Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO Resoconti Allegati	n. 405 Supplemento
GIUNTE E COMMISSIONI	
Sedute di mercoledì 26 febbraio 2025	

INDICE

Commissioni riunite

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-IaC)-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 26 febbraio 2025

Plenaria

54^a Seduta

Presidenza del Presidente della 1ª Commissione BALBONI

Intervengono il sottosegretario di Stato per l'interno Molteni e il sottosegretario di Stato per la giustizia Ostellari.

La seduta inizia alle ore 19,40.

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 19 febbraio.

Il PRESIDENTE ricorda che, nella seduta del 19 febbraio scorso, erano stati accantonati gli emendamenti 26.39, 26.40, 26.41, 26.42 e 26.0.9, su cui i relatori e il Governo avevano già espresso il parere contrario.

Sugli emendamenti sostanzialmente identici 26.39, 26.40 e 26.41 interviene per dichiarazione di voto favorevole, a nome del suo Gruppo, il senatore CATALDI (M5S). Le proposte di modifica, infatti, sono dirette a sopprimere il reato di cosiddetta resistenza passiva in carcere che considera emblematico dell'approccio esclusivamente re-

pressivo e contrario ai valori costituzionali portato avanti dal disegno di legge in esame. Anche le disposizioni introdotte dall'articolo 26, infatti, sono dirette esclusivamente a reprimere condotte che sono sintomatiche di problemi più gravi che il Governo non è in grado di affrontare e risolvere come il sovraffollamento carcerario, che causa ogni giorno almeno due suicidi da parte dei detenuti e che rappresenta una drammatica emergenza per il Paese. L'approccio di questa maggioranza ricalca il titolo di un saggio di Foucault « Sorvegliare e punire », secondo una logica che non destina risorse finanziarie per la risoluzione delle cause sociali profonde dei problemi di sicurezza del Paese, ma che, essendo diretta esclusivamente alla punizione, esprime un bisogno di controllo proprio, secondo gli insegnamenti della sociologia e della psicologia, di soggetti dominati dalla paura e avulsi dalle dinamiche complesse che coinvolgono la società.

Il senatore VERINI (PD-IDP), nel dichiarare il proprio voto favorevole sulle identiche proposte 26.39, 26.40 e 26.41, rileva come l'intero provvedimento, ma in particolare gli articoli che incidono sull'ordinamento penitenziario, restituiscono un quadro di drammatica sottovalutazione dell'emergenza carceraria in Italia, quadro che tradisce la volontà di questa maggioranza di concepire la pena come vendetta. Una tale concezione, in un sistema democratico improntato ai valori costituzionali dello Stato di diritto, deve essere respinta con decisione, in quanto la pena non può né deve essere solo afflizione e le carceri non rappresentano una discarica sociale. Occorre, come ribadito durante tutto il dibattito dalle forze di opposizione, investire nel rispetto della Costituzione ed in particolare del principio di rieducazione della pena; tale approccio consente di garantire la sicurezza dei cittadini, in quanto, attraverso percorsi di rieducazione, i detenuti possono, una volta usciti dal carcere, incamminarsi in un percorso di legalità, grazie all'opera di risocializzazione. L'articolo 26 rappresenta invece la quintessenza dell'idea della detenzione esclusivamente come espiazione della pena, quando invece è sotto gli occhi di tutti che, ad esempio, nelle carceri vi sono spesso persone che dovrebbero essere trattenute in comunità per essere curate, come i tossicodipendenti. La previsione di un reato di resistenza passiva, che punisce anche proteste pacifiche, è espressione non solo di una violazione dei principi costituzionali ma rasenta la crudeltà, in quanto trasmette il messaggio - completamente estraneo alle società democratiche occidentali che l'unica risposta possibile al bisogno di sicurezza sia rappresentata dal manganello e dalla forza. Anche molti esponenti della polizia penitenziaria sono sconcertati da questo approccio, esclusivamente repressivo, in cui è completamente assente il riferimento a percorsi trattamentali portati avanti in carcere, secondo una visione della detenzione che prevede il recupero del reo, e non la sua mera afflizione.

Il senatore DE CRISTOFARO (Misto-AVS), a nome del proprio Gruppo, esprime il voto convintamente favorevole sugli emendamenti

identici 26.39, 26.40 e 26.41, richiamando le considerazioni svolte dai senatori Cataldi e Verini e invitando ancora una volta ad una riflessione sui contenuti assolutamente inaccettabili dell'articolo 26. Se è vero che il livello e lo stato di salute di una democrazia si misura dalle condizioni in cui versano le carceri, secondo un'impostazione in base alla quale si è formata la cultura giuridica dello Stato di diritto in Italia ed in Europa, non può che richiamare l'attenzione su disposizioni che, a fronte di condizioni drammatiche ed emergenziali degli istituti penitenziari, introducono sanzioni penali elevatissime anche per chi protesta pacificamente. Al riguardo, invita il Governo ed i relatori a fornire un chiarimento sulla possibilità che la norma relativa al reato di resistenza passiva in carcere possa essere interpretata in sede giurisdizionale come fattispecie che include anche lo sciopero della fame, simbolo della lotta non violenta per eccellenza. D'altronde, esistono anche esempi, cari alla destra, di lotta non violenza in carcere, come quella portata avanti fino alla morte dall'attivista irlandese Bobby Sands. Ritenere infatti che lo sciopero della fame in carcere possa integrare un reato punito con la reclusione da 1 a 5 anni è pericoloso ed è compito del legislatore escludere espressamente la possibilità che, in sede interpretativa, avvenga una tale sussunzione.

Il senatore SCALFAROTTO (*IV-C-RE*), nel dichiarare il voto favorevole del suo Gruppo, si unisce alla richiesta di chiarimenti avanzata dal senatore De Cristofaro, sottolineando tuttavia come non basti una comunicazione orale da parte dei relatori e del Governo – che pure potrebbe servire ad orientare l'interprete nella ricerca della *voluntas legis* – in quanto, per fugare ogni possibile rischio interpretativo, occorre una modifica testuale della disposizione di cui all'articolo 26. Invita, pertanto, i relatori a procedere quanto prima alla stesura di un apposito emendamento che escluda espressamente l'applicabilità del reato di resistenza passiva in carcere a forme di protesta pacifiche come lo sciopero della fame.

Il presidente BALBONI (*FdI*), intervenendo in dichiarazione di voto contrario sulle proposte 26.39, 26.40 e 26.41, replica alle considerazioni svolte dai senatori De Cristofaro e Scalfarotto, anzitutto ricordando come, nel sistema costituzionale di separazione dei poteri, il legislatore non può certo sostituirsi al giudice nell'applicazione delle disposizioni normative. Peraltro, da una lettura testuale della disposizione di cui al comma 1, lettera *b*), dell'articolo 26 emerge chiaramente, dal punto di vista tecnicogiuridico, come la fattispecie dello sciopero della fame in carcere non integri il reato di cui all'introducendo articolo 415-*bis* del codice penale. Richiama, quindi, il disposto del secondo periodo del primo comma dell'articolo 415-*bis*, in cui si specifica che costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che « impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza ». Tale disposizione, letta in combinato disposto con il primo periodo dell'articolo citato, in cui si definisce la fattispecie crimi-

nosa come « resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti », consente di ritenere, sulla base del mero tenore letterale, come le condotte di sciopero della fame non ricadano nella fattispecie del diritto di rivolta all'interno di un istituto penitenziario; ciò non solo in quanto sarebbe certamente illegittimo, sotto ogni profilo, un ordine che impartisca ad un detenuto di mangiare, ma perché l'esegesi della disposizione consente di concludere che le condotte di resistenza passiva in carcere integrano il reato solo quando impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza, come ad esempio il caso di detenuti che si sdraino a terra per impedire il passaggio delle guardie carcerarie dirette a spegnere un incendio divampato a seguito di proteste e rivolte in carcere.

Con un'unica votazione, le Commissioni riunite respingono gli emendamenti 26.39, 26.40 e 26.41, sostanzialmente identici.

Sull'emendamento 26.42 interviene per dichiarare il voto favorevole del suo Gruppo il senatore SCALFAROTTO (IV-C-RE) il quale, richiamando la vicenda dell'attivista irlandese Bobby Sands, ritiene che, con le disposizioni introdotte dall'articolo 26, questa forma di protesta sarebbe punibile come resistenza passiva in quanto – secondo l'interpretazione appena fornita dal Presidente – avrebbe messo in pericolo la sicurezza dei detenuti e quindi anche del carcere. Bobby Sands e gli altri nove attivisti che iniziarono lo sciopero della fame in carcere, infatti, attraverso tale protesta, misero certamente in pericolo la propria vita e quindi, di riflesso, anche la sicurezza dell'istituto penitenziario. Poiché l'articolo 26 non è chiaro sul punto, ribadisce la necessità che si intervenga normativamente per modificare la disposizione, escludendo espressamente l'applicabilità del reato di resistenza passiva nel caso di atti di protesta non violenti.

Il senatore BAZOLI (PD-IDP), pur apprezzando lo sforzo ermeneutico del Presidente nell'esegesi del nuovo articolo 415-bis del codice penale, ritiene che l'esempio indicato dei detenuti che si sdraino a terra per impedire il passaggio delle guardie carcerarie rappresenti in realtà un caso di concorso nel reato e non il reato autonomo di resistenza passiva. Più convincente, invece, appare la tesi per cui, probabilmente, lo sciopero della fame potrebbe essere escluso dall'applicazione della fattispecie di resistenza passiva di cui al secondo periodo del primo comma dell'articolo 415-bis del codice penale. In ogni caso resta il fatto che, se Bobby Sands avesse utilizzato non lo sciopero della fame, ma altri strumenti di resistenza passiva secondo le nuove norme del Governo sarebbe stato punibile fino a otto-nove anni di carcere, di fatto impedendo la concessione di qualsiasi beneficio carcerario e trasformando la detenzione in un istituto autoritario, in cui i detenuti sono intimiditi ad esercitare qualsiasi tipo di protesta, anche pacifica, contro condizioni che allo stato sono disumane. Anche se il tema delle carceri non è popolare tra l'opinione pubblica, non è dignitoso per la classe dirigente di un Paese cavalcare una deriva repressiva che trasforma, attraverso le modifiche al codice penale, il carcere in una struttura di intimidazione. Per questa ragione, esprime il voto convintamente favorevole del suo Gruppo sull'emendamento 26.42.

Con distinte votazioni sono quindi respinti gli emendamenti 26.42 e 26.0.9.

Si passa all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 27, su cui la relatrice STEFANI (*LSP-PSd'Az*) ed il sottosegretario MOLTENI esprimono parere contrario in relazione a tutte le proposte di modifica presentate.

Sugli identici emendamenti soppressivi, 27.1, 27.2, 27.3 e 27.4, esprime il voto convintamente favorevole a nome del suo Gruppo il senatore SCALFAROTTO (IV-C-RE), rimarcando come le ragioni di contrarietà alle disposizioni repressive introdotte dall'articolo 26 valgano a fortiori per l'articolo 27, relativo ai reati di rivolta all'interno delle strutture di trattenimento e accoglienza per i migranti. Se le carceri italiane versano in una condizione drammatica, i centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) sono persino peggiori sotto ogni punto di vista. In primo luogo, non vi è la presenza della polizia penitenziaria e di un direttore del carcere, figure appositamente formate e con specifiche professionalità per il trattamento dei detenuti; in secondo luogo, in queste strutture sono trattenute persone private della libertà personale, pur in assenza della commissione di qualsiasi reato. Le condizioni generali dei centri – in cui i mobili e le suppellettili sono inchiodati a terra e davanti alle televisioni sono poste delle grate - determinano nelle persone ivi trattenute condizioni di frustrazione ed aggressività, che non possono essere risolte semplicemente attraverso una repressione, ma che devono essere affrontate sistematicamente, anche alla luce dei principi costituzionali e dei valori democratici fondanti lo Stato di diritto.

Sulle proposte in esame esprime a nome del suo Gruppo il voto favorevole anche il senatore GIORGIS (PD-IDP), il quale rimarca la condizione grave e degradante in cui versano i CPR, centri in cui, oltre alle problematiche segnalate dal senatore Scalfarotto, sono del tutto assenti forme di trattamento o comunque di attività per le persone ivi trattenute. Certamente il problema dell'immigrazione è un problema complesso che deve essere affrontato con soluzioni strutturali; rappresenta, tuttavia, un dato di fatto che un Paese civile non può costringere delle persone che non hanno commesso reati all'interno di strutture che versano nelle condizioni descritte, anche perché, dal momento che la stragrande maggioranza dei migranti trattenuti non è poi rimpatriata, i mesi trascorsi in queste strutture non sono utili alla futura integrazione, ma producono invece uno stato di rabbia e umiliazione. Da una recente indagine di Altraeconomia emerge che nei CPR vi è un utilizzo massiccio ed elevatissimo di psicofarmaci, che servono a stordire le persone trattenute, per al-

lontanarle dai sentimenti di degrado e frustrazione vissuti all'interno di strutture che versano in condizioni molto gravi. Il Governo e questa maggioranza, invece di affrontare il problema, introducono pene fino a 5 anni per le condotte di resistenza e persino di resistenza passiva: l'introduzione di pene così sproporzionate, paragonata alle sanzioni detentive per altre condotte criminose, appare assolutamente sproporzionata e, quindi, in contrasto con i princìpi alla base dell'ordinamento giuridico italiano. L'articolo 27 non rappresenta una forma di deterrenza, ma una violenza in palese contrasto con la funzione rieducativa della pena, secondo un atteggiamento che, quasi ossessivamente, si accanisce nei confronti di chi non si ritiene reinseribile nella società per diverse ragioni, in questo caso a causa dello *status* di migrante.

Il senatore CATALDI (M5S) osserva che l'articolo 27 è speculare rispetto al precedente, quasi a rimarcare che i CPR sono effettivamente assimilabili alle carceri. Dietro la denominazione edulcorata di « centri per il rimpatrio », però, si cela una realtà peggiore perfino delle prigioni, perché gli immigrati irregolari non hanno nemmeno il livello di tutele riconosciute ai detenuti. Paventa quindi il rischio di un ritorno a periodi tragici della storia, quando l'uso di parole rassicuranti nascondeva crimini atroci, come durante la seconda guerra mondiale.

Ribadisce che è un errore esaltare il sentimento di paura diffuso nella società e suscitato dalla non conoscenza dello straniero, magari facendo leva sul timore della perdita del posto di lavoro, peraltro infondato, considerato che gli immigrati spesso svolgono mansioni molto umili e rifiutate dagli italiani. Per garantire la sicurezza sociale, sarebbe invece opportuno intervenire in modo strutturale, facendo fronte ai problemi complessi posti da chi fugge da guerre e povertà, attraverso la cooperazione internazionale.

La senatrice CUCCHI (*Misto-AVS*) riferisce sulla sua esperienza nel CPR di Ponte Galeria, corredata da una ripresa video effettuata con una telecamera nascosta, al fine di presentare un esposto alla magistratura sulle terribili condizioni in cui vivono gli immigrati, reclusi in gabbie diverse per etnia. Sottolinea che si tratta di persone che non hanno commesso alcun reato e che sono state destinate a questi centri con una mera ordinanza di un giudice di pace, peraltro tenute in uno stato di stordimento con l'abuso di psicofarmaci, con la giustificazione che sarebbero quasi tutti tossicodipendenti. in realtà, questo è il modo per evitare tensioni, considerato che queste persone non possono svolgere alcuna attività, neanche leggere, dato che nella biblioteca tutti i libri sono in italiano, perfino le copie del Corano.

A suo avviso, è inumano impedire di manifestare la propria disperazione a chi pensava di aver trovato la salvezza, dopo essere fuggito da guerre e povertà, e invece si trova recluso in centri che sono perfino peggiori delle carceri.

Posti congiuntamente ai voti, gli identici 27.1, 27.2, 27.3 e 27.4 sono respinti.

In esito a distinte votazioni, sono poi respinti gli emendamenti 27.5, 27.6, 27.7, 27.8, 27.9, 27.10 e 27.11.

Si passa alla votazione degli identici 27.12 e 27.13.

Il senatore GIORGIS (PD-IDP) ritiene che le misure contenute nell'articolo 27, oltre a essere disumane, in quanto infliggono sofferenze ingiustificate, non risultano neanche efficaci ai fini della gestione dei flussi migratori, che in effetti è un problema complesso da affrontare in collaborazione con gli altri Paesi europei. Ritiene che, quanto meno nelle Commissioni riunite, la maggioranza dovrebbe essere disponibile al confronto, prendendo spunto dalle argomentazioni ragionevoli svolte dalle opposizioni per riconsiderare gli aspetti più critici, posto che non si sta esaminando un decreto-legge e non vi sono particolari motivi di urgenza.

Posti congiuntamente ai voti, gli identici 27.12 e 27.13 sono respinti.

Sono quindi posti congiuntamene ai voti gli identici 27.14, 27.16 e 27.17, che risultano respinti.

Posto ai voti, l'emendamento 27.18 è respinto.

Con unica votazione, sono poi respinti gli identici 27.19, 27.20 e 27.21.

In esito a distinte votazioni, sono respinti gli emendamenti 27.22 e 27.23.

Si passa alla votazione dell'emendamento 27.24.

Il senatore GIORGIS (*PD-IDP*), in assenza della proponente, fa proprio l'emendamento in esame e annuncia voto favorevole. Considerate le pulsioni federaliste di una componente della maggioranza, ci si dovrebbe attendere l'approvazione della proposta, dato che il comma 2 dell'articolo 27 sottrae alle Regioni la possibilità di esprimere un parere, in caso di costruzione di nuovi centri, sulla loro localizzazione.

Posto ai voti, l'emendamento 27.24 è respinto.

È quindi posto ai voti e respinto anche l'emendamento 27.0.1.

Gli emendamenti 27.0.2, 27.0.3, 27.0.4, 27.0.5, 27.0.6, 27.0.7, 27.0.8 e 27.0.9 sono improponibili, per estraneità di materia.

Si passa alla votazione degli emendamenti riferiti all'articolo 28.

Il relatore LISEI (FdI) esprime parere contrario su tutti gli emendamenti all'articolo 28.

Il sottosegretario MOLTENI esprime parere conforme a quello del relatore.

Si passa alla votazione degli identici 28.1, 28.2, 28.3, 28.4, 28.5 e 28.6.

Il senatore CATALDI (M5S) ritiene sconsiderato consentire agli agenti di pubblica sicurezza di portare con sé un'ulteriore arma senza licenza, fuori dall'orario di servizio. A suo avviso, si delinea in questo modo un modello di società che si arrende alla paura, aumentando i controlli, invece di cercare di affrontare i motivi che la provocano. Sarebbe preferibile, infatti, intervenire in modo strutturale, per ridurre il disagio sociale e quindi prevenire i fenomeni di delinquenza o i casi di recidiva. D'altro canto, un aumento delle armi in circolazione difficilmente potrà garantire un maggior livello di sicurezza.

Il senatore BAZOLI (*PD-IDP*) osserva che la disposizione di cui all'articolo 27, sebbene vada incontro a una specifica istanza delle forze di
polizia di portare fuori servizio un'arma diversa da quella di ordinanza,
troppo pesante e voluminosa, comporterà un notevole aumento delle armi
in circolazione, nell'ordine di decine di migliaia, non solo nelle strade
ma anche nelle abitazioni private. Eppure i dati statistici di altri Paesi,
dove già ci sono più armi che in Italia, che dimostrano un aumento dei
delitti anche con armi detenute legalmente, dovrebbero suggerire una soluzione differente.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) chiede al Governo se sia stata fatta una stima delle armi appartenenti alle forze dell'ordine e di quelle che circolerebbero senza licenza: si ipotizza, infatti, che possano essere addirittura trecentomila circa.

Il PRESIDENTE precisa che già attualmente le forze dell'ordine sono autorizzate a portare anche fuori servizio l'arma di ordinanza. Si tratterebbe solo di consentire che detengano una seconda arma, più piccola e leggera.

Il senatore DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*) replica che si tratta comunque di un numero aggiuntivo di armi che entrano anche nelle case. Ciò appare grave, se si considera che, negli ultimi anni in Italia, a fronte di una notevole diminuzione degli omicidi, nonostante il clima di allarme sociale paventato dalla maggioranza, vi è stato però un significativo in-

cremento dei femminicidi. Ritiene quindi facilmente prevedibile che accada qualche tragedia, proprio a seguito dell'autorizzazione a portare un'arma in casa. A tale proposito, ricorda che alcune associazioni chiedono che vi sia l'obbligo di dichiarare quanto meno ai familiari di possedere un'ulteriore arma, ma nel testo in esame ciò non è previsto.

Posti congiuntamente ai voti, gli identici 28.1, 28.2, 28.3, 28.4, 28.5 e 28.6 sono respinti.

Con separate votazioni, sono quindi respinti gli emendamenti 28.7 e 28.8.

Si passa alla votazione dell'emendamento 28.9.

Il senatore GIORGIS (PD-IDP) chiede per quale motivo il Governo non abbia preso in esame l'ipotesi di sostituire le armi in dotazione alle forze dell'ordine. A suo avviso, non sarebbe accettabile una giustificazione legata agli oneri finanziari, se di contro si aumenta il rischio di un uso improprio di tali armi. Non si comprende, infatti, quale sarebbe il bene tutelato da questa disposizione. Per quanto riguarda la sicurezza pubblica, sarebbe più corretto che il Ministero dell'interno prevedesse un efficace sistema di tutela per i cittadini, senza attribuire un ulteriore compito alle forze dell'ordine, semplicemente con l'autorizzazione a detenere un'arma in più. Se, invece, si intende in questo modo garantire una maggiore sicurezza agli agenti, fa presente che, così facendo si scardina il principio per cui è consentito l'uso di un'arma fuori servizio soltanto ai fini della difesa personale e solo a un determinato elenco di soggetti.

Posto ai voti, l'emendamento 28.9 è respinto.

Si passa alla votazione dell'emendamento 28.10.

Il senatore BAZOLI (*PD-IDP*) sottolinea che la proposta in esame è volta a inserire nel testo la previsione, attualmente vigente, secondo cui la facoltà di portare armi senza licenza è consentita soltanto ai fini della difesa personale. A suo avviso, sarebbe opportuno inserire tale precisazione anche all'articolo 27, per coerenza con l'attuale assetto normativo.

Posto ai voti, l'emendamento 28.10 è respinto.

Gli emendamenti 28.0.1 e 28.0.2 sono improponibili, per estraneità di materia.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

SCONVOCAZIONE DI SEDUTA

Il PRESIDENTE avverte che la seduta già convocata per le ore 10 di domani, giovedì 27 febbraio, non avrà luogo.

Le Commissioni riunite prendono atto.

La seduta termina alle ore 21,15.