

Proposta di legge concernente misure tese a garantire l'effettività del diritto di manifestazione del pensiero e di riunione, attraverso innovazioni ordinamentali relative alla tutela dell'ordine pubblico, nonché l'effettività del principio di trasparenza dell'azione di polizia, dotando gli operatori delle forze dell'ordine di videocamere, anche al fine di deflazionare il processo penale e contenere le spese. Estensione della normativa a tutela della maternità e delle tutele giuslavoristiche agli appartenenti delle Forze di Polizia.

Il diritto di manifestare rappresenta un principio indefettibile di ogni Stato democratico e come tale deve essere assicurato e garantito in un ordinamento giuridico che riconosce e garantisce le libertà fondamentali dei cittadini.

Pertanto laddove il Legislatore costituzionale ha stabilito all'art. 17 Cost. che "*I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi*" non ha solamente previsto una modalità precettiva per lo svolgimento delle riunioni pubbliche (*rectius* un obbligo comportamentale) bensì ha sancito altresì un diritto, ossia quello di partecipare a una riunione pacifica e senza armi, che è connesso all'art. 2 Cost. che richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

La *ratio* della previsione costituzionale è duplice poiché da un lato inibisce condotte violente tese a turbare l'ordinata convivenza dei consociati e dall'altro garantisce ai cittadini la partecipazione pacifica alle riunioni.

Nel mondo di oggi, nel quale la risonanza mediatica svolge un ruolo centrale per il messaggio che si intende di divulgare tramite una manifestazione, gli atti di violenza di pochi sono in grado di offuscare le legittime rivendicazioni della maggioranza dei partecipanti ad una riunione, dal momento che attraggono l'attenzione dei media a discapito delle ragioni della protesta.

In quest'ottica, si propone l'introduzione di misure atte a scongiurare il compimento di atti di violenza ed il conseguente rischio di una loro strumentalizzazione, che avverrebbe a tutto discapito delle intenzioni di chi manifesta pacificamente e senz'armi, causando il fallimento delle ragioni della protesta e così svilendo il diritto stesso di manifestare.

È inoltre necessario scongiurare il rischio che la sicurezza e la giustizia siano appannaggio esclusivamente degli appartenenti a ceti medio alti, che in quanto più facoltosi, in assenza di effettive tutele dello Stato, possono autonomamente difendersi dalle violenze e dalle turbative dell'ordinata e civile convivenza.

Si pensi a chi non possa permettersi di parcheggiare la propria autovettura in un box, in un garage custodito o piuttosto all'interno della propria villa e che pertanto è costretto ad esporsi agli atti vandalici di una folla in tumulto durante una manifestazione.

La necessità di tutela dei cittadini meno abbienti afferisce anche all'aspetto processuale ed al diritto al risarcimento del danno.

La finalità di questa proposta di legge è anche quella di garantire al cittadino la celerità del giudizio in ordine ai pregiudizi patrimoniali subiti.

È necessario tenere in considerazione che il cittadino potrebbe decidere di non essere parte nel processo penale, in considerazione delle spese che comporta la partecipazione alla causa oppure per il timore di "esporsi" rispetto ai soggetti comprovatamente pericolosi autori degli atti delinquenti.

In tal senso al fine di assicurare ai cittadini una celere tutela risarcitoria, ad esempio per i danni causati alla propria autovettura, si ritiene opportuno, a seguito di una condanna penale irrevocabile, consentire di adire la giustizia civile attraverso un rito sommario di cognizione.

Lo Stato non può consentire la commissione di fatti delittuosi che tra l'altro finiscono per ledere, per le ragioni suesposte, l'effettività del diritto dei cittadini di esprimere il proprio pensiero e di riunirsi.

Necessario corollario di tale assunto è quello di consentire a chi è chiamato a tutelare il mantenimento dell'ordine pubblico di esercitare legalmente e in maniera trasparente i propri compiti, non affatto agevolati quando la partecipazione alla riunione travalica i limiti della liceità.

Gli operatori della pubblica sicurezza sono i primi soggetti chiamati a tutelare e garantire il pacifico e regolare svolgimento delle manifestazioni e ad evitare turbative per l'ordine pubblico, di talché è quanto mai opportuno consentire a costoro di adempiere agli obblighi di servizio senza temere ripercussioni né strumentalizzazioni del proprio operato.

A garanzia della legittimità dell'operato delle forze dell'ordine, e a tutela della loro stessa persona, sia sotto il profilo materiale che giuridico, è necessario riconoscere particolari garanzie connesse alla funzione e al delicato servizio adempiuto.

Moltissimi sono gli esempi di operatori delle forze di polizia che sono stati denunciati ingiustamente per fatti che non hanno mai commesso, adducendo l'illegittimo utilizzo della forza.

L'idea di dotare le forze dell'ordine di una telecamera da utilizzare sulle divise, sull'autovettura e nelle celle di sicurezza renderebbe sicuramente trasparente l'azione degli operatori di polizia, specie durante le manifestazioni pubbliche e nell'attività di controllo del territorio.

L'utilizzo delle videocamere deve chiaramente avvenire con la rigida osservanza di un regolamento *ad hoc* del Garante della *Privacy*.

Perché le libertà democratiche siano effettivamente garantite occorre valorizzare la trasparenza delle operazioni di polizia, assicurando in tal modo verità e giustizia ed in definitiva un ampliamento dei diritti dei cittadini.

La presente proposta di legge contiene molte innovazioni, che possono essere riassunte per macrotemi:

- a) dotazione di videocamere alle forze di polizia anche al fine di deflazionare il processo penale e contenere le spese;
- b) protocolli operativi – regole di ingaggio (art. 53 c.p. – uso legittimo delle armi);
- c) garanzie funzionali – tutela legale fornita dallo Stato – esenzione *ticket* per infortuni occorsi in servizio;
- d) introduzione nel codice penale di una nuova più grave fattispecie di danneggiamento, collocata nel titolo dei reati contro l'ordine pubblico;
- e) procedibilità d'ufficio e arresto obbligatorio per il reato di grave danneggiamento in ordine pubblico;
- f) messa a regime dell'arresto differito;
- g) procedimento sommario di cognizione per il risarcimento danni nell'ipotesi di condanna irrevocabile per il reato di grave danneggiamento in ordine pubblico;
- h) introduzione di nuove misure di prevenzione;
- i) modifica dell'articolo 1 della legge 199/2010 nella parte in cui consente l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi anche in caso di condanna per i reati di cui agli articoli 336, 337, 341 *bis* del codice penale;
- j) non applicazione dell'articolo 131 *bis* (causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto) per i reati di cui agli articoli 336, 337, 341 *bis* del codice penale;
- k) facoltà del Questore di segnalare al Procuratore della Repubblica il rischio che nell'ambito di una pubblica manifestazione vengano commessi reati al fine di coinvolgere l'attività della Procura direttamente nei pressi della manifestazione;
- l) devoluzione delle controversie concernenti il rapporto di lavoro degli appartenenti alle Forze di Polizia ad ordinamento civile alla giurisdizione del giudice ordinario;
- m) estensione a tutto il personale del comparto sicurezza-difesa del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 *“Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53”*.

Dotazione di videocamere alle forze di polizia anche al fine di deflazionare il processo penale e contenere le spese

La presente proposta trova il proprio fondamento nel principio di trasparenza, costituzionalmente garantito, dell'attività della Pubblica Amministrazione.

Tale principio ha ricevuto nuova linfa dal d. lgs n. 33/2013 con le annesse modifiche legislative che hanno introdotto nel nostro ordinamento i principi del *Freedom of Information Act* (FOIA).

Il diritto di accesso è stato inteso come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle Pubbliche Amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Si ritiene che il campo di applicazione del principio di trasparenza debba esser ampliato, facendovi rientrare anche l'operato dell'Amministrazione di P.S. durante le operazioni di polizia.

Per tali ragioni si prevede di limitare l'utilizzo delle telecamere in contesti strettamente operativi, fermo restando che non possono diventare strumento di controllo dell'operato dei lavoratori.

Nello specifico si ritiene necessario l'utilizzo delle videocamere nei servizi di ordine pubblico, di controllo del territorio, di vigilanza di siti sensibili e negli ambienti in cui vengono trattenute persone sottoposte a misure di polizia o comunque restrittive della libertà personale.

In tali contesti la presenza di una videoregistrazione oltre a fungere da strumento di garanzia per gli operatori stessi, mettendoli al riparo da pretestuose denunce o azioni legali, rappresenta un innegabile elemento di vantaggio ai fini investigativi prima e di accertamento processuale poi.

D'altro canto occorre disciplinare in modo chiaro l'utilizzo di tali videocamere, sì da scongiurare sin dall'inizio dubbi interpretativi e applicativi.

Vi è la consapevolezza che la trasparenza amministrativa, principio alla base della proposta relativa all'utilizzo delle telecamere sulle divise, necessita l'individuazione di un punto di equilibrio con il diritto alla riservatezza.

Orbene, la dotazione di telecamere sulle divise degli operatori sarebbe chiaramente in sintonia con la *ratio* del d.lgs. n. 33/2013 e tuttavia potrebbe in linea di principio presentare elementi distonici rispetto al regolamento in materia di *privacy*.

È quindi necessario che la disciplina giuridica relativa all'utilizzo delle telecamere sia coerente con la normativa a tutela dei dati personali.

L'Autorità Garante ha più volte specificato, in assenza di adeguati criteri discretivi, il rischio che vengano divulgati spaccati di vita individuale la cui conoscenza è inutile ai

fini del controllo sull'esercizio del potere ma che può essere estremamente dannosa per il titolare del diritto alla riservatezza.

Con l'adozione di apposite linee guida (provvedimento del 15 maggio 2014), il Garante è intervenuto proprio per assicurare l'osservanza della disciplina in materia di protezione dei dati personali nell'adempimento degli obblighi di pubblicazione sul *web* di atti e documenti.

Sul punto il Garante ha più volte ribadito la necessità di assicurare il rispetto della dignità delle persone, facendo oscurare, ad esempio, dai siti *web* di diversi comuni italiani i dati personali contenuti nelle ordinanze con le quali i sindaci disponevano il trattamento sanitario obbligatorio per determinati cittadini.

Pertanto sarà necessario che all'esito della installazione e utilizzo di telecamere sulle divise e nella autovetture degli operatori di polizia il Garante della *Privacy* proceda ad adottare specifiche linee guida, al fine di individuare le cautele che i soggetti pubblici sono tenuti ad applicare nonché per determinare se tale documentazione possa essere oggetto di accesso ai sensi della legge n. 241 del 1990 ovvero del d. lgs. n. 33 del 2013 e in che limiti.

Per le medesime ragioni occorrerebbe anche un regolamento interno *ad hoc* del Ministero dell'Interno per disciplinare l'utilizzo delle telecamere e dei dati acquisiti da parte degli operatori.

L'introduzione dell'occhio elettronico sulle divise dei poliziotti è un'operazione di trasparenza, una concreta risposta dello Stato a coloro i quali chiedono giustizia, contribuendo, mediante strumenti che consentano la riproduzione di quanto realmente accaduto, all'accertamento della verità.

Nei Tribunali le documentazioni video possono essere determinanti nell'arricchire il materiale probatorio a disposizione del giudice.

Tale introduzione inciderebbe altresì positivamente sull'economia processuale e sui connessi costi della giustizia. Infatti, l'evidenza probatoria relativa alla presenza di un video relativo al fatto oggetto di contestazione, consentirebbe di addivenire quanto prima ad un accertamento processuale.

Il tutto a tutela dei privati cittadini, che beneficerebbero di un processo più rapido.

La celerità dell'accertamento giurisdizionale, d'altronde, sottrarrebbe l'operatore di polizia a processi lunghi che sovente diventano di dominio pubblico, sottoponendo l'indagato o l'imputato alla c.d. gogna mediatica.

L'utilizzo delle videocamere assolve anche ad una funzione dissuasiva rispetto ad eventuali denunce pretestuose. È nota, infatti, la strumentalità di denunce nei riguardi degli operatori di polizia volte a far rivestire all'operatore la qualità di persona imputata in procedimento connesso al fine di svilire la valenza probatoria della sua testimonianza.

Infatti, ai sensi dell'articolo 192 commi 3 e 4, le dichiarazioni rese da persona imputata in un procedimento connesso sono valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermino l'attendibilità.

Si tratta di una sorta di presunzione relativa di inattendibilità delle suddette dichiarazioni, delle quali può tenersi conto soltanto se sono stati acquisiti altri elementi probatori idonei a comprovarne la credibilità.

È dunque evidente l'efficacia dissuasiva delle telecamere, che indurrà i mali intenzionati ad evitare denunce strumentali in grado di esporli alla commissione di reati di calunnia facilmente accertabili.

Evitare tali denunce strumentali avrà ricadute positive anche sul carico processuale, evitando denunce senza fondamento che finiscono per ingolfare il processo penale.

D'altronde l'utilità degli strumenti di videoregistrazione è suffragata dall'esperienza di utilizzo delle telecamere presso le stazioni ferroviarie.

Infatti, a conferma della validità della presente proposta, è sufficiente verificare l'infinità di volte in cui l'utilizzo delle telecamere ha consentito l'archiviazione per manifesta infondatezza di accuse nei confronti delle forze dell'ordine per presunti comportamenti illeciti avvenuti in ambito ferroviario.

Infine, si ritiene opportuno sottolineare che l'innovazione tecnologica consente di superare l'antica proposta, figlia di un mondo passato, relativa all'utilizzo degli identificativi alfanumerici sui caschi degli operatori di polizia. Tra l'altro tale strumento negli Stati nei quali è stato adottato è stato foriero di denunce infondate nei confronti degli appartenenti alle forze dell'ordine.

Oggi la tecnologia permette il superamento di tutte queste problematiche.

L'utilizzo delle videocamere, comportante tra l'altro costi contenuti, risponde proprio all'esigenza sottesa alla proposta relativa agli alfanumerici ovvero quella di assicurare l'accertamento della verità in tempi brevi in ordine alla commissione di eventuali illeciti da parte degli operatori di polizia.

Protocolli operativi – regole di ingaggio

Nello svolgimento delle proprie funzioni l'operatore di polizia è chiamato, in taluni casi, a dover limitare i diritti del cittadino e a dover ricorrere all'esercizio della forza.

Come noto la legittima difesa e l'uso legittimo delle armi sono disciplinati dagli articoli 51 e 53 del codice penale.

Tuttavia l'esperienza recente induce a ritenere che la disciplina giuridica degli articoli 51 e 53 non sia sufficiente a garantire l'operatore, che spesso subisce ripercussioni da orientamenti giurisprudenziali talvolta scostanti se non imprevedibili.

I mutamenti giurisprudenziali maturati intorno all'interpretazione di una data disposizione normativa costituiscono l'esito della normale dinamicità dell'attività ermeneutica e, per certi versi, rappresentano una componente fisiologica dell'ordinamento giuridico.

Ne deriva una giurisprudenza che difficilmente è costante, in particolare in un settore nel quale le condotte degli operatori di polizia diventano terreno di scontro politico.

Gli orientamenti giurisprudenziali, come dimostrano anche i casi di cui si sono interessati ai media, sollevano dunque forti problematiche in ordine alla tutela del legittimo affidamento dell'operatore sulle possibili conseguenze delle condotte compiute nell'esercizio delle funzioni, esponendolo a conseguenze pregiudizievoli e, talvolta, non prevedibili.

Per tali ragioni si ritiene necessaria l'introduzione di un protocollo operativo, da adottare con decreto del Ministro dell'Interno, che indichi all'operatore di polizia in modo chiaro, preciso nonché conciso ed inequivocabile quando e con quali modalità possano utilizzarsi le armi e gli altri mezzi di coazione fisica in uso agli operatori della sicurezza (sfollagente, spray urticanti, idranti, taser, ecc.).

Delimitando scrupolosamente gli spazi di legittimità concernenti l'uso di tali strumenti si eviterebbero da un lato le criticità derivanti dall'incertezza in ordine alla liceità della condotta operativa richiesta agli operatori di polizia, dall'altro si renderebbe più semplice accertare eventuali contestazioni non fondate a danno di questi ultimi.

Gli operatori di polizia avrebbero la possibilità di conoscere l'ambito di liceità nel quale operare, così da poter preventivamente evitare di incorrere nella legittima azione dello Stato; tutto ciò con enorme vantaggio per la certezza del diritto e del libero e consapevole esercizio della proprie facoltà.

La certezza assicurata dai protocolli è in grado anche di svolgere una funzione deterrente nei confronti di cittadini male intenzionati che volessero spingersi oltre i limiti della liceità.

Ciò consentirebbe, dunque, di aumentare il senso di sicurezza degli uomini in divisa nello svolgimento delle funzioni e contestualmente di assicurare adeguate garanzie a coloro che vengono in contatto delle forze dell'ordine.

Garanzie funzionali – tutela legale

Quello relativo alle garanzie funzionali è uno dei problemi più sentiti nell'ambito delle Forze di Polizia.

In premessa occorre sottolineare che l'operatore di polizia svolge una professione che per natura e funzioni di per sé, insieme alla nobile finalità di servire la comunità, comporta l'esposizione a rischi differenti da quelli ai quali può essere esposto qualsiasi altro lavoratore.

Incontestato il principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, a prescindere dalle qualità rivestite, non può dunque essere negata la necessità di strumenti processuali idonei ad accertare l'eventuale commissione di reati da parte di appartenenti alle Forze dell'Ordine che, conseguentemente alla professione svolta e diversamente dagli altri cittadini, sono costantemente esposti al rischio di incorrere in procedimenti giurisdizionali nonché a responsabilità civile.

L'iscrizione dell'operatore di polizia nel registro degli indagati, difatti, comporta una serie di conseguenze dannose e pregiudizievoli collegate alla qualità rivestita che vanno dal blocco automatico della progressione in carriera nelle more del giudizio (con conseguenti ripercussioni economiche) all'avvio *de plano* del procedimento disciplinare da parte dell'Amministrazione di appartenenza, al rischio di subire il provvedimento di sospensione dal servizio che produce conseguenze economiche negative non solo nella sfera giuridica del lavoratore ma nei confronti dei suoi stessi familiari.

È chiaro, quindi, che essere coinvolti in un procedimento penale per fatti commessi nello svolgimento delle funzioni di per sé produce effetti pregiudizievoli ovvero danni causati *medio tempore* ma i cui effetti lesivi permangono nel tempo, anche a fronte di un esito positivo dei diversi *iter* procedurali. Pensiamo al fatto che spesso il poliziotto coinvolto in vicende giudiziarie viene sospeso dal servizio o impiegato in servizi non operativi, determinazioni i cui effetti sono evidentemente difficilmente ripristinabili.

Tuttavia la predisposizione di idonee garanzie funzionali non assolve esclusivamente all'esigenza di assicurare all'operatore di polizia un procedimento penale che tenga conto dei rischi connessi all'attività professionale ma soddisfa anche l'interesse pubblico: la collettività ha tutto il diritto nonché l'interesse a conoscere nel più breve tempo possibile in merito alla correttezza comportamentale di un servitore dello Stato.

La garanzia della funzione svolta dalla Pubblica Amministrazione trova dunque la propria ragion d'essere anche nell'esigenza della collettività ad avere una polizia efficiente che persegua l'interesse pubblico in modo corretto.

Per le ragioni suesposte si propone l'introduzione di una fase procedimentale di garanzia per i fatti compiuti in servizio dagli appartenenti alle forze di polizia relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica.

Tale fase procedimentale, volta all'accertamento della sussistenza di una causa di esclusione della pena, muove dalla considerazione che per l'operatore di polizia l'utilizzo della forza non costituisca un fatto eccezionale ma fisiologico e, secondo le circostanze del caso ed in base ai limiti previsti dalla legge, un'azione doverosa.

Dalla considerazione che l'uso della forza rientra, nei casi previsti dalla legge, nell'attività ordinaria di un operatore di polizia, si ritiene necessaria una fase preliminare di garanzia affidata al Procurato Generale della Corte d'Appello volta ad accertare *in primis* la sussistenza di una causa di esclusione della punibilità prevista dalla legge.

Tale fase richiede l'istituzione del fascicolo relativo a "fatti compiuti in servizio dagli appartenenti alle forze di polizia relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica" e il coinvolgimento dell'Avvocatura dello Stato.

La previsione nell'ambito del procedimento penale di una fase prodromica all'accertamento della sussistenza di una causa di esclusione della pena a garanzia degli operatori di polizia non è sconosciuta al nostro Legislatore.

In passato l'ordinamento prevedeva, infatti, una disciplina *ad hoc* che oggi non trova più applicazione a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Per tale ragione si propone una modifica al codice di procedura penale che attribuisca al Procuratore Generale della Repubblica nel distretto di Corte d'Appello la competenza a svolgere una previa valutazione (di garanzia) dei fatti aventi origine e causa nel servizio di Polizia, con la formazione del fascicolo relativo a "fatti compiuti in servizio dagli appartenenti alle forze di polizia relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica".

In questa fase preliminare l'Amministrazione di appartenenza ha un ruolo attivo e si avvale dell'attività dall'Avvocatura dello Stato che, laddove necessario, nomina consulenti tecnici per gli accertamenti relativi alla legittimità dell'azione degli operatori ed in particolare al rispetto dei protocolli operativi concernenti l'uso della forza.

L'intervento in questa fase procedimentale dell'Avvocatura dello Stato si ritiene giustificato per due ordini di ragioni.

In primis si sottolinea che la norma limita il proprio ambito applicativo ai fatti compiuti in servizio ovvero non da privati cittadini ma nello svolgimento dei compiti istituzionali che hanno richiesto l'uso delle armi o comunque della forza.

In secundis, dal momento che l'Amministrazione ai sensi dell'articolo 28 della Costituzione risponde civilmente dei danni causati ai terzi dai propri dipendenti, si ritiene che l'intervento dell'Avvocatura dello Stato nonché il relativo potere di avvalersi di consulenti tecnici laddove fosse necessario rispondano ad un interesse proprio dello Stato ovvero quello di svolgere la miglior difesa finalizzata ad evitare un eventuale danno all'erario derivante da una maldestra difesa.

Laddove venga accertata la sussistenza di una causa di giustificazione (artt. 50 ss. ovvero legittima difesa, uso legittimo delle armi, adempimento di un dovere, etc.), il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello provvederà all'immediata archiviazione.

Diversamente il Procuratore Generale eserciterà l'azione penale ai sensi dell'art. 405 del codice di procedura penale.

L'iscrizione nel registro degli indagati dell'operatore di polizia comporta poi una diversa esigenza ovvero quella della difesa legale.

In questo caso si ritiene necessario prevedere espressamente che, ferma restando la possibilità dell'interessato di richiedere che la difesa sia assunta dall'Avvocatura dello Stato o da un libero professionista di fiducia, in questo secondo caso le spese di difesa siano direttamente a carico del Ministero cui fa capo l'Amministrazione di appartenenza, ivi comprese quelle relative ad eventuali consulenze tecniche.

Per quanto concerne, invece, la difesa legale per fatti inerenti al servizio ma non relativi all'uso di armi o di altro mezzo di coazione fisica, l'attuale disciplina è contenuta nell'articolo 12 del d.p.r. n. 39 del 2019 che ha recepito l'accordo sindacale per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare "Triennio normativo ed economico 2016-2018".

La normativa attuale, per come strutturata, comporta conseguenze pregiudizievoli di natura materiale ed economica per l'operatore.

Infatti, l'anticipo delle spese legali è solamente eventuale nonché limitato alla somma di cinque mila euro. Tale somma si ritiene non adeguata, anche in considerazione che spesso l'azione difensiva richiede la necessità di nominare un consulente tecnico per gli eventuali accertamenti del caso.

Non è accettabile che l'onere delle spese legali sia lasciato in carico all'operatore e alla sua famiglia.

In tali frangenti, infatti, la condotta non è stata tenuta in qualità di privato cittadino ma nell'esercizio delle funzioni.

Si ritiene dunque opportuno modificare l'attuale disciplina prevedendo che gli oneri derivanti dalla difesa legale siano direttamente a carico dello Stato, salvo rivalsa se al termine del procedimento viene accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo.

In tal modo si assicurerebbe agli operatori della sicurezza un'adeguata tutela legale, evitando che i rischi ontologici connessi all'attività di polizia possano avere ricadute economiche negative sulla vita degli operatori nonché sulle loro famiglie.

D'altronde l'anticipazione delle spese processuali è coerente e funzionale all'interesse dello Stato di evitare, attraverso la migliore difesa legale, l'accertamento della responsabilità dell'operatore per le ricadute che questa potrebbe avere per le casse pubbliche.

Ad ogni buon conto si sottolinea che eventuali maggiori oneri per il bilancio dello Stato più che proporzionalmente compensati attraverso il risparmio di spesa derivante dall'utilizzo delle videocamere dagli operatori, che consentirà una deflazione dei procedimenti penali così come in precedenza illustrato.

Infatti, qualora venisse accertata la responsabilità dell'operatore di polizia, lo Stato potrebbe comunque essere chiamato a rispondere civilmente per i danni causati al privato, secondo quanto disposto dall'articolo 28 della Costituzione: *"I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici"*.

A completamento della tutela legale, si ritiene di modificare l'esercizio dell'azione di rivalsa in un'ipotesi specifica ovvero impedendo all'Amministrazione di esercitarla nei confronti dell'operatore nel caso in cui sia stata accertata la legittimità del suo operato e la parte soccombente in giudizio risulti nullatenente.

In tal modo si eviterebbero gli effetti distorsivi dell'attuale normativa che paradossalmente tradisce la *ratio* dell'istituto consentendo all'Amministrazione di esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del personale quando la controparte al termine del giudizio è stata condannata alle spese ma risulta essere nullatenente.

Infine, al fine di porre fine ad un'ingiustificato trattamento rispetto ad altre categorie di lavoratori, si propone di introdurre l'esenzione del *ticket* per gli appartenenti al personale delle forze di polizia che accedono in pronto soccorso con "codice bianco" a seguito di infortunio durante il servizio. L'esenzione si estende anche ad eventuali successivi esami diagnostici correlati all'infortunio stesso.

Introduzione nel codice penale di una nuova più grave fattispecie di danneggiamento, collocata nel titolo dei reati contro l'ordine pubblico

Al fine di contenere i gravi episodi di violenza che si verificano nell'ambito di manifestazioni di piazza e di colmare quello che si ritiene un vuoto legislativo nell'ambito dei reati contro l'ordine pubblico, si ritiene necessaria l'introduzione nel nostro ordinamento di una nuova fattispecie di danneggiamento all'articolo 419 *bis* del codice penale.

L'obiettivo è quello di introdurre un'autonoma fattispecie di reato finalizzata a punire quelle condotte più gravi di quelle integranti il danneggiamento semplice di cui all'articolo 635, in quanto offensive del bene-interesse ordine pubblico, ma che, secondo l'indirizzo dominante in giurisprudenza, non integrano il reato di devastazione e saccheggio di cui all'articolo 419 del codice penale.

La Corte di Cassazione, infatti, ritiene integrato il reato di devastazione e saccheggio *“nell’ipotesi della commissione di fatti di devastazione, in qualsiasi azione, con qualsivoglia modalità posta in essere, produttiva di rovina, distruzione o anche danneggiamento, che sia comunque complessivo, indiscriminato, vasto e profondo, di una notevole quantità di cose mobili o immobili sì da determinare non solo un pregiudizio del patrimonio di uno o più soggetti e con esso il danno sociale conseguente alla lesione della proprietà privata, ma anche offesa e pericolo concreti dell’ordine pubblico inteso in senso specifico come buon assetto o regolare andamento del vivere civile”* (Cass. Civ. n. 16553/2010).

La nuova fattispecie sarà integrata dalla commissione di più condotte violente contro il patrimonio in occasione di manifestazioni pubbliche o aperte al pubblico o sportive, consentendo di sanzionare in modo proporzionato gli atti c.d. di guerriglia urbana che negli ultimi anni sono stati puniti con pene inadeguate

Procedibilità d’ufficio e arresto obbligatorio per il reato di danneggiamento in ordine pubblico di cui all’articolo 419 bis del codice penale

Nei casi di ordine pubblico, chiediamo di estendere la previsione dell’arresto obbligatorio oltre i casi previsti dall’art. 380 c.p.p. . In particolare, riteniamo importante, anche in un’ottica di deterrenza, che si possa procedere all’arresto obbligatorio nell’ipotesi di reato di cui all’articolo 419 bis.

Ciò assicurerebbe la certezza della pena e il deflazionamento del carico di lavoro per gli uffici giudiziari requirenti e giudicanti, oltre a disincentivare l’utilizzo della violenza sulle cose in momenti particolarmente “caldi” dal punto di vista dell’ordine pubblico.

Attualmente non è infrequente che i colpevoli di reati commessi durante manifestazioni pubbliche vengano denunciati in stato di libertà innumerevoli volte, anche per danneggiamento aggravato, in quanto per la descritta tipologia di reato è attualmente previsto l’arresto facoltativo (art. 381 c.p.p.) e non quello obbligatorio. Tale sostanziale impunità determina due effetti molto negativi: vanifica il principio della certezza della pena e origina in maniera subdola una sorta di istigazione al reato oltre che ad un ingolfamento delle attività investigative e giurisdizionali.

Messa a regime dell’arresto differito

Il decreto legge n. 14 del 2017, all’articolo 10 comma 6 *quater* prevede nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti in occasioni pubbliche, per i

quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'articolo 380 del codice di procedura penale, che, qualora non risulti possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'articolo 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto entro le quarantotto ore dal fatto.

Tuttavia la normativa attuale inspiegabilmente prevede che la predetta disposizione abbia efficacia dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino al 30 giugno 2020.

Diversamente, non si comprendono le ragioni per limitare nel tempo l'efficacia di una norma finalizzata ad assicurare la possibilità di reprimere gravi illeciti penali per i quali non è stato possibile procedere nell'immediato all'arresto in flagranza.

Pertanto si propone di eliminare il limite temporale di efficacia della disposizione.

Per le medesime ragioni si propone di eliminare il limite temporale previsto anche per l'arresto differito per reati commessi nell'ambito di manifestazioni sportive.

Procedimento sommario di cognizione per il risarcimento danni nell'ipotesi di reato di danneggiamento in ordine pubblico

Nell'ipotesi di sentenza di condanna irrevocabile per i reati di cui agli articoli 419, 419 *bis* e 635 del codice penale il danneggiato potrà adire il giudice civile tramite il procedimento sommario di cognizione di cui all'articolo 702 *bis* c.p.c. .

La parte offesa privata, pur non partecipante al processo penale, dovrà essere informata ad opera della Polizia Giudiziaria dell'eventuale sentenza di condanna irrevocabile per i reati di cui sopra.

Il processo seppur sommario rimane a cognizione piena, dal momento che l'accertamento del fatto è avvenuto in sede penale con tutte le garanzie previste per tale tipo di giudizio.

Lo scopo ultimo è quello di assicurare la celerità del processo civile attraverso un procedimento snello che consente di fatto la diminuzione delle udienze previste dal rito ordinario.

Introduzione di nuove misure di prevenzione

Sulla scia della strada intrapresa dal Legislatore con l'introduzione del DASPO nonché del potere attribuito al Questore di vietare l'accesso ad aree sensibili (quali presidi sanitari, scuole, aree e parchi archeologici) per coloro che reiterano condotte che

impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture, si propone di attribuire al Questore il potere di emanare un provvedimento di divieto di partecipazione ad manifestazioni pubbliche in alcuni casi tassativamente determinati.

La finalità del provvedimento 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 (manifestazioni, cortei, ecc.) a soggetti che, sulla base di elementi di fatto, risultino essere socialmente pericolosi.

Si ritiene opportuno, dunque, integrare la misura di cui all'articolo 10 del decreto legge n. 14 del 2017 convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017 n. 48.

Modifica dell'articolo 1 della legge 199/2010 nella parte in cui consente l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi anche in caso di condanna per i reati di cui agli articoli 336, 337, 341 bis del codice penale

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

Obiettivo del Legislatore era quello di porre un argine al problema del sovraffollamento carcerario introducendo una modalità di espiazione della pena simile a quella dell'istituto della detenzione domiciliare di cui all'art. 47 *ter* della legge sull'ordinamento penitenziario.

Occorre considerare che il Legislatore, consapevole dell'introduzione di un istituto che dunque concorreva con quelli già previsti dalla legge sull'ordinamento penitenziario, statuiva all'articolo 1 che la nuova modalità di espiazione della pena introdotta 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”*.

L'istituto veniva poi novellato in due occasioni.

La prima modifica veniva apportata dall'articolo 3 del decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, che ampliava l'applicazione dell'istituto portando il limite di pena richiesto per l'applicazione da un anno a diciotto mesi.

La seconda modifica avveniva nella scorsa legislatura con l'articolo 5 della legge n. 10 del 21 febbraio 2014 che convertiva con modificazioni il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

Con tale ultima novella si è provveduto, nell'imminenza del termine di efficacia della legge ed in assenza dell'annunciata riforma della disciplina delle misure di prevenzione, a stabilizzare l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi eliminando il limite di efficacia del 31 dicembre 2013.

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 di modificare l'articolo 1 della l. 199/2010 almeno con riferimento ai reati di violenza, resistenza ed oltraggio a pubblico ufficiale di cui agli articoli 336, 337, 341 *bis* per due ordini di ragioni.

In primis per evitare che attraverso tale norma di favore, concepita per un'applicazione limitata nel tempo ed ispirata dalla necessità di "risolvere" il problema del sovraffollamento carcerario, il cittadino possa percepire una condizione di impunità per chi commette i suddetti reati.

In secundis perché tale decisione del Legislatore esprime una scelta di politica criminale che finisce per incidere sull'ordine di priorità delle Procure nella trattazione dei reati, al netto del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

È infatti evidente che la norma induce una Procura diligente a dare priorità all'azione penale concernente diverse fattispecie di reato, punite più gravemente dal Legislatore e non interessata dalle disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 199/2010.

Non applicazione dell'articolo 131 *bis* (causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto) per i reati di cui agli articoli 336, 337, 341 *bis* del codice penale

Il d.lgs. n. 28 del 2015 ha innovato il codice penale con l'articolo 131 *bis*, introducendo nel nostro ordinamento la causa di esclusione della punibilità del fatto.

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.

Tuttavia circoscrivere le fattispecie di reato per le quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena comporta un'applicazione indiscriminata dell'articolo 131 *bis* a tutte le fattispecie penalmente rilevanti che rientrano in tale cornice edittale.

Dopo oltre tre anni di vigenza dell'istituto si rileva che la sua applicazione a tutte le fattispecie di reato rientranti nella predetta cornice edittale ha prodotto in alcuni casi sentenze sicuramente conformi al diritto vigente ma che evidenziano la necessità di una modifica dell'ambito di applicabilità.

Pensiamo ad esempio, ad una sentenza del tribunale di Milano del novembre scorso (consultabile su <http://www.ilgiornale.it/news/milano/particolare-tenuit-gesto-assolto-sputo-poliziotto-1600845.html>) con la quale il giudice ha applicato l'articolo 131 *bis* 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.

Pertanto, per ragioni di politica criminale nonché a tutela dell'operato delle forze dell'ordine e della regolare azione dello Stato, si propone di modificare la portata dell'articolo 131 *bis* escludendone l'applicazione per i reati di violenza, resistenza e oltraggio a pubblico ufficiale di cui agli articoli 336, 337, 341 *bis*.

Comunque sia è opportuno tenere in considerazione che l'utilizzo delle videocamere consentirà di scongiurare il pericolo che semplici gestualità del cittadino possano consentire di ritenere integrati i reati suddetti. Pensiamo, ad esempio, a comportamenti nei confronti del pubblico ufficiale che, per quanto irrilevanti, non siano davvero offensivi del bene-interesse giuridico e la cui non lesività potrà essere facilmente accertata grazie all'uso delle videocamere.

Facoltà del Questore di segnalare al Procuratore della Repubblica il rischio che nell'ambito di una pubblica manifestazione vengano commessi reati

Sulla scorta di quanto già avvenuto in Val di Susa durante le pubbliche manifestazioni, fermo restando l'indipendenza della magistratura, prevediamo che sia normativamente prevista la possibilità della presenza di pubblici ministeri in piazza al fianco degli operatori delle forze di polizia.

A tal fine si prevede di attribuire al Questore la facoltà, sulla base delle risultanze dei servizi investigativi di cui dispone, di segnalare al Procuratore della Repubblica del Tribunale competente la possibilità che nel corso di una manifestazione pubblica si verificino delle turbative dell'ordine e della sicurezza pubblica.

La presenza della magistratura requirente consentirà di corroborare e avvalorare le richieste di arresto avanzate al giudice per le indagini preliminari. Inoltre, permetterà di raccogliere immediatamente utili elementi di prova finalizzati alla celebrazione del giudizio direttissimo, sì da garantire le esigenze di certezza della pena e di deflazione dei

procedimenti penali, i quali, necessariamente aperti anche per semplici denunce che poi puntualmente non hanno ricadute punitive sui colpevoli a causa della prescrizione, non fanno altro che ingolfare l'apparato giudiziario.

In questo modo, inoltre, si forniscono maggiori garanzie in ordine all'esercizio dei diritti e contestualmente alla funzione pubblica.

Devoluzione delle controversie concernenti il rapporto di lavoro degli appartenenti alle Forze di Polizia ad ordinamento civile alla giurisdizione del giudice ordinario

Negli ultimi decenni la disciplina del pubblico impiego è stata interessata da un intenso processo di riforma.

Il momento culminante dell'evoluzione può essere individuato nel d.lgs. n. 80 del 30 giugno 1998 allorché è entrata a regime la riforma del pubblico impiego varata con il d.lgs. 29/1993 e con esso le relative controversie insorte successivamente a tale data sono state devolute alla giurisdizione ordinaria e, segnatamente alla competenza riservata *ratione materiae* al giudice del lavoro.

La c.d. privatizzazione del pubblico impiego e la devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione ordinaria, nel disegno programmatico delineato dal d.lgs. 29/1993, costituiscono lo sbocco naturale e consequenziale di un processo di riordino finalizzato al recupero di efficienza e produttività dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, per un più adeguato soddisfacimento del fabbisogno collettivo ed un più razionale contenimento dei costi di gestione.

Venne dunque abbandonata la via tracciata dalla legge quadro del 1983 che sembrava invece condurre all'implementazione della giurisdizione esclusiva dei TAR seppure con l'applicazione del rito del lavoro di cui alla legge 593/1973 e dello statuto dei lavoratori (legge 300/1970).

La giurisdizione del giudice ordinario da un lato ha contribuito al processo di valorizzazione dei principi di buon andamento e imparzialità nel pubblico impiego c.d. privatizzato e dall'altro ha dato risposta alla domanda di tutela dei lavoratori pubblici.

La decisione di introdurre il d.lgs. n. 165/01 nasce dall'esigenza di razionalizzare il costo del lavoro pubblico, ottimizzare la produttività ed accrescere l'efficienza delle amministrazioni, in linea con l'art. 1 della legge n. 241/90.

In particolare si voleva incentivare e favorire la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando criteri uniformi al lavoro privato e in condizioni di pari opportunità.

La finalità di questa proposta di legge è quella di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza nel settore delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, ovvero Polizia di Stato e Polizia Penitenziaria e al personale del Corpo dei Vigili del fuoco, eliminando le discrasie che attualmente penalizzano il lavoratore poliziotto.

È inoltre ipotizzabile che anche gli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare potranno beneficiare della giurisprudenza del giudice ordinario relativa ai rapporti di lavoro degli appartenenti alle Forze di polizia ad ordinamento civile, atteso che la disciplina di riferimento è la medesima.

Invero negli anni '80 anche il settore della Polizia di Stato veniva interessato da un processo di riammodernamento che sfociava nella legge n. 121 del 1981, con la quale la Polizia di Stato veniva smilitarizzata.

In particolare gli articoli 82 e 83 della predetta legge da un parte riconoscevano espressamente il diritto del personale di associarsi in sindacati della Polizia di Stato, dall'altra vietavano agli appartenenti alla Polizia di Stato l'esercizio del diritto di sciopero.

Tuttavia tale percorso di ammodernamento del settore della Pubblica Sicurezza è rimasto monco, in quanto gli appartenenti alle Forze di polizia di Stato non sono stati interessati dalla c.d. privatizzazione del pubblico impiego, al pari dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, degli avvocati e procuratori dello Stato, del personale militare, del personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

Le ragioni della permanenza di un regime pubblicistico per talune categorie professionali, risiedeva nella tutela di settori ritenuti particolarmente sensibili connessi al potere esecutivo, giudiziario e legislativo.

Autorevole dottrina ha osservato come la vigenza del modello pubblicistico tradizionale per talune categorie non sembra del tutto plausibile.

“La pretesa identificazione del rapporto di ufficio con quello di servizio, che sembra la più logica delle spiegazioni a portata dell'interprete, potrebbe, infatti, al più giustificarsi relativamente alla categoria dei magistrati e degli avvocati dello Stato o del personale dei più alti vertici della carriera prefettizia e diplomatica, ma non certo per le altre, per le quali possono rinvenirsi motivazioni di opportunità o di omaggio alla tradizione, di certo insoddisfacenti e frutto solo di opzioni discrezionali del legislatore. L'esclusione dal regime di privatizzazione del pubblico impiego di tali pur residuali categorie, comporta il loro assoggettamento a quel modello che per circa mezzo secolo aveva resistito alle innovazioni legislative, agli interventi della Corte Costituzionale e all'interpretazione evolutiva della giurisprudenza amministrativa, che avevano cercato via via di indirizzarlo verso le posizioni più garantistiche che il modello privatistico andava via via conquistando” (Rocco Galli, Nuovo corso di diritto amministrativo, 2016, tomo primo, pag. 411).

Dunque attualmente l'appartenente alla Forze di Polizia ad ordinamento civile risulta penalizzato da un sistema di tutele giurisdizionali neppure lontanamente

paragonabile a quelle assicurate al lavoratore incardinato nell'ambito del c.d. pubblico impiego privatizzato a seguito dell'introduzione del d.lgs. n. 165/01.

Infatti, per quanto concerne la Polizia di Stato il processo di devoluzione delle controversie al giudice ordinario si è arrestato alla conoscenza del giudice del lavoro delle controversie concernenti la repressione delle condotte antisindacali ex articolo 28 della legge n. 300 del 1970.

A questo si aggiungono le prerogative delle organizzazioni sindacali nelle forze di polizia che sono differenti rispetto a quello degli altri settori e che indirettamente incidono comunque sulla condizione giuridica del poliziotto lavoratore: pensiamo al divieto di esercitare il diritto di sciopero oppure alla condizione di soggezione delle organizzazioni sindacali in sede di stipula del contratto nazionale, "costrette" a firmare l'accordo pena la perdita di fatto della rappresentatività.

Infatti, in virtù dell'art. 3 e del successivo art. 7, comma 3, d. lgs. 195 del 1995, che testualmente recita: "*Le trattative per la definizione dell'accordo sindacale riguardante le Forze di polizia ad ordinamento civile di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), si svolgono in riunioni cui partecipano i rappresentanti delle organizzazioni sindacali legittimate a parteciparvi ai sensi della citata disposizione e si concludono con la sottoscrizione di una ipotesi unica di accordo sindacale*", in combinato disposto con il d.p.r. 164 del 2002 e con l'Accordo Nazionale Quadro del 31 luglio 2009, emerge che le OO.SS. che non firmatarie dell'accordo non hanno titolarità a partecipare agli incontri con l'Amministrazione, in tal modo perdono per tre anni il diritto a rappresentare la propria comunità. Fra queste si ricordano la partecipazione alle commissioni, l'informazione preventiva e successiva, l'esame congiunto, il tavolo per la risoluzione delle controversie, il confronto semestrale, la contrattazione decentrata sugli orari in deroga ecc. ossia la perdita di fatto della rappresentatività sindacale.

I sindacati sono espressione della volontà dei lavoratori, dovrebbe essere inammissibile un'investitura dall'alto, anche al fine di scongiurare la formazione di sindacati gialli.

Sono evidenti i profili di dubbia conformità costituzionale di una disciplina che in definitiva quasi "estorce" alle organizzazioni sindacali la firma del contratto di lavoro, pena la perdita di fatto della rappresentatività e conseguentemente l'effettività di azioni a tutela degli operatori di polizia.

La situazione paradossale comporta che oggi l'appartenente alla Polizia di Stato, pur incardinato in una struttura ad ordinamento civile, risulta provvisto di un tipo di tutela diversa rispetto a categorie di lavoratori con le quali lavora a stretto contatto, come ad esempio il personale civile dell'Amministrazione dell'Interno.

La giurisdizione del giudice ordinario per tutte le controversie concernenti il rapporto di lavoro, di pari a quanto previsto per il pubblico impiego privatizzato,

consentirebbe di accedere a quel complesso di tecniche e strumenti di tutela patrimonio del diritto del lavoro.

La materia lavoristica è da considerarsi peculiare dal punto di vista processuale, in virtù della natura degli interessi coinvolti e della debolezza economica che connota una delle parti del rapporto di lavoro, ossia il lavoratore.

La difesa del lavoratore richiede l'applicazione di regole processuali che differiscono dalla disciplina comune.

Con la legge n. 533 del 1973 il Legislatore introdusse nell'ordinamento un procedimento particolare, a cognizione piena ma più celere e semplificato rispetto a quello ordinario, di modo da assicurare un'adeguata tutela alle parti del rito lavoristico.

Il Legislatore realizzò un processo caratterizzato dalla concentrazione degli atti processuali e dagli incisivi poteri istruttori attribuiti al giudice.

A caratterizzare principalmente il rito del lavoro sono l'oralità, l'immediatezza e la concentrazione degli atti processuali.

Come anticipato, le parti devono comparire personalmente, così potendo il giudice procedere al loro interrogatorio liberamente.

Un'altra caratteristica che connota tale tipo di rito riguarda gli ampi poteri istruttori attribuiti al giudice.

Egli può, infatti, in ogni momento indicare alle parti quali sono le irregolarità degli atti e può alle stesse assegnare un termine al fine di provvedere a sanarle.

Può, inoltre, disporre in qualunque momento ed anche d'ufficio l'ammissione di altri mezzi di prova. Se necessario all'accertamento dei fatti, può disporre l'accesso sul luogo del lavoro.

Un rito, dunque, più celere e di conseguenza meno oneroso rispetto a quello del processo amministrativo, nel quale le fasi cautelari e processuali non assicurano la definizione del giudizio in tempi brevi.

La definizione del giudizio in tempi ragionevoli, unitamente ai costi del rito civile, più contenuti rispetto al processo amministrativo, svolgerebbero anche una funzione di deterrenza.

Si ritiene che l'estensione del rito lavoristico consentirebbe anche nell'ambito della polizia la valorizzazione dei principi di buon andamento della P.A. .

Inoltre, il principio di uguaglianza, mantenendo le peculiarità di un settore che manterrebbe le sue regole peculiari, quali il divieto dello sciopero.

Anzi proprio il divieto dello sciopero, estraneo alle restanti categorie in regime di diritto pubblico, richiede un sistema complessivo realmente idoneo a tutelare l'operatore di polizia, evitando condotte incidenti negativamente nella sfera giuridica del lavoratore e finanche lesive delle prerogative sindacali.

Non può non considerarsi anacronistico che un operatore di polizia debba affrontare un giudizio davanti al T.A.R. in caso, ad esempio, di mancata concessione dei benefici di legge previsti alla tutela della maternità.

Il paradosso è che, diversamente, un appartenente al personale dell'Amministrazione civile dell'Interno, che lavora a stretto contatto con gli appartenenti alla Polizia ed è incardinato nei medesimi uffici, può nelle predette condizioni far valere le proprie ragioni attraverso gli strumenti del rito del lavoro.

La devoluzione delle controversie alla giurisdizione ordinaria costituirebbe dunque lo sbocco naturale e consequenziale del processo di riordino della Pubblica Amministrazione inizialmente delineato dal d.lgs. n. 29 del 1993, consentendo anche nell'ambito dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza la compiuta realizzazione dei principi di buon andamento e imparzialità della P.A. .

In definitiva la devoluzione del contenzioso al giudice ordinario si ritiene l'inevitabile completamento di quel percorso avviato dal Legislatore teso a garantire l'effettività del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, assicurando a tutti i lavoratori del pubblico impiego le medesime tutele assicurate ai lavoratori del settore privato e gioverebbe altresì agli operatori della sicurezza appartenenti a corpi militari.

Infatti, è verosimile che i futuri orientamenti giurisprudenziali del giudice ordinario, tradizionalmente molto attento verso la tutela effettiva dei diritti in rapporto agli interessi pubblici sottesi alle decisioni della Pubblica Amministrazione, possano indirettamente favorire un'applicazione degli istituti maggiormente orientata al riconoscimento dei diritti dei lavoratori anche a favore degli appartenenti alle forze di polizia ad ordinamento militare.

Estensione a tutto il personale del comparto sicurezza-difesa del d. lgs. 26 marzo 2001, n. 151 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53".

Il Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità disciplina i congedi, i riposi, i permessi e la tutela delle lavoratrici e dei lavoratori connessi alla maternità e paternità di figli naturali, adottivi e in affidamento, nonché il sostegno economico alla maternità e alla paternità.

Un orientamento consolidato del Consiglio di Stato aveva negli ultimi tempi riconosciuto l'applicazione di tali istituti anche per il personale in regime di diritto pubblico dal momento che le peculiarità che contraddistinguono i rapporti di lavoro del personale non contrattualizzato, pur se innegabili non sono sufficienti ad escludere

l'applicabilità di tali istituti ed in particolare quello di cui all'articolo 42 *bis* "Assegnazione temporanea dei lavoratori dipendenti alle amministrazioni pubbliche" che tra l'altro fa espresso riferimento alle Amministrazione Pubbliche.

Tuttavia una sezione del Consiglio di Stato in una recente sentenza si è discostato da tale orientamento, ritenendo che l'istituto di cui all'articolo 42 *bis* non trovi applicazione nei riguardi del personale in regime di diritto pubblico individuato dal d. lgs. 165/2001.

Allo scopo di assicurare a tutti i cittadini italiani il diritto alla paternità e alla maternità nonché i diritti dei minori che pure vengono garantiti dall'applicazione della normativa in oggetto, tale proposta di legge si pone l'obiettivo di porre fine ad un'ingiustificata disparità di trattamento.

In particolare la disposizione di cui all'art. 42 *bis* d.lgs. 151/2001 rientra tra le norme il cui obiettivo è tutelare i valori costituzionalmente garantiti e protetti, riguardanti la famiglia e in particolare la cura dei figli minori di tre anni, con entrambi i genitori impegnati nell'attività lavorativa.

La tutela di tali valori costituzionali dovrebbe portare ad escludere ogni discriminazione da parte dell'Amministrazione del personale appartenente alle Forze di polizia di Stato in sede di valutazione delle istanze di assegnazione.

Si ritiene che gli operatori delle forze dell'ordine meritino l'applicazione di una normativa che permetta loro di far fronte alle numerose difficoltà familiari che insorgono proprio in funzione della professione che svolgono.

Pertanto, tale intervento è volto ad estendere espressamente l'ambito applicativo degli istituti richiamati a tutto il personale del comparto sicurezza-difesa.

§ § § § § §

Articolo 1

Dotazione di videocamere alle forze di polizia impiegate in determinati servizi

1. Entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le forze di polizia impiegate in servizi di mantenimento dell'ordine pubblico, in servizi di controllo del territorio, di vigilanza di siti sensibili sono dotate di telecamere idonee a registrare l'attività operativa.

2. L'utilizzo delle videocamere avviene anche nei luoghi negli ambienti in cui vengono trattenute persone sottoposte a misure di polizia o comunque restrittive della libertà personale.

3. La registrazione video avvenuta con le telecamere in dotazione alle forze dell'ordine attribuisce ai fatti che il pubblico ufficiale attesta nell'atto pubblico essere avvenuti in sua presenza o da lui compiuti ed hanno valore di prova ai sensi dell'articolo 2700 del codice civile.

4. Al fine di rendere disponibili le risorse necessarie per le finalità di cui al comma 1 del presente articolo, è disposto per gli anni 2020, 2021 e 2022 un incremento di 200 milioni di euro annui. All'onere di cui al precedente periodo, pari a 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, si provvede attingendo al Fondo Unico Giustizia.

Articolo 2

Protocolli operativi – regole di ingaggio

(Modifica dell'articolo 53 del codice penale)

1. L'articolo 53 del codice penale è sostituito dal seguente:

“Art. 53 (Uso legittimo delle armi e dei mezzi di coazione fisica).

*Ferme le disposizioni contenute nei due articoli precedenti, non è punibile il pubblico ufficiale che, al fine di adempiere un dovere del proprio ufficio, fa uso ovvero ordina di far uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica, quando vi è costretto dalla necessità di respingere una violenza o di vincere una resistenza **attiva o passiva** all'Autorità e comunque di impedire la consumazione dei delitti di strage, di naufragio, sommersione, disastro aviatorio, disastro ferroviario, omicidio volontario, rapina a mano armata e sequestro di persona.*

La stessa disposizione si applica a qualsiasi persona che, legalmente richiesta dal pubblico ufficiale, gli presti assistenza.

L'uso delle armi e di altri mezzi di coazione fisica è sempre legittimo quando sono rispettate le raccomandazioni previste nei protocolli operativi sempre che le raccomandazioni risultino adeguate alla specificità del caso concreto.

La legge determina gli altri casi, nei quali è autorizzato l'uso delle armi o di un altro mezzo di coazione fisica”.

Articolo 3

Garanzie funzionali

1. Dopo l'art. 335 del codice di procedura penale è inserito l'articolo 335 bis:

“Art. 335 bis. Fatti commessi in servizio da agenti o ufficiali di pubblica sicurezza, agenti o ufficiali di polizia giudiziaria o da militari relativi all’uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica.

- 1. Qualora il pubblico ministero riceva notizia di fatti commessi in servizio da agenti o ufficiali di pubblica sicurezza, agenti o ufficiali di polizia giudiziaria o da militari in servizio di pubblica sicurezza relativi all’uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica, informa nello stesso giorno il procuratore generale presso la corte d’appello e compie frattanto esclusivamente gli atti urgenti, relativi alla prova di reato, dei quali non è possibile il rinvio.*
- 2. Il procuratore generale informa il Comando del corpo o il capo dell’ufficio da cui dipendono i soggetti di cui al comma 1, affinché ne diano immediata notizia alle persone suddette e all’Avvocatura dello Stato, e apre un fascicolo relativo ai fatti compiuti in servizio dagli appartenenti alle forze di polizia relativi all’uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica.*
- 3. L’Avvocatura dello Stato procede immediatamente agli accertamenti relativi alla legittimità dell’azione degli operatori ed in particolare al rispetto dei protocolli operativi concernenti l’uso della forza, avvalendosi laddove necessario dell’opera di consulenti tecnici ed informando senza ritardo il procuratore generale dell’esito dell’attività.*
- 4. Il procuratore generale, qualora reputi che il fatto non sussiste o che l’imputato non l’ha commesso o che la legge non lo prevede come reato ovvero che sussiste una delle cause di esclusione della pena, previste dagli articoli 51, 52, 53 e 54 del codice penale provvede all’immediata chiusura del procedimento.*
- 5. Il procuratore generale, quando non provvede alla chiusura del procedimento, esercita l’azione penale ai sensi dell’articolo 405 del codice di procedura penale.”.*

2. Modificare l’articolo 32 della legge n. 152 del 1972:

Il comma 2 dell’articolo 32 è sostituito dal seguente:

“In questo secondo caso le spese di difesa sono direttamente a carico del Ministero competente, ivi comprese quelle relative alle eventuali consulenze tecniche, salva rivalsa se vi è responsabilità dell’imputato per fatto doloso”.

3. Si ritiene dunque opportuno modificare l’attuale disciplina prevedendo che gli oneri derivanti dalla difesa legale siano direttamente a carico del Ministero dell’Interno, salvo rivalsa se al termine del procedimento viene accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo.

4. L’articolo 12 comma 3 del d.p.r. n. 39 del 2018 è sostituito dal seguente:

“Ferme restando le disposizioni di cui al comma 1, agli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria indagati o imputati per fatti inerenti al servizio, che intendono avvalersi di un libero professionista di fiducia, sono anticipate, a richiesta dell’interessato, compatibilmente con le disponibilità di bilancio dell’Amministrazione di appartenenza, una somma che, anche in modo frazionato, non può superare complessivamente l’importo di euro 10.000,00 per le spese legali, salvo

rivalsa se al termine del procedimento viene accertata la responsabilità del dipendente a titolo di dolo”.

5. È fatto divieto nei casi di cui all’articolo 12 comma 3 del d.p.r. n. 39 del 2018, che ha recepito l’accordo sindacale per il personale non dirigente delle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare “Triennio normativo ed economico 2016-2018”, di esercitare l’azione di rivalsa nei confronti del dipendente quando la controparte al termine del giudizio è stata condannata alle spese ma risulta essere nullatenente.

6. L’articolo 12 comma 3 del d.p.r. n. 39 del 2018 è sostituito dal seguente:

“L’importo di cui al comma 2 è anticipato, anche al personale convenuto in giudizi per responsabilità civile ed amministrativa previsti dalle disposizioni di cui al comma 1, salvo rivalsa ai sensi delle medesime norme”.

7. Gli appartenenti alle Forze dell’ordine e della sicurezza a ordinamento civile e militare e degli appartenenti al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco che accedono alle prestazioni di pronto soccorso in codice bianco, a seguito di infortunio occorso in servizio, sono esentati dal pagamento del ticket. Le relative spese sono a carico dello Stato. L’esenzione dal pagamento del ticket si applica anche nel caso di eventuali successivi esami diagnostici correlati all’evento.

Articolo 4

Introduzione di una nuova fattispecie di danneggiamento a tutela dell’ordine pubblico

(Modifiche al codice penale)

Introduzione dell’articolo 409 bis *“Danneggiamento grave nell’ambito di una manifestazione pubblica o aperta al pubblico o sportiva”:*

“1. Chiunque, nell’ambito di una manifestazione pubblica o aperta al pubblico o sportiva, con condotte reiterate distrugge, disperde, deteriora o rende, in tutto o in parte, inservibili cose mobili o immobili altrui è punito con la reclusione da tre a sei anni.

2. La pena è della reclusione da cinque a otto anni se il fatto è commesso:

1) con minaccia o violenza alla persona;

2) su edifici pubblici o destinati a uso pubblico o all’esercizio di un culto, o su cose di interesse storico o artistico ovunque siano ubicate o su immobili compresi nel perimetro dei centri storici ovvero su immobili i cui lavori di costruzione, di ristrutturazione, di recupero o di risanamento sono in corso o risultano ultimati, o su altre delle cose indicate nel numero 7 dell’articolo 625;

3) sopra piante di viti, di alberi o arbusti fruttiferi, o su boschi, selve o foreste, ovvero su vivai forestali destinati al rimboschimento;

4) sopra attrezzature e impianti sportivi al fine di impedire o interrompere lo svolgimento di manifestazioni sportive”.

Articolo 5

Arresto obbligatorio per il reato di cui all'articolo 409 bis codice penale

(Modifiche al codice di procedura penale)

All'articolo 380 comma 2 del codice di procedura penale aggiungere la lettera b-bis) :

"b-bis) delitto di danneggiamento di cui all'articolo 409 bis del codice penale".

Articolo 6

Messa a regime dell'arresto differito

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

1. All'articolo 10 comma 6 *ter* sono abrogate le seguenti parole: *"fino al 30 giugno 2020"*.
2. All'articolo 10 comma 6 *quater* sono abrogate le seguenti parole: *"fino al 30 giugno 2020"*.

Articolo 7

Procedimento sommario di cognizione per il risarcimento danni nell'ipotesi di reato di danneggiamento in ordine pubblico

(Modifiche al codice di procedura civile)

All'articolo 702 *bis* è introdotto il comma 6:

"Nel caso di accertamento con sentenza irrevocabile di condanna della commissione dei reati di cui agli articoli 419, 419 bis e 635 del codice penale è sempre proponibile il ricorso al tribunale competente con procedimento sommario di cognizione per i danni causati dai fatti costituenti reato. Nei suddetti casi è cura della Polizia Giudiziaria, su disposizione dell'ufficio del Pubblico Ministero, notificare alla persona offesa proprietaria di un bene danneggiato dai reati di cui sopra la sentenza irrevocabile di condanna che ha accertato tale lesione".

Articolo 8

Divieto di partecipazione a pubbliche manifestazioni

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

1. L'articolo 10 del decreto legge n. 14 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017 n. 48 del 13 dicembre 1989, n. 401 è integrato dal comma 2 bis:
“Nei confronti di chi, sulla base di elementi oggettivi, risulta avere tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza in occasione o a causa di manifestazioni pubbliche o aperte al pubblico, il questore, qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a dodici mesi, il divieto di partecipazione a manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto. Il contraffettore al divieto di cui al presente comma è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno”.

Articolo 9

Modifica dell'articolo 1 della legge 199/2010 nella parte in cui consente l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi anche in caso di condanna per i reati di cui agli articoli 336, 337, 341 bis.

All'articolo 1 comma 2 della legge n. 199/2010 dopo la lettera d) inserire la lettera e):
“e) ai soggetti condannati per taluno dei delitti di cui all'articolo 336, 337, 341 bis del codice penale”.

Articolo 10

Non applicazione dell'articolo 131 bis (causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto) per i reati di cui agli articoli 336, 337, 341 bis

(Modifiche al codice penale)

All'articolo 131 bis comma 2 del codice penale è aggiunto il comma 6:
“La disposizione di cui al primo comma non si applica ai reati di cui agli articoli 335, 337, 341 bis del codice penale”.

Articolo 11

Facoltà del Questore di segnalare al Procuratore della Repubblica il rischio che nell'ambito di una pubblica manifestazione vengano commessi reati

Il Questore ha la facoltà, sulla base delle risultanze dei servizi investigativi di cui dispone, di segnalare al Procuratore della Repubblica del Tribunale competente, la possibilità che nel corso di una manifestazione pubblica, aperta al pubblico o sportiva, si verificino delle turbative dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Articolo 12

Devoluzione delle controversie concernenti il rapporto di lavoro degli appartenenti alle Forze di Polizia ad ordinamento civile alla giurisdizione del giudice ordinario.

1. Modifica art. 63 comma 3 d.lgs. 2001: *“Restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 3, ivi comprese quelle attinenti ai diritti patrimoniali connessi”*. Dopo il comma 3 inserire le seguenti parole *“ad eccezione di quelle concernenti il personale delle Forze di polizia di Stato”*.
2. Art. 133 c.p.a. lettera I . Dopo le parole *“le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico”* inserire *“ad eccezione di quelle concernenti il personale delle Forze di polizia di Stato”*.

Articolo 13

Estensione al personale delle Forze di Polizia di Stato del d. lgs. 26 marzo 2001, n. 151 “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53”.

All'articolo 1 del d. lgs. 151/2001 è aggiunto il comma 3:

“Il presente testo unico si applica altresì al personale militare e delle Forze di polizia di Stato di cui all'articolo 3 del d. lgs. n. 165 del 2001”.

Articolo 14

(Entrata in vigore)

La presente Legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.