



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore VERDUCCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 OTTOBRE 2022

Abrogazione di disposizioni del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, e del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, in materia di sicurezza pubblica nelle aree urbane e di occupazione arbitraria di immobili, di ordine e sicurezza nelle manifestazioni pubbliche e sportive, nonché di tutela del decoro di particolari luoghi

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'Agenzia 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 (cosiddetti « decreto sicurezza » e « decreto sicurezza-bis »), prevedono – tra le altre – norme relative alla pubblica sicurezza.

Si è partiti dal presupposto – sbagliato – che la sicurezza dei cittadini si riduca ad una mera questione di ordine pubblico. Al tempo stesso, l'impianto stesso della normativa 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 l'intento è quello di 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 entrambi i provvedimenti è un irrigidimento generalizzato delle norme volte al mantenimento dell'ordine pubblico, anche a discapito delle li-

bertà individuali, che decisamente non equivale in automatico ad una maggiore sicurezza per i cittadini.

Ispirati ad un simile orientamento sembrano anche alcuni articoli del precedente 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. Non vi è dubbio che nessuno possa e debba avalare 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 del Senato e della Camera e al Presidente 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 uffi-

ciali, 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 sui quali intervengono gli articoli che con il presente disegno di legge 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 della Corte costituzionale n. 140 del 1998 che 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 le cui pericolose e dannose conseguenze 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 facciamolo con gli strumenti giusti, che non possono e non devono essere dettati dalla propaganda elettorale né da una presunta urgenza, ma piuttosto dalla responsabilità istituzionale e dal senso della realtà.

All'articolo 1 si propone l'abrogazione degli articoli 19, 19-ter, 21, 21-bis, 21-ter, 21-quater, 23 e da 30 a 31-ter del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con

modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, cosiddetto « decreto sicurezza ».

All'articolo 2 si propone l'abrogazione degli articoli 6, 7 e 16 del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, cosiddetto « decreto sicurezza-bis ».

All'articolo 3 si propone l'abrogazione degli articoli 9 e 10 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, 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, in materia di sicurezza pubblica nelle aree urbane e occupazione arbitraria di immobili)

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

Art. 2.

(Modifiche al decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2019, n. 77, in materia di ordine e sicurezza nelle manifestazioni pubbliche e sportive)

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

Art. 3.

(Modifiche al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, in materia di tutela del decoro di particolari luoghi)

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

€ 1,00