

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 729

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BUTTI, FOTI, CARETTA, DEIDDA, DELMASTRO DELLE VEDOVE,
FIDANZA, FRASSINETTI, MOLLICONE, MONTARULI, OSNATO, RIZ-
ZETTO, ROTELLI, SILVESTRONI, TRANCASSINI, ZUCCONI**

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale
e altre disposizioni in materia di sicurezza urbana

Presentata il 14 giugno 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge reca principi e modalità di coordinamento in materia di sicurezza delle città, a distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore del 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, cosiddetto « decreto Minniti ».

È ormai sotto gli occhi di tutti come, in questa seconda decade del terzo millennio, le città europee abbiano vissuto un momento molto difficile in relazione alla sicurezza dei propri abitanti.

Dopo l'abbattimento del Muro di Berlino, sembrava che l'Europa e il mondo intero si stessero dirigendo verso un periodo storico di pace, tranquillità e pro-

sperità, ma la nascita del terrorismo islamico di Al Qaeda, le crisi finanziarie degli anni novanta prima e quella scoppiata nell'agosto 2007 poi, cui ha fatto seguito una recessione, iniziata nel secondo trimestre 2008, e una grave crisi industriale di proporzioni più ampie di quelle della Grande depressione del 1929, la seconda guerra del Golfo e, infine, il terrorismo dell'ISIS hanno portato la minaccia fin nel cuore dell'occidente.

Tale quadro politico-istituzionale ha generato, in questi anni, un diffuso e palpabile senso di insicurezza: insicurezza economica, sociale, generazionale e di prospettive circa il futuro.

In Italia la situazione è anche peggiore che nel resto dell'Unione europea. Una flebile ripresa economica, che ci colloca

agli ultimi posti, frutto di politiche economiche e fiscali depressive, non contribuisce ad attenuare il senso di insicurezza dei nostri cittadini.

La crisi economica ha determinato disoccupazione, fallimenti societari, la chiusura di centinaia di migliaia di partite IVA, il blocco delle assunzioni nel pubblico impiego e tensioni sociali, peraltro acuite da una scellerata politica migratoria che ha consentito a più di 500.000 stranieri – ma il numero è sicuramente sottostimato – di approdare sulle nostre coste e di disperdersi, spesso senza controllo, nelle nostre città. La percezione di insicurezza aumenta senza sosta. Basti pensare che appena quindici anni fa, nel 2003, gli italiani che non si sentivano sicuri erano il 55 per cento, percentuale salita ora al 70 per cento secondo la società di ricerca SWG.

A questo clima di incertezza si è aggiunto anche il degrado delle nostre città, che non affligge più solamente le periferie delle grandi metropoli, come avveniva negli anni '70 e '80, quando solo alcuni quartieri dormitorio erano oggetto di incuria e di abbandono, ma che ha investito anche quelli che un tempo erano considerati i «salotti buoni» della società.

Tre le «molle profonde» che restituiscono agli italiani la sensazione di insicurezza citiamo le seguenti: la percezione di inefficienza della giustizia, l'immigrazione e la sensazione che da parte dello Stato e delle Forze dell'ordine ci sia scarso controllo del territorio. Al punto che sempre secondo la SWG il 26 per cento degli italiani chiede più polizia, carabinieri e militari per le strade e il 24 per cento (+6 per cento rispetto al 2015) vuole più controlli sull'immigrazione clandestina.

Andando a sfogliare la relazione con la quale il Primo presidente della Corte di cassazione ha inaugurato l'anno giudiziario, si scopre che è vero che i reati sono diminuiti, ma in gran parte per effetto delle continue depenalizzazioni operate dagli ultimi Governi in carica, a partire dai decreti legislativi n. 7 e n. 8 del 2016. Dunque, una gran parte di fattispecie che prima erano considerate penalmente ri-

levanti oggi non lo sono più, ma conservano comunque la loro carica offensiva che, inevitabilmente, non può che turbare la sicurezza del cittadino. Poi, passando a tracciare il destino dei procedimenti penali, sempre il Primo presidente della suprema Corte rivela che 31.610 querele e denunce sono finite nel nulla per la lentezza della macchina giudiziaria, pure in questo caso intaccando il senso di sicurezza dell'opinione pubblica, che vede restare impuniti i responsabili dei reati consumati a proprio danno.

Non bastasse, c'è da considerare cosa succede quando i reati scampano alla «ghigliottina» della depenalizzazione o della prescrizione: solo analizzando il fenomeno delle rapine, il reato predatorio più temuto, si scopre che nel 2016, secondo i numeri rilasciati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, di 10.139 arrestati per rapina in carcere ne erano rimasti 6.120. E gli altri? Erano stati affidati ai servizi sociali o erano agli arresti domiciliari (1.823) o erano già stati rilasciati (2.196), liberi di cambiar vita o di tornare all'antico mestiere e magari di tornare a tartassare le vittime già vessate. Tutti questi numeri dimostrano un dato: la percezione di insicurezza non è un'opinione, ma una realtà drammatica.

Un ruolo importante nella costruzione del crescente bisogno di sicurezza è stato svolto negli ultimi anni dai sindaci e dalla polizia locale, chiamati a contrastare la criminalità nelle nostre città.

Il percorso di partenariato e collaborazione fra Stato e comuni in materia di sicurezza ha una storia lunghissima che affonda le sue radici in numerosi provvedimenti: dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sul conferimento ai comuni di funzioni di polizia locale, urbana e rurale, alla legge 7 marzo 1986, n. 65, sull'attribuzione di funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza al personale della polizia municipale; dal decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, sui piani coordinati di controllo del territorio con la partecipazione della polizia municipale con fun-

zioni di polizia giudiziaria, al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sul conferimento di funzioni di polizia amministrativa ai comuni; dal decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 279, sulla partecipazione dei sindaci ai comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, al decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, « Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica », convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, sui poteri di ordinanza conferiti al sindaco in materia di sicurezza urbana, fino al più recente « decreto-legge Minniti », solo per citarne alcuni.

Ed è nel solco tracciato da questa tendenza che la presente proposta di legge si inserisce, superando però i limiti e i tentennamenti che si sono avuti in questi oltre venti anni e decidendo di puntare chiaramente su una forma di partenariato tra più istituzioni statali e locali. La presente proposta di legge ha l'obiettivo di rompere il circolo vizioso dell'insicurezza, di dare potere d'iniziativa a chi veramente e giornalmente vive la propria città, di ridare fiducia ai cittadini aumentandone il grado di sicurezza e di consentire il rilancio sociale, economico e demografico della nazione.

La presente proposta legge, che si compone di sei articoli, cerca innanzitutto di bilanciare il rapporto esistente tra le due figure cardine del sindaco e del prefetto attraverso la creazione di organismi *ad hoc*, le commissioni provinciali per la sicurezza urbana (CPSU) e i comitati tecnici ristretti (CTR), che permettano alle parti di collaborare da una posizione equilibrata e non di debolezza, se non di subordinazione come oggi accade, di una parte verso l'altra (articolo 1). Da un lato, infatti, c'è il sindaco, un amministratore cittadino alle prese con un labirinto di leggi, spesso di prima applicazione; e dall'altro il prefetto, un alto dirigente dello Stato, appositamente formato, coadiuvato da professionisti della sicurezza e dell'ordine pubblico.

L'intento è altresì quello di eliminare l'applicazione disomogenea delle norme in materia di sicurezza urbana e di rendere

obbligatori nei capoluoghi di provincia e nelle città (o unioni di città) medio-grandi il confronto e la collaborazione interistituzionale.

Gli articoli 2 e 3 prevedono un aumento delle pene, nel minimo e nel massimo, per i reati di cui agli articoli 614 e 341-*bis* del codice penale relativamente a fattispecie che, nell'immaginario collettivo, sono considerate segnali di un decadimento sociale: la violazione di domicilio e l'oltraggio a un pubblico ufficiale.

In merito al reato di oltraggio a un pubblico ufficiale, poi, si è ritenuto necessario assegnare la responsabilità del reato, e le relative conseguenze, alla persona e non più al suo o all'altrui patrimonio: nell'attuale versione dell'articolo 341-*bis* la riparazione del danno, che estingue il reato, viene intesa come pagamento di un importo pecuniario da versare sia alla persona offesa che all'ente di appartenenza del pubblico ufficiale. In tal modo l'onore e il prestigio del pubblico ufficiale, ma anche dell'istituzione che egli rappresenta, vengono relegati a valori esigualmente monetizzabili e non riferibili a ciò che la funzione pubblica rappresenta. Per questo motivo si ritiene necessario elevare la misura della sanzione detentiva prevista e, contemporaneamente, escludere la possibilità di « riparare » il danno pagando una modesta somma di denaro.

L'articolo 4 modifica l'articolo 57 del codice di procedura penale al fine di consentire alle polizie locali di poter operare a pieno titolo insieme alle Forze di polizia statale. A fronte del partenariato tra più soggetti *inter pares*, occorre infatti uno sforzo normativo per chiarire i termini nei quali gli operatori di polizia locale svolgono le proprie funzioni di polizia giudiziaria. Una modifica all'articolo 57 porrebbe tutte le polizie presenti sul territorio nazionale, sia statali che locali, su un piano di parità, in attesa di una revisione organica della citata legge quadro n. 65 del 1986.

Si propone poi una modifica che permetta di poter utilizzare l'Esercito italiano, già brillantemente impiegato in concorso e congiuntamente con le Forze di

polizia nell'operazione « strade sicure », anche autonomamente a bordo dei treni, presso le stazioni e i parchi (articolo 5). Tale proposta parte da una oramai consolidata esperienza maturata sul campo dai militari impiegati in questa e in altre operazioni, per arrivare ad ovviare, seppur in parte, alla cronica lamentata carenza di personale delle Forze di polizia, al fine di poter esercitare con maggior attenzione il controllo del territorio e in particolare il controllo delle stazioni fer-

roviarie, dei convogli e dei parchi, diventati potenziali luoghi pericolosi per l'incolumità dei cittadini. Dobbiamo impiegare sempre di più i nostri militari in operazioni di controllo del territorio, anche e non più solamente in concorso e congiuntamente, ma in maniera continua ed autonoma, sia pure sempre nella disponibilità dei prefetti competenti per territorio, così come previsto dal citato decreto-legge n. 92 del 2008.

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I

COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE PER LA PROMOZIONE DELLA SICUREZZA URBANA

ART. 1.

(Istituzione della commissione provinciale per la sicurezza urbana e del comitato tecnico ristretto).

1. Al decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) l'articolo 5 è abrogato;
- b) l'articolo 6 è sostituito dai seguenti:

« ART. 6. – *(Commissione provinciale per la sicurezza urbana).* – 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121, è istituita una commissione provinciale per la sicurezza urbana, cui partecipano, oltre al sindaco del capoluogo di provincia, il prefetto, l'assessore regionale alla sicurezza o un suo delegato, i sindaci e gli assessori alla sicurezza dei comuni con oltre 50.000 abitanti o i loro delegati. Possono altresì essere invitati a partecipare alle riunioni della commissione provinciale per la sicurezza urbana soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato.

2. La commissione provinciale per la sicurezza urbana si riunisce presso il comune capoluogo di provincia ogni sei mesi e, comunque, ogni qualvolta ne venga ravvisata la necessità dal sindaco del comune capoluogo di provincia, per l'analisi, la valutazione e il confronto sulle tematiche della sicurezza urbana relative al territorio, individuate dal documento di analisi dei rischi di cui all'articolo 6-bis.

3. In coerenza con le linee generali di cui all'articolo 2, con appositi patti sotto-

scritti tra il prefetto e il sindaco, su proposta delle altre parti, la commissione provinciale per la sicurezza urbana s'impegna a perseguire i seguenti obiettivi:

a) prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria a supporto alle vittime;

b) promozione e tutela della legalità;

c) promozione del rispetto del decoro urbano;

d) promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale nei confronti di chi abbia dimostrato volontà di integrazione.

4. Per la partecipazione alle riunioni della commissione provinciale per la sicurezza urbana non sono dovuti compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

ART. 6-bis. — (Comitato tecnico ristretto).

— 1. Entro trenta giorni dalla sua costituzione, la commissione provinciale per la sicurezza urbana nomina un comitato tecnico ristretto, composto da cinque membri, che eleggono al proprio interno il presidente.

2. Il comitato tecnico ristretto svolge funzioni di collaborazione diretta con la commissione provinciale per la sicurezza urbana e di osservatorio permanente sulla sicurezza urbana e verifica lo stato di attuazione delle decisioni assunte dalla commissione provinciale.

3. Il comitato tecnico ristretto redige un documento di analisi dei rischi della città capoluogo di provincia e di tutte le altre città con oltre 50.000 abitanti, considerate singolarmente o come unione di più comuni confinanti.

4. Il documento di analisi di cui al comma 3 comprende:

a) la verifica in termini quantitativi e qualitativi della situazione locale riguardo alla criminalità diffusa;

b) il monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni delinquenziali nei territori esaminati e la valutazione delle misure di contrasto adottate;

c) l'individuazione delle aree urbane interessate da un'elevata concentrazione di reati predatori o di reati contro la persona;

d) l'individuazione dei fenomeni di degrado;

e) l'analisi delle segnalazioni pervenute dai cittadini singolarmente o in forma associata;

f) l'analisi dei costi.

5. Il documento di analisi è trasmesso semestralmente alla commissione provinciale per la sicurezza urbana ».

CAPO II

DISPOSIZIONI PER LA TUTELA DELLA SICUREZZA DELLE CITTÀ E DEI TRASPORTI

ART. 2.

(Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di violazione di domicilio).

1. All'articolo 614 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: « da sei mesi a tre anni » sono sostituite dalle seguenti: « da due a sette anni »;

b) al quarto comma, le parole: « da uno a cinque anni » sono sostituite dalle seguenti: « da tre a nove anni ».

2. All'articolo 380, comma 2, del codice di procedura penale, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *m-quinquies*) delitto di violazione di domicilio di cui all'articolo 614, primo, secondo e quarto comma, del codice penale ».

3. La lettera *f-bis*) del comma 2 dell'articolo 381 del codice di procedura penale è abrogata.

ART. 3.

(Modifiche all'articolo 341-bis del codice penale concernenti il reato di oltraggio a pubblico ufficiale).

1. All'articolo 341-bis del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: « fino a tre anni » sono sostituite dalle seguenti: « da due a sei anni »;

b) il terzo comma è abrogato.

ART. 4.

(Modifiche all'articolo 57 del codice di procedura penale in materia di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria).

1. All'articolo 57 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera b) del comma 1 è sostituita dalla seguente:

« b) gli ufficiali superiori e inferiori e gli appartenenti ai ruoli degli ispettori e dei sovrintendenti dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, gli appartenenti ai ruoli dei commissari, degli ispettori e dei sovrintendenti del Corpo di polizia penitenziaria, nonché gli altri appartenenti alle predette Forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità; inoltre, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, i componenti dei ruoli direttivi dei corpi di polizia locale o municipale quando sono in servizio; »;

b) la lettera b) del comma 2 è sostituita dalla seguente:

« b) gli appartenenti al ruolo degli appuntati e dei carabinieri dell'Arma dei carabinieri, gli appartenenti al ruolo degli appuntati e dei finanzieri del Corpo della guardia di finanza, gli appartenenti al ruolo degli agenti del Corpo di polizia penitenziaria e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, i componenti dei ruoli ese-

cutivi dei corpi di polizia locale o municipale quando sono in servizio »;

c) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 3-bis. Gli appartenenti ai corpi di polizia locale o municipale di cui ai commi 1, lettera b), e 2, lettera b), ai quali, ai sensi della legge 7 marzo 1986, n. 65, è stata attribuita la qualità di agente di pubblica sicurezza mantengono la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'ambito dell'intero territorio nazionale e anche se non sono in servizio ».

ART. 5.

(Modifiche al decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, in materia di concorso delle Forze armate nel controllo del territorio).

1. L'articolo 7-bis, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, è sostituito dal seguente: « Detto personale è posto a disposizione dei prefetti delle province comprendenti aree metropolitane e comunque aree densamente popolate, ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121, per eseguire, anche in concorso o congiuntamente alle Forze di polizia, servizi di vigilanza, perlustrazioni e pattugliamenti per la tutela di siti, obiettivi sensibili e di parchi, nonché a bordo di convogli ferroviari urbani, suburbani e regionali che trasportano passeggeri ».

ART. 6.

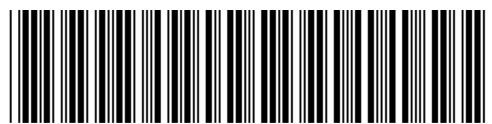
(Clausola di neutralità finanziaria).

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dalle disposizioni di cui alla presente legge mediante le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0015660