpretare come vuole.

M O R V I D I . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

M O R V I D I . Non ripeterò gli argomenti che sono stati esposti dai senatori Kuntze, Maris e Gianquinto; però rilevo come in questa formulazione ci sia una specie di imbroglio lessicale e tecnico. Infatti, io capisco che si possa affermare che non si debba concedere un'autorizzazione di polizia ad uno che risulti tenere cattiva condotta; ma la cattiva condotta significa che questi non è meritevole di quell'autorizzazione di polizia. Quando, però, voi collegate alla « non buona condotta », che, come giustamente è stato rilevato, non significa cattiva condotta, un concetto tecnico quale quello di idoneità, evidentemente noi non ci comprendiamo più. « Non idoneità » vuol dire che uno non è capace di esercitare l'oggetto di quella determinata autorizzazione. Ora, evidentemente, se colui il quale chiede un'autorizzazione era stato in precedenza condannato e poi ha ottenuto la riabilitazione, non prima di cinque anni, per questi cinque anni non ha potuto esercitare nessuna autorizzazione, in quanto non gli veniva concessa.

Allora non c'è la possibilità di vedere se la sua attività era tale da renderlo idoneo ad esercitare l'oggetto dell'autorizzazione che oggi richiede; ecco la contaminazione tra elementi diversi.

Una è la questione morale, che può rendere immeritevole; altra è la questione tecnica, sulla quale, chi giudica? Giustamente il senatore Maris osservava, poco fa, che la non cattiva condotta non può essere elemento per stabilire la inidoneità ad ottenere una determinata autorizzazione. Giusto, ma nemmeno la cattiva condotta è elemento per stabilire la non idoneità. La cattiva condotta è solo elemento per stabilire il non merito della autorizzazione. La inidoneità come viene stabilita?

Se il questore avesse esercitato, di fatto, l'oggetto di quella che è l'autorizzazione che deve concedere, si potrebbe presumere che egli sia così pratico da poter valutare e decidere: il questore ha esercitato, per esempio, una rivendita di vino, ha esercitato un qualche altro esercizio pubblico, quindi è capace di stabilire quali sono i mezzi che si debbono impiegare

per condurre un esercizio pubblico del genere. Ma il questore evidentemente non ha fatto e non potrà mai fare questo. Allora, quali elementi ha per giudicare l'idoneità o meno della persona che richiede l'autorizzazione?

Anche per questa ragione, onorevoli colleghi, a me sembra che l'emendamento proposto da noi debba essere accolto.

P E T R O N E . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

P E T R O N E . Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, su questo articolo io ho già fatto dei rilievi in sede di discussione generale, rilievi che non hanno avuto l'onore di una risposta, nè da parte del relatore, nè da parte dell'onorevole Ministro. A prescindere da tutte le questioni di ordine giuridico, noi non possiamo dimenticare che, come Senato della Repubblica, siamo anzitutto un'Assemblea politica, e quindi il problema riveste carattere primariamente politico. Ci rendiamo conto che, quando, attraverso il coordinamento, l'ingranaggio delle disposizioni degli articoli 9, 10 e 11, si vogliono mantenere in piedi certi illimitati poteri discrezionali di controllo, di intromissione dell'autorità di pubblica sicurezza, si vuole esercitare un effettivo potere di limitazione dei diritti di libertà dei cittadini, per esigenze di ordine politico. A questo punto abbiamo il diritto di sapere — e il relatore e soprattutto il Governo ce lo dovrebbero dire — che cosa significa buona condotta.

Il vecchio testo unico affermava che il cittadino che chiedeva un'autorizzazione doveva provare di avere il requisito della buona condotta. Adesso viene tolto al cittadino l'onere di questa prova...

A J R O L D I , *relatore*. La ringrazio di averlo detto, perchè questo è il punto essenziale.

P E T R O N E . Onorevole relatore, l'avevo già detto in sede di discussione generale. Come dicevo, quest'onere è stato

tolto, però rimane il fatto che deve risultare che il cittadino tiene una buona condotta. Ora, con quale sistema, con quali mezzi, con quali strumenti si accerterà l'esistenza della buona condotta? Possiamo intuirlo facilmente. Sarà un accertamento basato sulle voci confidenziali: noi che esercitiamo certe attività professionali sappiamo bene qual è l'ambiente dei confidenti della questura. Quindi le indagini per accertare il requisito della buona condotta si faranno in una ben determinata maniera.

Ma, a prescindere da ciò, io vorrei sapere dal Governo, come ho detto, qual è il contenuto che si dà alla buona condotta. Quando parliamo di buona condotta, ci riferiamo alla buona condotta morale e civile o anche a quella politica? Il problema è tutto qui. Non possiamo ignorare i risultati di certe informazioni richieste agli organi di polizia per pubblici concorsi, per promozioni, per l'ammissione ai corsi di allievi ufficiali, anche per il rilascio di porto d'armi per uso di caccia: è una persona seria, dedicata al lavoro, perbene, però non ha il requisito della buona condotta perchè è comunista, oppure socialista (adesso non si dice più « perchè è socialista » perchè il Partito socialista è diventato un partito governativo). Ebbene, io desidero sapere se l'appartenenza a un partito politico rappresenta un motivo discriminante; e lo si deve dire con molta franchezza. Se la legge avesse parlato di buona condotta morale e civile non avrebbe suscitato in me preoccupazioni, ma poichè parla di buona condotta puramente e semplicemente, ho il diritto di chiedere al Governo un chiarimento preciso e tassativo in questo campo, e desidero sapere se si intende dichiarare qui che l'appartenenza ad un determinato partito politico, che vive nella legalità nel nostro Paese e concorre a costruire questa nostra Repubblica democratica, debba continuare per l'avvenire, come è avvenuto per il passato, a costituire motivo di discriminazione politica, attraverso gli strumenti degli organi politici.

Per questo ho preso la parola, e credo di avere diritto ad una risposta.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

A J R O L D I , relatore. Ringrazio il senatore Petrone, perchè finalmente ha posto la questione nei suoi termini esatti. La differenza fra l'articolo 11 del testo unico del 1931 e l'ultimo capoverso dell'articolo 11 del testo governativo in esame sta in questo: che col testo del 1931, per ottenere la autorizzazione di polizia, oltre a non essere stati condannati, eccetera, occorreva provare la propria buona condotta (è detto che l'autorizzazione è negata a chi non può provare la sua buona condotta; quindi è il petente che deve farsi carico di dimostrare la sua buona condotta); mentre nel testo governativo attuale la situazione è esattamente capovolta; cioè la buona condotta si presume.

Non solo si presume la buona condotta, ma si presume anche non conferente, la buona condotta, quando non sia posta in relazione alla idoneità ad esercitare un'attività soggetta ad autorizzazione. Visto che mi si chiedono esempi, citerò questo: una persona notoriamente dedicata al bere, in modo eccessivo e tale da tenere un comportamento equivalente a « non buona condotta », è persona alla quale, con probabilità e con quel senso di discrezionalità che è anche senso di responsabilità, il questore negherà l'autorizzazione di polizia.

Quindi non vi è più la presunzione, esistente nel testo del 1931, che tutti i cittadini richiedenti l'autorizzazione fossero persone di mala condotta soltanto perchè non potevano provare la loro buona condotta. Vi è la necessità che esista una prova della mala condotta, e bisogna che essa sia in relazione all'idoneità ad esercitare l'attività da autorizzare.

Per quanto riguarda i riabilitati, senatore Gianquinto, mi pare di averle già risposto: è chiaro che le due ipotesi sono staccate. Lei mi dice che può darsi che un riabilitato si presenti e il questore gli neghi l'autorizzazione. Ma il riabilitato, ai sensi dell'articolo 179 del codice penale, ha già dato prova della sua buona condotta,

e quindi non soltanto si trova in una posizione migliore del cittadino normale che non ha più l'obbligo di provare la buona condotta, ma vorrei vedere quale questore, di fronte ad una riabilitazione, potrebbe negare l'esistenza del requisito della buona condotta, quando esso fosse provato attraverso una sentenza resa a' sensi dell'articolo 179 del codice penale!

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro dell'interno ad esprimere l'avviso del Governo.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.* L'appartenenza ad un partito politico non riguarda affatto il problema della buona condotta: non lo è stato per il passato e non lo sarà neppure in avvenire.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento soppressivo proposto dai senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvato.

Da parte dei senatori Palumbo e Trimarchi è stato presentato un emendamento sostitutivo. Se ne dia lettura.

N E N N I G I U L I A N A , *Segretario:*

Al secondo capoverso, sostituire le parole da: « a chi non risulta, », sino alla fine, con le altre: « a chi non è incorso nella revoca di precedenti autorizzazioni per la medesima attività ».

P R E S I D E N T E . Il senatore Veronesi ha chiesto di illustrare questo emendamento. Ne ha facoltà.

V E R O N E S I . Noi non riteniamo che l'emendamento sia precluso, e precisiamo che nella stampa dell'emendamento si è incorso in un errore. Infatti invece delle parole: « a chi non è incorso », noi abbiamo proposto le parole: « a chi è incorso ».

Riteniamo che la formulazione: « per la non buona condotta tenuta, idoneo all'esercizio dell'attività da autorizzare » sia una dizione troppo generica, con concessioni di poteri discrezionali troppo vasti. Siccome la

autorità di pubblica sicurezza ha la possibilità di revocare le autorizzazioni, noi riteniamo che questa ipotesi si debba applicare a coloro che per loro colpa sono incorsi in sanzione precedente di revoca di autorizzazioni.

V A L L A U R I . E ai nuovi?

V E R O N E S I . Ai nuovi, le concessioni possono essere date se e in quanto abbiano i particolari requisiti richiesti. In sostanza, le parole dell'ultimo capoverso « Le autorizzazioni di polizia possono essere negate » costituiscono un'ipotesi di diniego, e noi riteniamo che questo diniego debba essere applicato solamente a coloro che sono incorsi nella revoca di precedenti autorizzazioni. Per il resto, l'autorità di pubblica sicurezza osserverà se ricorrono gli estremi voluti dalla legge.

K U N T Z E . Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

K U N T Z E . Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi non possiamo consentire all'emendamento proposto dai colleghi liberali, perchè esso ci sembra non solo più restrittivo del testo del disegno di legge governativo, ma, sotto un certo profilo, ci sembra una condizione ostativa di una gravità eccezionale.

Anche il cittadino che abbia subito la revoca di una precedente autorizzazione per una violazione di legge (infatti, solo in questo caso è consentita la revoca) potrebbe aver riacquistato, dopo la revoca, quelle qualità, quella idoneità, attraverso un accertamento di buona condotta; per cui non si spiegherebbe la negazione della nuova autorizzazione, soprattutto se si tiene presente che con l'accertamento positivo (o negativo, come vuol dirsi) di una buona condotta, o con l'accertamento negativo di una non buona condotta la Pubblica amministrazione viene ad essere garantita dal rilascio di licenze di autorizzazioni che non avrebbero più nel fatto precedente, remoto, di una revoca, una condizione ostativa, la quale sarebbe superata da tutto il compor-

tamento successivo del cittadino che viene nuovamente a richiedere l'autorizzazione.

Per queste ragioni noi non possiamo dare il nostro consenso all'emendamento proposto dai colleghi liberali.

P R E S I D E N T E . Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

A J R O L D I , relatore. La Commissione è contraria, perchè questo emendamento limita l'ipotesi ad una unica casistica e poi viene ad eliminare completamente il potere discrezionale, sia pure limitato, della polizia, in ordine ai casi di conclamata cattiva condotta.

P R E S I D E N T E . Invito l'onorevole Ministro dell'interno ad esprimere l'avviso del Governo.

T A V I A N I , Ministro dell'interno. Il Governo è concorde con il relatore.

P R E S I D E N T E . I proponenti mantengono l'emendamento?

V E R O N E S I . Lo manteniamo, signor Presidente.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dai senatori Palumbo e Trimarchi. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

Non è approvato.

Sempre sull'articolo 11 è stato presentato un emendamento da parte dei senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramegna e D'Angelosante. Se ne dia lettura.

N E N N I G I U L I A N A , Segretario:

Aggiungere, in fine, il seguente comma:

« Il terzo comma dell'articolo 11 del testo unico predetto è sostituito dal seguente:

” Il nulla osta o le autorizzazioni devono essere revocate quando sopraggiungano o vengano a risultare cause ostative ” ».

P R E S I D E N T E . Avverto che questo emendamento è precluso.

Metto pertanto ai voti l'articolo 11. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

È approvato.

I senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramegna e D'Angelosante hanno proposto un articolo 11-*bis*. Se ne dia lettura.

N E N N I G I U L I A N A , Segretario:

Art. 11-bis.

L'articolo 12, primo comma, del testo unico predetto è soppresso.

P R E S I D E N T E . Il senatore Morvidi ha facoltà di illustrare questo emendamento.

M O R V I D I . La disposizione della quale noi abbiamo chiesto la soppressione dice: « Le persone che hanno l'obbligo di provvedere all'istruzione elementare dei fanciulli ai termini delle leggi vigenti, non possono ottenere autorizzazione di polizia se non dimostrano di aver ottemperato all'obbligo predetto ». Ora, qualcuno potrà osservare che noi interveniamo in tale questione quasi dimenticando l'obbligo sociale di favorire l'istruzione e l'educazione dei cittadini. Ma l'intervento nostro è determinato da più ragioni.

Anzitutto, come poi dimostrerò, questa disposizione è una specie di *bis in idem*; ma poi veramente non è una cosa seria. E allora, poichè non è una cosa seria, perchè dobbiamo fare dell'accademia?

Ed ecco perchè non è una cosa seria. La questione è stata congegnata in modo da farmi ricordare, e scusate se prendo un pochino la questione apparentemente alla leggera — ma non a caso ho premesso che non è una cosa seria — alcuni versi di Pasarella in « La scoperta dell'America », quando dice: « da noi ... le carte, er sinnaco, er curato, er matrimonnio l'hanno congegnato che quanno lo vôi fa' mette paura ».

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.*
Guardi, senatore Morvidi, che io sono d'accordo.

M O R V I D I . È d'accordo con Pascarella o con l'emendamento?

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.*
Con Pascarella e con l'emendamento.

M O R V I D I . Allora va bene... (*Commenti e ilarità dall'estrema sinistra*). Ma siccome il Ministro si è espresso in un modo che non si capiva bene se era d'accordo con Pascarella o con l'emendamento, nel dubbio, sarebbe meglio ...

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.*
Accetto l'emendamento, senza dubbio, senatore Morvidi.

P R E S I D E N T E . Senatore Morvidi, il Ministro ha detto che non è d'accordo con Pascarella ma che è d'accordo con lei.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.*
Sono d'accordo con Pascarella e sono d'accordo con l'emendamento: accetto l'emendamento.

P R E S I D E N T E . Allora, senatore Morvidi, lei può essere soddisfatto. Invito la Commissione ad esprimere il suo avviso sull'emendamento in esame.

A J R O L D I , *relatore.* Onorevole Presidente, si tratta di una disposizione che effettivamente non riguarda la polizia. Così come abbiamo fatto per i diritti d'autore, anche tale disposizione va regolata da leggi speciali. La Commissione, pertanto, è d'accordo per l'approvazione dell'emendamento.

P R E S I D E N T E . L'onorevole Ministro dell'interno ha già dichiarato di accettare l'emendamento.

Metto ai voti l'articolo 11-bis presentato dai senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Morvidi ed altri, accettato dalla Commissione e dal Governo. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

È approvato.

Si dia lettura dell'articolo 12.

Z A N N I N I , *Segretario:*

Art. 12.

L'articolo 13 del testo unico predetto è sostituito dal seguente:

« Quando la legge non disponga altrimenti, le autorizzazioni di polizia hanno la durata di un anno, computato secondo il calendario comune, con decorrenza dal giorno del rilascio.

Il giorno della decorrenza non è computato nel termine.

La validità delle autorizzazioni di polizia s'intende automaticamente rinnovata, di volta in volta, mediante l'adempimento da parte dei titolari — nei termini prescritti — degli oneri fiscali o di altra natura stabiliti dalla legge per i singoli casi.

Il rinnovo automatico è, tuttavia, escluso per le autorizzazioni relative alla fabbricazione, deposito, detenzione, trasporto, commercio e porto di armi, di prodotti esplodenti nonchè il rinnovo dei decreti di attribuzione della qualifica di guardia particolare giurata ».

P R E S I D E N T E . Sull'articolo 12 non sono stati presentati emendamenti. Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

È approvato.

I senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramegna e D'Angelo-sante hanno presentato un emendamento tendente ad inserire, dopo l'articolo 12, un articolo 12-bis. Se ne dia lettura.

N E N N I G I U L I A N A , *Segretario:*

Art. 12-bis.

L'articolo 14 del testo unico predetto è sostituito dal seguente:

« Sono autorizzazioni di polizia le licenze, le iscrizioni in appositi registri e le approvazioni ».

P R E S I D E N T E . Il senatore Morvidi ha facoltà di illustrare questo emendamento.

M O R V I D I . Spero di sentir dire anche questa volta che il Ministro è perfettamente d'accordo con me. Qui, purtroppo, non saprei citare a questo proposito Pascarella od altri!

Voce dal centro. Questa è una cosa seria!

M O R V I D I . Giusto, questa è una cosa seria, non è una cosa non seria come per l'articolo precedente. L'articolo 14 del testo unico (e scusate se mi permetto di leggerlo, ma credo che non tutti l'abbiano a disposizione; in ogni modo per quelli che sanno tutto chiedo scusa, ma per me che non posso dire niente se non ho il testo davanti, non debbo chiedere scusa) recita: « Sono autorizzazioni di polizia le licenze, le iscrizioni in appositi registri, le approvazioni... le dichiarazioni di locali di meretricio » (che non c'entrano più) e simili atti di polizia ».

Ora, questi simili atti di polizia a cosa si riferiscono? Non si possono riferire alle dichiarazioni di locali di meretricio, perchè tali locali dovrebbero essere spariti, anche se ci sono, per esempio, le case di appuntamento, in cui si radunano le belle bambine a disposizione di tanta gente; non sono locali di meretricio, però possono avere un qualcosa di simile a tali locali.

Comunque c'è una larghezza che proviene dal concetto di similitudine. Atti di polizia « simili »: simili a che cosa? Alle autorizzazioni di polizia? Ma se sono autorizzazioni di polizia, che cosa c'è di simile alle autorizzazioni di polizia? Devono essere autorizzazioni di polizia e basta. Le licenze: a che cosa sono simili le licenze? Se sono licenze, sono tali e basta. E le iscrizioni in appositi registri a che cosa sono simili? O sono iscrizioni in appositi registri o non lo sono. E le approvazioni cosa sono? C'è forse qualcosa di simile alle approvazioni? Forse perchè qualche volta il questore invece di dire « approvo » fa un cenno di approvazione con la testa, come Giove quando scatena i fulmini dal cielo?

Non so veramente quali possano essere queste cose « simili » a tutte le indicazioni stabilite nell'articolo stesso. Per queste ragioni, per desiderio di precisione e per desiderio di salvaguardare la libertà di tutti noi, in quanto la legge è appunto limitazione della libertà, ma non conferimento a qualche organo di stabilire quello che ad esso piaccia di più, noi riteniamo che sia necessario e doveroso sopprimere quest'ultima parte: « e simili atti di polizia », perchè essa non dice niente e contemporaneamente dice troppo, lasciando a disposizione del questore la facoltà di stabilire o non stabilire autorizzazioni.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.* Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.* È una questione tecnica sulla quale bisogna mettersi d'accordo. Sono autorizzazioni di polizia le licenze — su questo non c'è dubbio — le iscrizioni in apposito registro, le approvazioni — anche su questo non c'è dubbio — le dichiarazioni di locali di meretricio — questo è già stato eliminato precedentemente — e poi c'è questa dizione: « e simili atti di polizia ». Bisognerebbe aggiungere, se si toglie « e simili atti di polizia », le dichiarazioni.

M O R V I D I . Ma la dichiarazione potrebbe essere questa, che non è poi una vera e propria autorizzazione, è la ricezione...

T A V I A N I , *Ministro dell'interno.* Di fatto le devo dire questo, senatore Morvidi, nell'Amministrazione, adesso, con il decentramento che si è fatto, questo tipo di dichiarazione è considerato autorizzazione. Quindi, si dovrebbe dire soltanto: « le dichiarazioni », invece di dire: « simili atti di polizia », però non so se sia giuridicamente esatto. Se vogliamo invece fare una cosa più seria potremmo passare ora ad altri articoli e rinviare questo punto ad un comitato tecnico, cui potrebbero partecipare il relatore e anche il senatore Morvidi, per vedere

di chiarire l'aspetto giuridico, tecnico, poichè la dizione: « le dichiarazioni » punto e basta, mi sembra un po' poco. Cerchiamo di trovare una soluzione. Per ora non le posso rispondere perchè ho anch'io dei dubbi in proposito. Quindi proporrei di rinviare all'inizio della seduta pomeridiana la discussione di questo punto.

P R E S I D E N T E . L'articolo 12-bis proposto dal senatore Aimoni e da altri senatori è accantonato.

Avverto che l'articolo aggiuntivo 11-bis precedentemente approvato e gli altri emendamenti approvati, tendenti alla soppressione di articoli del testo unico della legge di pubblica sicurezza, saranno ricondotti, in sede di coordinamento, per ragioni di ordine sistematico, all'articolo 1 del disegno di legge in esame.

Si dia lettura dell'articolo 13.

Z A N N I N I , Segretario:

Art. 13.

L'articolo 15 del testo unico predetto è sostituito dal seguente:

« L'autorità di pubblica sicurezza, per finalità rientranti nell'adempimento dei suoi compiti, ha facoltà di invitare chiunque, con avviso adeguatamente motivato e tempestivamente notificato, a comparire davanti ad essa entro un termine stabilito.

La trasgressione senza giustificato motivo all'invito notificato nei termini e nei modi di cui al comma precedente è punita con la ammenda da lire ventimila a ottantamila.

In casi eccezionali di necessità e urgenza, l'autorità di pubblica sicurezza può disporre l'accompagnamento, per mezzo della forza pubblica, della persona invitata per due volte a comparire e non presentatasi nel termine prescritto senza giustificato motivo ».

P R E S I D E N T E . Poichè su questo articolo non sono stati presentati emendamenti e nessuno domanda di parlare, lo

metto ai voti. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

E approvato.

Da parte dei senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramegna e D'Angelosante è stato presentato un articolo aggiuntivo. Se ne dia lettura.

Z A N N I N I , Segretario:

Dopo l'articolo 13, inserire il seguente:

Art. 13-bis.

« L'articolo 16 del testo unico predetto è sostituito dal seguente:

” Gli ufficiali e gli agenti di pubblica sicurezza durante le ore di apertura possono accedere nei locali destinati all'esercizio di una attività soggetta al nulla osta o a licenza di pubblica sicurezza, negli esercizi pubblici e negli altri locali ove si esercitano attività soggette a prescrizioni di leggi o di regolamenti, per controllarne l'osservanza ”».

T A V I A N I , Ministro dell'interno. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

T A V I A N I , Ministro dell'interno. Il Governo accetta questo emendamento.

P R E S I D E N T E . Anche la Commissione è d'accordo?

A J R O L D I , relatore. La Commissione è d'accordo.

P R E S I D E N T E . Metto ai voti l'articolo 13-bis proposto dai senatori Aimoni, Gullo, ed altri. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

E approvato.

Passiamo all'articolo 14. Se ne dia lettura.

Z A N N I N I , *Segretario:*

Art. 14.

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

« I promotori di una riunione in luogo pubblico devono darne avviso almeno tre giorni prima al questore o al dirigente dell'ufficio distaccato di pubblica sicurezza.

Il termine predetto può, per ragioni di urgenza e a richiesta dei promotori, essere abbreviato.

Con provvedimento da notificare a chi ha dato il preavviso il questore o il dirigente dell'ufficio può, per motivi di sicurezza o di incolumità pubblica, che devono essere concretamente e specificamente indicati nel provvedimento, vietare la riunione. Per gli stessi motivi e in particolare per assicurare la libera disponibilità di vie o piazze pubbliche, in relazione alle esigenze della circolazione, ovvero per evitare gravi disturbi alle occupazioni e alla quiete dei cittadini, può inoltre prescrivere modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento della riunione.

Il divieto o le modalità di svolgimento devono essere notificati ai promotori almeno 24 ore prima della riunione, salvo che le ragioni che determinano il provvedimento si manifestino dopo tale termine.

Se la riunione ha luogo senza preavviso o nonostante il divieto o se non sono osservate le prescritte modalità di svolgimento è in facoltà del dirigente del servizio di ordine pubblico di disporre lo scioglimento.

Coloro che promuovono, organizzano o dirigono riunioni le quali abbiano luogo senza il preavviso sono puniti con l'arresto fino a un anno o con l'ammenda da lire 40.000 a 160.000. Qualora la riunione si tenga nonostante il divieto o senza l'osservanza delle prescrizioni stabilite le sanzioni predette sono applicate congiuntamente. Con le stesse pene sono puniti coloro che nelle predette riunioni prendono la parola.

Non è punibile chi, prima dell'ingiunzione dell'autorità o per obbedire ad essa, si ritira dalla riunione.

Le disposizioni di questo articolo non si applicano alle riunioni elettorali ».

P R E S I D E N T E . Da parte dei senatori Aimoni, Gullo, Fabiani, Kuntze, Caruso, Rendina, Petrone, Maris, Gianquinto, Morvidi, Secchia, Gramegna e D'Angelosante è stato presentato un emendamento tendente a sostituire l'articolo 14 con più articoli. Se ne dia lettura.

Z A N N I N I , *Segretario:*

Sostituire l'articolo con i seguenti:

Art. 14.

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

« I promotori di una riunione in luogo pubblico devono darne avviso, salvo che si tratti di una riunione elettorale, almeno 72 ore prima all'Autorità locale di pubblica sicurezza o al Questore.

La riunione può essere vietata soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica. Il divieto deve essere motivato e contenere, a pena di nullità, la specificazione dei fatti che costituiscono un effettivo attuale pericolo per la sicurezza o la incolumità pubblica, nonché le ragioni per le quali la predetta situazione di pericolo non possa essere rimossa, al fine di garantire ai cittadini l'effettivo esercizio del diritto di riunione.

Il divieto deve essere comunicato con atto scritto entro le 24 ore dal preavviso, almeno ad uno dei promotori della riunione. Il divieto comunicato oltre il predetto termine è considerato inesistente ad ogni effetto. Contro il divieto dell'Autorità di pubblica sicurezza è ammesso ricorso al Tribunale competente per territorio che, uditi i ricorrenti, decide di urgenza e comunque non oltre le 24 ore in camera di Consiglio.

Il provvedimento del Tribunale non è soggetto a gravame ».

Art. 14-bis.

Quando la riunione in luogo pubblico è promossa a causa di situazioni o di eventi che hanno immediata ripercussione nella pubblica opinione, il preavviso è dato al-

meno 2 ore prima e deve indicare il fatto che determina l'urgenza.

In tal caso la riunione potrà essere vietata soltanto quando in essa insorgano gravi disordini che non possono essere altrimenti sedati e comportino un pericolo effettivo ed attuale per la sicurezza o la incolumità pubblica.

Art. 14-ter.

Per le riunioni in luogo pubblico comunque connesse con scioperi e agitazioni sindacali, si applicano le norme per le pubbliche riunioni nel tempo dei comizi elettorali.

Non possono essere vietati gli assembleamenti ed i cortei di lavoratori in sciopero o in agitazione sindacale, nè la propaganda collettiva o individuale dello sciopero o delle rivendicazioni dei lavoratori, nemmeno nelle adiacenze dei luoghi di lavoro.

Art. 14-quater.

Durante le riunioni è vietato ai funzionari e agli agenti di pubblica sicurezza interrompere gli oratori, salvo il caso previsto dall'articolo 414 del Codice penale.

Art. 14-quinquies.

I promotori di una riunione in luogo pubblico che ne omettano il preavviso sono puniti, se la riunione avvenga, con l'ammenda sino a lire 30.000.

La stessa pena si applica ai promotori di una riunione in luogo pubblico che sia stata vietata, sempre che la riunione avvenga, nonchè a coloro che nelle predette riunioni prendano la parola per pronunziarvi discorsi essendo a conoscenza dell'omesso preavviso o del divieto.

P R E S I D E N T E . Il senatore Rendina ha facoltà di illustrare questo emendamento.

*** R E N D I N A .** Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, questo articolo si colloca indubbiamente sullo stesso

piano dell'articolo 2 della legge. È uno di quegli articoli che certamente rappresentano dei punti nodali di questo nostro dibattito, di questa nostra discussione, di questo nostro esame, mi pare, molto approfonditi che stiamo conducendo di questa legge, tanto attesa nel Paese, intorno alla quale però già si creano molti silenzi. Bastava ascoltare i comunicati radio, consultare gli stessi resoconti parlamentari, le notizie stringate dei giornali che non hanno fatto altro che riprendere alcuni argomenti, o la maggioranza degli argomenti dell'onorevole Ministro, per stendere un generoso velo di silenzio su quelli cospicui, notevoli, importantissimi sostenuti dalla nostra parte, sui momenti importantissimi di questo disegno di legge.

Noi affermiamo che anche per la materia regolata da questo articolo 14 (sul quale, diciamo subito, annunziamo un ampio dibattito, perchè riteniamo che esso non può assolutamente passare nei termini nei quali è stato concepito) la legge rimane prigioniera di una certa mentalità e degli antichi schemi, contro ogni apparenza riformatrice e nonostante il dichiarato ed esaltato intendimento di voler fare con essa opera di adeguamento di un settore importante della nostra vita sociale alla nuova realtà politica del Paese. Diciamo subito che l'articolo 14 è veramente il banco di prova di questa volontà sul quale puntualmente si misura e si stabilisce, in un senso o nell'altro, la volontà del Governo e della maggioranza e che inutilmente ci si accusa di preconcetto, forse con il riposto intendimento di farci tacere o di indurci ad una moderazione nell'atteggiamento che andiamo assumendo di aperta, decisa contestazione di alcuni capisaldi, di alcuni principi che richiamano il passato, senza velo. Dicevo, inutilmente ci si accusa di preconcetto nei confronti della polizia, perchè tutti sanno che lungo vent'anni, quanti sono gli ultimi venti anni della nostra storia, non vi è stata una pacifica manifestazione anche di quelle sorrette da scopi e finalità elevatissimi, che non abbia visto la polizia scatenarsi contro inermi cittadini, caricarli brutalmente, segnarli talvolta, o il più delle volte, con le tracce della violenza più disumana,

come cittadini diventati di colpo nemici da odiare ed anche da annientare.

Io non credo, onorevole Ministro, che questi spettacoli ai quali purtroppo ci siamo, non per nostra volontà, abituati si verifichino, o almeno non con la stessa frequenza che da noi, negli altri Paesi che lei, ancora questa mattina, mi pare ha menzionato. Credo che da noi sono all'ordine del giorno con una puntualità, con una monotonia, con una mancanza di gusto, con una prevaricazione così gravi dei pubblici poteri per cui non è possibile assolutamente fare qualsiasi confronto con la situazione dell'ordine pubblico, con la situazione dei poteri della polizia di qualsiasi altro Paese.

Ho visto recentemente, trovandomi in una strada della nostra capitale, nel corso di una manifestazione per il Vietnam (una di quelle manifestazioni che indubbiamente non disonorano un popolo che protesta, non disonorano certamente nè gli organizzatori nè i partecipanti a questa manifestazione, una di quelle manifestazioni che indubbiamente esaltano i più alti sentimenti del cuore umano e della dignità umana) una giovinetta grondante di acqua, in pianto, con la schiena segnata da un colpo di catenella: l'ultima astuzia, l'ultimo rimedio, l'ultima nuova raffinata scoperta della polizia insieme a quella dell'abbandono della divisa per tali operazioni.

Onorevoli colleghi, noi poniamo questo interrogativo con assoluta imperiosità alle vostre coscienze di uomini liberi che non presumiamo diversi da noi, nè peggiori di noi; ma che potremmo anche presumere migliori di noi in un atto di assoluta modestia. Noi domandiamo alla vostra coscienza che tante volte proclama di rendere omaggio a principi di dignità, di libertà, di rispetto della personalità umana, noi domandiamo che cosa vi è di legittimo in questo comportamento; lo domandiamo alla saggezza giuridica del relatore al quale spetta il compito di rispondere anche sul terreno giuridico; lo domandiamo al pensiero politico del Ministro al quale compete il dovere, l'obbligo di trarre le somme da questo dibattito intorno al presente disegno di legge sul terreno squisitamente politico dello stato della nostra or-

ganizzazione politica attuale. Cosa vi è di legittimo in questo comportamento?

Si dice: l'ordine dell'autorità che va sempre rispettata. È in nome dell'ordine che si colpisce e si uccide finanche; la legalità formale è osservata, il prestigio e l'autorità della legge sono così ricomposti; ma a quale prezzo? A prezzo di un disordine più grave, di un'offesa e di una mortificazione più profonda della pubblica moralità, dei sentimenti comuni di dignità del cittadino; a prezzo di una perdita irreparabile proprio di quel prestigio dell'autorità che altro fondamento non può avere se non nella stima e nel rispetto liberamente accordati da tutti i cittadini.

Questa legge non può sfuggire ad un giudizio drastico che le pone una domanda ed una alternativa alle quali non si può assolutamente sottrarre.

Questa legge, onorevole Ministro, o è validamente ordinata a presidiare le libertà costituzionali e a rafforzarle o non ha scopo. Infatti non si può pensare che ci si troverà domani dinanzi a situazioni molto diverse da oggi; ma, viceversa, è da prevedere che, nella misura in cui i diritti di libertà costituzionali entrano ed entreranno nella vita e nel costume del popolo, il loro uso diventerà più frequente, ed inevitabilmente avrà estrinsecazioni esteriori in forma sempre più estesa e di massa.

Non vogliamo invalidare la funzione della polizia, come da qualche parte ci si dice. Allorquando si afferma che noi partiamo da una posizione preconcepita nei confronti della polizia e che, nel quadro di una siffatta impostazione, noi tendiamo a svuotarla di ogni contenuto e di ogni funzione ed, aggiungo, di ogni funzionalità in ogni campo, si dice una cosa che è lontana dai nostri intendimenti come la terra è lontana dal sole. Noi non intendiamo questo; noi vogliamo normalizzare, regolarizzare le funzioni della polizia; vogliamo modificarle in meglio e nell'interesse di tutta la collettività nazionale, di tutto il Paese, di voi democristiani, dei socialisti e di noi comunisti, perchè essa non sia uno strumento al servizio di una parte, nè tanto meno, al servizio di un potere politico, ma sia veramente la garanzia suprema delle

libertà dei cittadini, senza di che tali libertà non possono esistere.

Noi non abbiamo timore di fare certe affermazioni perchè non attendiamo nessun momento escatologico della nostra società, non ci aspettiamo nessuna catastrofe. La nostra posizione di comunisti è qualificata sul terreno politico, e non da adesso, come una forza democratica, che non ripudia il colloquio con le altre forze, che non disdegna l'incontro, come una forza che tende a trarre dall'unione, dallo scontro, dal confronto delle idee e dei programmi una risultante comune, un comune denominatore che possa tornare a vantaggio di tutto il Paese, che possa significare un passo in avanti, un progresso effettivo nella vita del Paese in tutti i settori, in quello politico, in quello economico, in quello sociale.

Si dice che noi vogliamo invalidare la polizia, e lo si dice allorquando noi ci indigniamo giustamente per le prevaricazioni, gli abusi, i soprusi, le violenze che si commettono nei confronti di cittadini, talvolta di parlamentari, di uomini che magari non sono stati nemmeno coinvolti in manifestazioni, di onesti passanti indifferenti e distaccati. Quando stigmatizziamo queste cose noi agiamo nell'interesse dell'ordine dello Stato poichè non vi è cosa peggiore e più dannosa per l'istituzione repubblicana, per l'ordine dello Stato che la perdita del prestigio, il calo progressivo, inesorabile, immanicabile del prestigio del pubblico potere. Spesso noi sentiamo questa mancanza di prestigio del pubblico potere rivolgersi anche contro di noi, contro le istituzioni parlamentari. Il giusto attacco che viene fatto alla pubblica sicurezza per le sue prevaricazioni comporta, come ho detto, un calo di prestigio della pubblica autorità per cui alla fine non restano immuni da attacchi nemmeno le istituzioni più nobili, nemmeno lo stesso Parlamento.

Ogni onesto cittadino può avere l'ostracismo, ogni onesto cittadino può essere condannato, può essere perseguitato quando non si stabiliscono dei principi di libertà che siano validi per tutti gli uomini indistintamente. Quando si fa distinzione tra la manifestazione di un settore politico e la manifestazione di un altro settore politico dal

punto di vista dell'ordine pubblico, quando non si consente a tutti i cittadini di poter esprimere in condizioni di assoluta parità il proprio pensiero, di poterlo manifestare pubblicamente — e il pensiero non ha altro mezzo di espressione se non la manifestazione pubblica, esteriore, collettiva — quando si negano questi diritti e queste prerogative di libertà ai cittadini, allora il cittadino non è più sicuro nella sua casa, non è più sicuro nel suo bene, non è più sicuro nella sua intimità, nella sua interiorità, nella sua coscienza. Il SIFAR insegna! Vedete questa curva discendente del prestigio pubblico a che cosa approda. Si comincia con la discriminazione fatta dalla polizia a carico dei comunisti, si accrescono i poteri della polizia e non si sa a quale punto si arriverà. Uomini che ricoprono posti altissimi nella società nazionale e talvolta anche nell'estimazione pubblica si trovano ad essere schedati, giudicati, sottoposti al vaglio di organi politici o non politici i quali non avrebbero il potere di far ciò ed agiscono in dispregio delle leggi più elementari. Noi non vogliamo sopprimere il potere d'intervento della polizia: chi l'ha detto? Chi afferma questo? Nei nostri emendamenti noi facciamo salva questa sostanza fondamentale. Noi non vogliamo sopprimere il suo potere d'intervento, ma vogliamo limitarlo ai casi assolutamente necessari, vogliamo cioè eliminare le occasioni sempre offerte dagli ampi poteri di discrezionalità ad interventi irragionevoli, sbrigativi, sproporzionati, prevaricatori del buon senso ancora prima che della legge.

Vogliamo dar valore, con il nostro emendamento (che io ho illustrato nelle sue linee fondamentali prima di scendere al contenuto più particolare e specifico, ossia all'aspetto tecnico), al modo concreto in cui si esprimono le pubbliche manifestazioni, e riconoscere, nei confronti di queste modalità di fatto, dei poteri alla polizia, ma non concedere ad essa un potere illimitato, appunto perchè discrezionale, di decidere preventivamente, di limitare, di compromettere anche in partenza una manifestazione secondo gli umori politici e la mentalità di questo o di quel settore. Perchè in tal caso, onorevoli colleghi, l'autorizzazione di pubblica sicurezza inter-

viene ad orientare, a determinare e a pregiudicare la sfera dei diritti di libertà dei cittadini ai quali tutti crediamo o diciamo di credere.

In sintesi, quali sono i motivi di questa nostra critica? Li riassumo rapidamente, direi per brevi proposizioni, perchè poi sarà dato ad altri, dopo di me e meglio di me, di completare questo mio discorso introduttivo che vuole essere un'impostazione generale del tema.

Quali sono i motivi? Innanzitutto, l'articolo 18 del testo unico è sostituito dal seguente: « I promotori di una riunione in luogo pubblico devono darne avviso almeno tre giorni prima al questore o al dirigente dell'ufficio distaccato di pubblica sicurezza ». I tre giorni possono diventare quattro con un calcolo artificioso oppure opportunistico del *dies a quo* e del *dies ad quem*, per cui, prendendo come punto di arrivo il giorno fissato per la manifestazione, e il più delle volte pretendendo che l'avviso si dia tre giorni prima, si finisce con l'imporre che il preavviso sia dato quattro giorni prima.

In secondo luogo l'abbreviazione del termine, nell'articolo che noi criticiamo, è rimessa al giudizio e alla discrezionalità della pubblica sicurezza, e non commisurata al fatto reale, di per sé giustificativo e impositivo, dell'abbreviazione: cioè si fissa un criterio soggettivo inaccettabile.

Che cosa diciamo noi? Che, allorquando ricorrono gli estremi per l'abbreviazione del termine, il criterio per valutare se essa debba essere concessa o no va riferito al contenuto della manifestazione, cioè a un dato concreto, effettivo, e non deve essere viceversa affidato soltanto ad una discrezionalità sull'opportunità o meno dell'abbreviazione del termine. Occorre cioè che ci sia un criterio obiettivo che si collochi e che sia preso come elemento differenziatore tra le due ipotesi dell'abbreviazione o della non abbreviazione del termine.

In terzo luogo noi criticiamo la genericità della motivazione, nonostante tutte le apparenti garanzie. Gli onorevoli colleghi sanno benissimo come sia facile, da un punto di vista formale, fare una motivazione che abbia tutto il crisma della legalità: una motiva-

zione in apparenza soddisfacente, una motivazione cioè che dal punto di vista formale sia la più corretta. Questo però non vuole dire che quella motivazione sia sempre aderente al caso concreto, al fatto reale, alla manifestazione per la quale si chiede l'autorizzazione. Cioè la genericità della motivazione, nonostante le apparenti garanzie, nonostante quella affermazione che i motivi debbono essere circostanziati, rimane sempre una scappatoia per l'autorità di pubblica sicurezza che può, motivando e formalmente motivando in maniera corretta, di fatto impedire che la manifestazione si svolga. Occorre cioè che non ci sia soltanto l'apparenza di una completa motivazione, senza una reale connessione con i fatti reali e i contenuti concreti della manifestazione stessa.

Si pensi infine, onorevoli colleghi, a quella parte dell'articolo 14 che suona così: « Per gli stessi motivi e in particolare per assicurare la libera disponibilità di vie o piazze pubbliche, in relazione alle esigenze della circolazione, ovvero per evitare gravi disturbi alle occupazioni e alla quiete dei cittadini... ». Vedete quanta delicatezza, vedete quanta preoccupazione, vedete come si è andato ricercando il pretesto più piccolo, più elementare per poter allargare questo potere di discrezionalità che deve diventare e che è un mostro in questa legge, qualunque cosa si possa dire: è un *leviathan*, è un mostro. Si parla di disponibilità di vie e di piazze pubbliche. Qui allora non si pone il problema di una prevalenza del diritto del cittadino o di collettività che vogliono manifestare in qualsiasi maniera: no, bisogna preoccuparsi anche dei gravi disturbi che si possono arrecare alle occupazioni, alla quiete dei cittadini, e in tal caso la pubblica sicurezza può prescrivere — notate la espressione — modalità di tempo e di luogo per lo svolgimento della riunione. Ed allora, perchè no?, che indichi anche le persone che debbono partecipare, che dica chi debba prendervi la parola, che stabilisca anche questo l'autorità di pubblica sicurezza, visto che ha tutti questi poteri. E poi si dirà che questi poteri sono circoscritti, sono limitati e contenuti in confini ben determinati. Non è vero! E se voi, onorevoli colle-

ghi, volete dare la prova che veramente la vostra volontà è in maniera serena e non preconcepita dall'altra parte, dal lato di coloro che vogliono la difesa dei principi di libertà, sia pure nel quadro di un ordine che deve essere difeso, non dovete concedere tutti questi poteri. Non bisogna concedere il potere al questore di iniziare il colloquio con i « se » e con i « ma »; non bisogna concedere al questore il potere di relegare, per esempio, in un angolino della città, in una piazza che non sia frequentata da nessuno una manifestazione alla quale si abbia interesse di non dare una risonanza notevole, che si voglia tenere in sordina, in tono minore, perchè non fa piacere a certi intendimenti politici di questo o quel questore, a certi umori politici di questo o di quel questore, per poi concedere viceversa, al lume di diversi intendimenti, una piazza grande, ampia, ad un altro oratore, ad un'altra manifestazione che semmai faccia da contraltare a quella che non era nei gradimenti del questore, per cui egli abbia ritenuto di doverla così contenere, delimitare e svuotare nella sua importanza, nel suo significato, nel suo valore.

M O N E T I . Talvolta chi mal fa mal pensa.

C A P O N I . Finora siete voi che parlate male e fate male.

A L B A R E L L O . C'è una coincidenza in voi nel fare male e pensare male.

R E N D I N A . Come si può pensare, onorevoli colleghi, e come si può scrivere con serietà, in una legge di pubblica sicurezza, che delle manifestazioni politiche, che abbiano un contenuto di serietà, possano essere offensive delle occupazioni e della quiete dei cittadini?

Mi ricordo quello che diceva l'altro giorno il senatore D'Andrea, che non è presente, allorquando diceva che il cittadino deve restare a casa sua, e osservava giustamente un nostro compagno: « Ma lei non scende in piazza per far propaganda? E allora perchè sta qui, se vuole stare a casa sua »?

Ma come, la quiete dei cittadini, delle occupazioni dei cittadini! E perchè, coloro che

vogliono manifestare non manifestano delle idee che possono essere anche di un valore universale e che possono interessare quegli altri cittadini? Quando voi, onorevoli colleghi democristiani, vi riunite a Congresso, o fate un comizio, o tutti insieme combattiamo la battaglia elettorale, non facciamo un atto politico di interesse generale? Ci stiamo a preoccupare del disturbo che possiamo arrecare alla quiete dei cittadini?

Qui invece no; qui, ripeto, il legislatore è preoccupato, è preso completamente da questi sentimenti delicatissimi, purchè si affermi in tutta la sua autorità, in tutta la sua estensione il potere supremo, sovrano della polizia.

Ma vi è di più. In questo articolo 14 viene concesso un ristrettissimo lasso di tempo per eventuali ricorsi, contro il divieto arbitrario della pubblica sicurezza, all'autorità giudiziaria. Cioè, non soltanto ci si preoccupa di dare, sotto la parvenza della discrezionalità e del principio della discrezionalità, dei poteri amplissimi alla polizia, ma ci si preoccupa poi anche che contro questi poteri non sia legittimato chi sia stato vittima di un rifiuto ingiustificato, abusivo, a ricorrere in tempo all'autorità giudiziaria.

Infine, onorevoli colleghi, il grande potere ancora, sia pure discrezionale, che è concesso all'autorità di pubblica sicurezza, di sciogliere una manifestazione. Non vi sono manifestazioni pacifiche nel nostro Paese, non vi sono manifestazioni che non siano tutte, più o meno, portatrici di un disordine tale, di un turbamento tale da non poter essere preventivamente catalogate fra quelle che possono essere sciolte!

Altro potere di discrezionalità. Tutte hanno in sé, immanente, il pericolo della turbativa dell'ordine pubblico: tutte suscettibili di scioglimento! Quella carica della polizia della quale parlavo poc'anzi per il Vietnam, nei pressi dell'ambasciata, era per una manifestazione che non raccoglieva più di 300 o 400 giovani, alcuni dei quali si erano messi in terra a suonare la chitarra o a cantare. E questo nelle ore già piccole della mezzanotte o dell'una, allorquando cioè non si dà intralcio a nessuno. Bene, si poteva sacrificare anche il traffico cittadino, volendo, o dirottare per una volta, per consentire a quei

cittadini una libera espressione della loro volontà. No, la carica della polizia! Come se non ci fossero altri rimedi!

Cioè, vi è qualche cosa di più dell'adempimento dello stretto dovere. Vi è la volontà preconcepita, precostituita, sulla base di una mentalità precisa, di uno schema mentale preciso, di una educazione alla violenza, che viene operata, che è diventata un elemento costitutivo della formazione dei nostri servizi di pubblica sicurezza. Vi è la preconcepita volontà di sciogliere ad ogni costo una manifestazione.

Il questore, che è anche un uomo, non potrebbe porsi questo problema, trovandosi anche dinanzi ad una manifestazione per la quale non sia stato chiesto il preavviso? Fate, onorevoli colleghi, questa ipotesi, di una manifestazione che non chiediamo noi comunisti, ma che chieda uno di voi, per la quale non sia stato richiesto o dato il preavviso e per la quale non si sia ottenuta l'autorizzazione. Ebbene, se questa manifestazione si svolge in maniera ordinata, vi è motivo di scioglierla solo perchè manca l'atto formale dell'autorizzazione? Ecco il quesito serio che noi vi poniamo. Non può bastare, in tal caso, la denuncia all'autorità giudiziaria? E non è nella repressione di coloro che hanno violato un preciso disposto di legge già l'appagamento dell'avvenuta violazione della norma, cioè la tutela e la ricostituzione dell'autorità della legge che sia stata violata? Non basta la denuncia dei promotori, di coloro che vi abbiano preso coscientemente la parola, di coloro che l'abbiano organizzata? Non basta questa denuncia, no, ma si deve arrivare per forza allo scioglimento, solo perchè non sia stato compiuto l'atto formale della richiesta autorizzazione e della concessa autorizzazione. Ecco le cose gravi; è su questo terreno attossicato che germoglia la violenza, allorchando si stabilisce che, solo perchè non c'è il preavviso, la manifestazione, anche se ha lodevoli intendimenti, altissime finalità, si svolge pacificamente ed è fatta da galantuomini, deve essere sciolta o può essere sciolta, il che è la stessa cosa perchè dipende dalla natura o dal carattere del questore o del commissario; anche qui vi è un ambito di discrezionalità che non dovrebbe essere asso-

lutamente consentito. Io sono più per le norme che affermano apoditticamente un dovere che per quelle che creano un'alternativa tra dovere, obbligo e facoltà, norme che rinnegano veramente il significato normativo che è la caratteristica integrante e qualificante della norma stessa. « Può o deve »: ma scegliete la via con la quale dite che si deve sciogliere una manifestazione. È più giusto! « Può »: ecco quindi che la libertà di onesti cittadini galantuomini è rimessa tutta al credito che la manifestazione troverà presso il questore, al modo con cui interpreterà la manifestazione il commissario di pubblica sicurezza, alla interpretazione che egli darà dei modi, delle forme, sicchè egli, qualora per una mentalità rigida, schematica, borbonica (espressione usata anche dall'onorevole Ministro in una sua risposta) vorrà impedire, sciogliere, ha il potere per farlo.

E questo il punto di frizione, sono queste le occasioni di cui io parlavo poc'anzi, è questo ampio potere discrezionale che poi determina i caroselli, la violenza ingiustificata, preconcepita, che tanto offende veramente non la legge, ma il buon senso comune, se è vero, come tutti crediamo — lo diceva anche l'onorevole Ministro — che non si eleva il livello, il tono, la moralità di uno Stato con le leggi repressive; non è con le leggi repressive, non è con la grandezza della pena, con la grandiosità della pena, con l'imponenza della pena, non è con i mezzi energetici che si edifica il buongoverno e la moralità pubblica, che si consolidano le istituzioni democratiche.

Che cosa vi è infine come corollario? La severità delle pene comminate. Il punto di arrivo di tutta questa impostazione porta poi ad una severità eccessiva delle pene comminate, per cui si arriva a delle pene congiunte anche allorchando non ci sia stata richiesta di preavviso e la manifestazione sia avvenuta, così come si giunge addirittura a colpire con una specie di responsabilità anomala (uno di quei casi appunto di responsabilità indiretta, anomala, non obiettiva), chiunque vi abbia preso la parola. Un oratore che arriva ad una manifestazione e che non abbia coscienza che la manifestazione non sia stata autorizzata o glielo abbiano ta-

ciuto, è sottoposto al giudizio penale, viene denunciato, è in contravvenzione. Si potrà anche discutere se avrà il diritto o l'autorità di poter far valere poi, in sede giudiziaria, tenuto conto che si tratta di una contravvenzione, la sua innocenza sotto il profilo del dolo.

Cosa noi diciamo onorevoli colleghi, quali sono i punti di differenziazione? Credo che molti di essi siano già impliciti nella critica che ho fatto all'articolo 18, che io richiamerò soltanto per completezza del mio discorso, ripetizione della quale vi chiedo anticipatamente scusa. I punti di differenziazione consistono innanzitutto nella precisione del termine di preavviso; occorre fissare in ore il termine di preavviso, non in giorni. Noi abbiamo detto che i promotori di una riunione in un luogo pubblico debbono darne avviso, salvo che si tratti di una riunione elettorale, almeno 72 ore prima all'autorità locale di pubblica sicurezza o al questore. Secondo: pena di nullità se non vi sia precisione nella motivazione con riferimento al fatto; cioè noi esigiamo che non ci sia soltanto la correttezza di una motivazione formale, ma che tale motivazione venga ancorata a fatti precisi e che, ove questo non avvenga, sia ritenuto nullo il divieto che è stato opposto alla richiesta di autorizzazione da parte di coloro che l'abbiano avanzata. Noi chiediamo, come ho detto, che non ci sia solo una correttezza formale, ma che ci sia una motivazione veritiera e controllata dai fatti e dalle circostanze; inoltre chiediamo tempestività della notizia di rigetto.

È detto che il divieto deve essere comunicato con atto scritto. Noi diciamo: entro le 24 ore dal preavviso, non dopo le 48 ore dal preavviso, perchè, accettando questo secondo principio, non si dà più la possibilità ai cittadini di ricorrere all'autorità giudiziaria, di far valere il loro diritto in altra sede. Se si vuole riconoscere ai cittadini il diritto di impugnare un provvedimento del questore e dell'autorità di pubblica sicurezza, chiediamo che della notizia di rigetto sia data tempestivamente comunicazione; inoltre che sia consentito il ricorso alla Magistratura, trattandosi, il più delle volte, non di interessi legittimi, ma di diritti autentici che sono sanciti e fissati dalla Costituzione.

Chiediamo inoltre col nostro emendamento che siano eliminati dai motivi di rifiuto quelli attinenti a fatti vari e facilmente utilizzabili pretestuosamente, come quelli da me indicati poc'anzi in altra parte del mio discorso; ed infine sia opposto il divieto di sciogliere una manifestazione, anche in assenza di peravviso, se non quando ricorrano gli estremi di grave disordine che non possa essere altrimenti sedato.

Noi vogliamo stabilire la priorità del fatto rispetto al diritto formale: cioè una manifestazione deve essere giudicata nel suo contenuto, nella sua obiettività. Se si verificano elementi di disordine, di pericolo o di turbamento dell'ordine pubblico, allora qualsiasi manifestazione, vietata o no, per la quale vi sia stato preavviso o no, può essere sciolta, con l'intervento appropriato della pubblica sicurezza.

È evidente che questo è un altro punto della discussione che deve essere regolato in una certa maniera: lo scioglimento non può essere operato con la violenza. Guai a quello Stato che la violenza prende a sistema di reggimento e di governo. Noi ci siamo messi su questa strada e chi semina vento raccoglie tempesta. Questo lo devono sapere tutti, noi per primi; lo devono sapere tutti i benpensanti, tutti gli uomini intelligenti, tutti i responsabili della vita politica nazionale: chi semina vento non raccoglie che tempesta. Ed è questo il caso classico nel quale noi ci troviamo.

V E R O N E S I . Proprio così.

R E N D I N A . Sì, proprio così: il caso classico. Non credo che nel suo assenso vi sia una velata ironia nei nostri confronti. È la verità: chi semina vento raccoglie tempesta. Cioè noi diciamo che non si può fare mai ricorso come strumento di governo, come strumento politico, alla violenza; e noi purtroppo di violenza ne troviamo pieni i fossi delle strade. Tutta la vita politica (ed io vorrei terminare con questo ricordo così come ho incominciato) di questi nostri vent'anni è stata costellata di violenze; si è sviluppata ed è andata avanti al segno della peggiore

violenza contro i cittadini accusati di essere sovvertitori dello Stato, anche quando essi erano pacifici cittadini, contro lavoratori che non avevano altra volontà e altro desiderio che di chiedere, nell'ambito, nell'alveo dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione, un poco più di lavoro, un poco più di benessere, un poco più di giustizia sociale. Questi fatti sono trascesi talvolta ad episodi gravissimi di criminalità compiuti dalla polizia, ad atti di violenza che non sono più neanche atti di violenza, ma fucilazioni non ordinate, non legali, di onesti cittadini, di operai, di uomini rispettabili, come siamo rispettabili noi e rispettati, perchè si collocano sullo stesso piano nostro senza nessuna differenza.

Onorevoli colleghi, a parte i giudizi più o meno interessati che possono essere dati, noi eccitiamo la vostra pensosità di uomini, ai quali non soltanto riconosciamo dovizia di intelligenza ma ampiezza e larghezza di coscienza e di vedute. Noi chiediamo che voi meditate profondamente, non per il presente soltanto, ma soprattutto per l'avvenire del nostro Paese, sulle cose che noi diciamo, e che accogliate le modifiche che apportiamo alla legge in questa sua parte così delicata. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

T A V I A N I , *Ministro dell'interno*. Domando di parlare.

P R E S I D E N T E . Ne ha facoltà.

T A V I A N I , *Ministro dell'interno*. Desidero dichiarare che, precedentemente, nell'accettare l'articolo 13-*bis* proposto dai senatori Aimoni, Gullo ed altri non mi sono accorto che in esso era contenuta la dizione « soggetta al nulla osta », la quale è preclusa. Tale dizione va sostituita con l'altra: « soggetta ad autorizzazione di polizia ».

P R E S I D E N T E . Non essendovi osservazioni, la richiesta di correzione formale del Ministro dell'interno è accolta.

Rinvio il seguito della discussione alla seduta pomeridiana.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 17, con lo stesso ordine del giorno.

La seduta è tolta (*ore 13,30*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale dell'Ufficio dei resoconti parlamentari