



**Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia**  
Segreteria Nazionale

# **Audizione**

## **Camera dei Deputati**

**I<sup>^</sup> Commissione** (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

**II<sup>^</sup> Commissione** (Giustizia)

**Conversione in legge del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica**

**(Disegno di Legge C. 1913)**

Roma, 4 luglio 2019



**Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia**  
**Segreteria Nazionale**

Signori Presidenti, Onorevoli componenti, voglio innanzitutto ringraziare per la opportunità concessa di poter fornire un contributo al dibattito relativo alla conversione in legge del provvedimento in esame, comunemente noto come decreto sicurezza bis.

Prima di entrare nel merito di alcune questioni che ci permettiamo di portare all'attenzione delle SS.LL. al fine di fornire un quadro più ampio e dettagliato degli effetti che le norme contenute nel provvedimento in esame producono in sede di applicazione pratica, basandoci sull'esperienza maturata dalle donne e dagli uomini della Polizia di Stato che diuturnamente sono impegnati a garantire l'ordine e la sicurezza pubblica del nostro Paese oltre che la difesa delle Istituzioni democratiche, riteniamo doveroso sottolineare un aspetto che, a nostro avviso, è di fondamentale importanza.

La sfida che tutte le democrazie moderne ed avanzate, qual è la nostra, devono affrontare per garantire le condizioni di crescita, di sviluppo e di piena integrazione in riferimento all'epocale processo di globalizzazione che ha investito il mondo intero e anche il nostro Paese, risiede nel binomio che il Siulp ha coniato come slogan perché diventi punto di riferimento costante e irrinunciabile dell'agire dei rappresentanti e servitori dello Stato in uniforme e cioè l'equilibrio irrinunciabile tra sicurezza e libertà. Non dimenticando, come i poliziotti hanno ben presente, che mentre la libertà è un valore assoluto e uno dei primi valori garantiti dalla nostra Carta Costituzionale, la sicurezza è il "metro" con cui i cittadini possono misurare il grado di democrazia e di piena fruibilità dei diritti di cittadinanza costituzionalmente garantiti che il governo in carica deve assicurare.

Con questo riferimento e per effetto di alcune criticità che oggi il nostro sistema patisce, vedasi la lentezza dei processi, l'incertezza e la intempestività dell'applicazione della pena, il cittadino ha maturato e continua ad alimentare un sentimento di sfiducia nell'azione complessiva dello Stato poiché le risposte che egli invoca a garanzia della propria sicurezza ed a conferma che chi viola la legge viene punito, sembrano essere sempre più evanescenti nonostante una sorta di bulimia legislativa registrata negli ultimi anni sul terreno della sicurezza per individuare soluzioni alle criticità che emergevano.

Una bulimia legislativa, però basata più sull'onda emotiva dell'opinione pubblica che non su un'analisi complessiva e tecnica rispetto a come effettivamente affrontare e risolvere le criticità considerato che spesso i provvedimenti emanati, non solo non tenevano conto delle varie articolazione dell'assetto statale che poi dovevano intervenire per l'applicazione della nuova norma (in alcuni casi si è persino assistito ad una sorta di corto circuito degli assetti organizzativi e procedurali delle Amministrazioni del Comparto Sicurezza per effetto delle dicotomie che i nuovi provvedimenti causavano rispetto a quelli precedenti), ma addirittura creavano contraddizioni e impossibilità applicative tali da rendere vani i provvedimenti emanati.

In tale contesto i professionisti del crimine, ma negli ultimi tempi anche i cittadini comuni che hanno avuto comportamenti tali da richiedere l'intervento delle forze di polizia, hanno maturato la convinzione di una totale impunità, generata non tanto dall'assenza di precetti normativi ma dalla impossibilità della loro applicazione e, quindi di generare procedimenti con pene immediate ed effettive che, nel tempo, hanno quasi completamente delegittimato l'autorevolezza della funzione



**Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia**  
Segreteria Nazionale

dello Stato e quindi di chi lo rappresenta (in primis donne ed uomini in uniforme) sino al punto da non riconoscerne più l'autorevolezza e quindi il dovere di rispettarne i precetti e la funzione.

Testimonianza di quanto appena affermato la si trova nel numero esorbitante di aggressioni al personale in uniforme che ha raggiunto ormai un limite insopportabile rispetto al quale non è più rinviabile un'azione di tutela degli operatori stessi ma, soprattutto, dell'autorevolezza e dell'efficacia della funzione dello Stato nelle sue diverse e democratiche articolazioni quali quelle del Comparto Sicurezza. In questo non può essere sottaciuta l'innovazione che il provvedimento in esame contiene nella sua filosofia e nella genesi che lo ha partorito. Esso infatti, partendo dalle criticità anche operative e pratiche che lo Stato ha incontrato nel dare esecuzione e nel far rispettare i precetti normativi deliberati dal parlamento, in una linea di continuità e di autocorrezione cerca di affrontare e fornire nuovi e più efficaci strumenti che consentano agli addetti al Comparto Sicurezza, ma anche al sistema giustizia di affrontare le devianze di coloro che commettono reati individuando nuovi percorsi che permettano di riaffermare concretamente l'effettività e l'immediatezza della pena a censura di chi viola le leggi o la libertà altrui.

Le aggressioni agli operatori delle Forze di Polizia, e delle c.d. *helping professions*, hanno raggiunto dimensioni inquietanti sia in ordine alla quantità che, soprattutto, alla gravità. Le ragioni di tale recrudescenza possono in parte essere riconducibili a fattori la cui esplorazione compete alle scienze sociali. A nostro modo di vedere molto dipende però anche da presidi normativi inappropriati, che non sono, cioè, in grado di svolgere una opportuna dissuasione.

Una situazione che, con approccio innovativo, il Decreto di cui siamo, oggi, a discutere cerca di affrontare laddove cerca di offrire tutele normative avanzate per chi è chiamato ad operare nei delicati scenari dell'ordine e della sicurezza pubblica. Un'apprezzabile opzione che rischia però di non avere effettive ricadute ove non accompagnata ad un complessivo ripensamento di alcuni momenti di criticità originati da un non ineccepibile coordinamento tra gli istituti di diritto sostanziale e quelli di diritto processuale.

Osserviamo infatti come, dalla disamina empirica del dato di realtà, nonostante i numerosi interventi con i quali si è cercato di accrescere l'afflittività delle sanzioni, l'unica certezza acquisita è quella della mancata esecuzione della pena, e questo a prescindere dall'entità della pena edittale prevista per la fattispecie punitiva in questione.

Una constatazione che ci induce a ritenere come ai fini della maggior tutela delle Donne e degli Uomini delle Forze di Polizia, *ratio* che pare aver ispirato la novella di cui siamo ad occuparci, un generico aumento e/o mutamento della specie della pena, per quanto possa essere valutato con favore, rischia di non essere risolutivo e, tantomeno, soddisfacente.

Sia perché, per quanto si è premesso, ben difficilmente i responsabili delle condotte di cui si occupa il Decreto e, segnatamente, di quelle dedotte negli articoli 6, 7, 13 e 14, al di là di qualche conseguenza afflittiva in ambito cautelare, verranno concretamente assoggettati a tangibili conseguenze. Sia perché nella stessa formulazione della disciplina in narrativa non si rinvencono adeguati strumenti normativi in grado di superare difficoltà pratiche di non scarso momento.

La favorevole valutazione della severità nei confronti dei professionisti della violenza di piazza non può andare disgiunta dalla difficoltà pratica di intervenire nel momento in cui gruppi di



**Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia**  
Segreteria Nazionale

antagonisti organizzati e rodati dovessero, come da collaudati schemi di queste frange estreme, fare la loro destabilizzante comparsa nel corso di manifestazioni pubbliche. Pacifico essendo che, ove individuati, verrebbero perseguiti secondo le più severe conseguenze che si intendono introdurre, la maggiore difficoltà è, per l'appunto, di riuscire ad identificarli con certezza. Occorre insomma munire la Forza Pubblica di strumenti giuridici tali da poter rimuovere nell'immediatezza la fonte dell'altrimenti irrimediabile nocumento arrecato al fondamentale diritto alla pacifica dimostrazione in pubblico. Diversamente si teme che, al netto dei pur condivisibili intenti del legislatore, non si riuscirà ad incidere per scongiurare disordini preordinati.

Venendo ora a quel che maggiormente interessa ad un'organizzazione che, come il Siulp, ha quale fondamentale *mission* quella di stimolare l'evoluzione degli strumenti di salvaguardia della categoria rappresentata, va segnalato che il provvedimento in disamina non sembra in grado di dare una risposta alla più volte da noi denunciata esposizione al rischio professionale non compensata da adeguate forme di assistenza e tutela degli operatori delle Forze di Polizia. Una considerazione che non deve essere intesa come una presa di posizione meramente corporativa, ma che anzi pone in evidenza la paradossale situazione di chi ha sempre cercato di dare il proprio contributo per assicurare un bilanciamento tra il diritto alla libertà e la richiesta di sicurezza. È, infatti, evidente che l'innalzamento del livello della sicurezza comporta una compressione delle istanze di libertà, ed il Siulp ha sempre profuso ogni utile sforzo per garantire, attraverso le politiche contrattuali, questo delicato equilibrio, spostando sulle voci correlate all'operatività e, quindi, incentivando l'esposizione esterna del personale al fine di dare concrete risposte alla maggiore presenza sul territorio, ingenti risorse. Il che, per quanto appresso meglio si avrà modo di illustrare, rischia ora di dar luogo ad una sorta di eterogenesi dei fini.

Per chiarire il significato di questa affermazione basta spiegare quel che accade a quanti durante il servizio riportano ferite per le quali è necessario un periodo di più o meno lunga convalescenza, con la necessità di sostenere cure riabilitative.

L'assenza dal servizio determina infatti, per quanto si è appena finito di dire, una tutt'altro che marginale riduzione retributiva dovuta all'impossibilità di svolgere prestazioni tipiche che comportano emolumenti aggiuntivi. Un lucro cessante che, per capire quello di cui stiamo parlando, per un operatore di volante può essere stimato intorno ai 400 euro mensili. In altri termini l'aver rinunciato ad una distribuzione a pioggia delle risorse disponibili per favorire il consolidamento di un modello retributivo che privilegia l'operatività e, dunque, una maggiore presenza del personale sul territorio, rischia di esporre a critiche il sindacato atteso che in questa proiezione esterna non prevede contrappesi nel momento in cui subentrano infortuni in servizio. E questo, sia chiaro, non solo dal punto di vista meramente retributivo.

Fatte salve le prestazioni sanitarie urgenti di primo soccorso non esiste, infatti, alcuna forma di ristoro per tutte le spese mediche e per le terapie riabilitative ulteriori. L'eventuale invalidità riportata, peraltro, viene al più riconosciuta secondo i canoni dell'equo indennizzo, che sono ampiamente inferiori agli *standard* previsti per le malattie professionali delle altre categorie di lavoratori. Insomma, un trattamento penalizzante che viene riservato proprio ai lavoratori che nell'attuale congiuntura risultano essere tra quelli maggiormente interessati da infortuni derivanti dall'attività professionale.



**Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia**  
Segreteria Nazionale

Ed ancora. Spesso il personale delle Forze di Polizia ricorre a prestazioni sanitarie anche in presenza di lesioni che non rivestono oggettivo carattere di urgenza. Il che non è dovuto ad un capriccioso approccio che esaspera il momento assistenziale, ma ad una indifferibile esigenza di carattere processualpenalistico. Il referto del pronto soccorso rappresenta, infatti, l'indefettibile riscontro medico che attesta la sussistenza dei presupposti che rendono quel comportamento suscettibile di essere valutato ai fini della responsabilità penale. Ciò nonostante in alcune regioni ancora oggi si insiste nell'addebitare agli operatori delle forze di polizia le spedalità previste per prestazioni che non rivestono carattere di urgenza. Una problematica che risente di un confuso quadro normativo, che con l'occasione data dal testo oggi in discussione potrebbe, come le altre qui proposte, trovare definitiva sistemazione, equiparando, anche da questa prospettiva, i lavoratori delle Forze di Polizia agli altri lavoratori.

Non meno problemi investe la *vexata quaestio* del rimborso delle spese legali che, anche per effetto di non condivisibili interpretazioni degli organi pubblici preposti alla valutazione sull'*an* e sul *quantum* del diritto fatto vantare dall'interessato, ha costretto numerosi nostri colleghi a rivolgersi ad istituti di credito o a istituzioni finanziarie per poter onorare i compensi professionali dei legali che li hanno assistiti, sebbene fosse stata accertata la loro estraneità rispetto alle responsabilità penali originariamente configurate a loro carico.

Occorre spiegare che l'essere sottoposti a procedimenti penali è, per le donne e gli uomini delle Forze di Polizia, una circostanza niente affatto occasionale. E non di rado la scaturigine delle vicissitudini giudiziarie discende da soggetti che, non disponendo di patrimonio aggredibile, e non temendo conseguenze per le loro dichiarazioni calunniose – ancora una volta siamo a discutere di mancanza di deterrenza, *sic!* – non esitano a proporre denunce infondate. La elevatissima percentuale di esiti processuali favorevoli – assoluzioni o archiviazioni nella fase delle indagini - rappresenta un eloquente indicatore dello zelo con cui vengono trattate le notizie di reato nei confronti delle donne e degli uomini in divisa.

Non ci soffermiamo sulla sofferenza morale che da ciò deriva, né sui riverberi relativi alla progressione in carriera, condizionata appunto alla mancanza di pendenze giudiziarie. Ci preoccupano però i draconiani ridimensionamenti dei compensi professionali disposti in sede di giudizio di congruità da parte dell'Avvocatura dello Stato che, come detto sopra, mettono gli interessati in una condizione di estrema difficoltà. Si è andato, infatti, affermando un orientamento che non pare corrispondere ai principi che regolano la materia in esame. Una prassi *contra* – o *praeter* – *legem* in virtù della quale l'Avvocatura dello Stato, che sarebbe di per sé chiamata ad un solo giudizio di congruità, entra anche nel merito della verifica dei presupposti sulla spettanza del rimborso. Per l'effetto stiamo raccogliendo una nutrita serie di casi in cui, nonostante, l'assoluzione accertata con sentenza passata in giudicato, o addirittura l'archiviazione intervenuta ancora nella fase delle indagini preliminari, i richiesti rimborsi vengono di fatto negati attraverso percorsi argomentativi che destano non poche perplessità. Ed in ogni caso, anche quando viene valutato sussistere il diritto al rimborso, i compensi pagati agli avvocati vengono drasticamente ridimensionati. In altri termini per un poliziotto, un carabiniere o un finanziere, la pronuncia assolutoria non è condizione sufficiente per essere esentati da onerose conseguenze.



**Sindacato Italiano Unitario Lavoratori Polizia**  
Segreteria Nazionale

Riteniamo in definitiva che occorra intervenire per rendere il sistema del rimborso delle spese legali coerente e compatibile con le mutate esigenze della quotidianità professionale degli operatori del Comparto sicurezza. Si potrebbe in tal senso mutuare la medesima sensibilità mostrata dal legislatore in occasione del varo della recente riforma della c.d. legittima difesa domiciliare. Si potrebbe prevedere, anche per i poliziotti e le altre forze di polizia, una disciplina più rispondente alle esigenze dianzi esposte. Ai sensi dell'art. 8 della L. 26.4.2019, n. 36 si riconosce infatti alla parte che abbia agito in ossequio alle condizioni di non punibilità declamate dai nuovi artt. 52, secondo, terzo e quarto comma, e 55, secondo comma, del Codice penale, la liquidazione delle spese sostenute per la difesa secondo i meno restrittivi criteri di cui agli artt. 82 ed 83 del Testo Unico sulle Spese di Giustizia. Per di più con espressa deroga che consente anche il rimborso delle spese documentate per la trasferta del difensore ove questi sia iscritto all'albo di un Distretto di Corte D'Appello diverso da quello presso cui si è celebrato il processo.

A noi pare insomma paradossale che chi, come gli appartenenti alle Forze di Polizia, è quotidianamente sottoposto al pericolo di essere ferito, o all'eventualità di essere sottoposto a procedimento penale, per fatti derivanti dall'attività professionale, si veda riconoscere una tutela minore di quella di qualsiasi altro lavoratore che incorre in infortuni professionali, o di quella del *quisque de populo* che reagisce ad una ingiusta aggressione nell'ambito domiciliare.

Si soggiunga a ciò una non meno rilevante perplessità che deriva sempre dalla disamina della recente novella sulla legittima difesa testé menzionata. La nuova stesura dell'art. 165 del Codice Penale dispone ora che nel caso di condanna per il reato previsto dall'art. 624 bis c.p. la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata al pagamento integrale dell'importo dovuto per il risarcimento del danno alla persona offesa. Fermi restando i severi, ed invero condivisibili, rilievi del Presidente della Repubblica, che ha stigmatizzato come analoga pregiudiziale non sia stata prevista per i più gravi delitti contro il patrimonio con ricadute anche sulle persone offese, come ad esempio la rapina, pare sarebbe tutto tranne che peregrino auspicare l'estensione di analoga disciplina anche ai casi di condanne per reati commessi in danno degli appartenenti alle Forze di Polizia e, più in generale, ai reati commessi in danno di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio in conseguenza della loro attività professionale.

Questo consentirebbe per un verso di approntare una più avanzata forma di protezione per queste peculiari categorie di lavoratori e per quanti siano ad essi equiparati in forza di legge, e per l'altro di garantire al contempo la riparazione degli effetti dell'aggressione al prestigio delle Istituzioni democratiche che sono, per l'appunto, rappresentate dalle persone fisiche che hanno subito l'offesa arrecata.

E siccome, per l'appunto, ogni aggressione a chi rappresenta lo Stato realizza una lesione alla dignità ed alla autorevolezza delle istituzioni democratiche, a nostro parere, quantomeno nel caso di recidività in tali forme di violenza, si dovrebbe prevedere una preclusione all'accesso di benefici processuali derivanti dalla scelta del rito. L'allarme sociale ingenerato da chi dimostra di non avere il rispetto dello Stato deve, in altre parole, essere perseguito senza alcuna forma di indulgenza.