

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) 2^a (Giustizia)

GIOVEDÌ 31 OTTOBRE 2024

23^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente della 1^a Commissione

[TOSATO](#)

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Molteni.

La seduta inizia alle ore 9.

IN SEDE REFERENTE

(1236) Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 29 ottobre.

Riprende la discussione generale.

Il senatore [DE CRISTOFARO](#) (*Misto-AVS*) precisa che si limiterà a considerazioni di carattere generale sul provvedimento, lasciando ai colleghi del Gruppo Misto l'analisi di questioni più specifiche.

Esprime quindi un giudizio molto negativo sul disegno di legge in esame, con il quale si introducono misure che contrastano con i principi basilari dello Stato di diritto. In una fase complessa delle democrazie come quella attuale, in cui la lacerazione del tessuto sociale apre la strada al rischio di torsioni antidemocratiche, appare inopportuno garantire la sicurezza solo prevedendo nuove fattispecie di reato o ampliando le aggravanti. A suo avviso, si tratta di un approccio che - insieme alla riforma costituzionale sul premierato, con cui si determina un accentramento di poteri in un'unica persona mai verificatosi in tutto il periodo repubblicano - allude a un orientamento generale esclusivamente repressivo e di criminalizzazione di quelle forme di dissenso che, invece, sono connesse alla tutela dei diritti dei cittadini nei confronti degli abusi del potere.

Ritiene quindi che il disegno di legge in esame abbia solo finalità propagandistiche e populiste, soprattutto se si considerano i risultati fallimentari derivanti dall'attuazione di altri tre provvedimenti in materia di sicurezza: il decreto-legge n. 162 del 2022 (cosiddetto "decreto rave"), il decreto-legge n. 20 del 2023 (cosiddetto "decreto Cutro") e il decreto-legge n. 123 del 2023 (cosiddetto "decreto Caivano"). È evidente che, nell'impossibilità di intervenire per migliorare le condizioni socio-economiche, come promesso in campagna elettorale, il Governo si limita a corrispondere alle attese del suo elettorato, prefigurando una forma di Stato a metà tra quello etico e quello di polizia, lontano quindi dai principi di libertà e uguaglianza su cui si basa la Costituzione.

Alcuni dei destinatari delle nuove misure restrittive, infatti, sono i lavoratori licenziati che provocano blocchi stradali con il proprio corpo, anche quando queste proteste sono attuate per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica e cercare di conservare il posto di lavoro, soprattutto in un periodo di così grave e prolungata crisi industriale. Sono altresì colpiti gli attivisti per il clima, soprattutto i giovani che manifestano nelle piazze la propria preoccupazione per l'inerzia dei Governi a fronte dei rischi drammatici del cambiamento climatico, e coloro che si oppongono alle grandi opere, per non parlare dei migranti, delle donne rom e dei lavoratori nel settore della canapa industriale. Ai detenuti viene addirittura vietata la resistenza passiva, pur essendo note le condizioni disumane in cui si trovano gli istituti penitenziari a causa del sovraffollamento. Di contro, sono aboliti i reati contro la pubblica amministrazione, evidenziando così che il Governo e la maggioranza sono severi e giustizialisti solo nei confronti dei più deboli.

Preannuncia pertanto la presentazione di emendamenti per manifestare la decisa contrapposizione al provvedimento in esame.

Il senatore [VERINI](#) (*PD-IDP*) osserva come non rappresenti un atteggiamento positivo nei confronti dell'istituzione parlamentare il fatto che, nella discussione generale su un tema delicato e fondamentale come quello della sicurezza, si assista ad interventi della sola opposizione e che la maggioranza non ritenga di partecipare al dibattito. La sicurezza rappresenta infatti un tema centrale del confronto democratico, mentre sembra che la maggioranza affronti il problema basandosi esclusivamente su palinsesti televisivi che creano una percezione diffusa di insicurezza e fanno credere che le emergenze del Paese siano rappresentate da reati minori e di strada. Tali atti criminosi devono certamente essere oggetto di intervento, ma non possono rappresentare la giustificazione del panpenalismo che il Governo ha attuato fin dall'inizio di questa legislatura con i decreti legge cosiddetti "rave" e "Caivano". Il gruppo del Partito Democratico ha un'idea profondamente diversa della sicurezza, fondata in primo luogo sulla valorizzazione delle Forze dell'ordine e di Polizia, anche attraverso la dotazione di strumenti tecnologici avanzati in grado di combattere sempre più efficacemente la criminalità. Sotto questo profilo, la legge di bilancio per il 2025, appena presentata alla Camera, così come la legge di bilancio precedente, non prevede risorse sufficienti per sostenere questi fondamentali comparti. Per assicurare sicurezza occorre infatti investire in prevenzione e aggredire le cause sociali della criminalità. Sui temi delle periferie sociali, urbane, della povertà educativa e della dispersione scolastica, il disegno di legge all'esame delle Commissioni riunite non interviene; eppure, si tratta di temi centrali che riguardano la salute civica e civile di un paese. Questa maggioranza, invece, sottovaluta questi aspetti come dimostrano ad esempio i mancati investimenti in scuola pubblica e in sanità pubblica: è appena il caso di sottolineare come, se non si interviene in questi settori, il *welfare* criminale si sostituisce allo Stato, generando ulteriore disgregazione sociale. Questo Governo e questa maggioranza, come è evidente dai contenuti del disegno di legge, hanno un'impostazione securitaria e propagandistica, in cui la sicurezza è solo una bandiera e non si risolvono i problemi sociali e di sistema del Paese: come spiegare altrimenti un provvedimento in cui ben quattordici articoli istituiscono nuovi reati, che si aggiungono agli oltre settanta già introdotti dall'inizio della Legislatura. Questa impostazione è inaccettabile, in quanto diretta a reprimere tutte le manifestazioni di dissenso e diffondere un messaggio di individualismo e di egoismo. Al contrario, il diritto di manifestazione è anche un dovere ed il desiderio dei giovani di cambiare la società è la dimostrazione di un tessuto democratico sano. Il disegno di legge in esame non si limita a reprimere il diritto di manifestazione, ma arriva ad attaccare gli inalienabili diritti sindacali di chi lotta per il lavoro e per la sopravvivenza. Parimenti inaccettabile è la criminalizzazione della resistenza passiva in carcere: alla luce delle condizioni del nostro sistema carcerario, ai detenuti è proibita persino tale forma di protesta, e ciò potrebbe comportare un aumento esponenziale dei suicidi in carcere, a fronte di un numero già drammaticamente elevato. Il provvedimento propone delle misure che non esita a definire crudeli, come la disposizione che impedisce di acquistare SIM telefoniche a chi non ha il permesso di soggiorno, oppure quella che obbliga bambini e madri detenute al regime carcerario. Tutto il disegno di legge è frutto di approssimazione, come dimostra, ad esempio, la norma relativa alla canapa che colpisce la filiera industriale della pianta, senza incidere invece sulle organizzazioni criminali del traffico di droga. Dichiara pertanto la sua profonda contrarietà all'impianto complessivo del provvedimento, in quanto un atteggiamento responsabile della politica richiede che le paure dei cittadini siano affrontate per risolverle e non per cavalcarle a fini elettorali.

La senatrice [MALPEZZI](#) (*PD-IDP*) sottolinea l'impossibilità di garantire la sicurezza senza risorse e senza prevenzione. Bisognerebbe infatti iniziare dal potenziamento degli organici della polizia locale, in modo che gli agenti possano operare anche nelle ore serali, oppure da misure a favore delle forze di polizia, in particolare per il pagamento delle ore di lavoro straordinario. Nel disegno di legge in esame, invece, non sono previsti ulteriori stanziamenti, rendendo così difficile l'attuazione di strategie che comprendano, oltre alla repressione, anche la fase della prevenzione.

Anche il cosiddetto "decreto Caivano" ha finora prodotto solo un incremento del numero dei detenuti negli istituti penitenziari minorili. È vero che si è anche provveduto al recupero della palestra e del centro sportivo di quel comune, ma questa misura andrebbe estesa a tutte le zone degradate d'Italia, investendo sulle comunità educanti, creando una rete tra enti locali, scuole, parrocchie, famiglie, organizzazioni non governative e associazioni.

A tale proposito, ricorda che, in 7ª Commissione, è in corso di esame il disegno di legge n. 28 ("Fondo per il sostegno e lo sviluppo della comunità educante"), a sua prima firma, che prevede appunto l'istituzione di un fondo destinato ai Comuni per promuovere patti educativi

con le istituzioni scolastiche ed educative del territorio. Solo in questo modo è possibile offrire un sostegno ai minori, soprattutto quelli cresciuti in contesti di violenza o degrado, ed evitare che finiscano per delinquere, piuttosto che ricorrere soltanto a misure repressive. Il disegno di legge in esame, invece, non prevede alcuno stanziamento di risorse per la sicurezza e appare ispirato soltanto a un principio panpenalistico. Il seguito dell'esame è quindi rinviato.
La seduta termina alle ore 9,35.

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE
1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) 2^a (Giustizia)

MARTEDÌ 5 NOVEMBRE 2024
24^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione

[BALBONI](#)

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Delmastro Delle Vedove.

La seduta inizia alle ore 15,40.

IN SEDE REFERENTE

(1236) Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 31 ottobre.

Riprende la discussione generale.

Il senatore [BAZOLI](#) (PD-IDP), nel sottolineare come il provvedimento in esame sia complesso ed eterogeneo, ricorda che tutti gli auditi intervenuti hanno sottolineato unanimemente elementi di estrema criticità delle disposizioni ivi previste. Tali elementi di criticità sono ben rappresentati dalla memoria lasciata agli atti delle Commissioni riunite da parte delle Camere penali, nella quale si evidenzia la matrice securitaria e profondamente illiberale del provvedimento, caratterizzato da uno sproporzionato rigore punitivo e da una iniqua scala valoriale che viola i principi di uguaglianza e ragionevolezza. Il disegno di legge in esame non solo inasprisce le sanzioni penali già previste ma introduce 24 nuove fattispecie di reato all'insegna del panpenalismo più volte denunciato dalle opposizioni, ma più di recente anche da alcuni quotidiani che hanno rappresentato la tendenza all'introduzione di nuovi reati - ben 48 in questa legislatura - come una "sbornia giustizialista". L'idea sbandierata da questa maggioranza e dal Governo è quella di aumentare le pene per prevenire i fenomeni che si vogliono contrastare: la letteratura in materia, tuttavia, smentisce questa facile ricostruzione in quanto l'aumento delle pene non ha alcuna efficacia dissuasiva ma rappresenta una risposta semplicistica che parla alla pancia delle persone, mostrando una faccia feroce che si rivela come una falsa rappresentazione della realtà. Peraltro, un aumento considerevole e così sconsiderato delle pene rischia di produrre sul sistema penitenziario - come rappresentato da alcuni auditi rappresentanti della polizia penitenziaria - degli effetti disastrosi ed aumentare il disagio complessivo nelle carceri, che necessitano invece di interventi eccezionali di natura deflattiva. Il provvedimento viene sbandierato dalla maggioranza con lo slogan "sicurezza e punizione", ma agitare le paure serve forse a catturare consensi ma non ad affrontare i veri problemi della sicurezza del Paese. Sempre per quanto riguarda la situazione carceraria, ad esempio, i penitenziari italiani non sono in grado di garantire la funzione rieducativa della pena e, in assenza di rieducazione, come unanimemente riconosciuto in dottrina, si assiste ad un aumento significativo delle recidive che significano meno, al contrario, sicurezza per i cittadini. Anche per questa ragione il disegno di legge presentato dal Governo metterà paradossalmente a rischio la sicurezza dei cittadini, oltre che risultare in pieno e totale contrasto con la concezione liberale del diritto, pur sostenuta a parole da alcuni componenti della maggioranza e anche dal Ministro della giustizia. Il populismo penale sotteso alle norme del provvedimento in esame è evidente anzitutto in alcune disposizioni, in primo luogo con riferimento al reato di rivolta introdotto dall'articolo 26, in cui l'aspetto più critico è rappresentato dalla punizione anche della semplice resistenza passiva: si parifica, cioè, la protesta pacifica agli atti compiuti con violenza e minaccia. Al riguardo, sia le Camere penali che le associazioni che si occupano della materia hanno sottolineato come il provvedimento rischi di trasformare le carceri in luoghi dove i detenuti debbono soltanto obbedire, a testa bassa, rimandando un'immagine del sistema carcerario legato al passato che stravolge il disegno costituzionale e repubblicano

e che è completamente estraneo alla tradizione democratica dei paesi europei. Ancor più grave è il fatto che il reato di rivolta sia introdotto anche, pur punito più lievemente, con riferimento ai migranti richiedenti asilo trattenuti nelle strutture di accoglienza. Il combinato disposto di questi due reati dimostra la volontà della maggioranza di impedire la protesta pacifica e tradisce un'impostazione che attenta alla libertà di manifestazione del pensiero. Come spiegare altrimenti l'introduzione del reato di blocco stradale dell'articolo 14, che punisce e impedisce di fatto queste proteste, frequentemente utilizzate anche in manifestazioni di sciopero. Nel riservarsi di intervenire nel dettaglio di ogni singola disposizione nella fase di esame degli emendamenti, rimarca infine la sua opinione fortemente negativa rispetto ad un provvedimento che lede diritti inalienabili correlati alla democrazia e che mette il nostro Paese su di una strada pericolosa che porta verso le autocratie dell'est Europa.

Alla senatrice [LOPREIATO](#) (M5S), che interviene sull'ordine dei lavori per chiedere la posticipazione del termine di presentazione degli emendamenti, risponde il [PRESIDENTE](#) precisando che il termine era stato deliberato negli Uffici di presidenza integrati dai rappresentanti dei Gruppi del 23 ottobre. Precisa comunque che la questione sollevata dalla senatrice Lopreiato potrà essere affrontata in sede di Ufficio di Presidenza delle Commissioni riunite.

La senatrice [LOPREIATO](#) (M5S), intervenendo in discussione generale, ribadisce le considerazioni svolte dal senatore Bazoli circa l'eterogeneità del disegno di legge cosiddetto sicurezza, in cui ogni singolo articolo ben avrebbe potuto essere oggetto di singole proposte di legge. La concezione della maggioranza è quella di sopprimere senza risolvere, in quanto si tratta di un provvedimento finalizzato esclusivamente alla risonanza mediatica senza incidere sui problemi reali di sicurezza del Paese; inoltre i tempi troppo veloci imposti per l'esame nelle Commissioni riunite rappresentano una sconfitta del Parlamento. Si sofferma quindi su alcune disposizioni che, invece di individuare soluzioni condivise per la risoluzione dei problemi sociali alla base di alcune condotte criminose, prevedono soltanto la repressione attraverso l'aggravamento di pene e l'introduzione di nuovi reati. Con riferimento all'articolo 10, che introduce il reato di occupazione arbitraria dell'immobile destinato a domicilio altrui, pur ribadendo la propria contrarietà all'occupazione abusiva di immobili, fa presente che il Governo e questa maggioranza non intervengono nella risoluzione del problema strutturale, ad esempio attraverso il finanziamento del fondo

per i morosi incolpevoli oppure la predisposizione di un piano di edilizia pubblica. In relazione al cosiddetto Daspo urbano, introdotto dall'articolo 13, rileva come il divieto di accesso possa essere emanato anche nei confronti di coloro che risultino semplicemente denunciati o condannati in via non definitiva, mentre, invece, un amministratore pubblico condannato per reati corruttivi può fare ciò che vuole. Anche l'articolo 15, riguardante l'esecuzione penale nei confronti delle donne incinte o delle madri di prole di età inferiore ad un anno, prevede che l'esecuzione possa avere luogo - in alternativa al carcere - presso un istituto a custodia attenuata: in Italia sono presenti solo quattro istituti a custodia attenuata per detenute madri e il Governo anziché investire nell'aumento di queste strutture aggrava la punizione non solo per le madri ma soprattutto per i loro figli. Quanto al reato di resistenza passiva è del tutto evidente che questa maggioranza non abbia alcuna intenzione di risolvere il dramma che si vive nelle carceri, ma solo mandare dei messaggi all'opinione pubblica. Del tutto inaccettabile è anche la disposizione che consente ai servizi segreti di accedere a tutte le banche dati pubbliche senza che ci sia un controllo successivo, neppure da parte del Copasir. Questa norma, associata a quanto già previsto nella legge sulla cybersicurezza, n. 90 del 2024, rappresenta un fortissimo pericolo nella complessa architettura istituzionale dei poteri. Oltre a disposizioni che manifestano una visione securitaria, inoltre, il disegno di legge è stato scritto con approssimazione: non solo si mette a rischio l'industria e la filiera della canapa, confondendola con la cosiddetta cannabis light, ma ad esempio all'articolo 12 si modifica il reato di danneggiamento di cui all'articolo 635 del codice penale senza che sia coordinato con quanto previsto dal decreto legge n. 137 del 2024. Si tratta pertanto di un provvedimento scritto in maniera estremamente superficiale e pericoloso nei suoi contenuti.

Il [PRESIDENTE](#) osserva che i ritmi per l'esame del disegno di legge in titolo non sono così serrati, dal momento che esso è stato incardinato il 1° ottobre, la discussione generale è ancora in corso e il termine emendamenti è stato fissato alle ore 12 di giovedì 7 novembre.

La senatrice [VALENTE](#) (PD-IDP) rileva che la maggioranza e il Governo sembrano non voler tenere conto delle preoccupazioni e critiche di merito espresse nel corso delle audizioni da autorevoli esponenti del mondo penale e giudiziario.

Sottolinea quindi che gli interventi normativi in materia penale dovrebbero essere improntati a estrema cautela, rispettando i principi di tassatività della fattispecie penale e di ragionevolezza e proporzionalità della pena. Al contrario, come sottolineato anche dagli esperti auditi, il provvedimento è connotato da un punto di vista ideologico e rischia di scardinare il sistema penale.

Del resto, fin dall'inizio della legislatura il Governo è intervenuto più volte in materia di sicurezza, per lo più inasprendo le pene o prevedendo nuove fattispecie di reato, senza tuttavia ottenere risultati positivi: tali misure non sono onerose e consentono di conquistare il consenso semplicemente facendo leva sulla paura dei cittadini, ma si rivelano inefficaci, perché non incidono sul tessuto sociale ed economico. Sarebbe invece preferibile prevedere interventi dal punto di vista culturale ed educativo, per i quali tuttavia occorre stanziare risorse adeguate. Si preferisce invece continuare sulla linea tracciata con il cosiddetto "decreto Caivano" (decreto-legge n. 123 del 2023), che ha consentito di ristrutturare la scuola di quel Comune, ma non ha risolto i problemi di emarginazione.

Si propone, pertanto, un modello autoritario, dove il Governo ricopre una posizione di comando, al fine di garantire più sicurezza, ma in realtà mostrando rigore solo nei confronti dei soggetti emarginati socialmente ed economicamente. Se, da un lato, si sopprime il reato di abuso di ufficio, infatti, dall'altro si prevedono, per esempio, la permanenza in carcere delle madri con bambini piccoli, l'autorizzazione per gli agenti di pubblica sicurezza a portare senza licenza alcune tipologie di armi quando non sono in servizio, l'assimilazione della resistenza passiva alla violenza, l'irrigidimento delle misure nei confronti dei migranti trattenuti nei CPR, la revoca della cittadinanza persino dopo dieci anni.

Si tratta, nel complesso, di un provvedimento inefficace, inumano, che viola i principi dello Stato di diritto, ossia la funzione rieducativa della pena e la tutela della dignità umana, senza contare la pericolosità dovuta al fatto che la repressione del dissenso espresso pacificamente non fa che provocare una reazione aggressiva.

Pertanto, il Partito democratico proporrà una serie di modifiche, con l'auspicio che la maggioranza e il Governo siano disponibili a prenderle in considerazione.

Il [PRESIDENTE](#) sottolinea incidentalmente che la resistenza passiva perseguita dal disegno di legge in esame consiste esclusivamente in quelle "condotte che impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza".

Il senatore [BERRINO](#) (FdI), replicando agli interventi che lo hanno preceduto, sottolinea come governi passati abbiano puntato tutto sulla depenalizzazione e sul sostegno al disagio senza raggiungere alcun risultato: infatti oggi gli italiani hanno sete di sicurezza e la pretendono dallo Stato, che finalmente fa sentire la sua voce. Il Governo ha il dovere di tutelare prima chi non delinque fermo restando l'impegno per migliorare nel concreto la situazione delle carceri. La maggioranza e il Governo, infatti, sono intervenuti strutturalmente con diversi e numerosi provvedimenti - anche d'urgenza - per rafforzare e migliorare il sistema carcerario del Paese, attraverso oltre mille assunzioni, un turnover del 100% e la predisposizione di un piano di edilizia carceraria molto ambizioso. La sicurezza e la realizzazione di interventi strutturali concreti rappresentano gli obiettivi della maggioranza ed il provvedimento in esame introduce nell'ordinamento le disposizioni necessarie per assicurare e garantire i diritti dei cittadini. Nella giornata di ieri è stato violentemente aggredito mentre era in servizio un capotreno: i reati nei pressi delle stazioni ferroviarie o all'interno di convogli adibiti al trasporto dei passeggeri sono sempre più frequenti e la politica ha il dovere di punire queste azioni criminose e proteggere i cittadini nei loro diritti fondamentali e inalienabili. Non è infatti accettabile - come pure emerso nel dibattito - che si giustifichi, ad esempio, l'occupazione arbitraria di immobili altrui, che invece correttamente viene punita dall'articolo 10 del disegno di legge a tutela del diritto di proprietà. Conclude infine sottolineando come gli interventi previsti nel disegno di legge non siano a costo zero, perché il Governo è impegnato, nel combinato disposto con altri provvedimenti di natura economica, a finanziare gli obiettivi di sicurezza e a stanziare le necessarie risorse per gli interventi strutturali in materia di assunzioni e di edilizia.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,30.

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE
1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) 2^a (Giustizia)

MARTEDÌ 5 NOVEMBRE 2024
25^a Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione
BALBONI

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Delmastro Delle Vedove.

La seduta inizia alle ore 20,25.

IN SEDE REFERENTE

(1236) Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana di oggi, martedì 5 novembre.

La senatrice **MAIORINO** (M5S), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede la convocazione degli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite per domani, al fine di valutare l'opportunità di rimodulare il termine per la presentazione di emendamenti e consentire tempi più distesi per l'approfondimento di specifici argomenti, fissando anche la data per invitare nelle Commissioni riunite, come concordato, il sottosegretario Mantovano.

Il **PRESIDENTE** si riserva di convocare una riunione degli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite, previa consultazione della presidente Bongiorno.

Riprende la discussione generale.

La senatrice **MUSOLINO** (IV-C-RE) sottolinea la particolare complessità ed eterogeneità del disegno di legge in esame che, eccetto alcune disposizioni di carattere amministrativo, nel suo insieme sembra rispondere a suggestioni derivanti da episodi di cronaca, per ottenere il consenso dei cittadini, mentre la norma giuridica dovrebbe avere i caratteri di generalità e astrattezza ed essere destinata a durare nel tempo.

Osserva che il testo si limita a introdurre nuovi reati e aggravanti in modo appunto episodico, tra l'altro limitando le libertà individuali, perfino quella di protestare in modo pacifico e passivo, bloccando con il proprio corpo il traffico automobilistico. A tale proposito, precisa che in tali casi è già previsto l'intervento della polizia per allontanare i manifestanti, quindi non occorre introdurre aggravanti che finiscono per limitare il diritto di manifestazione del pensiero. Analoghe considerazioni riguardano la risposta sproporzionata dello Stato nei confronti di chi protesta contro le grandi opere, come il Ponte sullo Stretto di Messina.

Critica altresì l'introduzione, all'articolo 26, comma 1, lettera b), del disegno di legge, del delitto di rivolta all'interno di un istituto penitenziario, poiché si parifica un comportamento proattivo e offensivo alla mera resistenza, senza tra l'altro tener conto del fatto che, a volte, il rifiuto del condannato, per esempio a entrare in cella, è determinato dalle condizioni degradanti e inumane per le quali l'Italia è già stata sottoposta a procedura di infrazione dall'Unione europea.

Ritiene non condivisibile l'articolo 27, che punisce le condotte di resistenza passiva all'interno dei centri per il rimpatrio. Pertanto, alle persone trattenute nei CPR, che - dopo la depenalizzazione del reato per immigrazione clandestina intervenuta nel 2019 - sono private della libertà personale senza che siano colpevoli di alcun delitto, può ora essere contestata anche la nuova fattispecie di reato, quando si limitino a opporre resistenza nei confronti di trattamenti spesso degradanti.

Valuta negativamente anche l'articolo 28, che autorizza gli agenti di pubblica sicurezza a portare senza licenza alcune tipologie di armi quando non sono in servizio. Osserva che gli stessi episodi di cronaca dovrebbero suggerire maggiore cautela, considerato che circa due settimane fa un agente della polizia penitenziaria ha ucciso l'ex moglie.

È altresì criticabile l'articolo 29, che prevede un innalzamento delle pene per i capitani delle navi, italiane o straniere, che non obbediscano all'intimazione di fermo della Guardia di finanza. A suo avviso, si è voluto modificare la norma esistente per colpire condotte verificatesi in passato, come quella posta in essere da Carola Rackete, peraltro assolta da un tribunale italiano dall'accusa di favoreggiamento aggravato dell'immigrazione irregolare e di rifiuto di obbedienza a nave da guerra.

Conclude, sottolineando che il disegno di legge in esame non risponde alle esigenze di sicurezza dei cittadini e viola i principi costituzionali sui diritti fondamentali.

Il senatore [MAGNI](#) (*Misto-AVS*) ritiene che, con il provvedimento in esame si stia delineando uno Stato di polizia, in contrasto con i principi costituzionali. Si riducono, infatti, le libertà fondamentali, attraverso l'introduzione di nuovi reati e aggravanti, a fronte di comportamenti anche non violenti, come il rifiuto del cibo.

Ritiene inaccettabile che la resistenza passiva, come il presidio dei lavoratori davanti a una fabbrica o il blocco del traffico da parte dei giovani che richiamano l'attenzione della società e dei Governi sulla crisi climatica, sia considerata un reato penale. Ricorda che alcune libertà fondamentali sono state conquistate a seguito di conflitti sociali, poiché originariamente erano considerati comportamenti antiggiuridici.

Critica l'introduzione, alla Camera dei deputati, dell'articolo 18, che vieta la lavorazione e il commercio delle infiorescenze della canapa. Sottolinea che la *cannabis light*, come è noto, non è una sostanza psicotropa e anzi è utilizzata in alcune terapie mediche. Questa scelta sconsigliata avrà conseguenze gravissime sul settore, con il rischio di perdita del posto per ventimila lavoratori.

Ritiene quindi inefficace e pericoloso un provvedimento che intende garantire sicurezza solo aumentando il sovraffollamento carcerario, invece di investire in edilizia popolare e scolastica per migliorare le condizioni di vita dei cittadini più svantaggiati. Pertanto, annuncia una decisa opposizione all'approvazione del provvedimento.

La senatrice [CAMUSSO](#) (*PD-IDP*) critica l'equiparazione delle proteste dei lavoratori, realizzate attraverso i blocchi stradali, a un reato penale, per il quale peraltro viene prevista un'aggravante - di cui all'articolo 19 - in caso di resistenza a pubblico ufficiale se si protesta contro la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura strategica. Ricorda di avere partecipato spesso in passato, in qualità di rappresentante sindacale, a molteplici forme di protesta contro i licenziamenti, che costituiscono l'unico modo per richiamare l'attenzione della collettività o del Governo nelle vertenze contrattuali, sempre più numerose a causa della perdurante crisi industriale del Paese.

Peraltro, l'uso del corpo per protesta è già punito in alcuni casi, ma con sanzione amministrativa. L'innalzamento delle pene e delle aggravanti o l'introduzione di nuovi reati sembrano finalizzati a scoraggiare qualsiasi forma di dissenso. Tuttavia, ritiene che un'eccessiva compressione delle libertà individuali rischi di provocare, all'opposto, reazioni incontrollate.

Chiede quindi se la norma che punisce l'occupazione abusiva di immobile, di cui all'articolo 10, sia applicabile anche ai braccianti agricoli vittime di caporalato, che trovano riparo nei casolari, in situazioni di igiene inaccettabili.

Critica, infine, la norma che consente agli agenti di pubblica sicurezza di portare armi anche fuori dal servizio, dato che spesso la violenza contro le donne è esercitata da chi le detiene legalmente, nonché quella che - all'articolo 15 - prevede la permanenza in carcere delle condannate incinte o madri di figli di età inferiore ad un anno, rendendo facoltativo, e non più obbligatorio, il rinvio dell'esecuzione della pena.

La senatrice [PIRRO](#) (*M5S*), dopo aver sottolineato l'eterogeneità del provvedimento, fa presente che concentrerà il suo intervento sugli articoli 14 e 18, entrambi connotati da un furore repressivo che tocca aspetti diversi della vita del Paese, ma che rappresentano, entrambi, la furia ideologica con la quale il Governo sta affrontando alcune questioni.

L'articolo 14, che tocca la libertà di manifestazione, è volto, in particolare, a punire le nuove generazioni che intendono sollecitare l'attenzione del Governo, anche attraverso i blocchi stradali, sul disastro ambientale e climatico che anche in questi giorni ha manifestato i suoi drammatici effetti in Spagna. Questi giovani che il Governo intende punire nel caso di blocco stradale, addirittura con la pena della reclusione da sei mesi a due anni, sarebbero invece da premiare, in quanto il loro intento è quello di aprire gli occhi di tutti sulla necessità di una tutela dell'ambiente che i Governi si ostinano a non voler prendere seriamente in considerazione. Si tratta di una norma liberticida che interviene sulle categorie più deboli e

indifese della società e che sono, al contempo, le stesse che subiranno più gravemente gli effetti del cambiamento climatico. Anche l'articolo 18, che riguarda il divieto di coltivazione di canapa sativa per la produzione industriale rappresenta un altro esempio di come questa maggioranza e il suo Governo stiano affrontando in modo del tutto ideologico alcune questioni con un atteggiamento, peraltro, fortemente antiscientifico. È infatti noto che la canapa per la produzione industriale non contiene una quantità di THC tale da essere giudicata una sostanza con effetti psicotropi perché è scientificamente provato che non ha più del 2 per cento di THC. La norma, in sostanza, avrà il solo effetto di danneggiare fortemente un settore produttivo di grande importanza che, negli ultimi anni, aveva ripreso vigore. Elemento quest'ultimo che è stato sottolineato anche da tutte le associazioni di produttori che sono state audite dalle Commissioni riunite. Il Governo e la maggioranza stanno vietando anche l'uso del tetracannabinolo, sostanza che serve per la produzione farmaceutica e il cui divieto di coltivazione può rappresentare un grave problema per la produzione di sostanze medicinali indispensabili per la cura di alcune malattie. In ogni caso, se non fosse una battaglia di carattere meramente ideologico, quella sulla canapa sativa non avrebbe alcuna ragione di essere combattuta: anche l'alcol crea dipendenza, è dannoso per la salute ed ha effetti psicotropi, stesso argomento vale per la nicotina, ma il Governo non sembra intenzionato a vietare né l'uso dell'alcol né quello della nicotina. Invita, pertanto, la maggioranza a tenere nella dovuta considerazione la ricerca scientifica e ad abbandonare la paura del dissenso e la visione ideologica e liberticida che connota questo provvedimento. Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 21,15.

COMMISSIONI 1ª e 2ª RIUNITE

1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) 2ª (Giustizia)

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 2024

26ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente della 1ª Commissione

[BALBONI](#)

Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Delmastro Delle Vedove.

La seduta inizia alle ore 8,30.

IN SEDE REFERENTE

(1236) Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta notturna di ieri, martedì 5 novembre.

Riprende la discussione generale.

La senatrice [RANDO](#) (PD-IDP) esprime profonda preoccupazione per un provvedimento in cui viene dato assoluto rilievo ad uno stato che inasprisce l'ordinamento penale, quando invece l'Italia avrebbe bisogno di uno stato sociale molto più forte: le vere emergenze del Paese, infatti, sono la sanità e la scuola pubblica, la precarietà del lavoro, ma né in questo disegno di legge né negli altri provvedimenti economici il Governo stanziava investimenti per questi settori. Il provvedimento in esame copre con il populismo penale la propria incapacità di risolvere i problemi veri del Paese e pur di ottenere titoli sui giornali inquadra in una cornice repressiva e securitaria le fragilità sociali, il disagio giovanile e la marginalità. Il disegno portato avanti dal Governo è quello di una penalizzazione della lotta sociale, secondo un modello sanzionatorio che stravolge quello declinato nella Costituzione repubblicana e proprio degli Stati liberali. Ciò è evidente nell'articolo 26 che introduce il reato di rivolta negli istituti penitenziari: anziché individuare soluzioni per rendere effettiva la funzione rieducativa della pena e i principi dell'articolo 27 della Costituzione si punta alla mera repressione che certamente non può, nel lungo periodo, garantire la sicurezza ai cittadini. Il Governo chiama sicurezza la mancanza di umanità, come ad esempio quando prevede il carcere per le donne in stato di gravidanza al fine di reprimere e punire un particolare gruppo sociale rappresentato dalle donne rom. Il disegno di legge cosiddetto sicurezza è una cornice che alimenta la rottura del patto sociale, introducendo reati anche per punire chi difende il posto di lavoro e chi manifesta il proprio disagio, soprattutto i giovani che gridano nel tentativo di riaffermare valori che dovrebbero essere da tutti condivisi come la tutela dell'ambiente. Si sofferma quindi su due norme introdotte nel provvedimento che riprendono le indicazioni emerse nell'ambito della Commissione antimafia in favore delle vittime. L'articolo 5 reca infatti disposizioni per la concessione dei benefici ai superstiti delle vittime della criminalità organizzata, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 122 del 2024 che ha dichiarato l'illegittimità dell'esclusione dalla platea dei beneficiari dei parenti o affini entro il quarto grado di soggetti destinatari di misure di prevenzione o sottoposti a procedimento penale per reati di criminalità organizzata. Rimarca in proposito che questa potrebbe essere l'occasione per intervenire anche sull'esclusione irragionevole dal circuito della concessione di questi benefici per eventi accaduti prima del 1961. L'articolo 33, invece, introduce misure a favore delle vittime di usura prevedendo la figura di un *tutor* che affianchi gli operatori economici vittime di questo reato ai fini del loro reinserimento nel circuito economico legale. Pur ritenendo fondamentale affiancare le vittime di usura, sarebbe stato importante anche intervenire sulla normativa vigente al fine di garantire la piena libertà di denuncia delle vittime. In conclusione, esprime la sua profonda contrarietà nei confronti di un provvedimento che fa crescere lo stato penale e non affronta invece le cause di un disagio e di una fragilità sociali, sempre più diffuse, attraverso politiche di sostegno e di investimento. Il senatore [RASTRELLI](#) (FdI), nel rimarcare come il dibattito odierno si svolga all'indomani della vittoria dei repubblicani nelle elezioni presidenziali statunitensi, ritiene che l'attuale momento storico individui una nuova definizione del rapporto tra governanti e comunità

nazionali ed una diversa declinazione di quello tra autorità e cittadini. Nell'ambito di questo rinnovato paradigma, la sicurezza rappresenta un tema delicatissimo su cui, legittimamente, le diverse forze politiche possono rappresentare posizioni differenti; sottolinea tuttavia come si sarebbe aspettato che nel dibattito le disposizioni del disegno di legge potessero essere affrontate in punto di merito e non di generica filosofia del diritto. Il Governo ha infatti offerto ad un confronto parlamentare pieno un disegno di legge, e non un provvedimento d'urgenza da convertire nei termini previsti dall'articolo 77 della Costituzione come invece accaduto in altre occasioni. La logica che presiede a questo provvedimento è infatti quella di chiudere - legittimamente - una stagione di lassismo e inconcludenza, in primo luogo attraverso l'introduzione di un sistema coerente di disposizioni di pubblica sicurezza con un *focus* particolare sulla tutela del personale di servizio che rappresenta il primo presidio dell'autorità e dell'autorevolezza dello Stato. In quest'ottica, il disegno di legge è indirizzato a colmare dei vuoti di tutela che la maggioranza ha ritenuto di affrontare attraverso la valorizzazione di politiche di rigore, che non significano certo l'introduzione di uno stato di polizia. Le scelte di politica legislativa del Governo e della maggioranza, infatti, non hanno una matrice meramente securitaria ma sono invece sintomatiche di una nuova attenzione alla pubblica sicurezza accompagnata da investimenti importanti: si pensi allo stanziamento di cinque miliardi per i contratti di questo comparto. Dalle opposizioni si sarebbe aspettato un confronto nel merito ed anzi un plauso, con particolar e riguardo alle norme dirette a combattere il terrorismo e la criminalità organizzata come quelle degli articoli 1 e 2 che puniscono le condotte propedeutiche a tali delitti. Del pari, ritiene che i temi della sicurezza urbana e della tutela del personale delle forze di polizia - personale sempre esposto in prima linea e che è stato invece abbandonato dai precedenti Governi - avrebbero potuto rappresentare temi di condivisione da parte di tutte le forze politiche. Le critiche delle opposizioni circa il sistema carcerario non trovano corrispondenza nelle norme del disegno di legge che invece rafforza la sicurezza negli istituti penitenziari attraverso la tutela del personale della polizia penitenziaria che, nei casi delle sempre più frequenti rivolte nelle carceri, è quello colpito più duramente. La priorità della maggioranza è infatti la tutela delle vittime, come dimostrato dalle numerose disposizioni in favore di quelle della criminalità organizzata. Il dibattito, invece si è spostato dal piano del merito a quello meramente ideologico: il senatore De Cristofaro, con coraggio e chiarezza, ha definito il provvedimento come rappresentativo uno Stato etico e di polizia. Tale lettura tuttavia, impedisce il confronto sul merito di un provvedimento che reca disposizioni puntuali e chirurgiche nella logica di colmare vuoti di tutela. Ricorda infatti che l'obiettivo della salvaguardia dello Stato democratico passa, in primo luogo, attraverso il dovere di ciascuno di presiedere al rispetto delle regole di quello stesso Stato democratico. È per questo che viene riaffermata la punizione di ogni forma di violenza contro il personale in uniforme; analogamente, è assolutamente corretto e necessario ribadire le sanzioni per chi distrugge o deteriora i beni delle forze dell'ordine, così come rafforzare i presidi di polizia sul territorio. La logica del provvedimento non è certo quella - pur evocata dalle opposizioni che hanno persino ritenuto il disegno di legge un corollario della riforma costituzionale sul premierato - della repressione ma quella invece della tutela delle vittime come pure è evidente nell'articolo 10 che introduce non solo il reato di occupazione arbitraria di immobile ma che prevede anche un procedimento veloce per proteggere efficacemente i cittadini lesi nei propri diritti fondamentali. Non vedere come questo provvedimento individui forme puntuali di garanzia della sicurezza dei cittadini, ed anzi agitare lo spettro di uno Stato di polizia come fanno le opposizioni, significa non avere alcun contatto con la realtà.

La senatrice [D'ELIA](#) (PD-IDP) esprime un giudizio complessivamente negativo sul provvedimento, che interviene ancora una volta in modo emergenziale in materia di sicurezza, con un approccio securitario e panpenalistico, limitandosi ad aumentare reati e aggravare le pene e rendendo così ancora più affollati gli istituti penitenziari.

Come confermato, a suo avviso, dal senatore Rastrelli, l'obiettivo in realtà è la protezione della pubblica autorità e delle forze dell'ordine dalle manifestazioni di dissenso degli stessi cittadini, in violazione dell'articolo 21 della Costituzione. Basti pensare all'articolo 14, che punisce a titolo di illecito penale - in luogo di quello amministrativo attualmente previsto - il blocco stradale o ferroviario attuato mediante ostruzione fatta col proprio corpo, per esempio, da lavoratori licenziati o da giovani attivisti per la tutela dell'ambiente, o anche all'articolo 26, che intende rafforzare la sicurezza negli istituti penitenziari, punendo le forme di resistenza passiva.

A suo avviso, queste misure repressive finiranno per acuire il malcontento sociale, invece di garantire più sicurezza, che andrebbe favorita attraverso la solidarietà e la coesione, nonché con investimenti sotto il profilo educativo e culturale.

Formula considerazioni critiche sull'articolo 19, che introduce una circostanza aggravante per i delitti di violenza o minaccia e di resistenza a pubblico ufficiale quando il fatto è commesso al fine di impedire la realizzazione di un'opera pubblica o di un'infrastruttura ritenuta strategica solo in base alle valutazioni del Governo. In questo modo, si riducono gli spazi di protesta, che invece sono sempre tutelati nelle società liberali, in quanto il dissenso è una modalità di espressione della sovranità popolare, da esercitare non solo al momento del voto. Anche gli articoli 13 e 27 perseguono l'obiettivo del mantenimento dell'ordine pubblico, sacrificando diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Si tratta quindi di norme dal valore simbolico che si riveleranno inefficaci a conseguire l'obiettivo di garantire più sicurezza e, nel contempo, riducono gli spazi della partecipazione popolare.

Ritiene inopportuna anche la misura di cui all'articolo 15, che rappresenta un arretramento rispetto al codice Rocco, poiché prevede l'ingresso in carcere anche dei bambini, insieme alle loro madri condannate. Tra l'altro, la norma sembra indirizzata a colpire una particolare etnia, dal momento che spesso si tratta donne rom accusate di borseggio.

Infine, è addirittura inquietante la norma di cui all'articolo 28, che prevede un aumento delle armi in circolazione. È sufficiente vedere l'esempio degli Stati Uniti, dove l'alto numero di cittadini armati non garantisce certamente maggiore sicurezza.

Ribadisce quindi che la compressione del confronto democratico non violento non potrà che mettere in discussione il bene della sicurezza.

Il senatore [POTENTI](#) (LSP-PSd'Az) rileva come il disegno di legge sicurezza si inserisca in un percorso coerente di questa maggioranza, portato avanti per onorare l'impegno assunto con l'elettorato che chiedeva e chiede di essere tranquillo e garantito nei propri diritti. Si tratta di disposizioni vicine ai cittadini ed attente alle loro esigenze concrete: si pensi ad esempio al grave disagio procurato ai cittadini dai blocchi stradali, che rappresentano plasticamente la simbologia di un Paese che non ha la forza di contrastare episodi che innescano rabbia e frustrazione. Si sofferma in particolare sull'articolo 29 che riprende una proposta di legge a sua prima firma volta a modificare gli articoli 1099 e 1100 del codice della navigazione al fine di reprimere il comportamento di disobbedienza in mare. Nel dettaglio, si estende anche alla guardia di finanza l'applicabilità delle pene previste per i capitani delle navi - è il caso ad esempio di Carola Rakete, comandante della nave Sea Watch - che non obbediscono all'intimazione di fermo. Riprendono inoltre sue puntuali proposte di legge altre norme inserite nel provvedimento che dispongono un rafforzamento delle sanzioni nei casi di violenza o minaccia e resistenza a pubblico ufficiale, come il caso di colui che, per sottrarsi a un controllo documentale delle forze dell'ordine, si dia alla fuga. È del tutto evidente come vi sia la necessità di individuare, da parte delle forze dell'ordine, questi soggetti: non si tratta pertanto, come invece viene rappresentato dalle opposizioni, di introdurre nuovi reati ma di rafforzare la tutela collettiva nei confronti di fattispecie criminose già previste. Peraltro, si critica questo Governo per un panpenalismo securitario ma nessuno protesta quando ad inserire nuovi reati nell'ordinamento, come quelli in materia ambientale che l'Italia dovrà recepire entro il 2026 e che potranno molto danneggiare l'industria italiana sono le norme europee. Nel caso di specie si può senz'altro affermare che questo rilevante pacchetto di reati in materia ambientale può rappresentare una strategia "dell'ecocidio". Si dichiara pertanto nettamente favorevole a questo provvedimento che ha recepito molte delle indicazioni avanzate dal suo partito e che rappresenta un punto di partenza e che l'applicazione concreta potrà ulteriormente migliorare.

Il senatore [CATALDI](#) (M5S) esprime preliminarmente considerazioni critiche sul provvedimento, sotto il profilo della qualità della normazione. Essendo un testo molto eterogeneo, infatti, sarà impossibile affrontare tutti gli argomenti in esso trattati nel tempo di dieci minuti previsti per la discussione generale. Si tratta di temi peraltro di grande rilevanza sociale, su cui, in questo modo, si determina una compressione del dibattito democratico.

A suo avviso, i provvedimenti del Governo in materia di sicurezza sono criticabili, perché sono a invarianza finanziaria e non tentano di risolvere le cause del malessere che determina alcuni problemi sociali.

Per esempio, piuttosto che inasprire la repressione delle rivolte carcerarie anche se poste in essere con metodi di resistenza passiva, sarebbe opportuno affrontare le situazioni di disagio legate al sovraffollamento, che fanno venir meno la finalità rieducativa della pena, investendo

nell'edilizia carceraria, anziché costruire centri di trattenimento dei migranti in Albania. È del resto molto più probabile la recidiva del condannato sottoposto a un trattamento inumano, al rientro in società.

Anche con riferimento all'occupazione degli immobili, a eccezione dei comportamenti illeciti che vanno giustamente puniti, si deve tenere presente la drammatica situazione causata dalla crisi abitativa, che è perfino destinata ad aggravarsi a causa dell'aumento dei flussi turistici nelle città d'arte italiane.

Infine, critica le misure punitive nei confronti del settore della canapa industriale, criminalizzato solo per motivi ideologici infondati. Ricorda infatti che la cannabis light presenta solo tracce di THC insufficienti a determinare effetti psicotropi. Peraltro, perfino la *cannabis non light* non causa dipendenza né gravi danni alla salute come invece l'alcol, il cui consumo è legale.

Conclude, rammaricandosi di non avere più tempo a disposizione per analizzare tutte le misure contenute nel disegno di legge.

La senatrice [GELMINI](#) (Cd'I-UDC-NM (NcI, CI, IaC)-MAIE-CP), pur riconoscendo la necessità di affrontare il grave problema del sovraffollamento carcerario, sottolinea positivamente la previsione, all'articolo 34, comma 1, lettera b), di una modifica dell'articolo 20 dell'ordinamento penitenziario in materia di convenzioni stipulate dagli organi centrali e territoriali dell'amministrazione penitenziaria per l'inserimento lavorativo con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire opportunità di lavoro a detenuti o internati. Ritiene che si tratti di un elemento fondamentale, affinché la pena sia non solo afflittiva, ma anche rieducativa. Auspica, quindi, che tale misura sia applicata quanto prima, snellendo le regole per l'accesso alle agevolazioni previste dalla legge n. 193 del 2000 (cosiddetta "legge Smuraglia") in termini di sgravi contributivi e fiscali per le imprese o cooperative del Terzo settore che assumono detenuti in stato di reclusione o ammessi al lavoro all'esterno, in modo da estendere a tutta la popolazione carceraria una possibilità che attualmente riguarda solo il 4 per cento dei detenuti.

Il [PRESIDENTE](#) avverte che, al termine della seduta, si terrà un Ufficio di Presidenza delle Commissioni riunite, per la programmazione dei lavori.

Le Commissioni riunite prendono atto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,35.

COMMISSIONI 1ª e 2ª RIUNITE

1ª (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) 2ª (Giustizia)

MERCOLEDÌ 6 NOVEMBRE 2024

27ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente della 1ª Commissione

BALBONI

Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Delmastro Delle Vedove e alla Presidenza del Consiglio dei ministri Mantovano.

La seduta inizia alle ore 17,35.

IN SEDE REFERENTE

(1236) Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta antimeridiana di oggi, mercoledì 6 novembre.

Riprende la discussione generale.

La senatrice ZAMPA (PD-IDP) richiama alcuni passaggi del documento predisposto dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'OSCE, che ha espresso osservazioni critiche su alcuni articoli del disegno di legge in esame.

In particolare, con riferimento all'articolo 10, si chiede una riconsiderazione dell'introduzione del nuovo reato di occupazione abusiva di proprietà e della procedura per gli sgomberi, che almeno dovrebbero essere circoscritti in modo più rigoroso. Si sottolinea altresì che la norma non offre garanzie di un giusto processo, soprattutto se lo sfratto avviene senza l'ordine preventivo di un tribunale, e non tiene conto delle circostanze personali dell'occupante.

Si raccomanda di riconsiderare interamente anche l'articolo 13, recante disposizioni finalizzate ad estendere l'ambito di applicazione della misura di prevenzione del divieto d'accesso alle aree urbane (cosiddetto Daspo urbano), o almeno di limitarne considerevolmente l'arco temporale, prevedendo al contempo delle eccezioni, ad esempio per garantire l'accesso ai servizi essenziali e la possibilità di accedere ai locali di residenza e di recarsi al lavoro o ad altre attività.

Quanto all'articolo 14, che punisce il blocco stradale come illecito penale, si raccomanda di riconsiderare l'inasprimento delle sanzioni e la penalizzazione di comportamenti di natura pacifica che arrecano disturbo o intralcio alla circolazione stradale, garantendo che in tali casi non sia prevista alcuna pena detentiva.

Sull'articolo 15, si chiede di riconsiderare la cancellazione del rinvio obbligatorio dell'esecuzione di una pena detentiva per donne incinte o con prole sotto l'anno di età o almeno di prendere in considerazione, per determinare se rinviare o meno l'esecuzione della pena detentiva, l'interesse superiore del bambino, le condizioni mediche delle donne, i rischi per la salute e la capacità della struttura detentiva di sorvegliarne le condizioni o di fornire le cure mediche necessarie, come previsto in particolare dalle Regole 22 e 48 delle Nazioni Unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non detentive per le donne autrici di reato (cosiddette Regole di Bangkok).

Richiama, infine, le osservazioni sull'articolo 27, relativo alle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti, per cui si raccomanda quanto meno di omettere il riferimento alla resistenza passiva, e sull'articolo 19, che introduce un'aggravante nei casi di violenza o minaccia e resistenza a pubblico ufficiale, in riferimento al quale si sottolinea l'opportunità di eliminare il divieto di prevalenza delle attenuanti.

La senatrice Aurora FLORIDIA (Misto-AVS) sottolinea come la definizione di sicurezza, nella linguistica, ricomprenda anche tutte le attività di salvaguardia dello Stato sociale come la tutela dell'occupazione, del reddito, della cultura e della giustizia. Garantire la sicurezza, pertanto, non significa esclusivamente reprimere, ma anzi comporta un primario impegno per la prevenzione. Questo particolare profilo appare evidente, ad esempio, con riferimento alla tutela ambientale ed al cambiamento climatico: solo nel 2024 si è assistito finora ad oltre

mille eventi climatici estremi, contro i trecento avvenuti invece nel 2023. Occorre fronteggiare questa emergenza effettuando le manutenzioni necessarie e prevenire i rischi idrogeologici, non certo aumentando le pene per gli attivisti ambientali come invece previsto dall'articolo 14 del provvedimento. I manifestanti sembrano in cima alle preoccupazioni dell'agenda del Governo e questa visione preoccupa fortemente la sua componente politica, perché non si difende, ma si reprime ogni manifestazione di dissenso. Le prigioni italiane sono già piene, le condizioni inumane in cui molti detenuti sono costretti a vivere hanno causato oltre 70 suicidi e i suicidi sono all'ordine del giorno anche per quanto riguarda le guardie penitenziarie: di fronte a questa situazione drammatica l'emergenza non è certamente rappresentata dalla trasformazione del blocco stradale da illecito amministrativo a delitto. La repressione dei diritti soffoca la società e mina alla radice la costruzione valoriale della Costituzione repubblicana. Il provvedimento peraltro colpisce il diritto di manifestazione senza intervenire invece per sanzionare penalmente chi inquina l'ambiente, causando un numero molto più elevato di vittime, con costi sociali elevatissimi anche in termini di assistenza sanitaria. I cittadini devono essere protetti dall'inquinamento e non dalle giovani generazioni che sono solo preoccupate per il proprio futuro e che mettono la società di fronte a un problema reale, e dalle conseguenze disastrose, come il cambiamento climatico. Questo disegno di legge segnala con chiarezza un percorso che porta questo Paese verso un modello di società che ha paura della contestazione, modello che si pone in netta contrapposizione rispetto a quanto previsto dall'articolo 17 della Costituzione che invece riconosce un valore democratico al dissenso, che rappresenta la linfa vitale di una democrazia. Conclude infine rimarcando la propria contrarietà ai contenuti di un provvedimento che cavalca l'intolleranza in modo irresponsabile ed oppressivo.

Il senatore [SCALFAROTTO](#) (*IV-C-RE*) rileva come l'enorme disomogeneità delle disposizioni contenute nel provvedimento in esame è legata da un filo rosso, ovvero da un messaggio di ordine e sicurezza che il Governo vuole trasmettere alla pancia del Paese attraverso la repressione. Questo Esecutivo sembra voler assicurare ai cittadini una vita priva di preoccupazioni attraverso il diritto penale, ma al di là della propaganda questo disegno di legge non porterà, nei fatti, ad un aumento della sicurezza percepita e vissuta. È noto infatti che non può esistere un totale effetto dissuasivo delle norme penali; nel provvedimento, peraltro, sono aggravate le pene di condotte che sono già illegali, ma il Governo anziché aggredire i problemi nel loro elemento causale cerca di eradicare il fenomeno criminoso a posteriori, dimenticando che l'elemento del crimine è fisiologico in ogni società libera. Poiché il crimine di fatto è l'uso distorto della libertà, nei Paesi in cui si eliminano le libertà civili e sociali si assiste ad una diminuzione massiccia della criminalità, pagando tuttavia il prezzo di una intimidazione della collettività. Il disegno di questo Esecutivo, che avvicina il Paese a Stati in cui la libertà non rappresenta un valore, è peraltro messo in discussione dai fatti e dalle statistiche in quanto, anche grazie al lavoro enorme delle nostre Forze dell'ordine, il numero dei crimini è in costante diminuzione. Con questo disegno di legge si vuole quindi solo blandire le paure della società, introducendo un'idea di giustizia puramente retributiva e così producendo tuttavia conseguenze molto gravi con riferimento alla tutela dei principi di libertà e di civiltà giuridica: è il caso, ad esempio, della disposizione dell'articolo 15 con cui, in nome di una sicurezza solo apparente, si faranno crescere i bambini in prigione. La ragione per cui nella storia giuridica europea l'esecuzione penale è stata sottratta alla vendetta privata è invece proprio quella di attuare un bilanciamento con gli irrinunciabili principi di libertà, fondamentali nella costruzione e nel mantenimento di uno Stato democratico. Riservandosi di intervenire nel merito delle singole disposizioni in sede di esame degli emendamenti, sottolinea come il provvedimento, ove approvato, renderebbe la società italiana certamente meno libera, ma non più sicura, in quanto la sicurezza è rappresentata anche dalla difesa dei principi fondamentali della democrazia.

Il senatore [GIORGIS](#) (*PD-IDP*) sottolinea che la sicurezza è un bene primario da garantire ai cittadini, consentendo al contempo l'esercizio delle libertà fondamentali, individuali e collettive, come in effetti è previsto dalla Costituzione.

A suo avviso, il disegno di legge in esame, invece, considera la sicurezza in astratto, giustificando quindi un sacrificio delle libertà personali. Si introducono nuove fattispecie di reato senza prima valutare analiticamente la reale efficacia delle sanzioni penali, solo in funzione preventiva e di deterrenza, trascurando la finalità rieducativa della pena. Si pensi per esempio alla norma sui blocchi stradali, per i quali non risulta ci sia un particolare allarme sociale, considerato che le gravi e ripetute difficoltà alla circolazione derivano dall'inefficienza del sistema dei trasporti, piuttosto che dal susseguirsi di manifestazioni.

Si sofferma quindi sulla drammatica situazione degli istituti penitenziari, dove si sono verificati già 76 suicidi dall'inizio dell'anno, a testimonianza della necessità di intervenire per tutelare la sicurezza e la salute psicofisica delle persone sottoposte a tutela da parte dello Stato. Considerato poi che molti detenuti hanno una pena inferiore ai due anni, si dovrebbe verificare quali investimenti siano necessari per garantire la funzione rieducativa della pena e quando sia effettivamente indispensabile la detenzione.

Ricorda a tale proposito che, durante la pandemia, è stato incrementato il ricorso alle misure alternative, senza che si sia verificato alcun caso di recidiva. Pur tenendo presente che tale misura può riguardare una platea ristretta di persone, essendo esclusi i reati gravi e di criminalità organizzata ed essendo destinata solo a detenuti con fine pena non superiore a diciotto mesi e che abbiano tenuto una buona condotta, risulta incomprensibile il motivo per cui il Governo abbia deciso di non prorogarla, preferendo la restrizione in carcere anche a fronte del problema del sovraffollamento. Sottolinea che l'aumento delle pene non determina automaticamente una riduzione dei reati e per di più il trattamento inumano all'interno delle carceri non favorisce il reinserimento del condannato, il quale molto probabilmente tornerà a delinquere. Per questi motivi il provvedimento in esame risulterà inefficace.

Nell'esprimere rammarico per non poter esaminare in modo approfondito il testo, che è molto complesso ed eterogeneo, motivo per cui le opposizioni ne avevano richiesto quanto meno la trattazione per argomenti, auspica che il Governo intenda prendere le distanze da alcune forme di apologia del fascismo, prevenendo aggressioni come quella subita dal giornalista Andrea Joly a Torino, che dimostrano i rischi derivanti da una crescente radicalizzazione.

La senatrice [SPINELLI](#) (FdI) rileva preliminarmente che la maggioranza ha vinto le elezioni sulla base di un programma che prevedeva la sicurezza come punto fondamentale, già affrontato in altri provvedimenti del Governo con cui si sta delineando una riforma strutturale incentrata sul miglioramento della vita della persona.

Assicura di aver sperimentato, in qualità di vicesindaco, l'impossibilità di rispondere alla richiesta di più sicurezza da parte dei cittadini proprio a causa delle inefficienze dello Stato.

Ricorda che il Governo ha messo in campo alcune misure anche nel settore penitenziario, a livello strutturale e di personale, con la relativa dotazione economica, ma occorrerà del tempo per risolvere problemi che sono risalenti nel tempo, a fronte dei quali non si è mai intervenuti in precedenza.

Nel condividere le considerazioni sulla funzione rieducativa della pena, ritiene che tuttavia non possa affermarsi l'idea di una sorta di impunità per cui chi delinque non sconta la pena detentiva a causa del sovraffollamento delle carceri. È quindi necessaria una maggiore intransigenza anche per tutelare i più fragili, come avviene per esempio con l'aggravante per le truffe realizzate ai danni delle persone anziane, nelle quali sono coinvolti ormai anche i giovanissimi. A tale proposito, nel ricordare un episodio di cronaca di cui si sono resi protagonisti alcuni minorenni che, la notte di Halloween, hanno incendiato l'automobile di un disabile, auspica che al più presto questi possano essere puniti, essendo stata possibile l'identificazione dei responsabili.

Anche l'introduzione del reato di occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui si basa sul presupposto che la libertà personale trova un limite nelle libertà altrui e che l'integrazione sociale è un valore importante, purché non avvenga a discapito di chi si comporta secondo le regole.

Quanto alla dotazione di armi leggere alle forze di polizia, sottolinea di aver presentato il disegno di legge n. 848 ("Disposizioni in materia di licenza, porto e detenzione di armi per gli agenti di pubblica sicurezza") proprio per venire incontro a una specifica richiesta dei sindacati del settore, rilevando che si tratta comunque di agenti che hanno superato regolarmente i test psicofisici previsti.

Conclude, esprimendo il proprio convincimento che si stia procedendo nella giusta direzione in tema di sicurezza, secondo un approccio non filosofico, ma concreto.

La senatrice [NATURALE](#) (M5S) interviene per sottolineare il forte allarme suscitato nel settore agricolo dalla norma introdotta dall'articolo 18 del disegno di legge in materia di coltivazione e filiera agroalimentare della canapa. Ricorda infatti che con la legge n. 242 del 2016 è stata consentita la coltivazione della canapa in quanto tali piante hanno una concentrazione di THC inferiore o uguale allo 0,2 per cento, non rientrando pertanto nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di stupefacenti, Decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Le modifiche normative contenute nell'articolo 18 mettono in crisi un settore in costante crescita, fatto di oltre tremila attività con un fatturato di cinquecento milioni di euro

annui. La disposizione, inoltre, segnala l'incongruenza politica di questa maggioranza che, a parole, dice di difendere la sovranità alimentare, realizzando invece nei fatti un sistema in cui sarà necessario importare dall'estero la canapa industriale: poiché infatti le rotoballe di canapa industriale - utilizzata in molteplici comparti come l'edilizia o il tessile - possono contenere minime infiorescenze; rischiano di dar luogo - secondo quanto previsto dal provvedimento - ad una responsabilità penale dei produttori. La disposizione dell'articolo 18 contrasta inoltre con tutti i riscontri scientifici che confermano come una percentuale di concentrazione inferiore allo 0,2 per cento di THC non dia luogo ad effetti psicotropi. Sottolinea infine che la procedura di adozione dell'articolo 18 contrasta con quanto previsto dalla normativa europea in materia di notifiche in quanto ai sensi della direttiva UE 2015/1535 - cosiddetta procedura TRIS - i progetti di regolamentazione tecnica che possono ostacolare il commercio nel mercato interno debbono essere notificati alla Commissione europea. Questa norma, quindi, oltre ad essere profondamente dannosa per l'economia ed un settore molto importante della filiera agroindustriale, rischia di dar luogo ad una infrazione europea.

Il senatore [PARRINI](#) (PD-IDP) sottolinea che il provvedimento si colloca in un contesto di iniziative che puntano a realizzare una inusitata concentrazione di poteri nel Governo, violando il principio della separazione dei poteri e riducendo gli spazi di libertà dei cittadini. Vi sono poi provvedimenti che limitano la capacità dei magistrati di contrastare alcuni reati rilevanti o aboliscono determinate fattispecie di reato, senza tener conto degli effetti negativi e del necessario raccordo con i trattati internazionali.

Quello in esame, a suo avviso, è un provvedimento pretestuoso e inefficace rispetto al conseguimento della finalità che si propone, cioè il mantenimento dell'ordine pubblico attraverso il contrasto della macro e micro criminalità e la salvaguardia del decoro urbano, obiettivi peraltro del tutto condivisibili.

Ritiene che le modalità scelte per il conseguimento di tali scopi siano inidonee a modificare la realtà. Servirebbero invece politiche e priorità differenti, per l'attuazione delle quali però bisognerebbe stanziare risorse economiche attualmente non disponibili nel bilancio statale.

Secondo gli spunti di riflessione emersi nel corso delle audizioni, si dovrebbe per esempio incrementare l'organico delle forze dell'ordine di alcune migliaia di unità, al fine di garantire il presidio del territorio, soprattutto nelle aree urbane e nelle fasce orarie notturne.

Si dovrebbero prevedere politiche di contrasto al degrado urbano, sostenendo le azioni per il decoro intraprese dai Comuni, le cui risorse invece sono oggetto di tagli dal punto di vista sia della spesa corrente sia della spesa per investimenti.

Infine, bisognerebbe attuare politiche di prevenzione sociale per ridurre la propensione a delinquere e creare quindi le condizioni affinché vi sia maggiore sicurezza nelle città e sul territorio.

Le misure previste dal provvedimento in esame, invece, risultano irragionevoli e inique, perfino in contrasto con le prescrizioni costituzionali, inefficaci a garantire più sicurezza. Vi è infatti un'ampia letteratura giuridica che dimostra l'inutilità dell'aumento delle pene edittali e della previsione di nuovi reati, se tali misure non sono affiancate da adeguate politiche sociali ed economiche come quelle elencate. A suo avviso, con questi provvedimenti il Parlamento viene meno alla sua funzione di risolvere i problemi delle persone.

Il senatore [DE PRIAMO](#) (FdI), nell'apprezzare il confronto e il dibattito politico tra le due impostazioni differenti di maggioranza e opposizione, ritiene che il disegno di legge in esame possa essere definito "provvedimento-bandiera", come rilevato dalle opposizioni, solo perché fondamentale per la realizzazione del programma di Governo.

Ritiene innanzitutto non condivisibile la critica su un presunto approccio panpenalistico: sebbene vi sia un'esigenza di razionalizzazione delle norme penali, l'introduzione di nuove fattispecie di reato risponde a esigenze repressive concrete, che discendono dall'attualità e dai cambiamenti che avvengono nel tempo. Basti pensare alle novità legate alla cybersicurezza e alle nuove tecnologie.

Vi sono poi disposizioni che affrontano specifiche situazioni, come quella sull'occupazione abusiva di immobile, nelle quali sono coinvolti quasi sempre soggetti fragili e indifesi. In questi casi, non si può parlare di atteggiamento giustizialista, in quanto si cerca soltanto di offrire una maggiore tutela alle potenziali vittime. Anche l'inasprimento delle pene per i danneggiamenti a beni pubblici nel corso delle manifestazioni o l'introduzione del reato penale per i blocchi stradali sono in realtà strumenti messi a disposizione della magistratura per reprimere i danni arrecati alla collettività, ma che saranno valutati con ponderazione

negli specifici casi. Per esempio, il blocco del traffico sul Grande Raccordo Anulare di Roma è particolarmente grave, perché può determinare emergenze dal punto di vista della salute o causare la perdita del posto di lavoro.

Ritiene quindi che l'innalzamento delle pene possa avere un importante effetto di deterrenza, prevenendo reati compiuti anche da giovanissimi, che non riescono a percepire la gravità e il disvalore di determinati comportamenti. Occorre quindi ribadire che il rispetto è la base della convivenza civile.

Quanto all'utilizzo della cannabis, ricorda la testimonianza del giornalista Rampini, che ha spiegato gli effetti disastrosi della legalizzazione attuata a New York anche sotto il profilo dell'ordine pubblico.

Concorda con l'introduzione della circostanza aggravante per violenza o minaccia e resistenza a pubblico ufficiale, poiché Fratelli d'Italia è dalla parte delle forze dell'ordine, la cui sicurezza è messa in pericolo a causa di un costante processo di delegittimazione della loro autorevolezza. Precisa, con riferimento alla resistenza passiva, che in tale fattispecie non è certamente compreso il rifiuto del cibo, come ipotizzato dal senatore Magni; saranno invece oggetto di repressione soltanto gli atti violenti che determinano situazioni di grave pericolo. Infine, sottolinea l'importanza, sotto il profilo della finalità rieducativa della pena, degli articoli 35 e 36, che incentivano il lavoro dei detenuti all'interno e all'esterno del carcere. Si tratta quindi di un provvedimento organico, che si dipana secondo un filo conduttore ben preciso, perfettibile, ma anche del tutto condivisibile.

La senatrice [ROSSOMANDO](#) (PD-IDP), nel riservarsi di intervenire nel merito delle singole disposizioni in sede di esame degli emendamenti, sottolinea come nessuna forza politica è favorevole all'impunità come pure talvolta affermato dalla maggioranza, ma che anzi anche nei Governi passati sono state individuate diverse e numerose misure - si pensi alle norme contro le truffe agli anziani o per la sicurezza urbana - per tutelare le vittime più fragili e più deboli, oppure i contesti sociali più disagiati. La differenza della sua parte politica rispetto all'attuale maggioranza risiede nel fatto che viene dato assoluto valore alle prescrizioni costituzionali in materia di funzione rieducativa della pena, nel pieno rispetto della sicurezza e della legalità.

Di fronte a crisi globali e sociali sempre più incombenti la risposta di questo Governo è sempre solo quella della repressione penale che è l'unico vero filo che lega disposizioni di questo provvedimento. La maggioranza si pone in una posizione autoritaria e di comando ma non governa i fenomeni sociali e il conflitto, che invece tende a fomentare: le crisi profonde richiedono invece un intervento incisivo dello Stato e della politica. Questo Governo dichiara di ispirarsi alla tradizione della destra sociale, invece con l'aumento dei reati e l'innalzamento delle pene alimenta solo il conflitto sociale, gettando le forze dell'ordine - i cui sindacati denunciano una carenza di organico di oltre 18.000 agenti - nella mischia senza assumersene la responsabilità politica. Gli effetti disastrosi di questa impostazione sono resi evidenti dalle disposizioni del cosiddetto decreto Caivano, che ha sì comportato un'impennata dei minori in carcere, ma non ha certo eliminato il problema della criminalità minorile che, anzi, è in costante e drammatico aumento.

Le disposizioni penali introdotte da questo disegno di legge si pongono inoltre in contrasto con il principio di proporzionalità e certamente saranno in futuro oggetto di un vaglio da parte della Corte costituzionale. L'attenzione della maggioranza si concentra infatti solo su determinati tipi di autori di reato e luoghi di commissione di crimini, tipici di una determinata composizione sociale: il Governo colpisce dove vi è marginalità e disagio, puntando alla repressione e non introducendo strumenti di salvaguardia. Con il decreto cosiddetto Caivano, ad esempio, l'aumento di pena per il piccolo spaccio non consente più la messa alla prova e si è realizzato di fatto l'esclusione di queste fattispecie dai programmi di risocializzazione. Analogamente, con riferimento all'articolo 15 del disegno di legge, che introduce disposizioni relative all'esecuzione penale nei confronti delle detenute madri, si ripropone uno schema repressivo che non contempla strumenti per consentire la rieducazione e la risocializzazione. Il risultato è che a minor Stato sociale corrisponde un aumento indiscriminato della repressione penale, laddove invece di fronte agli abusi di potere i cittadini sono stati privati della protezione dello Stato con l'abrogazione del reato di abuso di ufficio. Se non si bonificano le paludi sociali in cui crescono disagio e marginalità, i problemi di criminalità non potranno mai essere davvero risolti. Anche per queste ragioni sono state espresse critiche molto forti al provvedimento da parte di organismi - come l'Associazione italiana dei professori di diritto penale e dall'Unione delle Camere penali italiane - che pure non possono

essere considerati vicino alle opposizioni. Questo provvedimento - conclude - certifica l'impotenza della politica e una resa nei confronti della criminalità e delle sue cause, aumentando la conflittualità sociale e lasciando sole le forze di polizia nel contrastare il disagio ed i reati.

La senatrice [MAIORINO](#) (M5S) esprime considerazioni critiche dal punto di vista del metodo, dal momento che la maggioranza si è rifiutata di prevedere tempi più distesi per il dibattito e la predisposizione degli emendamenti, sebbene si tratti di un disegno di legge, per il quale quindi non vi sono motivi di urgenza, tanto più che il testo è molto complesso ed eterogeneo. A suo avviso, anche la maggioranza non potrà apportare alcun miglioramento, in quanto certamente non sarà prevista una terza lettura.

Quanto al merito, si dovrebbe tenere conto dei numerosi giudizi negativi espressi nel corso delle audizioni, tra cui quelli particolarmente critici formulati dall'Unione delle camere penali, cui aderiscono 130 camere penali, per un totale di più di 9.000 avvocati iscritti, che quindi non potranno certo essere tutti di orientamento contrario al Governo.

A suo avviso, alcune disposizioni sono dirette a colpire determinate categorie di persone, alimentando l'odio sociale, per esempio contro le donne incinte o madri di figli di età inferiore ad un anno condannate alla reclusione, che il più delle volte sono di etnia rom.

Se l'obiettivo è aumentare la sicurezza, dal punto di vista dei cittadini, piuttosto che aumentare le pene, è importante intervenire sulla prevenzione dei reati. Per questo motivo, per esempio, sembra inutile l'aggravante per i reati compiuti nei pressi di stazioni ferroviarie. Sottolinea, inoltre, che l'aumento della microcriminalità, in un Paese che comunque resta tra i più sicuri al mondo, è determinato dal disagio sociale, considerato che in Italia ci sono ormai 6 milioni di poveri. A fronte di ciò, il Governo ha soppresso il reddito di cittadinanza, trattando in modo irrispettoso le persone che lo percepivano e che ora sono consapevoli di non poter più contare su alcun aiuto per uscire dalla loro situazione di difficoltà. Quando è la disperazione a spingere a commettere un reato, la previsione di un reato penale o l'aumento della pena non può costituire da deterrente.

D'altro canto, si pretende che le persone ristrette in carcere non possano neanche opporre resistenza passiva, magari per rifiutare condizioni inumane in cella.

Nel contempo, si depenalizzano o sopprimono reati contro la pubblica amministrazione e si tollera che uno dei membri del Governo resti in carica, nonostante l'accusa di danno erariale e truffa all'INPS, a dimostrazione di una certa incoerenza nell'attività repressiva.

Nel convenire sulla necessità di tutelare gli anziani vittime dell'occupazione abusiva della loro casa durante un'assenza magari dovuta a motivi sanitari, ritiene incomprensibile il motivo per cui non si proceda allo sgombero dell'immobile sito in via Napoleone III a Roma, occupato da più di vent'anni da Casa Pound, nonostante l'iniziativa presa in tal senso dalla allora sindaca Raggi.

Infine, appare del tutto irragionevole la disposizione relativa alla canapa industriale che - sulla base di un pregiudizio ideologico, non essendo una sostanza che causa dipendenza - ne vieta qualsiasi utilizzo e commercializzazione e, con gravissime ripercussioni sul settore produttivo, nel quale sono attive tremila aziende di imprenditori con meno di 35 anni.

Auspica che quanto meno in un altro provvedimento il Governo e la maggioranza intendano porre rimedio a questo grave errore.

Il presidente [BALBONI](#) (FdI) precisa che l'intervento per garantire più sicurezza è sicuramente urgente, ma il Governo ha rinunciato ad adottare un decreto-legge in materia penale, per superare le obiezioni formulate in passato dalle opposizioni, in occasione dell'esame di altri provvedimenti analoghi. In ogni caso, il disegno di legge in titolo è stato esaminato per sei mesi dalla Camera dei deputati e, al Senato, l'*iter* è iniziato il 1° ottobre scorso. Osserva che, in un sistema democratico, pur garantendo un ampio confronto, è necessario che la politica giunga infine a una decisione. Pertanto, ritiene ingiustificate le critiche circa la presunta compressione dei tempi del dibattito, a fronte delle numerose audizioni svolte e della prolungata discussione generale, che si concluderà soltanto domani.

Respinge, altresì, le obiezioni sul merito del disegno di legge, ritenendo pretestuoso il rapporto causa-effetto tra la situazione nelle carceri e il numero dei suicidi. Si pensi infatti che, da questo punto di vista, in Francia si verifica quasi il doppio dei suicidi rispetto all'Italia, mentre l'Ungheria - considerata dalle opposizioni illiberale e autoritaria, tanto da candidare e far eleggere al Parlamento europeo una detenuta italiana per sottrarla alla carcerazione - è il Paese in cui si verifica il numero più basso di suicidi.

Con riferimento alla dotazione di una seconda arma alle forze di polizia, precisa che tale disposizione intende accogliere una precisa istanza degli agenti, per evitare che, quando sono fuori dal servizio, debbano portare con sé un'arma del peso di 1,2 chilogrammi senza fondina. Potranno così disporre di un'arma più leggera in caso di necessità, dal momento che - quando operano come polizia giudiziaria - sono chiamati a intervenire per reprimere o prevenire un reato, anche quando non sono in servizio. Ricorda, del resto, che questi agenti hanno già l'autorizzazione a circolare armati.

Sottolinea che la libertà di manifestare è tutelata, purché si svolga nel rispetto di regole e procedure prestabilite, senza violare i diritti altrui, quale la libertà di circolazione, che è riconosciuta tra i diritti universali.

Ribadisce che la norma sulla occupazione abusiva di immobile destinato ad altrui domicilio mira a risolvere situazioni specifiche, nelle quali le vittime sono per lo più persone anziane e fragili, prevedendo una procedura accelerata per lo sgombero dell'immobile e la reintegrazione nel possesso del titolare.

Dissente, infine, dalle opinioni espresse dalla senatrice Maiorino riguardo al ministro Santanchè, ricordando che la Costituzione prevede la presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva.

Il sottosegretario [MANTOVANO](#) - anche al fine di fugare ricostruzioni interpretative discutibili - reputa opportuno approfondire le tematiche sottese all'articolo 31 del disegno di legge in esame, partendo da una disamina del vigente articolo 13 della legge n. 124 del 2007 (recante la disciplina dei servizi di informazione per la sicurezza) e ponendolo a raffronto con la normativa che deriverebbe a seguito dell'entrata in vigore della novella recata dall'articolo 31.

Infatti, sulla base di tale raffronto, si vedrà come i timori paventati risultino del tutto infondati.

Il vigente articolo 13 della legge n. 124 del 2007 prevede che le autorità preposte ai servizi di informazione per la sicurezza - ossia il DIS, l'AISE e l'AISI - possano corrispondere con le pubbliche amministrazioni e con i soggetti che erogano, in regime di autorizzazione, concessione o convenzione, servizi di pubblica utilità e chiedere ad essi la collaborazione, anche di ordine logistico, necessaria per l'adempimento delle loro funzioni istituzionali.

La modifica recata dall'articolo 31 del disegno di legge in esame, da un lato, rende cogente la collaborazione che gli organismi di sicurezza eventualmente richiedono alle pubbliche amministrazioni; d'altro lato, si specifica che la collaborazione deve essere motivata dalla necessità della tutela della sicurezza nazionale, mentre la disposizione vigente fa genericamente riferimento alla necessità di adempiere alle funzioni istituzionali degli organismi di sicurezza. Inoltre, viene ampliato il novero dei soggetti tenuti a prestare la collaborazione, estendendo tale obbligo alle società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico.

Pertanto, la modifica recata dall'articolo 31 trasforma quella che attualmente è una facoltà in un obbligo, in modo da risolvere criticità esistenti, dovute al fatto che la mancata cogenza del disposto normativo determina problemi, per esempio nella prevenzione e nel contrasto di attività terroristiche. Nel contempo, la modifica in esame circoscrive la portata della norma, in quanto l'obbligo di collaborazione e di assistenza è vincolato alla sussistenza di ragioni legate alla tutela della sicurezza nazionale.

A fronte di tale modifica, si potrebbe rilevare l'assenza di una sanzione, qualora non si adempia all'obbligo di collaborazione. Tuttavia, non si è in presenza di una dimenticanza, in quanto il carattere di cogenza va ricercato nel più generale principio della leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni, per esigenze di sicurezza dell'apparato statale, come peraltro sancito da diverse pronunce della Corte costituzionale.

Con riguardo alle critiche circa il fatto che le modifiche proposte determinerebbero un attacco all'autonomia della magistratura e un'attività di spionaggio nei riguardi delle procure, evidenzia che la modifica in oggetto si inserisce in un quadro normativo nel quale la collaborazione tra l'autorità giudiziaria e gli organismi di informazione per la sicurezza trova una disciplina specifica, sulla base degli articoli 116 e 118-*bis* del codice di procedura penale, quest'ultimo introdotto dall'articolo 14 della legge 124 del 2007.

L'obiettivo della modifica introdotta dal disegno di legge consiste, quindi, in una interrelazione tra l'autorità di *intelligence* e l'autorità giudiziaria.

In questo quadro, la previsione per cui le convenzioni tra autorità di informazione per la sicurezza e pubbliche amministrazioni possono prevedere deroghe alla normativa sulla riservatezza non trova applicazione nel caso dell'autorità giudiziaria, per la quale rimangono fermi i citati articoli 116 e 118-*bis* del codice di procedura penale.

Restano poi intoccate le prerogative del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), disciplinate in particolare dagli articoli 31, 33 e 34 della legge n. 124 del 2007.

Nel dettaglio, il comma 9 dell'articolo 33 prevede un obbligo di relazione semestrale; il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 aprile 2016 prevede che, nella relazione al COPASIR, siano indicati i criteri per l'accesso alle banche dati; inoltre, vanno comunicati al COPASIR anche i piani per gli archivi informatici elaborati dal DIS.

In conclusione, la modifica introdotta dal provvedimento in esame non dispone niente di più di quanto già previsto dall'ordinamento, se non rettifiche funzionali all'efficienza operativa degli organismi di sicurezza.

Il senatore [SCARPINATO](#) (M5S) osserva come l'articolo 31 del disegno di legge abbia un grandissimo impatto, in quanto rende obbligatorio per ogni comparto della pubblica amministrazione prestare collaborazione ai servizi segreti, anche in deroga ai vincoli di riservatezza. In tal modo, si rischia la trasformazione della pubblica amministrazione in una grande OVRA.

Il sottosegretario [MANTOVANO](#) osserva incidentalmente come le perplessità testé sollevate dal senatore Scarpinato siano fuggate in base agli elementi informativi appena forniti.

Il senatore [SCARPINATO](#) (M5S) ritiene che, tuttavia, non sia chiaro il motivo per cui, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, sia stato respinto un emendamento che prevedeva di acquisire il parere del COPASIR sulle convenzioni tra pubblica amministrazione e organismi di informazione.

Ritiene quindi che la modifica introdotta con il disegno di legge non risponda a criteri di razionalità istituzionale.

Il sottosegretario [MANTOVANO](#) fa fin d'ora presente che non potrà comunque rispondere a quelle osservazioni che investono profili di competenza esclusiva del COPASIR.

Il senatore [Enrico BORGHI](#) (IV-C-RE) ritiene estremamente utile l'interlocuzione venutasi a creare con il sottosegretario Mantovano, al fine di approfondire una questione delicata, che richiederebbe un'intesa tra le diverse parti politiche e una collaborazione istituzionale.

Nell'esprimere il proprio accordo sulla trasformazione di una facoltà in un obbligo cogente, formula un'osservazione di metodo circa il fatto che sarebbe stato preferibile affrontare tale questione nell'ambito di una riforma organica della legge sul sistema di informazione per la sicurezza, in modo da evitare interventi frammentati.

Prende poi atto che la norma di chiusura circa la leale collaborazione tra apparati dello Stato è rappresentata da quanto previsto dalla legge 124 del 2007, auspicando sul punto l'approvazione di un apposito ordine del giorno che chiarisca quanto già definito nell'intervento del sottosegretario Mantovano.

Il senatore [MAGNI](#) (Misto-AVS) chiede di specificare i motivi per cui la previsione di una mera facoltà viene trasformata in un obbligo a carico delle amministrazioni pubbliche.

Il senatore [GIORGIS](#) (PD-IDP), nel ritenere molto interessanti ed impegnative le considerazioni formulate dal sottosegretario Mantovano, ritiene che tale confronto abbia fornito un'ulteriore conferma circa l'inopportunità di trattare un tema così delicato nell'ambito di un disegno di legge composto di molti altri articoli di diverso contenuto.

Peraltro, tale confronto viene svolto a ridosso della scadenza del termine di presentazione degli emendamenti.

Nel ribadire la rilevanza della modifica recata dall'articolo 31, prospetta l'opportunità di stralciare la disposizione, in modo che diventi un autonomo disegno di legge e auspica che, in ogni caso, il COPASIR sia riuscito a visionare la modifica proposta.

Evidenzia poi come la realtà variegata delle pubbliche amministrazioni è tale per cui la modifica in esame avrà incidenze diverse sui profili della tutela della *privacy*, aspetto che richiederebbe un ulteriore approfondimento.

Il senatore [SCALFAROTTO](#) (IV-C-RE) si sofferma sulla parte dell'articolo 31 che estende le condotte di reato scriminabili che possono essere poste in essere dagli operatori dei servizi di informazione e sicurezza per finalità istituzionali, su autorizzazione del Presidente del Consiglio, dal momento che viene compresa tra le condotte scriminabili anche la fattispecie

criminale di direzione e organizzazione di associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico.

Al riguardo, chiede quali siano i motivi che abbiano condotto a tale estensione.

Il senatore [LISEI](#) (*FdI*), nel ringraziare il sottosegretario Mantovano per i chiarimenti forniti, chiede se, alla luce della modifica recata dall'articolo 31, nelle restanti ipotesi in cui non sussista un problema di tutela della sicurezza nazionale, rimanga in vigore la disciplina che prevede la semplice facoltà di collaborazione tra servizi di *intelligence* da un lato e pubblica amministrazione dall'altro.

Altresì, si sofferma sull'ambito di applicazione dell'istituto giuridico dell'autorizzazione preventiva del COPASIR per operazioni di contrasto ad attività terroristiche.

La senatrice [MAIORINO](#) (*M5S*) evidenzia come neanche i Gruppi di maggioranza siano sicuri dell'esatto perimetro normativo dell'intervento contenuto nell'articolo 31 e domanda al sottosegretario quale sia la fonte normativa che, per esempio, esclude gli istituti scolastici o i singoli docenti dall'obbligo di collaborare con i servizi di informazione e sicurezza, eventualmente per indicare nominativi di studenti che si trovino a partecipare a manifestazioni non autorizzate.

Il presidente [BALBONI](#) ricorda incidentalmente come lo stralcio di un articolo, prospettato dal senatore Giorgis, rappresenta una decisione che può essere proposta dalle Commissioni e successivamente votata dall'Assemblea, ai sensi dell'articolo 101 del Regolamento.

Il sottosegretario [MANTOVANO](#), richiamando la modifica all'articolo 13 della legge 124 del 2007, disposta dall'articolo 31 del disegno di legge, osserva come l'espressione "pubbliche amministrazioni" abbia una precisa connotazione giuridica e corrisponda ad un'area definita. Sicuramente, l'intento alla base della modifica proposta non è certo quello di coinvolgere o reclutare singoli maestri o singoli docenti di istituti scolastici, bensì di ottenere dalle amministrazioni pubbliche e dalle società a partecipazione pubblica un supporto per l'attività di *intelligence* necessaria alla tutela della sicurezza nazionale.

Si tratta quindi di rapporti tra soggetti diversi, ciascuno dei quali manterrà una totale autonomia decisionale e operativa.

Per quanto riguarda il quesito sull'oggetto della collaborazione, fa presente che, nei casi in cui non sussistano ragioni di tutela della sicurezza nazionale, non troverà applicazione la norma in esame e neanche quella vigente, formulata in termini di facoltà. Quindi la modifica normativa proposta risulta più garantista rispetto alla norma vigente.

In merito al ruolo istituzionale del COPASIR, occorre distinguere l'attività autorizzativa, che sta in capo all'autorità di Governo delegata per l'informazione e la sicurezza, e l'attività di controllo spettante proprio al COPASIR.

Infatti, il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica svolge un controllo successivo, in quanto destinatario di informative e organismo preposto a verificare l'adeguatezza dei criteri di svolgimento delle operazioni di *intelligence*.

Nel riservarsi una risposta più dettagliata alla domanda formulata dal senatore Scalfarotto, anticipa comunque che l'estensione delle condotte scriminabili risponde a esigenze sollevate dai vertici amministrativi degli organismi di informazione e sicurezza, al fine di rendere più funzionale l'attività di contrasto al terrorismo, disarticolando le associazioni con finalità terroristiche.

Per quanto riguarda, invece, le questioni riguardanti la presunta disorganicità del disegno di legge e la mancata sistematicità degli interventi modificativi proposti, preferisce non entrare in dinamiche proprie dell'attività parlamentare, limitandosi a condividere l'esigenza di un aggiornamento complessivo della legge n. 124 del 2007.

Da ultimo, con riguardo alle domande poste dai senatori Scarpinato e Magni, richiama le considerazioni svolte nell'intervento iniziale.

Il presidente [BALBONI](#), anche a nome della presidente Bongiorno, ringrazia il sottosegretario Mantovano e i senatori intervenuti, per il proficuo approfondimento svolto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

POSTICIPAZIONE DI SEDUTA

Il [PRESIDENTE](#) avverte che la seduta delle Commissioni 1^a e 2^a riunite già convocata per domani, giovedì 7 novembre, alle ore 8,30, è posticipata alle ore 9.

Le Commissioni riunite prendono atto. *La seduta termina alle ore 21,05.*

COMMISSIONI 1^a e 2^a RIUNITE
1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) 2^a (Giustizia)

GIOVEDÌ 7 NOVEMBRE 2024

28^a Seduta

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione

BALBONI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Molteni.

La seduta inizia alle ore 9,05.

IN SEDE REFERENTE

(1236) Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta pomeridiana di ieri, mercoledì 6 novembre.

Riprende la discussione generale.

La senatrice CUCCHI (*Misto-AVS*) rileva come il disegno di legge affronti temi delicatissimi ed avrebbe certamente richiesto tempi di esame più ampi, come più volte auspicato dalle opposizioni. Le numerose disposizioni introdotte - tra loro eterogenee - sono state infatti in più punti criticate nel corso delle audizioni, e sarebbe stato necessario posticipare il termine per la presentazione degli emendamenti, al fine di recepire tutte le indicazioni di modifica segnalate dagli esperti intervenuti. Ogni singolo articolo del provvedimento è stato scritto per colpire e stigmatizzare singole persone, solleticando la pancia di una parte dell'elettorato a discapito della parte più fragile della società. Non è questo il modo giusto di fare politica e, come sottolineato in tutte le audizioni, le nuove fattispecie di reato introdotte dal Governo saranno sostanzialmente inapplicabili, piegando il lavoro del Parlamento ad una propaganda inutile. Si sofferma quindi sugli articoli del disegno di legge che più incidono sui temi a cui è dedicata la propria battaglia politica, ovvero le carceri e le categorie più svantaggiate. L'articolo 15, in materia di esecuzione penale per le detenute madri, è evidentemente diretto a colpire le donne rom. Gli istituti a custodia attenuata per le detenute madri in Italia sono solo quattro e sono distribuiti in maniera non omogenea sul territorio nazionale: appare evidente che con le misure introdotte dalla maggioranza i bambini saranno costretti a nascere e crescere in carcere, senza aver commesso però alcun reato. La tutela dei soggetti più fragili rappresenta un obiettivo del tutto assente nel provvedimento, che presenta inoltre disposizioni di difficile comprensione. Ad esempio l'articolo 28, che autorizza gli agenti di pubblica sicurezza a portare senza licenza alcune tipologie di armi quando non sono in servizio, appare del tutto incongruo: come emerge da un documento UILPA, organizzazione sindacale con la quale si è confrontata, gli agenti non chiedono di essere autorizzati a detenere armi al di fuori del servizio, ma chiedono invece adeguatezza nelle dotazioni delle forze di polizia e tutele.

Il provvedimento, in conclusione, è inutile ma anche pericoloso, in quanto disegna un percorso verso spazi sempre minori di libertà e di maggiore repressione, a scapito di specifiche categorie di soggetti più fragili. L'Europa ed il mondo osservano l'Italia con preoccupazione, e di recente anche l'OSCE ha messo in guardia dai rischi per lo Stato di diritto rappresentati da questo disegno di legge. Auspica pertanto che i relatori e la maggioranza pongano rimedio alle gravi criticità segnalate prendendo in considerazione le proposte di modifica che saranno presentate dalle opposizioni.

Il PRESIDENTE, in assenza di ulteriori richieste di intervento, dichiara chiusa la discussione generale.

La senatrice STEFANI (*LSP-PSd'Az*), relatrice per la 2^a Commissione, sottolinea come, nell'ampio dibattito svolto, gli interventi si siano focalizzati da un lato su aspetti prettamente tecnico-giuridici, dall'altro su impostazioni di principio riguardanti le differenti visioni relative alla normativa sulla sicurezza.

Sotto il profilo tecnico, rileva come il disegno di legge in esame intervenga in maniera puntuale ed articolata su molteplici disposizioni di competenza della Commissione giustizia, come ad esempio gli articoli 1 e 2 che introducono modifiche al codice penale e alla normativa di pubblica sicurezza con la finalità di combattere e prevenire il terrorismo. Il rafforzamento operato dal disegno di legge, peraltro, si inserisce in una cornice sanzionatoria che, nel combattere terrorismo e mafie, utilizza strumenti speciali ed incisivi con finalità di prevenzione che dovrebbero trarre la condizione di tutte le forze politiche.

Con riferimento poi ad alcune disposizioni specifiche oggetto di critiche da parte delle opposizioni, fa presente come il provvedimento - che si caratterizza per una legislazione puntuale ed accurata - potrà essere sottoposto a verifica nelle sedi opportune e che proprio in ragione di questi aspetti la maggioranza ha posto una particolare attenzione alla qualità dell'intervento normativo. In relazione all'articolo 10, che introduce il reato di occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui, evidenzia come, avendo presentato come firmataria un disegno di legge di analogo contenuto, la disposizione affronti un fenomeno diffuso che troppo spesso non trova una pronta soluzione attraverso le ordinarie procedure del processo civile ledendo in maniera grave e significativa il diritto di proprietà. Diversamente da quanto emerso nel dibattito, il movente dell'occupazione non rileva, ed infatti non può mai rappresentare un elemento costitutivo del reato: è essenziale invece tutelare il proprietario e reimmetterlo nel possesso dell'immobile attraverso procedure celeri ed effettive, come previsto dal nuovo articolo 321-*bis* del codice di procedura penale introdotto dal comma 3 dell'articolo 10.

Il combinato disposto del comma 1 dell'articolo 11 e dell'articolo 13, invece, che introducono un'aggravante comune ed estendono il Daspo urbano e l'arresto in flagranza differita per i reati commessi nelle adiacenze delle infrastrutture ferroviarie e di trasporto, risponde invece all'obiettivo legittimo di preservare la sicurezza dei cittadini in luoghi strategici come le stazioni ferroviarie. Risulta di tutta evidenza, infatti, l'urgenza di soluzioni per disincentivare il crimine in questi punti nevralgici per evitare che diventino dei luoghi di pericolo per tutti i cittadini che quotidianamente frequentano tali infrastrutture. Anche le modifiche al reato di truffa di cui all'articolo 640 del codice penale, introdotte dall'articolo 11, riprendono un disegno di legge di iniziativa della Lega a tutela dei fenomeni delle sempre più frequenti truffe perpetrate nei confronti di anziani o di altre persone che si trovano, in ragione di particolari condizioni di fragilità, in una situazione di minorata difesa.

La politica criminale perseguita da questo Governo risponde pienamente al programma elettorale e agli impegni assunti dalla maggioranza con i propri elettori. Nel disegno di legge in esame le pene sono rigorose e sono frutto di una precisa scelta diretta a sanzionare con rigore comportamenti illeciti. Il successo di tale impostazione è peraltro confermato proprio dal decreto-legge contro i cosiddetti *rave party*, pure aspramente criticato dalle opposizioni, che non ha affatto impedito lo svolgimento di manifestazioni, ma ha effettivamente dissuaso dall'organizzare *rave party* pericolosi per l'ordine pubblico attraverso l'occupazione abusiva di terreni. Anche l'aver elevato il blocco stradale ad illecito penale è rappresentativo di questa impostazione rigorosa di politica criminale, in quanto la manifestazione esercitata attraverso un blocco che crea impedimento alle libertà altrui si trasforma in un ricatto alla collettività, che deve essere riportato nell'alveo di un corretto bilanciamento tra tutele costituzionali.

Su alcune norme poi, le opposizioni hanno rimarcato la mancanza di umanità degli interventi legislativi: in proposito precisa che gli articoli 15 e 16, rispettivamente in materia di esecuzione penale per le detenute madri e di divieto di impiego di minori nell'accattonaggio, sono diretti a sanzionare vere e proprie forme di sfruttamento e di schiavitù nei confronti dei minori e segnalano pertanto, al contrario, una attenzione nei confronti dei soggetti più vulnerabili. Chiarisce inoltre, in relazione all'articolo 15, che il rinvio esecutivo della pena diventa facoltativo ma non è escluso, e che le critiche delle opposizioni risultano sotto questo profilo del tutto immotivate. Infine, esprime un particolare favore nei confronti delle norme dell'articolo 19 che modificano gli articoli 336, 337 e 339 del codice penale introducendo specifiche aggravanti per i delitti di violenza o minaccia e di resistenza a pubblico ufficiale quando il fatto è commesso nei confronti di un agente di pubblica sicurezza. L'introduzione di un'aggravante per reati già esistenti nei casi in cui siano commessi nei confronti di ufficiali di pubblica sicurezza non prefigura certo uno stato di polizia, ma manifesta invece nell'ordinamento penale il rispetto della divisa e del personale di polizia nello svolgimento dei propri compiti.

Il relatore per la 1^a Commissione [LISEI](#) (*FdI*), intervenendo in replica, sottolinea che nel corso del dibattito non è stata formulata alcuna considerazione critica su numerosi articoli, che pure contengono norme molto importanti per la sicurezza dei cittadini. Per esempio, gli articoli da 1 a 8 recano disposizioni per il contrasto di mafia e terrorismo, i benefici per i superstiti delle vittime della criminalità organizzata, la protezione di collaboratori e testimoni di giustizia e per le misure di prevenzione personali e di amministrazione di beni sequestrati e confiscati. Non si è parlato neanche degli articoli 16, sul contrasto dell'impiego di minori nell'accattonaggio, e 21, in merito alla dotazione di videocamere alle forze di polizia, né degli articoli da 33 a 37, che tra l'altro riguardano la funzione rieducativa della pena, prevedendo l'accesso all'attività lavorativa da parte dei detenuti all'interno e all'esterno del carcere. Sottolinea la necessità di tenere presente la funzione general-preventiva della pena, nel senso che questa deve costituire da deterrente per dissuadere dal compimento del reato. Tale finalità è particolarmente rilevante nei casi di microcriminalità, per evitare condotte ritenute odiose dalla collettività e che, tuttavia, finora erano punite in modo lieve o solo come un illecito amministrativo, come nel caso del blocco della circolazione stradale o ferroviaria. Pertanto, è necessario un approccio più rigoroso per restituire alla pena la capacità di scoraggiare il compimento del reato.

Vi è poi una funzione special-preventiva della pena, finalizzata a impedire che il soggetto che ha commesso un delitto torni a delinquere. In tale ambito, va considerato, per esempio l'articolo 15, che riguarda tutte le donne incinte o madri di figli di età inferiore a un anno, non solo quelle di etnia rom. In sostanza, si vuole consentire l'esecuzione della pena soprattutto quando ci si trovi in un contesto recidivante, come nel caso di una donna che ha compiuto circa 150 borseggi e accumulato trent'anni di pena. Tra l'altro, in questo modo, si rende possibile anche l'intervento dei servizi sociali per i minori che altrimenti vivrebbero in un contesto criminale.

Rileva che, oltre alle critiche, non è stata formulata alcuna proposta per evitare la reiterazione dei reati. Le opposizioni si sono limitate infatti a lamentare l'assenza di risorse. Segnala tuttavia che questo Governo è stato l'unico negli ultimi dieci anni a sbloccare il *turnover* al cento per cento per le forze dell'ordine, consentendo quindi di iniziare a ripianare le gravi carenze di organico provocate dal blocco degli anni passati e dai tagli lineari dei fondi.

Sempre nel comparto sicurezza, il Governo ha previsto la copertura per il rinnovo del contratto nazionale, con un incremento di 500 milioni di euro, e l'aumento delle retribuzioni. Sottolinea l'importanza delle disposizioni che intendono tutelare la polizia penitenziaria dalle rivolte dei detenuti, non tanto dalle mere proteste, per la sicurezza sia degli agenti sia delle stesse persone ristrette in carcere.

Conviene con le considerazioni espresse dal Presidente in discussione generale sulla necessità di dotare gli agenti di polizia di una seconda arma più leggera di quella che utilizzano in servizio, accogliendo quindi una precisa istanza in tal senso, in modo che possano usarla in caso di necessità anche quando sono fuori servizio. Diversamente, ci si dovrebbe assumere la responsabilità politica di modificare la normativa vigente e vietare il porto d'armi agli agenti dopo la fine del turno lavorativo.

Conclude, ribadendo che il provvedimento intende contrastare reati che generano allarme sociale anche attraverso l'aumento delle pene e la previsione di aggravanti, nella consapevolezza che il problema della sicurezza è multidisciplinare e va quindi affrontato in modo integrato, anche con misure di natura economica.

Il sottosegretario [MOLTENI](#), in sede di replica, sottolinea che il provvedimento si inserisce in una visione di lungo respiro del Governo in tema di sicurezza, avviata dopo la convocazione - che risale al 16 novembre dell'anno scorso, da parte del Presidente del Consiglio - dei sindacati e dei rappresentanti sindacali del comparto per ascoltarne le esigenze.

Tale impostazione si articola in tre provvedimenti: oltre al disegno di legge in titolo, vi sono anche il disegno di legge n. [1053](#) ("ordinamento e organizzazione Forze di polizia, Forze armate e Corpo nazionale vigili del fuoco") e l'Atto Camera n. 1716 ("Delega al Governo per il riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale").

Si tratta quindi di un quadro organico e strutturale previsto per contrastare quei reati che generano allarme sociale, tutelando dalle aggressioni anche le forze dell'ordine, che rappresentano un presidio fondamentale per la democrazia. Tra le misure che hanno questa finalità, cita l'articolo 21, che consente la dotazione alle forze di polizia di dispositivi di videosorveglianza indossabili nei servizi di mantenimento dell'ordine pubblico, al fine di

garantire trasparenza e una ricostruzione affidabile di eventuali incidenti, e l'articolo 22, ove si prevede un'anticipazione economica delle spese legali sostenute da ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, indagati o imputati nei procedimenti riguardanti fatti inerenti al servizio svolto, fatta salva la rivalsa delle somme corrisposte in caso di accertamento della responsabilità con dolo del beneficiario.

Respinge le critiche sul reato di blocco stradale, che - ricorda - era già stato riformato nel 2018 dall'allora ministro Salvini. Precisa che la norma non limita la libertà di manifestare, purché tale diritto sia esercitato nel rispetto delle prescrizioni e della leale collaborazione con le autorità, per evitare di ledere i diritti di altri cittadini. A tale proposito, sottolinea che quest'anno si sono svolte già 9.500 manifestazioni, in crescita rispetto all'anno scorso.

Conviene sulla considerazione che l'argomento della sicurezza non può essere affrontato senza tenere conto della necessità di tutelare i più fragili, alimentando il senso di comunità e la pace sociale. Per questo motivo, è stata introdotta la norma volta a proteggere soprattutto gli anziani da truffe e raggiri, che provocano a volte tragedie familiari, e dall'occupazione abusiva dell'immobile, prevedendo una procedura accelerata per lo sgombero dell'immobile e la reintegrazione nel possesso.

Segnala inoltre le disposizioni di contrasto all'accattonaggio e al borseggio, per tutelare i minori e le donne dallo sfruttamento della criminalità organizzata. Si tratta peraltro di reati che procurano allarme sociale e rendono insicure in particolare le stazioni ferroviarie, che sono non solo importanti snodi di transito, ma anche fondamentali per lo sviluppo economico del Paese.

Concorda con il relatore Lisei sulla importanza dei primi articoli del disegno di legge, che completano la normativa antimafia e antiterrorismo, su cui l'Italia è all'avanguardia, anche con particolare riferimento al terrorismo islamico.

Conferma l'impegno del Governo a reperire gli stanziamenti necessari per il comparto sicurezza, seppure in altri provvedimenti. Con la legge di bilancio per il 2023 sono stati previsti cento milioni all'anno per dieci anni per le assunzioni ordinarie e straordinarie delle forze dell'ordine. Inoltre, un miliardo e mezzo di euro è stato finalizzato al rinnovo del contratto collettivo nazionale, con un aumento delle retribuzioni pari a cento euro netti mensili. Ricorda altresì i fondi per la contrattazione 2025-2027 inseriti nella prossima manovra di bilancio, oltre alle misure previdenziali, il ripristino dell'operazione "Strade sicure", avviata nel 2008 dal Governo Berlusconi e ridotta successivamente dal Governo Conte II, e al Fondo per la sicurezza urbana istituito presso il Ministero dell'interno.

Il [PRESIDENTE](#) ricorda che alle ore 12 di oggi scade il termine per la presentazione degli emendamenti e degli ordini del giorno.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,25.