COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario. C. 1660 Governo *(Seguito dell'esame e rinvio)* 5

ALLEGATO (Proposte di riformulazione) 12

SEDE REFERENTE

Giovedì 25 luglio 2024. — Presidenza del presidente della II Commissione, Ciro MASCHIO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno, Nicola Molteni.

La seduta comincia alle 14.50.

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario.
C. 1660 Governo.

(Seguito dell'esame e rinvio).

Le Commissioni proseguono l'esame del provvedimento, rinviato da ultimo nella seduta del 24 luglio 2024.

Ciro MASCHIO, *presidente*, in assenza di obiezioni, dispone l'attivazione del circuito chiuso. Dà quindi conto delle sostituzioni pervenute.

Avverte che prima della seduta sono stati ritirati gli emendamenti Zaratti 18.16, 18.17 e 18.18. Avverte inoltre che i deputati Lacarra e Scarpa sottoscrivono tutti gli emendamenti presentati dal gruppo del Partito democratico.

Avverte altresì che sono state depositati i testi delle riformulazioni degli emendamenti Iezzi 9.08 e 10.5, e Francesco Silvestri 24.3 che sono in distribuzione *(vedi allegato)*.

Ricorda quindi che nella precedente seduta è stato avviato l'esame degli identici emendamenti Soumahoro 18.1, Serracchiani 18.2 e D'Orso 18.3, sui quali i relatori e il rappresentante del Governo hanno espresso un invito al ritiro.

Michela DI BIASE (PD-IDP) fa presente in primo luogo che proprio mentre le Commissioni I e II si accingono ad esaminare gli identici emendamenti Soumahoro 18.1, Serracchiani 18.2 e D'Orso 18.3, soppressivi dell'articolo 18, nel CPR di Ponte Galeria si sta verificando una rivolta che coinvolge molte delle persone lì trattenute. Richiama quindi a tale proposito le considerazioni svolte dai colleghi in diverse occasioni in

ordine alla situazione drammatica dei centri per il rimpatrio e delle strutture carcerarie del nostro Paese, che costituisce un'emergenza umana, prima ancora che igienico sanitaria.

Nel sottolineare che dei molti aspetti critici di tale situazione non uno viene affrontato dal disegno di legge in esame, si sofferma sul contenuto dell'articolo 18 che introduce nel codice penale l'ulteriore reato della rivolta in carcere, oltretutto con l'esplicito e gravissimo riferimento anche ai casi di resistenza passiva, di cui certo non si sentiva alcuna necessità.

Rilevando come il Governo non abbia ritenuto di intervenire con serietà sulle ragioni che determinano le rivolte in carcere, dove cittadini italiani che pure hanno commesso reati, sono sottoposti a trattamenti inumani, ritiene che il nuovo reato introdotto vada oltre l'immaginazione più sfrenata: con questa disposizione il Governo stia tornando all'impostazione vecchia di quasi un secolo del codice Rocco che, a tratti, appare addirittura più avanti rispetto al contenuto dell'articolo 18 del disegno di legge in esame, con il quale anche detenuti in carcere per reati minori o che hanno quasi finito di scontare la propria pena rischiano di essere condannati ad ulteriori otto anni di detenzione per il solo fatto di aver manifestato dissenso con modi pacifici.

Rileva quindi l'arroganza di una maggioranza che si rifiuta di ascoltare le preoccupazioni di tutti quei soggetti che da anni operano negli istituti penitenziari, richiamando in particolare le parole del presidente dell'associazione Antigone, secondo cui con la disposizione dell'articolo 18 il Governo avrebbe recluso in carcere persino Gandhi.

Sollecita pertanto la maggioranza ed il Governo a legiferare senza demolire il codice penale e i principi fondanti della nostra Carta costituzionale, evitando il furore panpenalistico da campagna elettorale che sembra guidare le loro scelte, tanto più che la proliferazione di nuovi reati non farà che aggravare la condizione degli istituti penitenziari italiani.

Nel sottolineare come i suicidi di 58 detenuti e di 6 guardie carceraria siano la conseguenza di una situazione cui il Governo non ritiene di mettere mano, rileva come nella disposizione dell'articolo 18 non ci sia alcunché dal salvare.

Filiberto ZARATTI (AVS) ritiene che l'articolo 18 del disegno di legge vada soppresso per molte ragioni di merito, ma anche per la mancanza di chiarezza del suo contenuto, considerato che quando si legifera in materia penale – per di più prevedendo la pena della reclusione – è assolutamente necessario che la condotta sia tipizzata in modo preciso.

Fatto quindi presente che sulla base dell'articolo 18, se un detenuto rimane seduto sul proprio letto, rifiutandosi di obbedire ad un ordine, rischia ulteriori otto anni di reclusione, ricorda che la resistenza passiva è stata sdoganata dal Mahatma Gandhi il quale ha dimostrato come in tal modo si possa arrivare a cambiare il mondo.

Aggiunge di non capire la logica della disposizione dal momento che sarebbe invece necessario fare in modo che le manifestazioni di dissenso in carcere avvengano in maniera pacifica. Al contrario, sulla base dell'articolo 18 un detenuto può essere condannato ad una pena fino a cinque anni per il solo fatto di aver partecipato ad una rivolta anche in maniera pacifica, pena che può essere ulteriormente e gravemente incrementata nel caso in cui qualcun altro, anche in un luogo diverso del medesimo carcere, faccia uso di armi o procuri lesioni personali.

Nel ricordare che la responsabilità penale è individuale, rileva come maggioranza e Governo si apprestino a comminare pene altissime, fino a 35 anni di reclusione, nei confronti di un soggetto che non abbia commesso alcun reato ma che si trovi nel medesimo ampio luogo in cui i reati vengono commessi. Ritiene in conclusione che l'articolo 18 sia un'aberrazione e come tale vada almeno riscritto in modo più sensato.

Devis DORI (AVS) preannuncia il voto favorevole del suo gruppo alla soppressione

dell'articolo 18 del disegno di legge, che arricchisce ulteriormente l'elenco dei reati del codice penale. Rileva in primo luogo che il Governo avrebbero potuto nascondere meglio i propri intendimenti, evitando di introdurre il riferimento alla resistenza anche passiva agli ordini impartiti, che considera inaccettabile per la sua parte politica ma, probabilmente, anche per molti dei colleghi della maggioranza.

In secondo luogo, rileva quanto sia sorprendente la formulazione adottata per il nuovo articolo 415-*bis* del codice penale, in base alla quale con il termine « chiunque » si potrebbe intendere che non soltanto i detenuti ma anche gli agenti penitenziari o il direttore o eventualmente anche il cappellano si possano rendere responsabili dell'organizzazione di una rivolta.

Sollecita quindi Governo e maggioranza a riflettere su quale sia esattamente il confine tra una vera e propria rivolta, da un lato e, dall'altro lato, una protesta in ipotesi volta ad evidenziare legittimamente problemi o aspetti critici delle condizioni di detenzione. Ritenendo che la soppressione del riferimento alla resistenza passiva consentirebbe di tracciare meglio tale confine, invita a riformulare il testo dell'articolo 18 per circoscrivere meglio il concetto di rivolta.

Riccardo MAGI (MISTO-+EUROPA) invita tutti a non perdere i contatti con la realtà, rammentando che si stanno esaminando le disposizioni del disegno di legge sicurezza mentre le carceri sono al collasso, per condizioni di vita insostenibili dovute al superamento della capienza regolamentare ed effettiva degli istituti penitenziari e alla mancata rispondenza della situazione igienico sanitaria ai requisiti minimi di abitabilità.

Nel ricordare che in questo stesso momento il Senato sta esaminando il cosiddetto decreto carcere sicuro, considera folle e fuori dalla realtà che si pensi di garantire la sicurezza negli istituti penitenziari con un incremento delle pene e con l'introduzione di ulteriori aggravanti delle condotte con la lettera *a)* dell'articolo 18, che prevede un incremento di pena per l'incitamento alla disobbedienza con azioni rivolte a chi è dentro le carceri, rilevando la scivolosità del terreno su cui si muove il Governo. Depreca poi che l'intervento non si fermi qui, dal momento che con la lettera *b)* si introduce un nuovo reato nei confronti di chiunque organizza, promuove o dirige una rivolta in carcere anche mediante atti di resistenza passiva.

Nel rilevare la moltiplicazione delle casistiche operata dal Governo attraverso tale disposizione, peraltro tra loro ontologicamente diverse, chiede al Sottosegretario Molteni – non essendo al momento presente un rappresentante del Ministero della giustizia – di spiegargli come si possa evincere che un soggetto, adottando atteggiamenti di resistenza passiva, stia promuovendo una rivolta. Meglio sarebbe dunque distinguere nettamente tra chi vuole legittimamente e pacificamente manifestare il proprio dissenso e chi invece compia azioni violente, e non operare una simile equiparazione su sui riterrebbe interessante sentire le opinioni dei colleghi di maggioranza.

Nel ricordare che, per il nostro ordinamento, la pena consiste nella privazione della libertà e non anche nella illegittima e illegale lesione dei diritti e delle dignità personale, ritiene che la disposizione dell'articolo 18 del disegno di legge vada oltre qualsiasi istinto di repressione. Richiamando il contenuto dell'articolo 41 dell'ordinamento penitenziario, si domanda se il vero intento sia quello di legittimare azioni violente della polizia penitenziaria anche nei confronti dei detenuti che manifestino dissenso in maniera pacifica e se in ciò consista la risposta di maggioranza e Governo alle parole del Presidente della Repubblica.

In conclusione, auspica che qualcuno fornisca risposta agli interrogativi posti, in modo da mettere tutti in condizione di comprendere le reali intenzioni del Governo e della maggioranza.

Valentina D'ORSO (M5S), associandosi alle considerazioni svolte dai colleghi, esprime la netta contrarietà del gruppo del Movimento 5 Stelle in merito all'articolo in esame.

Specifica, innanzitutto, che non viene fornita la definizione di « rivolta » e che

tale circostanza, in una materia delicata come quella del diritto penale, potrebbe porre seri problemi interpretativi. Rileva, quindi, che risulta illogico e contraddittorio prevedere un reato che contempli fattispecie commissive – come le condotte di promozione, di organizzazione nonché di direzione di una rivolta – che vengono punite anche quando volte a promuovere atti di resistenza passiva all'esecuzione degli ordini impartiti, ossia fattispecie omissive.

Osserva, inoltre, che la disciplina introdotta dagli ultimi due commi del nuovo articolo 415-*bis* c.p. risulta già prevista dall'articolo 586 c.p., recante la disciplina riguardante la fattispecie in cui la morte o le lesioni siano conseguenza di un altro delitto, facendo sorgere, pertanto, notevoli dubbi interpretativi in fase di applicazione delle norme.

Rammenta, infine, che il provvedimento in esame è stato strumentalizzato per fini elettorali nei mesi scorsi e, non essendo previste competizioni elettorali nei prossimi mesi, auspica che venga concesso dalla maggioranza e dal Governo un maggiore tempo di esame al fine di meglio valutare i molteplici aspetti problematici del disegno di legge.

Maria Elena BOSCHI (IV-C-RE), condividendo gli interventi dei colleghi, evidenzia come sia surreale che le Commissioni esaminino tale articolo essendo consapevoli di ciò che avviene nelle carceri italiane da molti mesi a questa parte, come ricordato altresì dal Presidente della Repubblica nella giornata di ieri.

Si rammarica che l'Assemblea non abbia potuto esaminare la proposta di legge C. 552 a prima firma del collega Giachetti a causa della decisione della maggioranza di rinviarne l'esame, sottolineando come tale proposta fosse l'unica che avrebbe potuto risolvere i numerosi problemi delle carceri. Osserva come le Commissioni, invece, stiano esaminando l'articolo 18 del disegno di legge, che prevede l'introduzione di un nuovo reato al fine di reprimere finanche le condotte di resistenza anche passiva poste in essere dai detenuti.

Fa presente che i gruppi di Italia Viva e di +Europa, insieme all'associazione « Nessuno tocchi Caino », hanno rivolto nei giorni scorsi un invito a tutti i parlamentari a recarsi in un carcere al fine di verificare in prima persona quali siano le reali condizioni degli istituti penitenziari, rilevando che il numero di soggetti attualmente detenuti è il più alto dal 2013.

Sottolinea che nel corso del tempo sono state affidate molteplici attività agli agenti di polizia penitenziaria senza che fossero aumentati gli organici, provocando in tal modo notevoli difficoltà al personale nella gestione quotidiana dei detenuti.

Giudica, inoltre, eccessiva la pena massima di otto anni prevista per il reato di rivolta all'interno di un istituto penitenziario e ritiene controproducente equiparare la pena comminata a chi pone in essere condotte attive e condotte passive, poiché i direttori degli istituti e gli agenti di polizia penitenziaria dovranno misurarsi con detenuti che non avranno alcun interesse a mantenere un atteggiamento passivo nel momento in cui la pena comminata potrebbe essere identica a quella inflitta in caso di condotte rivoltose attive.

Invita, pertanto, la maggioranza e il Governo a modificare l'articolo in esame al fine di rendere la disciplina del nuovo reato maggiormente logica e attinente alla realtà dei fatti.

Carla GIULIANO (M5S), associandosi ai colleghi già intervenuti, constata come a fronte dell'emergenza carceraria in atto la prima risposta del Governo sia di natura repressiva.

Rammenta che, nel corso dell'audizione nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 552 Giachetti, il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale aveva suggerito che per diminuire il numero di eventi critici all'interno delle carceri la strada preferibile fosse quella di disinnescare le cause delle rivolte e che, invece, non fosse auspicabile l'introduzione di nuovi strumenti repressivi nei confronti dei detenuti.

Suggerisce, a tale scopo, di incentivare le attività quotidiane dei detenuti, soprattutto quelle di tipo lavorativo interne agli istituti penitenziari. Rileva, inoltre, come sia fondamentale aumentare la presenza

degli psicologi e del personale psichiatrico nelle carceri poiché moltissimi soggetti dopo un periodo di detenzione anche breve manifestano squilibri mentali.

Per quanto attiene, invece, al profilo giuridico della norma, sottolinea come sia del tutto irragionevole equiparare la pena per le fattispecie di condotta attiva e passiva; inoltre, evidenzia come vengano trattati in un'unica soluzione anche i tentativi di evasione e la mera partecipazione alla rivolta.

Ancora, rileva come la modifica apportata all'articolo 415 c.p. sia illogica poiché permette di applicare tale disciplina anche ai soggetti esterni che organizzino manifestazioni o pubblichino scritti a sostegno dei detenuti, invitandoli a far rispettare i loro diritti e si domanda se tale condotta potrebbe essere considerata come un'istigazione a commettere un reato.

Le Commissioni respingono gli identici emendamenti Soumahoro 18.1, Serracchiani 18.2 e D'Orso 18.3.

Matteo MAURI (PD-IDP), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede al Sottosegretario Molteni di chiarire quanto riportato da alcune agenzie di stampa nelle ore immediatamente precedenti la presente seduta in merito all'intenzione del Governo di presentare una nuova proposta emendativa avente a oggetto le dotazioni delle cosiddette *bodycam* per le forze di polizia, dato che sono ancora accantonati sia l'articolo aggiuntivo Iezzi 15.06 e sia l'articolo aggiuntivo 15.07 a sua prima firma, attinenti alla medesima materia.

Il Sottosegretario Nicola MOLTENI, nel replicare al collega Mauri, ricorda che nella seduta di ieri le Commissioni hanno respinto alcuni emendamenti relativi al tema delle tutele e della funzionalità operativa delle forze di polizia. In particolare, rammenta che è stato respinto l'articolo aggiuntivo Magi 15.05 che prevedeva l'introduzione dei codici alfanumerici identificativi, tema su cui vi è una posizione contraria del Governo.

Precisa, quindi, che nella sua dichiarazione agli organi di stampa si è soltanto limitato ad affermare che è all'attenzione del Governo la possibilità di intervenire – come auspicato anche da molti colleghi di opposizione – con una disposizione che per la prima volta introduca l'utilizzabilità da parte delle forze di polizia delle *bodycam*, proprio per garantire loro trasparenza, verità, funzionalità e operatività. Proprio per tali ragioni nei giorni scorsi si è inteso accantonare le proposte emendative che si riferivano a tale tema, che il collega Mauri dovrebbe ben conoscere dato che lui stesso è il proponente di uno di tali articoli aggiuntivi.

Riccardo MAGI (MISTO-+EUROPA) ringrazia il Sottosegretario Molteni per la risposta data al collega Mauri, specificando tuttavia che l'emendamento 15.05 a sua firma prevedeva, per il personale di pubblica sicurezza, l'obbligo di munirsi sia di codici identificativi che di *bodycam*. Afferma che sarebbe stato quindi preferibile che il Governo avesse accantonato tutti gli emendamenti relativi alle *bodycam*.

Per replicare poi ad alcune dichiarazioni rese da esponenti delle forze politiche di centrodestra, secondo cui i codici identificativi sarebbero vessatori e lesivi dell'onorabilità delle forze dell'ordine, fa presente che già in venti paesi europei tali codici vengono utilizzati e non gli risulta che i relativi Governi abbiano un atteggiamento ostile alle forze di polizia.

Devis DORI (AVS) considera opportuno l'intervento del Sottosegretario Molteni, che smentisce l'agenzia di stampa dell'Ansa delle 12:17 in base alla quale, secondo un virgolettato, sarebbe stato proposto un emendamento del Governo e della maggioranza per prevedere le *bodycam* sulle divise. Evidentemente è stata fraintesa la sua dichiarazione nella quale si specificava che in Commissione è previsto l'esame di emendamenti relativi alle *bodycam*. Segnalando che anche il Corriere della Sera ha ripreso la citata agenzia, ritiene opportuna una smentita pubblica.

Federico GIANASSI (PD-IDP) prende atto che vi sia stato un fraintendimento, ormai

superato grazie alla smentita del Sottosegretario Molteni.

Passa poi all'illustrazione dell'emendamento a sua prima firma 18.4, che si pone l'obbiettivo di superare, con una visione di sistema alternativa, la norma proposta dal Governo, ritenuta sbagliata, inaccettabile e grave. Afferma che se l'Esecutivo propone nuove fattispecie di reato e circostanze aggravanti per sanzionare fatti commessi nelle carceri, si desume che vi sia un'emergenza in tali strutture. Ma se il Governo reputa che tali nuove norme assolvano a una funzione preventiva, avverte che non verrà raggiunto tale scopo, ed anzi si causeranno ulteriori violazioni dei diritti e delle libertà fondamentali. In questo senso denuncia la gravità dell'attuale situazione delle carceri, in cui molti detenuti vivono situazioni di disagio psicologico e psichiatrico o assumono sostanze stupefacenti. In questo senso, osserva che lo stesso Esecutivo, con un emendamento relativo alle REMS, presentato al decreto « Carceri » e poi ritirato durante l'esame al Senato, abbia mostrato di essere consapevole di tale criticità per la cui soluzione propone tuttavia una ricetta sbagliata.

Se quindi l'obbiettivo principale è quello della prevenzione, l'emendamento in esame offre un'alternativa efficace, proponendo un modello di esecuzione della pena che dia attuazione ai principi costituzionali, non tanto e non solo per finalità filantropiche, ma soprattutto per garantire una maggiore sicurezza collettiva, accompagnando i detenuti nel reinserimento sociale.

Sostiene infatti che si debba cambiare strategia. In questa prospettiva, anche per prevenire la recidiva, occorrono risorse che il disegno di legge non stanzia. Per questa ragione l'emendamento in esame dispone l'istituzione di un fondo con una dotazione di 100 milioni di euro.

Conclusivamente rileva che o il Governo non ritiene la sicurezza una priorità al punto che non intende investire risorse oppure, se consapevole di tale problema, si rende disponibile ad avviare, quantomeno, un confronto sulla questione.

Devis DORI (AVS) chiede di sottoscrivere l'emendamento Gianassi 18.4, che ritiene essere lodevole e di grande ausilio per il Governo, che potrebbe trasfonderne il contenuto nella prossima legge di bilancio.

Rileva che l'emendamento – finalizzato alla realizzazione di interventi straordinari nelle carceri – sia però affetto da un'unica pecca, dal momento che non prevede che gli interventi in questione debbano essere svolti lontano dalle fermate delle metropolitane o dalle stazioni ferroviarie, perché in caso di rivolta in quei luoghi i detenuti coinvolti rischierebbero di vedersi applicata anche la circostanza aggravante comune oggetto di un emendamento approvato nelle precedenti sedute.

Valentina D'ORSO (M5S), a nome del Gruppo Movimento Cinque Stelle, chiede di sottoscrivere l'emendamento Gianassi 18.4, che risponde all'emergenza odierna, auspicando un ripensamento degli spazi di detenzione. Considera infatti necessario ed urgente – sulla scorta dell'attività parlamentare già svolta nella scorsa legislatura in tema di architettura penitenziaria – il compimento di interventi di riprogettazione, riqualificazione e manutenzione straordinaria di quegli spazi, anche per promuovere la finalità rieducativa della pena, richiesta dall'articolo 27 della Costituzione.

Le Commissioni respingono l'emendamento Gianassi 18.4.

Ciro MASCHIO, *presidente*, fa presente che, secondo quanto convenuto per le vie brevi, si concludono per la giornata odierna i lavori delle Commissioni riunite.

Valentina D'ORSO (M5S), intervenendo sull'ordine dei lavori, dichiara che in sede di Ufficio di presidenza non le risulta sia stato deciso quanto appena dichiarato dal Presidente.

Ciro MASCHIO, *presidente*, risponde all'onorevole D'Orso evidenziando di non aver detto che tale decisione sia stata formalizzata in sede di Ufficio di presidenza. Af-

ferma che i Presidenti hanno registrato un orientamento prevalente in tal senso.

Valentina D'ORSO (M5S) dichiara di voler lasciare agli atti che il Movimento Cinque Stelle è pronto a proseguire i lavori delle Commissioni riunite, ritenendo assurdo che la seduta si concluda alle ore 16, con il rischio che, prossimamente, si debbano svolgere sedute notturne.

Ciro MASCHIO, *presidente*, rinvia dunque il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.05.

ALLEGATO

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario. C. 1660 Governo.

PROPOSTE DI RIFORMULAZIONE

ART. 9.

Dopo l'articolo 9 inserire il seguente:

Art. 9-*bis*.

(Modifica all'articolo 635 del codice penale in materia di danneggiamento in occasione di manifestazioni)

1. All'articolo 635, terzo comma, del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Se i fatti di cui al primo periodo sono commessi con violenza alla persona o con minaccia, la pena è della reclusione da un anno e sei mesi a cinque anni e della multa fino a 15.000 euro ».

9.08. *(Nuova formulazione)* Iezzi, Bordonali.

ART. 10.

Al comma 1 aggiungere, in fine, la seguente lettera:

b-bis) al comma 6-*quater*, dopo le parole: « l'arresto ai sensi dell'articolo 380 del codice di procedura penale, » sono inserite le seguenti: « nonché nel caso del delitto di cui all'articolo 583-*quater* del codice penale, commesso in occasione di manifestazioni in luogo pubblico o aperto al pubblico, ».

Conseguentemente, alla rubrica, sostituire le parole: e alle loro pertinenze, nonché *con le seguenti:* e alle loro pertinenze nonché in materia di flagranza differita, e.

10.5. (*Nuova formulazione*) Iezzi, Bordonali.

ART. 24.

*Al comma 1, capoverso « Art. 14-*bis *», comma 1, dopo le parole:* si avvalgono *inserire le seguenti:* , dal momento della concessione del mutuo,.

24.3. (*Nuova formulazione*) Francesco Silvestri, Alifano, Ascari, Auriemma, Cafiero De Raho, Alfonso Colucci, D'Orso, Giuliano, Penza.