



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori VERDUCCI, NANNICINI, PITTELLA, D’ARIENZO
e VALENTE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 NOVEMBRE 2019

Modifiche al decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Modifiche al decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica. Modifiche al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città

ONOREVOLI SENATORI. – Il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, e il decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, i cosiddetti decreto sicurezza e decreto sicurezza-bis prevedono – tra le altre – norme relative alla pubblica sicurezza.

Si parte dal presupposto – sbagliato – che la sicurezza dei cittadini si riduca ad una mera questione di ordine pubblico. Al tempo stesso, l'impianto stesso della norma punta ad aggravare pene già importanti, come se questo fosse sufficiente a risolvere i problemi, mentre si tratta solo di mera propaganda.

In alcuni casi quello che si vuole è attaccare il diritto a manifestare il dissenso, nonché criminalizzare chi lo esprime. Basti pensare alle norme relative al cosiddetto DASPO urbano o alla reintroduzione del divieto di blocco stradale. Altrove si colpiscono le fasce di disagio sociale ed economico, come nel caso delle occupazioni, ad esempio con l'aumento delle pene e il divieto di eseguirvi gli arresti domiciliari. Più in generale, quello che emerge in questo come nell'altro provvedimento in discussione è un irrigidimento generalizzato delle norme volte al mantenimento dell'ordine pubblico, anche a disca-

pito delle libertà individuali, che decisamente non equivale in automatico ad una maggiore sicurezza per i cittadini. Ispirati ad un simile orientamento sembrano anche alcuni articoli del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48.

Nessuno può e deve avallare o giustificare atti di violenza gratuiti, ma un impianto approssimativo, che si concretizza in un inutile inasprimento delle norme, non giova neppure al lavoro delle Forze dell'ordine.

Vale qui la pena richiamare il secondo rilievo del Capo dello Stato nella lettera che ha inviato ai Presidenti di senato, camera e del Consiglio dei ministri all'atto di promulgazione del decreto sicurezza-bis: «[...] Il secondo profilo riguarda la previsione contenuta nell'articolo 16, lettera b), che modifica l'articolo 131-bis del codice penale, rendendo inapplicabile la causa di non punibilità per la "particolare tenuità del fatto" alle ipotesi di resistenza, violenza e minaccia a pubblico ufficiale e oltraggio a pubblico ufficiale "quando il reato è commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni". Non posso omettere di rilevare che questa norma – assente nel decreto-legge predisposto dal Governo – non riguarda soltanto gli appartenenti alle Forze dell'ordine ma include un ampio numero di funzionari pubblici, statali, regionali, provinciali e comunali nonché soggetti privati che svolgono pubbliche funzioni, rientranti in varie e articolate categorie, tutti qualificati – secondo la giurisprudenza – pubblici ufficiali, sempre o in determinate circostanze. Tra questi i vigili urbani e gli

addetti alla viabilità, i dipendenti dell' Agenzia delle entrate, gli impiegati degli uffici provinciali del lavoro addetti alle graduatorie del collocamento obbligatorio, gli ufficiali giudiziari, i controllori dei biglietti di Trenitalia, i controllori dei mezzi pubblici comunali, i titolari di delegazione dell'ACI allo sportello telematico, i direttori di ufficio postale, gli insegnanti delle scuole, le guardie ecologiche regionali, i dirigenti di uffici tecnici comunali, i parlamentari. Questa scelta legislativa impedisce al giudice di valutare la concreta offensività delle condotte poste in essere, il che, specialmente per l'ipotesi di oltraggio a pubblico ufficiale, solleva dubbi sulla sua conformità al nostro ordinamento e sulla sua ragionevolezza nel perseguire in termini così rigorosi condotte di scarsa rilevanza e che, come ricordato, possono riguardare una casistica assai ampia e tale da non generare "allarme sociale". In ogni caso, una volta stabilito, da parte del Parlamento, di introdurre singole limitazioni alla portata generale della tenuità della condotta, non sembra ragionevole che questo non avvenga anche per l'oltraggio a magistrato in udienza (di cui all'articolo 343 del codice penale): anche questo è un reato "commesso nei confronti di un pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni" ma la formulazione della norma approvata dal Parlamento lo esclude dalla innovazione introdotta, mantenendo in questo caso l'esimente della tenuità del fatto ».

Il nostro codice penale prevedeva pene anche molto dure in alcuni dei casi nei quali intervengono gli articoli che si propone di abrogare. Ulteriori inasprimenti - fino a superare le pene previste per reati ben più gravi - non migliorano la situazione ed anzi vanno in contrasto con il principio di proporzionalità e di razionalità.

Sulla necessità di mantenere un'equa proporzionalità anche nel rapporto tra cittadini e autorità rispetto ai pubblici ufficiali, vale la pena di citare la sentenza n. 140 del 1998

della Corte costituzionale che ci spiegava, già allora - se pure in un contesto in parte diverso, in merito al riconoscimento della scriminante della reazione agli atti arbitrari del pubblico ufficiale - che il rischio che si corre, con provvedimenti del genere, è quello di tornare ad orientamenti di periodi storici del nostro Paese i cui rischi e danni dovremmo conoscere bene: « Presente nel codice penale Zanardelli del 1889, la causa di giustificazione venne abolita dal codice penale del 1930, in nome di una malintesa tutela del prestigio e della "infallibilità" degli agenti della pubblica autorità, per essere poi reintrodotta, ancor prima della fine della guerra di Liberazione, dal decreto legislativo luogotenenziale 14 settembre 1944, n. 288, unitamente ad altre significative modifiche dell'ordinamento penale, ritenute coesenziali al passaggio dal regime autoritario al nuovo ordinamento democratico e alla nuova impostazione dei rapporti tra autorità e cittadino. Le vicende storiche della causa di giustificazione della reazione agli atti arbitrari del pubblico ufficiale sono dunque sintomatiche della diversa disciplina dei rapporti tra cittadino e autorità rispettivamente negli ordinamenti liberal-democratici e nei regimi totalitari: in particolare, riflettono le garanzie e le forme di tutela che i primi riconoscono ai privati in caso di comportamenti abusivi dei pubblici ufficiali. Rientra perciò nei poteri-doveri dell'interprete tenere conto dello sviluppo storico dell'istituto che egli è chiamato ad applicare, attribuendogli il significato più consono alla struttura complessiva dell'ordinamento vigente, alla luce dei principi e dei valori espressi dalla Costituzione ».

È una questione di equità e proporzionalità, ed insieme di democrazia.

E allora, in conclusione, occupiamoci della sicurezza nel nostro Paese, ma facciamo con gli strumenti giusti, che non possono e non devono essere dettati dalla propaganda elettorale né da una presunta ur-

genza, ma piuttosto dalla responsabilità istituzionale e dal senso della realtà.

All'articolo 1 si propone l'abrogazione degli articoli del titolo II, capo I, 19, 19-*ter*, 21, 21-*bis*, 21-*ter*, 21-*quater* e 23, e capo III, dal 30 al 31-*ter* del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, « Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata », conver-

tito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

All'articolo 2 si propone l'abrogazione degli articoli 6 e 7 del capo I e dell'articolo 16 del capo III del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, « Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica », convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77.

All'articolo 3 si propone l'abrogazione degli articoli 9 e 10 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, « Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città », convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche al decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132)

1. Al decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, gli articoli 19, 19-ter, 21, 21-bis, 21-ter, 21-quater, 23 e da 30 a 31-ter sono abrogati.

Art. 2.

(Modifiche al decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77)

1. Al decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, gli articoli 6, 7 e 16 sono abrogati.

Art. 3.

(Modifiche al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48)

1. Al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, gli articoli 9 e 10 sono abrogati.

€ 1,00