



RELAZIONE DELLE COMMISSIONI PERMANENTI 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)**

(2^a - GIUSTIZIA)

(RELATORI BERSELLI E VIZZINI)

Comunicata alla Presidenza l'11 novembre 2008

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica (733)

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (BERLUSCONI)

dal Ministro dell'interno (MARONI)

dal Ministro della giustizia (ALFANO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 GIUGNO 2008

(*) Il testo proposto dalle Commissioni riunite è pubblicato nell'Allegato, con annesso il testo della petizione n. 110.

CON ANNESSO TESTO DELLA

PETIZIONE

del signor Francesco Di Pasquale (n. 110)

PERVENUTA ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 2008

ONOREVOLI SENATORI. - Con la presentazione del disegno di legge n. 733 il Governo ha inteso compiere un nuovo passo nella direzione di un più efficace contrasto alla criminalità diffusa e a quella organizzata, dopo le misure urgenti adottate con il decreto-legge n. 92 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2008.

La filosofia cui si ispira tale intervento è diretta da un lato a colpire in maniera più efficace reati di gravità anche molto diversa fra loro, ma tutti tali da contribuire al disfacimento del tessuto sociale e alla diffusione di un sentimento di insicurezza collettiva, specialmente tra gli strati più poveri e deboli della collettività nazionale, e dall'altro a promuovere la riconquista del controllo del territorio da parte dello Stato nelle aree in cui è più pervasiva la presenza della criminalità organizzata.

Il testo è stato oggetto, nelle Commissioni riunite, di un approfondito esame, nel corso del quale è stata anche svolta una lunga serie di audizioni informali; il risultato di tale lavoro è stata l'approvazione di un gran numero di modifiche, di iniziativa sia governativa sia parlamentare, ivi comprese non poche proposte dell'opposizione, dirette ad ampliare e a rendere più incisivo l'intervento legislativo, seppure sempre seguendo la traccia della filosofia prima richiamata.

Certo, l'ampiezza degli interventi modificativi e il fatto che le Commissioni riunite hanno dovuto svolgere la parte conclusiva dell'esame, con la discussione e l'approvazione degli emendamenti, in tempi ristretti e prossimi alla discussione in Assemblea, ha determinato l'approvazione di un testo

per il quale sarà necessaria un'accurata attività di coordinamento finale.

L'articolo 1 apporta una modifica all'articolo 61 del codice penale, nel punto in cui esso prevede la circostanza aggravante comune della c.d. minorata difesa, con la finalità di ampliare gli strumenti di tutela per gli anziani, che costituiscono troppo spesso un facile bersaglio per i criminali. Tale finalità viene perseguita precisando che l'ipotesi di «minorata difesa» può configurarsi anche nel caso in cui l'autore del reato abbia profittato dell'età avanzata della persona che ha subito il danno. L'articolo 1 modifica inoltre il codice penale al fine di colpire con particolare efficacia il commercio di esseri umani, estendendo l'aggravante prevista dal sesto comma dell'articolo 416 in materia di associazione per delinquere alle forme più gravi di organizzazione dell'immigrazione clandestina, al fine di reprimere in maniera più severa delitti di estrema gravità, inserendo tra le circostanze aggravanti speciali che determinano la pena dell'ergastolo in caso di omicidio, di cui all'articolo 576 del codice penale, anche gli omicidi perpetrati in occasione dei reati di violenza carnale, atti sessuali con minori e violenze sessuali di gruppo, nonché al fine di disciplinare in maniera più efficace quel contrasto alle attività di riciclaggio che, come è noto, costituisce uno degli strumenti più importanti di lotta alla criminalità organizzata.

Con l'articolo 2 invece le Commissioni riunite, sono intervenute in primo luogo sull'articolo 117 del codice di procedura penale, consentendo al Procuratore nazionale antimafia di avere accesso anche ai registri istituiti presso le segreterie dei Tribunali della Re-

pubblica per le annotazioni relative ai procedimenti di prevenzione. In secondo luogo sono intervenute sull'articolo 371-bis in materia di attività di coordinamento svolta dal Procuratore nazionale antimafia.

L'articolo 3 completa la normativa prevista all'articolo 1, estendendo l'ambito di applicazione dell'aggravante prevista dall'articolo 36, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, qualora l'offeso sia una persona diversamente abile.

L'articolo 4 introduce nuovi requisiti per l'ottenimento della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio con cittadino italiano. Rispetto al testo originario, le Commissioni riunite hanno proposto alcune significative integrazioni, in primo luogo prevedendo che le dichiarazioni relative alla cittadinanza siano soggette al pagamento di una tassa, il cui gettito sia destinato per la metà a finanziare i progetti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione. È prevista inoltre un'ulteriore modifica con cui si introduce l'obbligo - ai fini delle vicende relative alla cittadinanza - di allegare la certificazione comprovante il possesso dei requisiti richiesti per legge. All'articolo 5 le Commissioni riunite hanno inoltre previsto, all'articolo 116 del codice civile, l'obbligo, per lo straniero che vuole contrarre matrimonio nello Stato, di produrre anche un documento che attesti la regolarità del soggiorno nel territorio italiano.

Gli articoli 6 e 7 affrontano il grave problema del vandalismo e del degrado dei centri urbani da esso provocato.

L'articolo 6 prevede due modifiche all'articolo 635 del codice penale, in materia di delitto di danneggiamento. In primo luogo, esso estende l'aggravante di cui al secondo comma anche al caso in cui la condotta criminosa sia commessa su immobili sottoposti a risanamento edilizio o ambientale. Inoltre, esso prevede che in tutti i casi di danneggiamento aggravato, la concessione della sospensione condizionale della pena deve essere sempre subordinata all'eliminazione

delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna.

L'articolo 7 modifica l'articolo 639 del codice penale, che prevede il reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui, ed è stato ampiamente modificato dalle Commissioni riunite, sia prevedendo un sistema sanzionatorio più efficace, sia introducendo la nuova fattispecie aggravata del fatto commesso su beni immobili o su mezzi di trasporto pubblici o privati.

La disciplina di questa materia è completata dalle disposizioni recate dall'articolo 8, che stabilisce una soglia minima di 500 euro per le sanzioni amministrative previste da regolamenti e ordinanze comunali per chi insozzi le pubbliche vie, nonché dall'articolo 9, che modifica il decreto legislativo n. 285 del 1992, nel senso di comminare la sanzione amministrativa da euro 500 a euro 1.000 per chi insozzi le pubbliche strade gettando rifiuti od oggetti da veicoli in movimento o in sosta.

L'articolo 10 modifica il regime delle circostanze aggravanti applicabili nel caso di concorso nel reato di cui all'articolo 112 del codice penale, prevedendo l'applicabilità dell'aggravante ivi prevista anche nei confronti delle persone maggiorenne che concorrono nel reato con un minore di anni 18 o con una persona in stato di infermità o di deficienza psichica (e dunque non solo nei confronti di chi li determini a commettere il reato o se ne sia avvalso, come avviene attualmente). Secondo la relazione, si intende responsabilizzare ulteriormente il maggiorenne, per creare una sorta di «cintura sanitaria» intorno ai minori delinquenti.

L'articolo 11 prevede nuovi poteri di sindaci e prefetti in materia di occupazione abusiva di suolo pubblico. I poteri sono configu-

rati dal comma 1 quale reazione ad alcune tipologie di occupazione illecita e consistono nella possibilità di ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti con possibilità, se si tratta di occupazione a fini di commercio, della chiusura dell'esercizio. Gli esercenti che commettono occupazione illecita di suolo pubblico sono anche sanzionati con una segnalazione obbligatoria alla Guardia di finanza, per i profili di competenza di quest'ultima.

L'articolo 12 delinea il delitto di «Impiego di minori nell'accattonaggio», introducendo tra i delitti contro la personalità individuale l'articolo 600-*octies* del codice penale, che prevede la reclusione fino a tre anni, salvo che il fatto costituisca più grave reato, per chi:

1) si avvale per mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile, ovvero,

2) permette che tale persona, ove sottoposta alla sua autorità o affidata alla sua custodia o vigilanza, mendichi, ovvero,

3) permette che altri se ne avvalga per mendicare.

Conseguentemente all'introduzione del delitto, il disegno di legge in esame prevede l'abrogazione della omonima contravvenzione di cui all'articolo 671 del codice penale.

Gli articoli 13, 14, 15 e 16 introducono nuove aggravanti per reati che destano un notevolissimo allarme sociale. In primo luogo si prevede, come aggravante generica all'articolo 61 del codice penale, l'aver commesso il fatto a danno di minori all'interno o nelle immediate vicinanze degli istituti di istruzione. A tutela dei minori, le Commissioni riunite hanno inoltre introdotto aggravanti speciali per il reato di atti osceni e per il reato di violenza sessuale, anche in questo caso qualora il fatto sia commesso nei luoghi frequentati dai minori. È stato inoltre introdotto un minimo edittale di pena per il reato di violazione di domicilio

di cui all'articolo 614 del codice penale. Le Commissioni riunite hanno altresì integrato e ampliato le ipotesi per le quali il codice di procedura penale, agli articoli 380 e 381, prevede rispettivamente l'arresto obbligatorio e l'arresto facoltativo in flagranza. Sono state inoltre introdotte nuove aggravanti per il reato di furto, di rapina e di truffa, nel caso in cui gli illeciti siano compiuti in luoghi particolarmente frequentati dai cittadini ovvero abusando delle condizioni di debolezza della persona offesa.

Nella stessa filosofia le Commissioni riunite hanno introdotto l'articolo 17, che modifica l'articolo 605 del codice penale in materia di sequestro di persona, prevedendo una specifica ipotesi aggravata nel caso che il sequestrato sia un minore, e un ulteriore aggravamento se è minore di anni quattordici o se viene condotto e trattenuto all'estero, nonché alcune disposizioni premiali in presenza di forme specifiche di ravvedimento operoso. La disposizione inserisce anche un nuovo articolo nel codice penale (574-*bis*), concernente la sottrazione e il trattenimento del minore all'estero.

L'articolo 18 modifica la legge n. 895 del 1967, recante disposizioni per il controllo delle armi, introducendo una serie di aggravanti specifiche per il porto d'armi illegale.

L'articolo 19 rappresenta una delle disposizioni più discusse recate dal disegno di legge. L'originaria formulazione (articolo 9), novellando il testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, ha introdotto nel nostro ordinamento il reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato, che da mero illecito amministrativo - oltre tutto non corredato di una specifica sanzione, dovendosi considerare l'espulsione come una disposizione amministrativa diretta alla mera cessazione della situazione irregolare - diventava un delitto punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni. Veniva altresì stabilita l'applicazione a tale reato del rito direttissimo e l'obbligatoria misura accessoria dell'espulsione. Le Commissioni riunite hanno

approvato l'emendamento del Governo che modifica radicalmente l'impianto di tale disposizione.

Nella sua attuale formulazione, l'ingresso e il soggiorno illegale nel territorio dello Stato configurano una contravvenzione punibile con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro, rispetto alla quale però il respingimento o l'espulsione dello straniero determinano il non luogo a procedere.

L'articolo 20 amplia i poteri di accesso e di accertamento del prefetto per l'espletamento delle funzioni volte a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, con la possibilità di disporre atti ispettivi nei cantieri delle imprese interessate. La disposizione rinvia invece ad un regolamento governativo la definizione delle modalità di rilascio delle comunicazioni e delle informazioni riguardanti gli accessi e gli accertamenti effettuati nei cantieri.

L'articolo 21 modifica il decreto-legge 6 giugno 1982 n. 629, recante misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa: al fine di verificare se ricorrano pericoli di infiltrazione mafiosa, all'alto commissario vengono attribuiti poteri di accesso e di accertamento nei confronti di ulteriori soggetti rispetto a quelli originariamente previsti, ovvero tutti quelli indicati nel capo III del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 (Attuazione della direttiva 2005/60/CE, concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminali e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione).

L'articolo 22, che sostituisce l'articolo 10 nel testo originariamente presentato dal Governo, interviene sulla legge n. 575 del 1965, nel senso di estendere ad una serie di fattispecie l'ipotesi dell'associazione di stampo mafioso.

All'apprestamento di misure efficaci nei confronti della criminalità organizzata si ispirano poi una serie di disposizioni intro-

dotte dagli emendamenti approvati dalle Commissioni riunite quali, in particolare, l'articolo 23, che modifica l'articolo 275 del codice di procedura penale in tema di condizioni per disporre la custodia cautelare in carcere, l'articolo 24, che modifica la legge n. 1423 del 1956, nel senso di allargare le ipotesi che consentono l'adozione delle misure di prevenzione ivi previste, gli articoli 25 e 26, che intervengono sulle modalità per l'applicazione delle misure di prevenzione di cui alla legge n. 575 del 1965, l'articolo 27, che modifica le disposizioni sulla confisca recate dal decreto-legge n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992, l'articolo 28 in materia di informatizzazione delle procedure per gli accertamenti personali e patrimoniali di cui al comma 1 dell'articolo 34 della legge n. 55 del 1990, l'articolo 29 che modifica le disposizioni in materia di sequestri e di amministrazione di beni sottoposti a sequestro preventivo in modo da garantirne una maggiore efficacia, gli articoli 30 e 31 che intervengono rispettivamente sulla disciplina della conservazione dei beni sequestrati e su quella della custodia dei beni mobili registrati, l'articolo 32, che è diretto a rendere maggiormente cogente la disposizione di cui all'articolo 38 del codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, in merito ai requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento alle concessione degli appalti per lavori pubblici, l'articolo 33, in materia di assegnazione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose.

Riveste una particolare importanza l'articolo 34 che, dando seguito ad una esigenza espressa da più parti, ripristina l'originario rigore del regime di detenzione di cui all'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354. In particolare, con le modifiche apportate, si intende rendere ancor più difficile ai detenuti - in particolare ai condannati per il reato di associazione mafiosa - la possibilità di mantenere collegamenti con le associazioni criminali di appartenenza: sono a

tal fine ridotti i colloqui tra detenuti e famiglie, sia personali sia telefonici e subisce restrizioni di tempo e di modalità anche la permanenza all'aperto. L'articolo 35 introduce un'autonoma fattispecie di reato (articolo 391-*bis* del codice penale), che punisce chiunque consenta a un detenuto sottoposto al regime di cui al citato articolo 41-*bis* di comunicare con gli altri. È introdotta inoltre un'aggravante se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio ovvero da un avvocato.

L'articolo 36, già introdotto nel testo originario come articolo 16, interviene sull'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente, nonché sul testo unico in materia di immigrazione, di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998. Al riguardo, al fine di poter fissare la residenza si prevede una rigorosa procedura di verifica delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile.

Di particolare rilievo è la disposizione di cui agli articoli 37, diretta a reprimere l'utilizzazione delle agenzie per il trasferimento di fondi (*money transfer*) per la movimentazione di risorse appartenenti alla criminalità organizzata o a organizzazioni di carattere terroristico. L'intervento normativo, già presente nel testo originariamente presentato dal Governo, è stato modificato dalle Commissioni riunite le quali hanno inserito la norma in una disposizione dedicata alla disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia e di *Internet*, eliminando altresì il riferimento ai provvedimenti autorizzativi.

All'articolo 38 le Commissioni riunite hanno inasprito ulteriormente la normativa in materia di lotta alle operazioni di riciclaggio, incrementando poteri e compiti delle autorità preposte al controllo e alla repressione del gravissimo fenomeno.

L'articolo 39 modifica in più punti il testo unico sull'immigrazione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286: sono inasprite le norme circa le condizioni di ingresso nel territorio dello Stato e relativa-

mente alla concessione del permesso di soggiorno. È introdotta una sanzione per chi si rifiuti di esibire i documenti di identificazione attestanti la regolare presenza nel territorio dello Stato; è altresì introdotto per i soggiornanti di lungo periodo l'obbligo del superamento di un *test* di conoscenza della lingua italiana. Sono inoltre state introdotte misure più restrittive relativamente al soggiorno del cittadino straniero e sono rese più rigorose le procedure relative all'esecuzione delle espulsioni. Sono modificate le norme che avevano introdotto il reato di permanenza illegale nel territorio dello Stato, nonché, in senso più restrittivo, le norme del testo unico relative alle procedure per i ricongiungimenti familiari e le disposizioni concernenti i minori affidati che abbiano compiuto la maggiore età.

L'articolo 40 disciplina l'utilizzo dei sistemi di videosorveglianza da parte degli enti locali, con obbligo - a fini di tutela della *privacy* - di conservazione dei dati per soli sette giorni, salvo specifica richiesta da parte dell'autorità giudiziaria.

Con l'articolo 41, invece, le Commissioni riunite hanno introdotto i cosiddetti «accordi di integrazione», al fine di promuovere la convivenza dei cittadini italiani con quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione. L'accordo di integrazione deve essere obbligatoriamente sottoscritto dal cittadino straniero ai fini del rilascio del permesso di soggiorno.

Con l'articolo 42, sempre intervenendo sul testo unico per l'immigrazione, le Commissioni riunite hanno aggravato il reato commesso da chi dirige, organizza, finanzia o effettua il trasporto di stranieri nei territori dello Stato. Sono state altresì integrate e ulteriormente arricchite le aggravanti ivi previste. Inoltre, per alcune ipotesi sono ora previsti l'arresto in flagranza e, qualora sussistano gravi indizi di colpevolezza, anche l'applicazione della custodia cautelare in carcere.

L'articolo 43 modifica l'articolo 407 del codice di procedura penale, consentendo, an-

che per i reati collegati all'immigrazione clandestina, di cui all'articolo 42, una proroga dei termini di durata massima delle indagini preliminari.

L'articolo 44 istituisce presso il Ministero dell'interno un apposito registro delle persone che non hanno fissa dimora, non con finalità repressive ma al fine di porre le autorità amministrative nella condizione di conoscere la situazione in cui vivono tutti i cittadini, garantendo anche la possibilità di controlli per verificare se sussistano condizioni di disagio o di degrado, e, in ogni caso, per assicurare un regime il più possibile analogo a quello regolarmente previsto per gli altri cittadini che, come è noto, devono comunicare la loro residenza.

Con l'articolo 45, si modifica la norma del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio n. 1989, n. 223, circa la cancellazione anagrafica, prevedendo che essa sia disposta trascorsi soltanto sei mesi - e non più un anno - dalla scadenza del permesso di soggiorno.

L'articolo 46 prevede invece che gli enti locali siano legittimati ad avvalersi della collaborazione di associazioni volontarie di cittadini per presiedere il territorio. Tale disposizione ha anche lo scopo di educare i cittadini alla legalità, soprattutto in alcune zone del Paese ove il livello di omertà e connivenza con le associazioni criminali raggiunge proporzioni non tollerabili.

Con l'articolo 47 invece si estendono le disposizioni relative al rimpatrio assistito ai minori cittadini dell'Unione europea non accompagnati che esercitano la prostituzione, nell'interesse assoluto del minore e in ogni caso secondo quanto previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo.

Con l'articolo 48 si introducono numerose modifiche al codice della strada: sono rese più rigorose le norme relative alla revisione della patente di guida, nonché quelle concernenti la guida in stato di ebbrezza ovvero in stato di alterazione psicofisica per l'uso di sostanze stupefacenti. È introdotto l'obbligo

di confisca amministrativa del veicolo fatto circolare con documenti assicurativi falsi e si interviene anche sulla destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie relative alla circolazione stradale. Sono inoltre previste nuove norme relative alla registrazione dei veicoli registrati o confiscati. Ulteriori interventi al codice della strada, sempre recati dall'articolo 48, riguardano la normativa sulla revoca della patente di guida, e in ordine al procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, della confisca amministrativa e del fermo amministrativo in conseguenza di ipotesi di reato.

L'articolo 49 interviene invece sulla legge 11 agosto 2003, n. 228, in materia di circostanze attenuanti: è prevista una diminuzione di pena, per i delitti previsti dagli articoli 600, 601, 602 e 416, sesto comma, del codice penale, nei confronti dell'imputato che si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori.

L'articolo 50 interviene invece sul decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni: si introducono ulteriori sanzioni pecuniarie in relazione alla commissione di alcuni reati di particolare gravità, come quelli di cui agli articoli 416, sesto comma, 416-bis, 416-ter e 630 del codice penale.

Uno strumento quanto mai significativo della lotta al crimine organizzato, è, sempre all'articolo 50, l'estensione della responsabilità civile in sede penale, attualmente prevista per le associazioni con personalità giuridica, anche ai delitti propri della criminalità organizzata. L'articolo 51 prevede l'applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2010 delle disposizioni relative al rifinanziamento dei programmi di cui all'articolo 21-bis del decreto-legge n. 159 del 2007, nonché la riapertura dei termini per la ratifica di alcuni accordi di programma.

Con l'articolo 52, invece, si interviene sul testo unico degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In particolare si modifica l'articolo 143, prevedendo un regime più cogente di responsabilità - che si estende anche ai dirigenti e ai dipendenti - nell'ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose o similari.

L'articolo 53 modifica il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, in materia di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative e pecuniarie per violazioni del co-

dice della strada, prevedendo un coinvolgimento anche della polizia penitenziaria.

Con l'articolo 54 è introdotta un'aggravante per i reati di lesione personale e omicidio preterintenzionale, nell'ipotesi in cui il fatto sia commesso con armi o con sostanze corrosive da persona travisata o da più persone riunite, anche al fine di combattere il grave fenomeno di *gang* criminali.

L'articolo 55 reca infine la copertura finanziaria.

BERSELLI e VIZZINI, relatori

