



---

Giunte e Commissioni

**RESOCONTO SOMMARIO**

Resoconti

Allegati

n. 350

Supplemento

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di mercoledì 6 novembre 2024

**INDICE****Commissioni riunite**

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

*Plenaria (pomeridiana)* . . . . . *Pag.* 3

---

---

*N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Civici d'Italia-UDC-Noi Moderati (Noi con l'Italia, Coraggio Italia, Italia al Centro)-MAIE-Centro Popolare: Cd'I-UDC-NM (Nci-CI-laC)-MAIE-CP; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-Il Centro-Renew Europe: IV-C-RE; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase): Aut (SVP-PATT, Cb); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS; Misto-Azione-Renew Europe: Misto-Az-RE.*

## COMMISSIONI 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> RIUNITE

**1<sup>a</sup> (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione)**

**2<sup>a</sup> (Giustizia)**

Mercoledì 6 novembre 2024

### **Plenaria**

**27<sup>a</sup> Seduta (pomeridiana)**

*Presidenza del Presidente della 1<sup>a</sup> 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 es-

sere 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 del-

l'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 minore 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 collabora-

zione 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 fugate 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.

Pertanto, 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. Si-

curamente, 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<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> 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.*



