



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

Resoconti

Allegati

n. 383

Supplemento

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 15 gennaio 2025

INDICE**Commissioni riunite**

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

Mercoledì 15 gennaio 2025

Plenaria

44^a Seduta

Presidenza del Presidente della 1^a Commissione
BALBONI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Molteni.

La seduta inizia alle ore 18,05.

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 di ieri.

Il PRESIDENTE avverte che si procederà con la votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 15.

La relatrice STEFANI (*LSP-PSd'Az*) e il sottosegretario MOLTENI esprimono parere contrario su tutti gli emendamenti all'articolo 15.

Sugli identici emendamenti 15.1, 15.2, 15.3 e 15.4, interamente soppressivi dell'articolo 15, dichiara il voto favorevole del Gruppo la senatrice CUCCHI (*Misto-AVS*), che richiama il parere dell'OSCE sul disegno di legge in esame, parere in cui sono riportati numerosi rilievi critici su

diversi articoli del provvedimento, tra cui, per l'appunto, l'articolo 15 in tema di esecuzione penale nei confronti di detenute madri.

Si sofferma poi sulla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, segnalando come l'articolo 15 risulti nettamente incompatibile con tale Convenzione, con particolare riguardo alle condizioni dei bambini, alle condizioni delle madri e al monitoraggio delle relative condizioni di salute.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) annuncia il voto favorevole del Gruppo, denunciando il carattere di « norma manifesto » dell'articolo 15, come peraltro si può evincere dai dati – riportati nel *dossier* dei Servizi studi di Senato e Camera – sull'esiguo numero (ventuno) di detenute madri presenti in Italia, alla data del 31 luglio 2024.

Nel caso dell'articolo 15, si è quindi in presenza di una norma con cui la maggioranza e il Governo vogliono soltanto lanciare un segnale di durezza e severità, ma priva di valenza pratica.

Peraltro, la norma in commento risulta contraria al senso di umanità e sproporzionata rispetto al pericolo rappresentato dai borseggi e dagli scippi. Per contrastare, infatti, tali episodi criminosi, si finisce per costringere in carcere bambini di pochi mesi, col retropensiero di colpire persone appartenenti a comunità nomadi.

La norma risulta quindi in palese contrasto col senso di umanità e con i canoni di ragionevolezza sanciti dalla Costituzione.

Il senatore BAZOLI (*PD-IDP*) dichiara il voto favorevole del Gruppo, evidenziando che la ricaduta pratica dell'articolo 15 consisterà nel costringere in carcere dei bambini di pochi mesi, obbligandoli a scontare una pena per fatti di cui non hanno colpa alcuna.

Ritiene che la norma contrasti con i canoni di civiltà e abbia ovviamente determinato – anche nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento – un dibattito interno alla maggioranza.

Il buon senso – ancor prima di ogni principio di civiltà giuridica – dovrebbe indurci ad evitare che, senza colpa alcuna, bambini piccoli finiscano in istituti di pena, con la conseguenza di segnare in maniera indelebile la loro esistenza.

La senatrice BILOTTI (*M5S*) richiama le considerazioni precedentemente svolte dalla senatrice Cucchi sulla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, oltre che i principi sul carattere rieducativo della pena e sulla tutela della maternità e dell'infanzia sanciti dagli articoli 27 e 31 della Costituzione. Ricorda, altresì, le pronunce della Corte costituzionale sul diritto ad una gravidanza serena.

Tali considerazioni di ordine giuridico risultano comunque secondarie a fronte di un senso di civiltà che dovrebbe appartenere a tutti i senatori di ogni parte politica e che dovrebbe portare il legislatore ad agire affinché il contesto in cui ogni persona vive sia tale da evitare degenerazioni criminali.

Ritiene, inoltre, che la permanenza presso gli istituti a custodia attenuata per le detenute madri non sia comunque paragonabile alla custodia cautelare agli arresti domiciliari.

Confida quindi in un ripensamento da parte della maggioranza basato su un senso di umanità che va oltre le scelte di carattere legislativo.

Posti contestualmente ai voti, gli identici emendamenti 15.1, 15.2, 15.3 e 15.4 risultano respinti.

Il PRESIDENTE ricorda che gli emendamenti 15.5, 15.6 e 15.7 sono improponibili per estraneità di materia.

Si passa quindi alla votazione degli identici emendamenti 15.8, 15.9 e 15.10.

La senatrice VALENTE (*PD-IDP*) dichiara il voto favorevole, ricordando recenti iniziative legislative – come il ddl Siani della scorsa legislatura – motivate non da finalità di puro buonismo, ma per ragioni di tutela dell’infanzia, coerentemente all’appello di molti pedagogisti che hanno sottolineato l’importanza dei primi giorni di vita di un bambino, ai fini del benessere del successivo percorso di sviluppo.

Dopo aver ricordato anche gli approcci tesi ad individuare le « case famiglia » quali sedi di espiazione delle pene detentive, oltre agli studi dell’associazione Antigone, denuncia l’accanimento emergente dall’articolo 15, sintomatico di un atteggiamento di durezza verso soggetti deboli e verso persone appartenenti a comunità nomadi.

Manca quindi un equilibrato contemperamento tra il perseguimento di episodi criminali e la tutela di minori privi di ogni colpa. Sarebbe quindi utile un supplemento di riflessione, evitando di lanciare messaggi populistici sulla pelle dei bambini.

Posti contestualmente ai voti, gli identici emendamenti 15.8, 15.9 e 15.10 sono respinti.

Si passa quindi alla votazione delle identiche proposte 15.11 e 15.12.

La senatrice ROSSOMANDO (*PD-IDP*) annuncia il voto favorevole, soffermandosi sulla portata normativa dell’emendamento 15.11 a sua prima firma, modificativo degli articoli 146 e 147 del codice penale in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori.

Purtroppo, l’articolo 15 del disegno di legge va in direzione opposta, rappresentando un cedimento al martellamento mediatico sui borseggi e sugli scippi e configurando una sorta di diritto penale d’autore, ossia una norma predisposta per colpire categorie di persone specifiche, ma che trova poi un’applicazione *erga omnes*.

Sarebbe, invece, utile un confronto con la maggioranza per individuare strumenti diversi per risolvere il problema degli scippi e dei borseggi, evitando di danneggiare i primari interessi del minore.

Nel ricordare poi i tentativi di individuare come sede di espiazione della pena le « case famiglia », si sofferma, infine, sui limiti testuali dell'articolo 15 e sulle criticità derivanti dal numero estremamente ridotto – solo quattro – degli istituti di custodia attenuata per le detenute madri presenti in Italia.

La senatrice MUSOLINO (*IV-C-RE*) dichiara il voto favorevole sugli identici emendamenti 15.11 e 15.12, denunciando il fatto che l'articolo 15 – nel superare l'obbligatorietà del differimento della pena per detenute incinte o madri di bambini con meno di un anno – interviene negativamente su una norma di grande civiltà giuridica a presidio dei diritti delle madri e dei bambini.

Per rispondere demagogicamente alle suggestioni sugli scippi e sui borseggi, si regredisce fortemente in materia di diritti dei minori, senza che da ciò derivi un effettivo incremento dei livelli di sicurezza.

In tal modo, la maggioranza e il Governo danno applicazione ad un canone della tragedia greca per cui le colpe – in questo caso delle madri – ricadono sui figli, finendo per negare un diritto a tutti i minori.

Posti contestualmente ai voti, gli identici emendamenti 15.11 e 15.12 sono respinti.

Sull'emendamento 15.13 interviene il senatore VERINI (*PD-IDP*) per annunciare, a nome del suo Gruppo, il voto favorevole. Sul tema dell'esecuzione penale delle detenute madri, infatti, invita tutti i componenti della Commissione ed il rappresentante del Governo a riflettere sulla possibilità di una modifica dell'articolo 15 in nome dei più elementari sentimenti di umanità. Richiamando alcuni episodi a cui ha assistito in occasione di alcune visite nelle carceri in cui erano detenuti sia madri che i loro figli – a volte di pochissimi anni – ritiene che il tema ponga un enorme problema di coscienza; e ciò al di là di quanto già rilevato nel dibattito in ordine alla cornice normativa internazionale che pone all'Italia specifici obblighi, ovvero alla poderosa bibliografia che dimostra i rilevantissimi danni nei confronti dei minori cresciuti in carcere. Pone quindi l'attenzione sulla necessità di investire in case famiglia ed istituti a custodia attenuata per le detenute madri: un incremento del numero di tali strutture potrebbe certamente consentire la realizzazione del principio della necessità dell'espiazione della pena per la madre colpevole di un reato, senza tuttavia far pagare il prezzo delle azioni della genitrice ai bambini. Investire risorse in queste strutture significa investire in umanità e in sicurezza e ritiene che la politica tutta debba impegnarsi di più su questo fronte e non solo sui temi che nella percezione mediatica creano maggiore allarme sociale.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) dichiara il voto favorevole del suo Gruppo sulla proposta 15.13 diretta a sopprimere la maggior

parte delle previsioni dell'articolo 15 che non è altro che l'ennesima norma manifesto che contiene elementi di palese illegittimità costituzionale. Poiché la nostra Costituzione, come emerso nel dibattito svoltosi in Assemblea nella seduta di ieri, rappresenta la spina dorsale del nostro ordinamento, a questa maggioranza non può sfuggire che il terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione prevede che le pene non possano consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Richiamando alcuni episodi a cui ha assistito durante le visite da lui svolte in alcune carceri, in particolare a Bologna, rileva come sia certamente contrario al senso di umanità indicato dalla Carta costituzionale rinchiudere un bambino in un carcere e conseguentemente assoggettarlo ad una pena detentiva in assenza di alcuna responsabilità penale e solo in ragione del fatto di essere figlio di una madre detenuta. Il richiamo all'articolo 27 della Costituzione rende pertanto manifesto che l'articolo 15 del disegno di legge non ha alcun senso giuridico ma solo politico, essendo diretto a rassicurare un certo tipo di elettorato rispetto a fenomeni che creano allarme sociale come i borseggi. Al riguardo, precisa inoltre di non comprendere la necessità di questa ulteriore norma dal momento che con le disposizioni di cui al combinato disposto degli articoli 11 e 13 del provvedimento in esame si dovrebbe porre fine – almeno nelle intenzioni del Governo – alla possibilità di compiere reati all'interno delle infrastrutture ferroviarie e dei mezzi di trasporto pubblico. Rileva infine che le convenzioni internazionali sulla tutela dei minori, già ampiamente richiamate nel dibattito che lo ha preceduto, rappresentano nell'architettura costituzionale norme sovraordinate rispetto alla legge ordinaria: anche per tale ragione, pertanto, l'articolo 15, che si pone in totale contrasto con la cornice internazionale di tutela dei bambini, è evidentemente incostituzionale.

Il senatore CATALDI (*M5S*) annuncia il voto favorevole sull'emendamento 15.13 e ribadisce l'assoluta contrarietà del suo Gruppo sulla disposizione in esame che è rappresentativa di un panpenalismo privo di criteri sistematici adottato da questo Governo sin dall'inizio della legislatura. È evidente infatti che la maggioranza voglia colpire solo determinate forme di criminalità che vengono suggerite dalla narrazione mediatica, mentre non inasprisce le pene per reati che hanno una pericolosità sistemica maggiore come la corruzione o quelli connessi alla criminalità mafiosa. Tutto il provvedimento non avrà alcun effetto reale sulla sicurezza in quanto – come più volte ribadito dal suo Gruppo – solo gli investimenti e la conseguente ricchezza che ne può derivare per i cittadini sono in grado di generare nel lungo periodo una vera sicurezza sociale. Invita pertanto il Governo e la sua maggioranza ad approvare modifiche al disegno di legge in quanto la strozzatura del dibattito parlamentare e la conseguente blindatura del provvedimento non consentono di dare risposte al Paese ed alle situazioni critiche che lo stanno attraversando.

Nell'annunciare il voto favorevole del suo Gruppo sulla proposta 15.13, il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) fa presente che nella

XVIII legislatura presso la Camera dei deputati è stato approvato in prima lettura il cosiddetto disegno di legge Siani in materia di tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori, derivante dall'unificazione di tre distinti progetti di legge, due dei quali di iniziativa di deputati di Fratelli d'Italia. Chiede pertanto ai senatori del Gruppo di Fratelli d'Italia cosa sia cambiato tra una legislatura e l'altra in quanto certamente questo articolo 15 non risponde ai principi che hanno ispirato i progetti di legge presentati alla Camera nella scorsa legislatura; sul punto ritiene indispensabili dei chiarimenti in virtù del principio di trasparenza dell'iniziativa politica.

Posti distintamente ai voti, sono quindi respinti gli emendamenti 15.13 e 15.14.

Sugli identici emendamenti 15.15 e 15.16 interviene in dichiarazione di voto favorevole la senatrice MUSOLINO (*IV-C-RE*) la quale, richiamando l'articolo 27 della Costituzione, rimarca che la finalità della pena non è mai la sofferenza, ma la rieducazione del reo. Nella riflessione giuridica occidentale, infatti, la condanna non ha una finalità retributiva, ma pienamente rieducativa; inoltre, nell'impostazione moderna dello Stato di diritto le condotte umane sono punite solo se realizzano dei fatti illeciti, senza che peraltro la punizione consista sempre in una pena di natura detentiva. Anzi, l'evoluzione del moderno diritto penale sembra di recente più orientato alla realizzazione di misure alternative alla detenzione, sia per ragioni pratiche legate al sovraffollamento carcerario, sia per ragioni sociologiche. Tutto il provvedimento in esame, ed in particolare l'articolo 15, contrastano con i principi del diritto penale e con la Costituzione, risultando asistematici rispetto all'ordinamento ed ai suoi principi fondamentali. Trattandosi di disposizioni che incidono sulla libertà personale dei cittadini non è ammissibile una tale superficialità, né può essere giustificata da una accondiscendenza della maggioranza rispetto ad un testo presentato dal Governo che questa sostiene. Bisogna infatti essere consapevoli che molte delle disposizioni contenute in questo disegno di legge saranno dichiarate, ove venisse approvato senza modifiche, incostituzionali, generando una responsabilità personale e politica di chi, per ragioni di mera fedeltà alla linea indicata dall'Esecutivo, non ha esaminato adeguatamente la normativa sotto il profilo della aderenza alla Costituzione ed ai valori di umanità.

Le Commissioni riunite respingono quindi, con un'unica votazione, gli identici emendamenti 15.15 e 15.16. Con distinte votazioni sono respinti gli emendamenti 15.17, 15.18, 15.19, 15.20; con un'unica votazione sono respinti gli identici emendamenti 15.21 e 15.22.

Sulla proposta 15.23, identica alla successiva 15.24, il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*) invita tutta la Commissione a un supplemento di riflessione in quanto l'emendamento introduce nell'articolo 15 il

principio secondo cui i minori figli di madri detenute non debbano mai essere costretti a vivere in carcere, ma in istituti a custodia attenuata per detenute madri. L'introduzione di tale principio renderebbe vincolante l'esecuzione penale delle detenute madri nei soli istituti a custodia attenuata, consentendo, senza modificare la norma originaria, di rispondere ai principi costituzionali e internazionali in materia.

Con un'unica votazione le Commissioni riunite respingono gli identici emendamenti 15.23 e 15.24. Con separate votazioni, sono quindi respinti gli emendamenti 15.25, 15.26, 15.27, 15.28, 15.29, 15.30, 15.31, 15.32, 15.33, 15.34, 15.35, 15.36, 15.37, 15.38, 15.39, 15.40, 15.41, 15.42, 15.43, 15.0.1 e 15.0.2.

L'emendamento 15.0.6 è accantonato.

Il PRESIDENTE, anche in relazione dell'andamento dei lavori e alla luce degli accordi intercorsi tra i Gruppi, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 19,30.

