



---

Giunte e Commissioni

**RESOCONTO SOMMARIO**

n. 374

Resoconti

Supplemento

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di mercoledì 18 dicembre 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* . . . . . *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 18 dicembre 2024

**Plenaria**

**42<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione*  
**BALBONI**

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Molteni.*

*La seduta inizia alle ore 18,15.*

*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 di ieri, martedì 17 dicembre.

Riprende la votazione degli emendamenti all'articolo 11.

La senatrice LOPREIATO (M5S) ritira l'emendamento 11.0.3, auspicando che tra le modifiche prospettate dal Governo vi sia anche la soppressione dell'articolo in esame.

Si passa alla votazione degli emendamenti all'articolo 12.

La relatrice per la 2<sup>a</sup> Commissione STEFANI (LSP-PSd'Az) esprime parere contrario su tutti gli emendamenti.

Il sottosegretario MOLTENI esprime parere conforme a quello della relatrice.

Si passa alla votazione degli identici 12.1, 12.2 e 12.3.

Il senatore CATALDI (*M5S*) esprime considerazioni molto critiche sulla norma, che modifica il comma 3 dell'articolo 635 del codice penale. Fa presente, infatti, che il reato di danneggiamento in occasione di manifestazioni che si svolgono in luogo pubblico o aperto al pubblico è già punito severamente, con la reclusione da 1 a 5 anni, indipendentemente dalla violenza o minaccia o dall'interruzione di pubblico servizio. In questo caso, si aumenta il minimo edittale di 6 mesi non per una reale necessità, ma solo per motivi propagandistici.

Sottolinea che il problema della sicurezza non si garantisce con la repressione del dissenso, anche perché le manifestazioni a volte sono l'unico strumento per i cittadini per far valere i propri diritti.

Inoltre, interventi sul codice penale non inseriti in un contesto sistematico, come quelli proposti con il provvedimento in titolo, rischiano di squilibrare il quadro sanzionatorio. Bisognerebbe allora inasprire le pene per tutti i reati, mentre sulla corruzione si sono garantiti benefici anche a chi non intende collaborare.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) osserva che l'articolo in esame è stato inserito in prima lettura, quindi probabilmente su iniziativa della maggioranza parlamentare. Tuttavia, l'attuale comma 3 dell'articolo 635 del codice penale già punisce severamente il danneggiamento, se posto in essere durante manifestazioni in luogo pubblico, individuando quindi una disciplina specifica. È noto infatti che durante le manifestazioni possono infiltrarsi individui violenti, come i *black bloc*, con il solo scopo di provocare disordini. Non vi è quindi la necessità di un nuovo intervento normativo, in quanto si tratta comunque di danneggiamenti che si verificano quando la situazione degenera. Annuncia pertanto il proprio voto favorevole sugli emendamenti in esame.

Posti congiuntamente ai voti, gli identici 12.1, 12.2 e 12.3 sono respinti.

Si passa alla votazione dell'emendamento 12.4.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) si associa alle considerazioni dei senatori Cataldi e Scalfarotto, sottolineando che i comportamenti oggetto della norma in esame sono già severamente sanzionati e in effetti negli ultimi decenni sono state molteplici le condanne degli autori di danneggiamenti di immobili durante le manifestazioni.

Non sembra quindi che ci sia una situazione dell'ordine pubblico fuori controllo tale da rendere necessario un intervento per affrontare

un'emergenza, come invece accadde in passato in occasione degli spari a Ponte Garibaldi nel 1977, delle manifestazioni dell'autunno del 1978 o delle proteste per il G8 di Genova nel 2001. È quindi evidente che la norma risponde a finalità propagandistiche, a fronte di una rappresentazione della realtà che non ha riscontri, probabilmente per sviare l'attenzione dell'elettorato da altre promesse non mantenute.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) nota che, con questa norma, si finisce per criminalizzare *a priori* le manifestazioni, creando le premesse per giustificare la presenza delle forze dell'ordine in assetto da guerra. È noto invece che, proprio quando si adottano tale modalità repressive, è più facile che la situazione degeneri. Annuncia quindi il proprio voto favorevole sull'emendamento in esame.

Posto ai voti, l'emendamento 12.4 è respinto.

Si passa alla votazione degli emendamenti all'articolo 13.

La relatrice per la 2<sup>a</sup> Commissione STEFANI (*LSP-PSd'Az*) esprime parere contrario su tutti gli emendamenti.

Il sottosegretario MOLTENI esprime parere conforme a quello della relatrice.

Si passa alla votazione dell'emendamento 13.1.

Il senatore CATALDI (*M5S*) annuncia il voto favorevole del Gruppo, sottolineando che la norma in esame contrasta con quei principi garantisti cui dovrebbero ispirarsi anche i partiti di centrodestra. L'articolo 13, infatti, prevede l'applicazione del divieto d'accesso alle aree urbane, il cosiddetto Daspo urbano, anche in presenza di una semplice denuncia, che magari può successivamente rivelarsi infondata, e prendendo in considerazione addirittura i cinque anni precedenti, quindi evidentemente per fatti risalenti e non particolarmente gravi. Anche in questo caso, inoltre, si prevede una sanzione in base al luogo in cui il reato è commesso, determinando così una disparità di trattamento.

Infine, ancora una volta con un intervento occasionale, si applica la misura dell'arresto in flagranza differita anche nel caso del delitto di cui all'articolo 583-*quater* del codice penale, cioè per lesioni personali a un ufficiale o agente di pubblica sicurezza, quando il fatto è commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico, nonostante il reato sia già punito molto severamente, con la reclusione fino a 16 anni.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) dichiara, a nome del proprio Gruppo, il voto favorevole sulla proposta 13.1, soppressiva dell'articolo 13. Rileva che la disposizione, come peraltro l'intero provvedimento, è

espressione di un atteggiamento repressivo della maggioranza e del Governo accompagnato dall'introduzione di normative completamente assistematiche e con molteplici profili di illegittimità costituzionale. Si sofferma quindi sul comma 1, lettera *b*), dell'articolo 13, che elimina, nei casi di condanna per i reati contro la persona o contro il patrimonio commessi in infrastrutture ferroviarie, aeroportuali o di trasporto pubblico, la possibilità di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'osservanza del divieto di accesso a luoghi o aree specificamente individuate; tale previsione appare assolutamente irragionevole anche in considerazione delle caratteristiche dell'istituto della sospensione condizionale. Analoghe criticità afferiscono all'estensione sempre maggiore dei casi in cui è consentito l'arresto in flagranza differita che, a seguito dei numerosi provvedimenti in materia di giustizia introdotti dal Governo, è stato elevato a sistema: anche la lettera *c*) del comma 1 dell'articolo 13, infatti, prevede l'arresto in flagranza differita nei casi di lesioni personali a pubblico ufficiale cagionate in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico. D'altronde, l'espressione « flagranza differita » è un ossimoro persino linguistico e dal punto di vista della garanzia delle libertà e dei diritti dei cittadini pone numerose problematiche in quanto si fonda esclusivamente su documentazioni video-fotografiche che, come è noto, manifestano criticità in relazione alle diverse forme di manipolazione che possono avvenire tramite l'intelligenza artificiale oppure attraverso strumenti di controllo delle immagini.

Previa dichiarazione di voto favorevole del senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*), che si associa alle considerazioni svolte dal senatore Scalfarotto, posto ai voti, l'emendamento 13.1 è respinto.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) esprime quindi il voto favorevole del suo Gruppo sull'emendamento 13.2, rimarcando la forte contrarietà rispetto alla previsione del comma 1 dell'articolo 13 che estende a dismisura l'istituto del cosiddetto DASPO urbano con riguardo non solo ai delitti contro la persona, ma anche per quelli contro il patrimonio: basta cioè una denuncia per danneggiamento per limitare, in via amministrativa, la libertà personale di un cittadino. Questa impostazione è evidentemente in contrasto con le disposizioni costituzionali e pertanto invita i commissari a votare favorevolmente sulla proposta di modifica.

Con distinte votazioni, la Commissione respinge gli emendamenti 13.2 e 13.3.

Il senatore GIORGIS (*PD-IDP*) annuncia il voto favorevole sugli identici emendamenti 13.4 e 13.5, diretti a eliminare la più evidente criticità costituzionale dell'articolo 13: prevedere la possibilità di limitare in via amministrativa la libertà personale sulla base di una mera denuncia contrasta con il principio di ragionevolezza e con la garanzia della presunzione di innocenza, entrambi assicurati dalla nostra Carta costituzio-

nale. Questa maggioranza e questo Governo, infatti, in modo del tutto asistemico e irragionevole, equiparano, ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione del divieto di accesso alle aree urbane, tre casi che hanno presupposti completamente differenti: è evidente, infatti, che il caso di un condannato con sentenza definitiva sia differente da quello di un condannato con sentenza non ancora definitiva, così come del tutto diverso ancora è il caso di chi sia stato soltanto denunciato per uno dei delitti contro la persona o il patrimonio di cui al Libro secondo, Titoli XII e XIII, del codice penale. Anche questa disposizione, pertanto, risulta in totale opposizione rispetto ai principi costituzionali che garantiscono la sfera della libertà personale da decisioni non proporzionate e in contrasto con la presunzione di innocenza.

La senatrice LOPREIATO (*M5S*) esprime il voto favorevole sulle identiche proposte 13.4 e 13.5, rimarcando come la possibilità di applicare il DASPO urbano anche nei casi di sola denuncia comporterà per alcuni soggetti, che abitualmente stazionano nelle aree di infrastrutture e pertinenze del trasporto pubblico, fenomeni di marginalizzazione totale, secondo un'impostazione repressiva del Governo che permea tutto il disegno di legge. Peraltro, appare evidente come questa maggioranza indirizzi il proprio furore penale solo nei confronti di alcuni specifici segmenti sociali: come spiegare altrimenti la contraddizione per cui nei casi di corruzione si pretende che il soggetto sia condannato in via definitiva, mentre nei casi di cui al comma 1 dell'articolo 13 basta una semplice denuncia. Per mitigare queste situazioni di marginalità sociale non è certo sufficiente un provvedimento restrittivo, ma occorrono misure che agiscano sulle cause del degrado urbano e sociale e quindi prevenivano fenomeni di criminalità.

Con unica votazione, gli identici emendamenti 13.4 e 13.5 sono respinti.

Sull'emendamento 13.6 interviene in dichiarazione di voto favorevole la senatrice VALENTE (*PD-IDP*) che, in linea di massima, si esprime positivamente sull'utilizzo di misure prevenzione di natura amministrativa, specialmente per quanto riguarda la tutela delle vittime di violenza domestica o di genere. Nella consapevolezza che tali misure limitino fortemente la libertà personale in pendenza di un procedimento giurisdizionale o anche in assenza di questo, ritiene tuttavia che tale strumento debba essere utilizzato con ponderatezza: per questa ragione la proposta di modifica a sua prima firma è diretta a ridurre da cinque a due anni il termine di riferimento per la verifica, nei confronti del soggetto a cui viene applicato il DASPO urbano, di una previa denuncia o condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi in aree di infrastrutture e pertinenze del trasporto pubblico. Ritiene inoltre che una ulteriore riflessione sia doverosa rispetto all'utilizzo di tali misure di prevenzione applicate in via amministrativa: infatti, il giudice è, nella cor-

nice costituzionale afferente la tutela della libertà personale, l'organo a cui è affidata la valutazione sull'applicazione di misure restrittive in quanto potere terzo ed imparziale. Estendere a dismisura anche all'autorità di polizia questi poteri restrittivi deve essere, a suo parere, attentamente valutato in ordine ai riflessi sul sistema complessivo di garanzie del nostro ordinamento.

La Commissione respinge quindi l'emendamento 13.6.

Il senatore BAZOLI (*PD-IDP*) annuncia il voto favorevole del suo Gruppo sugli identici emendamenti 13.7 e 13.8, diretti a sopprimere la previsione di cui al comma 1, lettera *b*), che abroga il comma 5 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 14 del 2017, relativo alla possibilità per il giudice di subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'applicazione del DASPO urbano. La disposizione trasforma cioè questa possibilità in un obbligo, per cui la sospensione condizionale – nel caso dei reati di cui all'articolo 13 – è obbligatoriamente subordinata all'applicazione di un divieto di accesso alle aree urbane. Tale previsione, come peraltro emerso nel corso delle audizioni, è illegittima, in quanto confligge con l'esigenza, costituzionalmente orientata, di indirizzare le misure sulla persona e sul reato commesso, valutazione che deve essere rimessa esclusivamente al giudice che ha a disposizione tutti gli elementi utili per l'esame del caso, come la reiterazione o la gravità della condotta illecita.

Con contestuale votazione, sono quindi respinti gli identici emendamenti 13.7 e 13.8.

Con contestuale votazione sono quindi respinti gli identici emendamenti 13.9 e 13.10.

Viene poi respinta la proposta 13.11.

Si passa quindi all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 14, su cui la relatrice STEFANI (*LSP-PSd'Az*) e il sottosegretario MOLTENI esprimono parere contrario.

Il senatore CATALDI (*M5S*) annuncia il voto favorevole sull'emendamento 14.1, soppressivo di uno dei peggiori articoli – quello relativo al blocco stradale – introdotti dal disegno di legge in esame. La disposizione, come rilevato sia nell'ambito delle audizioni sia nel corso del dibattito in Commissione, si pone in maniera assolutamente critica con i diritti di libertà di manifestazione garantiti dall'ordinamento costituzionale e rappresenta il manifesto dell'attitudine esclusivamente repressiva di questo Governo. Introducendo sempre nuovi reati anche nel caso di proteste attuate mediante ostruzione fatta con il proprio corpo, non vengono



minimamente considerate le ragioni della protesta e trattate le cause di un disagio progressivamente crescente. La crisi abitativa in atto, ad esempio, da tempo non ascoltata dalle forze di Governo, potrà a breve trasformarsi in una protesta ben più ampia, maturata in seguito ad un disagio sempre maggiore rispetto ad un fenomeno che colpisce soprattutto le città. Questo problema, tuttavia, non sarà risolto reprimendo le proteste, ma agendo proattivamente sulle cause del disagio sociale: senza interventi di prevenzione, infatti, non può essere assicurata alcuna reale sicurezza. La scure repressiva del Governo che non ascolta e non vede i problemi non fa che inasprire il clima di contrapposizione nel Paese ed aumentare alcune delle criticità già esistenti, come quelle relative al sovraffollamento carcerario. Per tutte queste ragioni, pertanto, invita la Commissione a votare a favore dell'emendamento 14.1.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) ricorda che la sua parte politica ha presentato 250 emendamenti sull'articolo in esame, ritenendolo il più significativo e criticabile del provvedimento. Infatti, se le norme sul blocco stradale fossero già state in vigore, gli operai della Whirlpool di Napoli, scesi in strada per difendere il loro posto di lavoro, oggi sarebbero in carcere.

Riservandosi di intervenire in modo più dettagliato nel corso della discussione, che proseguirà alla ripresa dei lavori a gennaio, annuncia il proprio voto favorevole.

Il senatore BAZOLI (*PD-IDP*) concorda con il senatore De Cristofaro, nel ritenere che la norma in esame è quella che presenta maggiori criticità, perché vi è uno squilibrio nel bilanciamento tra la necessità di garantire la sicurezza e quella di tutelare le libertà fondamentali, come sottolineato durante le audizioni sia dai giuristi sia dai rappresentanti sindacali.

Ricorda che il reato di blocco stradale o ferroviario realizzato con oggetti, previsto nel 1946, fu amnistiato più volte dai governi guidati dalla Democrazia cristiana, fino a quando non fu abolito definitivamente, proprio perché ci si rese conto che confliggeva con la libertà di manifestare.

Esprime preoccupazione per una scelta che minaccia le libertà personali in nome della sicurezza, anche perché questo atteggiamento finisce per alimentare la tensione sociale. Sarebbe preferibile lasciare alle forze dell'ordine più margine di flessibilità nel governare le manifestazioni di piazza.

Auspica quindi che, in occasione della lettura in Senato del provvedimento, sia possibile sopprimere la norma in esame.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) si associa alle considerazioni del senatore Bazoli, ritenendo irragionevole la norma in esame. Nota che la libertà di manifestazione e di sciopero mette in discussione non la sicurezza, ma il quieto vivere e la difficoltà di arrivare in orario, crea cioè disagi e contrattempi, non rischi per l'incolumità delle persone. Respinge

quindi un orientamento che porterebbe a sospendere le libertà civili pur di garantire la tranquillità.

Il presidente BALBONI (*FdI*), intervenendo in dichiarazione di voto, conviene sulla qualificazione dell'articolo 14 come uno dei più significativi del provvedimento in esame, ritenendola tuttavia una norma di civiltà giuridica, nella convinzione che la libertà di ciascuno finisca dove inizia quella dell'altro.

Osserva che è possibile partecipare alle manifestazioni senza bloccare il traffico automobilistico o ferroviario e che in Italia il diritto di sciopero è ampiamente riconosciuto, se si considera l'elevato numero di manifestazioni sindacali che si sono susseguite anche quest'anno. Tuttavia, il diritto di sciopero e di manifestazione non può conculcare le libertà degli altri cittadini, mettendo in taluni casi a rischio la loro sicurezza. Infatti, le persone che utilizzano mezzi privati o pubblici per recarsi nei luoghi di cura, in caso di blocco della circolazione, potrebbero rischiare la vita. Non a caso, la libertà di circolazione, oltre che dalla Costituzione, è riconosciuta anche dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

Sottolinea che le legittime considerazioni svolte dalle opposizioni su tale argomento denotano una profonda differenza culturale, prima ancora che politica, rispetto alla maggioranza. Esprime la convinzione, infatti, che, nella commissione di un reato, occorra tenere presente la componente del libero arbitrio e del principio di responsabilità, invece di giustificare sempre anche i comportamenti sbagliati, imputandoli a storture della società.

Posto ai voti, l'emendamento 14.1 è respinto.

Sono quindi posti congiuntamente ai voti gli identici 14.2, 14.3, 14.4 e 14.5, che risultano respinti.

Si passa alla votazione degli identici 14.6, 14.7 e 14.8.

Il senatore GIORGIS (*PD-IDP*), nell'apprezzare la differenza di opinioni tra maggioranza e opposizioni delineata dal Presidente, ne respinge tuttavia la rappresentazione a suo avviso caricaturale.

Dichiara la propria convinzione, infatti, che in nessun caso sia giustificato il rischio di compromettere il diritto alla salute. Proprio per questo, infatti, esiste una legislazione che consente alle forze di pubblica sicurezza di intervenire, in caso di manifestazioni di piazza, per garantire i diritti fondamentali.

Ritiene tuttavia irragionevole prevedere la carcerazione per garantire la libertà di circolazione in un contesto nel quale non sembra vi siano particolari rischi. Si tratta peraltro di una misura probabilmente inefficace dal punto di vista della sicurezza, perché la carcerazione preventiva rischia di alimentare la conflittualità sociale. A suo avviso, occorre piuttosto

sto essere in grado di comporre la libertà di manifestare con gli altri diritti fondamentali, valutando caso per caso.

Posti congiuntamente ai voti, gli identici emendamenti 14.6, 14.7 e 14.8 sono respinti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 19,40.*

