



**Alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e
alla II Commissione (Giustizia) della Camera dei deputati**

In premessa, per comprendere le osservazioni proposte nel presente documento, occorre considerare che nell'attuale momento storico l'incolumità degli operatori delle forze dell'ordine è soggetta a rischi esponenziali.

Siamo di fronte ad una situazione emergenziale, conseguente a fattori di carattere socio-culturale che di fatto stanno comportando un crescente numero di aggressioni nei confronti delle forze dell'ordine. Si pensi che dal 1 giugno ad oggi abbiamo contato 46 episodi di aggressione con 79 operatori feriti.

Tra le cause di questo vero e proprio bollettino di guerra vi sono, almeno in parte, alcune disfunzioni dell'ordinamento.

Infatti, alle continue aggressioni agli operatori di polizia non fanno seguito pene proporzionate ed in alcuni casi le condotte delittuose perpetrate nei confronti dei pubblici ufficiali restano addirittura impunte.

Spesso gli autori di tali reati, dopo essere stati messi in libertà, si rendono nuovamente protagonisti di illeciti.

Tale circolo vizioso finisce per produrre effetti negativi anche nei confronti di tutti i cittadini, che rischiano di perdere la fiducia nelle Istituzioni dello Stato, sentendosi destabilizzati e non affatto protetti.

In questo senso pensiamo al c.d. principio di certezza della pena.

È paradossale che la certezza non riguardi più la prevedibilità della pena ma quella dell'impunità.

Tali contraddizioni sono evidenti nel caso di reati commessi contro gli operatori di polizia nell'esercizio delle loro funzioni (delitti di violenza o minaccia, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale di cui agli articoli 336, 337 e 341 *bis* del codice penale).

Si ritiene che la diffusa idea di impunità per tali comportamenti delittuosi dipenda anche dall'applicazione di alcuni istituti introdotti dal Legislatore in modo disorganico.

Si pensi, ad esempio, alle misure alternative alla pena detentiva o all'esclusione della pena per particolare tenuità del fatto.

L'applicazione indiscriminata delle misure alternative alla detenzione in carcere, ad esempio, ha causato la percezione di una diffusa impunità per chi commette i richiamati reati contro i pubblici ufficiali.

Pertanto si ritiene opportuno modificare le norme di cui alla legge 199/2010 che, al fine di ridurre il sovraffollamento carcerario, consentono l'esecuzione della pena presso il domicilio in luogo dell'espiazione della pena in carcere anche per i reati di cui agli articoli 336, 337 e 341 *bis* del codice penale.

Il Legislatore, consapevole dell'introduzione di un istituto che si aggiungeva a quelli già previsti dalla legge sull'ordinamento penitenziario, statuiva all'articolo 1 che l'istituto avrebbe trovato applicazione “fino alla completa attuazione del piano straordinario penitenziario nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013”.

La volontà originaria del legislatore era pertanto quella di introdurre un istituto di carattere temporaneo, il quale novellato successivamente ben altre due volte è stato invece consolidato nel nostro ordinamento.

La stabilizzazione dell'istituto, in assenza di una riforma organica delle misure alternative alla detenzione comporta attualmente l'applicazione di un regime alternativo alla detenzione che contribuisce, nella sostanza, ad ingenerare nei confronti dei cittadini l'idea che alla commissione di reati segua una diffusa impunità.

Si propone, dunque, di modificare l'articolo 1 della l. 199/2010 escludendo nell'applicazione i reati di violenza, resistenza ed oltraggio a pubblico ufficiale.

Altro istituto che si ritiene meritevole di revisione è la causa di esclusione della punibilità del fatto di cui all'articolo 131 *bis cp*, introdotta nel nostro ordinamento con il d. lgs. n. 28 del 2015.

La finalità della norma non era solo quella di decongestionare il contenzioso procedimentale ma anche quella di realizzare una depenalizzazione in concreto di condotte sì lesive del bene giuridico ma la cui portata offensiva è talmente minima da non essere meritevole di pena, neanche nel minimo edittale previsto dalla fattispecie.

Dopo quattro anni di vigenza dell'istituto si rileva che la sua applicazione ha prodotto in alcuni casi sentenze sicuramente conformi al diritto vigente ma che evidenziano la necessità di una modifica dell'ambito di applicabilità.

Si cita, ad esempio, una sentenza del tribunale di Milano dello scorso anno con la quale il giudice ha applicato l'articolo 131 *bis c.p.* nei confronti di un soggetto accusato di aver sputato ad un poliziotto durante una manifestazione.

A due anni di distanza dall'episodio il giudice ha riconosciuto il fatto contestato particolarmente tenue così da escludere la punibilità per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale.

L'articolo 16 del decreto legge concernente "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica" opportunamente modifica l'articolo 131-*bis c.p.* disponendo che non possa riconoscersi la "particolare tenuità del fatto" qualora, in occasione di manifestazioni sportive, siano stati commessi delitti puniti con la reclusione superiore nel massimo a due anni e sei mesi.

In ragione della novella l'istituto di cui all'articolo 131-*bis c.p.* non potrà più trovare applicazione nel caso dei reati di violenza o minaccia, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale esclusivamente laddove commessi in occasione di manifestazioni sportive.

A completamento della novella, per ragioni di politica criminale nonché a tutela dell'operato delle forze dell'ordine e della regolare azione dello Stato, si ritiene

indispensabile di modificare la portata dell'articolo 131 *bis* c.p. escludendone in ogni caso l'applicazione per i reati di violenza, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale di cui agli articoli 336, 337, 341 *bis* c.p. , comprendendo in tal modo anche fatti commessi in situazioni di ordine pubblico, quindi anche nell'ambito di pubbliche manifestazioni, nonché nel contrasto alla criminalità in generale.

Difatti in assenza di tale correttivo si produrrebbe la paradossale situazione per la quale nei casi di cui sopra la preclusione della particolare tenuità dipenderebbe dalla commissione del fatto in occasione o meno di una manifestazione sportiva, ossia a una circostanza del tutto sconnessa con la reale capacità criminale di chi commette atti illeciti.

Viceversa si ritiene necessario evitare *tout court* che condotte illecite lesive delle pubbliche funzioni possano essere ritenute meritevoli di tutela, indipendentemente dal contesto nel quale vengono perpetrate.

Nella medesima ottica sarebbe opportuno, sempre con riferimento ai reati di cui agli articoli 336, 337 e 341 *bis* c.p., un adeguato inasprimento delle pene, anche al fine di valorizzare la funzione general-preventiva della sanzione.

Contestualmente, a suggello della funzione garantista dello Stato, e nel rispetto dei principi di trasparenza dell'azione pubblica, si ritiene necessario dotare tutte le forze di polizia di videocamere.

Invero, nello specifico, lo strumento delle telecamere va inserito anche nelle autovetture e nelle celle di sicurezza, oltre che sulla divisa di tutti gli operatori impiegati in attività di polizia.

Infatti, la videocamera oggi costituisce uno strumento imprescindibile per la tutela dell'operatore di polizia ed assicurare piena trasparenza dell'attività degli operatori da parte dei cittadini.

Infine, si suggeriscono delle modifiche al decreto-legge recante “Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica” ispirate alla medesima *ratio* delle disposizioni ivi contenute.

Il suddetto decreto legge all’articolo 7 introduce una nuova circostanza aggravante per il reato di **danneggiamento**.

L’ipotesi aggravata ricorre quando il fatto è commesso in occasione di manifestazioni che si svolgono il luogo pubblico o aperto al pubblico.

A corollario della novella riteniamo opportuno introdurre **l’arresto obbligatorio** in flagranza per la nuova fattispecie aggravata, questo consentirebbe anche di realizzare i presupposti per ottenere il giudizio per direttissima

Con riferimento all’articolo 13 (Misure per il contrasto di fenomeni di violenza connessi a manifestazioni sportive) si ritiene necessaria l’introduzione di ulteriori disposizioni finalizzate a salvaguardare la stragrande maggioranza dei tifosi, che si recano negli stadi per vivere una serena giornata di sport e non certo per commettere fatti illeciti.

Pertanto si propone la previsione del **c.d. DASPO a vita** per i violenti, abbinato ad **idonee misure di prevenzione**.

Sull’esempio del DASPO nonché del potere attribuito al Questore di vietare l’accesso ad aree sensibili (quali presidi sanitari, scuole, ecc.), **si propone di attribuire al Questore il potere di emanare un provvedimento di divieto di partecipazione a manifestazioni pubbliche**.

La finalità è quella di tutelare l’ordine e la sicurezza pubblica attribuendo al Questore, nella sua qualità di autorità provinciale di pubblica sicurezza, la possibilità di valutare il divieto di partecipazione ad eventi (quali manifestazioni o cortei, ecc.) a soggetti che, sulla base di elementi di fatto e dei precedenti, risultino essere socialmente pericolosi.

Tale innovazione potrebbe trovare la sua sede naturale nell'articolo 6 del decreto nella parte in cui inasprisce le pene per determinati fatti illeciti commessi nell'ambito di manifestazioni pubbliche.

Nello specifico l'articolo 5 della legge n. 152 del 1975 vieta l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo.

Si propone di estendere tale divieto, con le relative pene, all'utilizzo di scudi, canotti o comunque strumenti idonei a sfondare cordoni di polizia.

Si propone poi di modificare l'articolo 14 del c.d. decreto sicurezza, attraverso un ulteriore ampliamento delle ipotesi di **fermo di indiziato di delitto**, applicabile non solo nei confronti *"di coloro che risultino gravemente indiziati di un delitto commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive"* ma anche per coloro che sono gravemente indiziati di un delitto commesso nell'ambito di manifestazioni pubbliche.

Infine, si coglie l'occasione per rappresentare la necessità di apportare una modifica alla legge di bilancio per l'anno 2019 al fine di rendere disponibili le somme destinate al rinnovo contrattuale del comparto sicurezza-difesa.

Più precisamente sarebbe necessario recuperare ulteriori **210 milioni** di euro già destinati dalla legge di bilancio per il 2019 a valorizzare i servizi di natura operativa che, in assenza di una opportuna modifica normativa, confluirebbero nel FESI.

Infatti, **la legge 30 dicembre 2018, n. 145**, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", all'articolo 1 comma 441, con riferimento al personale in regime di diritto pubblico, **prevede di destinare l'importo di 210 milioni di euro**, nell'ambito dei rispettivi provvedimenti negoziali relativi al triennio 2019-2021, **alla disciplina degli istituti normativi nonché ai trattamenti economici accessori, privilegiando quelli finalizzati a valorizzare i servizi di natura operativa.**

La stessa norma prevede che in caso di mancato perfezionamento dei predetti provvedimenti negoziali alla data del **30 giugno** di ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, l'importo annuale di cui al primo periodo è destinato all'incremento delle risorse dei fondi per i servizi istituzionali del personale del comparto sicurezza-difesa (c.d. FESI).

In ragione di quanto sopra, allo spirare del termine del 30 giugno ed in assenza dei suddetti provvedimenti negoziali, l'importo di 210 milioni di euro andrebbe destinato al c.d. FESI.

Pertanto, non essendo ancora stato possibile aprire il tavolo per la contrattazione collettiva, sarebbe opportuno **procrastinare il termine finale e mantenere invariata la destinazione delle risorse disponibili in modo tale da poter incentivare e premiare i servizi di natura operativa di contrasto e prevenzione della criminalità.**

Infine si coglie l'occasione per rappresentare la necessità di rendere immediatamente disponibili **i 38 milioni stanziati dal c.d. decreto sicurezza di cui al decreto legge n. 113 del 2018** (convertito con modificazioni dalla legge n. 132 del 2018) che all'articolo 33 autorizzava la spesa di 38.091.560 euro per il pagamento dei compensi per prestazioni di lavoro straordinario svolte dagli appartenenti alle Forze di polizia.

Nonostante siano trascorsi più di 8 mesi dall'emanazione del richiamato decreto legge l'apparato amministrativo della Polizia di Stato non ha ancora provveduto al pagamento delle spettanze.