



Senato della Repubblica  
XVII Legislatura

Fascicolo Iter  
**DDL S. 210**

Istituzione del Garante, regionale, provinciale e comunale, dei diritti fondamentali dei detenuti e del  
loro reinserimento sociale

18/03/2018 - 17:40

# Indice

1. DDL S. 210 - XVII Leg.....	1
1.1. Dati generali .....	2
1.2. Testi .....	3
1.2.1. Testo DDL 210 .....	4
1.3. Trattazione in Commissione .....	5
1.3.1. Sedute .....	6
1.3.2. Resoconti sommari .....	7
1.3.2.1. 2^ Commissione permanente (Giustizia) .....	8
1.3.2.1.1. 2^ Commissione permanente (Giustizia) - Seduta n. 10 (ant.) del 05/06/2013 .....	9
1.3.2.1.2. 2^ Commissione permanente (Giustizia) - Seduta n. 17 (pom.) del 26/06/2013 .....	18
1.3.2.1.3. 2^ Commissione permanente (Giustizia) - Seduta n. 19 (pom.) del 03/07/2013 .....	28

## **1. DDL S. 210 - XVII Leg.**

# 1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 210  
**XVII Legislatura**

---

Istituzione del Garante, regionale, provinciale e comunale, dei diritti fondamentali dei detenuti e del loro reinserimento sociale

**Titolo breve:** *Garante diritti dei detenuti*

---

Iter

**3 luglio 2013:** in corso di esame in commissione

**Successione delle letture parlamentari**

**S.210** **in corso di esame in commissione**

---

Iniziativa Parlamentare

[\*\*Salvatore Torrisi\*\*](#) ( [PdL](#) )

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **15 marzo 2013**; annunciato nella seduta ant. n. 1 del 15 marzo 2013.

Classificazione TESEO

RIEDUCAZIONE DEL CONDANNATO , VISITE AI DETENUTI , AUTORITA' INDIPENDENTI DI CONTROLLO E GARANZIA

**Articoli**

REGIONI (Art.1), PROVINCE (Art.1), COMUNI (Art.1), ISTITUZIONE DI SEDI ED UFFICI PUBBLICI (Art.1)

Relatori

Relatore alla Commissione Sen. [\*\*Nadia Ginetti\*\*](#) (PD) (dato conto della nomina il 26 giugno 2013) .

Assegnazione

Assegnato alla **2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia)** in sede referente l'8 maggio 2013.

Annuncio nella seduta ant. n. 20 dell'8 maggio 2013.

Pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Aff. costituzionali), 5<sup>a</sup> (Bilancio), Questioni regionali (aggiunto il 31 ottobre 2013; annunciato nella seduta n. 134 del 5 novembre 2013)

## 1.2. Testi

## 1.2.1. Testo DDL 210

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

**N. 210**

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **TORRISI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 2013

Istituzione del Garante, regionale, provinciale e comunale, dei diritti fondamentali dei detenuti e del loro reinserimento sociale

Onorevoli Senatori. -- Esiste in Italia un'accresciuta sensibilità della società civile nei confronti delle tematiche dei diritti umani, dal momento che permangono vaste zone d'ombra dove tali diritti sono calpestati quotidianamente, in quanto sono inesistenti controlli efficaci: ciò avviene in modo più frequente ai danni di quelle persone che sono private della libertà personale. In carcere gli equilibri sono estremamente precari e basta poco per far crescere le tensioni.

Il presente disegno di legge nasce dalla necessità di dare effettiva attuazione all'articolo 27, comma terzo, della Costituzione, secondo cui «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato» e dalla constatazione che il problema della situazione carceraria nel nostro Paese deve essere affrontata con nuovi e più incisivi strumenti.

Ciò comporta l'esigenza di una presenza capillare dello Stato in tutte le strutture carcerarie e parallelamente attraverso l'istituzione nelle regioni, nelle province e nei comuni di organi terzi o *super partes* come la figura del Garante per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e per il loro reinserimento sociale, con le relative competenze territoriali.

Il Garante regionale, provinciale e comunale può divenire in tal modo un punto di riferimento importante per rendere visibili particolari situazioni deficitarie di vivibilità all'interno delle carceri, contribuendo all'allentamento delle tensioni, raccogliendo utili informazioni, svolgendo opera di mediazione e di deterrenza rispetto a ipotesi di maltrattamenti e, più in generale, rispetto a possibili condizioni inumane di detenzione.

La situazione carceraria del nostro Paese necessita di un'attenzione nuova e, quindi, la presenza del Garante; anche nel più piccolo istituto penitenziario, contribuirà certamente a debellare disfunzioni organizzative e sovraffollamento e avrà lo scopo di proteggere e promuovere i diritti fondamentali della persona enunciati dalla Costituzione e generalmente riconosciuti dal diritto internazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Le regioni, le province e i comuni, nei quali ricadono strutture carcerarie, sono autorizzati ad istituire e disciplinare, sulla base delle normative nazionali e delle proprie prerogative di legge e regolamentari, la figura del Garante dei diritti fondamentali dei detenuti e del loro reinserimento sociale, di seguito denominato «Garante», con le relative competenze territoriali. Al Garante, con riferimento all'accesso alle strutture carcerarie, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 67 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. Al Garante è permesso di incontrare, in locali adeguati, i reclusi che lo richiedano, con le stesse modalità previste per gli incontri con il legale di fiducia del recluso medesimo.

## **1.3. Trattazione in Commissione**

## 1.3.1. Sedute

[collegamento al documento su www.senato.it](#)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 210  
**XVII Legislatura**

---

Istituzione del Garante, regionale, provinciale e comunale, dei diritti fondamentali dei detenuti e del loro reinserimento sociale

**Titolo breve:** *Garante diritti dei detenuti*

---

Trattazione in Commissione

### **Sedute di Commissione primaria**

Seduta	Attività
2 <sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) (sui lavori della Commissione)	

[N. 10 \(ant.\)](#)

5 giugno 2013

[N. 17 \(pom.\)](#)

26 giugno 2013

2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) in sede referente

[N. 19 \(pom.\)](#)

3 luglio 2013

Congiunzione di

[S. 383, S. 668](#)

## **1.3.2. Resoconti sommari**

## **1.3.2.1. 2<sup>^</sup> Commissione permanente (Giustizia)**

# 1.3.2.1.1. 2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) - Seduta n. 10 (ant.) del 05/06/2013

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

## GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 5 GIUGNO 2013  
10<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
[PALMA](#)

*La seduta inizia alle ore 11,05.*

*IN SEDE REFERENTE*

**[\(114\) PALMA e CALIENDO. - Disposizioni per il contrasto della tensione detentiva](#)**  
(Esame e rinvio)

Il relatore [ALBERTINI \(SCpI\)](#) riferisce sul disegno di legge in titolo, il quale reca misure volte a fronteggiare la grave situazione di sovraffollamento che connota gli istituti penitenziari italiani. Rileva poi come l'urgenza di un intervento su tale questione sia stata evidenziata anche nelle comunicazioni sulle linee programmatiche del dicastero svolte dal Ministro della giustizia nella seduta del 20 maggio della Commissione. Procede quindi alla illustrazione delle singole disposizioni del provvedimento, soffermandosi sull'articolo 1, il quale reca modifiche agli articoli 386 e 558 del codice di procedura penale al fine di limitare il "transito" presso le strutture penitenziarie delle persone arrestate finalizzato esclusivamente alla celebrazione dell'udienza di convalida. La disposizione prevede che, nei casi di arresto facoltativo in flagranza, la persona arrestata venga custodita presso la propria abitazione o altro luogo di privata dimora ovvero presso un luogo pubblico di cura o di assistenza senza esser condotto presso la struttura carceraria. Il pubblico ministero, tuttavia, avuto riguardo alla gravità dei fatti e alla personalità dell'arrestato, può disporre con decreto motivato che egli venga condotto in carcere. Infine, nell'articolo 386 del codice di procedura penale vengono introdotte disposizioni per accelerare la trasmissione dei provvedimenti adottati dalla polizia giudiziaria e dal pubblico ministero in caso di arresto o di fermo. In particolare, il verbale di arresto o di fermo può essere trasmesso anche per via telematica; nella medesima forma, il pubblico ministero può inviare alla polizia giudiziaria il decreto motivato con il quale, facendo seguito alla comunicazione orale, dispone la custodia in carcere o gli arresti domiciliari della persona arrestata.

Riferisce quindi sull'articolo 2, il quale sostituisce l'articolo 123 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, nel senso di prevedere che anche l'interrogatorio delle persone che si trovino, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione debba avvenire nel luogo dove la persona è custodita. La modifica stabilisce, inoltre, che soltanto in presenza di eccezionali motivi di necessità l'autorità giudiziaria possa disporre il trasferimento dell'arrestato, del fermato o del detenuto per la comparizione davanti a sé. Il testo del novellato articolo 123 specifica, infine, che in tale evenienza il giudice decida con decreto motivato.

Dopo aver illustrato l'articolo 3, il quale, intervenendo sulla legge n. 199 del 2010, prevede l'innalzamento da diciotto a ventiquattro mesi della soglia di pena detentiva per l'accesso alla detenzione presso il domicilio, si sofferma sull'articolo 4, il quale, attraverso modifiche al decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, stabilisce che l'incarico di commissario straordinario per l'emergenza carceraria possa essere affidato anche ad una persona diversa dal capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Il commissario straordinario è tenuto ad operare sotto il diretto controllo del Ministro della giustizia, con l'obbligo di riferire a quest'ultimo e di osservarne le direttive. La copertura finanziaria per la corresponsione dell'indennità al commissario straordinario è reperita attraverso le risorse acquisite in via definitiva dalla Cassa delle amende, entro il tetto massimo prefissato dalla norma.

Al fine di risolvere i problemi legati all'eccessivo sovraffollamento degli istituti penitenziari, l'articolo 5 consente al Ministero della giustizia di individuare propri beni immobili, suscettibili di valorizzazione e dismissione in favore di soggetti pubblici e privati, attraverso la permuta, anche parziale, con altri immobili, già esistenti o da edificare, da destinare a nuovi istituti penitenziari. Le procedure di valorizzazione e dismissione sono effettuate dal Ministero della giustizia, sentita l'Agenzia del demanio, anche in deroga alle norme in materia di contabilità generale dello Stato.

Il Ministero della giustizia, valutate le esigenze dell'amministrazione penitenziaria, individua i comuni nel cui territorio devono insistere gli immobili già esistenti o da edificare e da destinare a nuovi istituti penitenziari e determina le opere da realizzare. Il Ministero provvede alla stima dei costi e alla selezione delle proposte per la realizzazione delle nuove infrastrutture penitenziarie privilegiando le proposte conformi alla disciplina urbanistico - edilizia vigente. Si sofferma sul comma 4, il quale disciplina le procedure in base alle quali il Ministero della giustizia, sentita l'Agenzia del demanio, individua con uno o più decreti i beni immobili oggetto di dismissione.

Il comma 6 fa salvo quanto previsto dagli statuti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalle pertinenti norme di attuazione relativamente al trasferimento dei beni oggetto dei commi da 9 a 16.

Dà infine conto dell'articolo 6, il quale dispone in ordine alla copertura finanziaria.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato

**(110) PALMA e CALIENDO. - Delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio**  
(Esame e rinvio)

Il relatore **CASSON** (PD) riferisce sul disegno di legge in titolo, il quale reca delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio penale e civile.

Nel riferire sul contenuto del provvedimento si sofferma sull'articolo 1, il quale reca delega il Governo

ad adottare uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria di alcuni reati e la contestuale introduzione di sanzioni amministrative e civili, nonché per la riforma del sistema delle pene.

Illustra quindi l'articolo 2, il quale indica i principi e criteri direttivi ai quali deve attenersi l'Esecutivo nell'adozione dei decreti legislativi di depenalizzazione.

In particolare la lettera a) delega il Governo a trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, individuando materie per le quali fare eccezione.

Tra le materie escluse dalla depenalizzazione, il disegno di legge prevede: i reati in materia edilizia e urbanistica; i reati in materia di ambiente, territorio e paesaggio; i reati in materia di immigrazione; i reati in materia di alimenti e bevande; i reati in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; i reati in materia di sicurezza pubblica.

La lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 individua alcuni reati del codice penale disponendone la trasformazione in illeciti amministrativi. I reati da depenalizzare sono i seguenti: i delitti di atti osceni in luogo pubblico (articolo 527) e di pubblicazioni e spettacoli osceni (articolo 528); nonché le contravvenzioni previste dall'articolo 652 (Rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto); dall'articolo 659 (Disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone); dall'articolo 661 (Abuso della credulità popolare); dall'articolo 668 (Rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive) e dall'articolo 726 (Atti contrari alla pubblica decenza)

La lettera c) del comma 1 dell'articolo 2, poi, individua alcune contravvenzioni, attualmente punite con la pena detentiva alternativa alla pena pecuniaria, e ne dispone la trasformazione in illeciti amministrativi. Nell'elencare i singoli reati dei quali si dispone la depenalizzazione osserva come sia necessaria una attenta valutazione sull'opportunità di ricomprendervi, come stabilisce il disegno di legge, anche la contravvenzione prevista dalla cosiddetta riforma Biagi per colui che esige compensi dal lavoratore per avviarlo al lavoro, tenuto conto della delicata situazione del mercato del lavoro.

La lettera d) interviene sull'entità delle sanzioni amministrative. Il disegno di legge prevede per i reati depenalizzati l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 300 a 15 mila euro. Nel sanzionare i reati depenalizzati di cui alle lettere c) e d), il Governo può eventualmente aggiungere sanzioni amministrative accessorie, prevalentemente interdittive. Sempre in base alla lettera d) il Governo deve commisurare le sanzioni alla gravità della violazione; alla reiterazione dell'illecito; all'opera svolta per eliminare o per attenuare le sue conseguenze; alla personalità e alle condizioni economiche dell'agente.

La lettera e) invita il Governo a individuare l'autorità competente a irrogare le sanzioni amministrative, rispettando i criteri di riparto indicati nella legge n. 689 del 1981.

La lettera f) stabilisce che i decreti legislativi prevedano a fronte dell'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria la possibilità di definire il procedimento mediante il pagamento anche rateizzato di un importo pari alla metà della sanzione irrogata. Dopo aver illustrato l'articolo 3, il quale individua ulteriori criteri e principi direttivi per la riforma della disciplina sanzionatoria, si sofferma sull'articolo 4, il quale disciplina la riforma del sistema delle pene elencando una serie di principi e criteri direttivi per la delega legislativa. In particolare, per i delitti per i quali è prevista una pena non superiore a quattro anni il giudice può applicare la reclusione domiciliare da un minimo di un mese a un massimo di quattro anni, salvo che ai soggetti condannati per reati di particolare gravità sociale ai sensi dell'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975. Inoltre per le contravvenzioni che prevedono l'arresto, si possono applicare gli arresti domiciliari, anche per fasce orarie, oltre che per alcuni giorni della settimana fino ad un massimo di due anni, ferma restando l'eccezione per i reati di cui all'articolo 4-bis. E' altresì prevista la possibilità dei lavori di pubblica utilità in sostituzione delle reclusive in questo stesso ambito.

Infine, l'articolo 4 del disegno di legge introduce una nuova causa di non punibilità, destinata ad operare per reati puniti con pene detentive non superiori nel massimo a tre anni, e alcune modifiche in

materia di sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive e di detenzione domiciliare.

Conclude riferendo sull'articolo 5, il quale detta disposizioni comuni per l'adozione dei decreti legislativi, prevedendo fra l'altro l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti.

Il seguito dell'esame è quindi rinvia.

**(375) BARANI. - Modifiche all'articolo 16 dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, concernenti l'abolizione della possibilità di assunzione di incarichi extragiudiziari da parte dei magistrati**

**(376) BARANI. - Riforma del sistema di collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari e disposizioni in materia di incarichi extragiudiziari**

(Esame congiunto e rinvio)

Il relatore **GIARRUSSO** (M5S) riferisce sui disegni di legge in titolo, i quali intervengono sulla questione del collocamento fuori ruolo dei magistrati e sul problema della assunzione da parte di questi di incarichi extragiudiziari.

Procede quindi alla puntuale disamina degli articolati dei suddetti provvedimenti.

L'atto Senato n. 375 si compone di un solo articolo, il quale modifica l'articolo 16 del regio decreto del 1942 sull'ordinamento giudiziario, con "l'obiettivo di impedire ai magistrati di assumere incarichi incompatibili con l'esercizio efficiente e imparziale delle loro funzioni principali e ordinarie, ovvero quello di amministrare la giustizia in nome del popolo italiano".

L'articolo 16 del regio decreto interviene in materia di incompatibilità di funzioni. Più nel dettaglio il comma 1 disciplina le attività inderogabilmente vietate, impedendo ai magistrati ordinari di assumere impieghi o uffici pubblici e privati ad eccezione di quelli di senatore, di consigliere nazionale (ora deputato) o di amministratore gratuito di istituzioni pubbliche di beneficenza, nonché l'esercizio di industrie o commerci, o di ogni altra libera professione.

Il comma 2 interviene sul tema degli incarichi extraistituzionali riconoscendone l'ammissibilità subordinatamente alla autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura. Fra gli incarichi extragiudiziari una attenzione particolare è riservata alle funzioni arbitrali. Per queste ultime il comma 3 stabilisce che le funzioni di arbitro unico o di presidente del collegio arbitrale possono essere assolte, solo previa autorizzazione e limitatamente nell'ambito degli arbitrati nei quali è parte l'Amministrazione dello Stato ovvero aziende o enti pubblici.

Segnala in proposito come negli ultimi venti anni le delibere di autorizzazione a svolgere attività extragiudiziarie assunte dal Consiglio superiore della magistratura siano state costantemente superiori alle 1.600 annue.

Il disegno di legge n. 375 interviene in senso fortemente restrittivo su tale disciplina escludendo ogni possibilità di assunzione di incarichi extragiudiziari, ivi inclusi quelli arbitrali.

Ricorda poi come sulla questione degli incarichi extragiudiziari sia recentemente intervenuto con una nuova circolare il Consiglio superiore della magistratura. Tale circolare, in linea con le precedenti, reca una interpretazione sostanzialmente restrittiva dell'articolo 16 del regio decreto, circoscrivendo le attività che possono essere espletate ma necessitano di autorizzazione. Rileva, quindi come la delicatezza della problematica sembra essere confermata dall'attenzione che la dottrina, il dibattito politico e la stessa opinione pubblica hanno riservato ad essa. Il primo ed inascoltato segnale di allarme è stato lanciato dalla Corte costituzionale in un passaggio della sentenza n. 177 del 1973, nel

quale si invitava ad "un sostanziale contenimento degli incarichi speciali" con riguardo ai giudici amministrativi.

Su queste stesse tematiche si sono svolti, nel recente passato, alcuni dibattiti parlamentari, originati da interrogazioni ed interpellanze. Relativamente poi agli incarichi extragiudiziari dei magistrati ordinari sono stati proposti e si sono tenuti ben due referendum abrogativi. Sollecita poi con riguardo più direttamente al disegno di legge una riflessione sulla possibilità di ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione, tenuto conto della elevata incidenza della assunzione di incarichi extragiudiziari da parte dei magistrati speciali. Passa quindi ad illustrare il disegno di legge n. 376, il quale reca una integrale riforma del sistema di collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari e speciali, nonché disposizioni in materia di incarichi extragiudiziari nel merito l'articolo 1 definisce la nozione di fuori ruolo, specificando come si debbano considerare tali i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari che non svolgono funzioni giudiziarie e che non sono collocati in uffici giudicanti o requirenti.

L'articolo 2 introduce dei limiti in termini quantitativi e temporali di durata al numero di magistrati che ogni anno possono essere collocati fuori ruolo. In particolare, pena la nullità e l'inefficacia di ogni provvedimento di fuori ruolo adottato al di fuori del limite, ogni anno possono essere collocati fuori ruolo cento magistrati ordinari e venticinque magistrati amministrativi, contabili e militari. La durata complessiva del collocamento fuori ruolo è fissata dal legislatore in sei anni complessivi allo scopo di impedire che i magistrati siano allontanati dalle loro funzioni istituzionali troppo a lungo; raggiunto tale limite il magistrato è automaticamente reinserito, senza necessità di alcuna domanda o istanza in tal senso, nel medesimo ufficio e con le medesime funzioni svolte prima del collocamento fuori ruolo. Nel caso in cui l'organico dell'ufficio in cui il magistrato deve essere reinserito risulti pienamente coperto in relazione alle funzioni svolte dal magistrato stesso prima del collocamento fuori ruolo, il magistrato è assegnato ad altro ufficio limitrofo della medesima circoscrizione o, in mancanza, del medesimo distretto, ove risultino scoperti posti nelle funzioni svolte dal magistrato prima del collocamento fuori ruolo.

Al fine di evitare che il collocamento fuori ruolo influisca negativamente sull'efficienza dell'amministrazione della giustizia, la norma prevede, poi, l'esclusione dal collocamento fuori ruolo per i magistrati con meno di dieci anni di carriera e per coloro che esercitano le loro funzioni in uffici giudiziari in cui è presente una scopertura di organico superiore al 10 per cento, ovvero che siano impegnati nella trattazione di processi in relazione ai quali l'allontanamento possa avere gravi conseguenze negative.

L'articolo 3 introduce dei divieti di assunzione di alcuni incarichi istituzionali, che si presume potrebbero pregiudicare l'indipendenza della magistratura o quantomeno la sua immagine di indipendenza. A tale ragione si aggiunge anche la finalità di favorire un ricambio negli uffici dell'esecutivo impedendo situazioni di sostanziale monopolio da parte di alcuni magistrati, che si trovano a ricoprire il medesimo incarico pur nei vari passaggi di esecutivo. Sulla base di tale *ratio* la disposizione vieta ai magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari di ricoprire incarichi o ruoli di diretta collaborazione dei Ministri. Una disciplina specifica è prevista con riguardo al Ministero della giustizia, nel cui ambito i magistrati possono essere preposti agli uffici dirigenziali generali istituiti all'interno dei Dipartimenti solo quando ricorrono specifiche esigenze di servizio e comunque in misura non superiore alla metà del numero totale degli uffici dirigenziali costituiti. Restano comunque escluse la Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani e della Direzione generali dei magistrati.

Tali ultime esclusioni si giustificano in ragione delle competenze funzionali delle due Direzioni generali in oggetto, tenuto conto che la prima, nell'ambito del Dipartimento per gli affari di giustizia, ha competenza per il contenzioso in materia di responsabilità civile dei magistrati e la seconda, nell'ambito del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, ha competenza, tra l'altro, in ordine alle attività preparatorie e preliminari relative all'esercizio dell'azione disciplinare. Illustra quindi l'articolo 4, il quale, al fine di ovviare alle distorsioni sul piano della progressione di carriera derivanti dalla attuale equiparazione delle anzianità fra i magistrati che

svolgono con continuità attività giudiziarie e quelli che svolgono anche per molti anni altre attività, vieta che l'aver svolto funzioni fuori ruolo possa essere considerato al fine dell'assegnazione al magistrato di incarichi direttivi o semidirettivi.

L'articolo 5 interviene in materia di incarichi extra-istituzionali. La norma ricalcando quanto stabilito, seppure limitatamente con riguardo alla magistratura ordinaria, dall'articolo 16 del citato regio decreto, riconosce l'ammissibilità di attività extragiudiziarie espletabili solo previa autorizzazione dei rispettivi organi di autogoverno, introducendo però limiti temporali ed economici

Al riguardo osserva come tale disciplina risulti dissimile da quella prevista nel disegno di legge n. 375 congiunto, nella parte in cui da un lato riconosce la categoria di attività extragiudiziarie espletabili previa autorizzazione e dall'altro reca un ambito di applicazione sul piano soggettivo più ampio, ricoprendendo anche i magistrati speciali.

L'articolo 6, in ossequio ai principi di terzietà ed imparzialità della magistratura, stabilisce delle incompatibilità nell'espletamento di attività extragiudiziarie o fuori ruolo in relazione al dato territoriale. Più nel dettaglio la norma prevede, da un lato, che i magistrati contabili o amministrativi con giurisdizione regionale non possano assumere incarichi extragiudiziari o fuori ruolo nella stessa regione in cui prestano servizio, né possano trasferirsi nella regione nella quale hanno ricoperto i predetti incarichi prima che siano decorsi cinque anni dal termine degli incarichi stessi e, dall'altro, che i magistrati ordinari non possano assumere incarichi extragiudiziari o fuori ruolo nello stesso distretto di corte d'appello nel quale prestano servizio, né possano trasferirsi nel distretto di corte d'appello nel quale hanno ricoperto i predetti incarichi prima che siano decorsi cinque anni dal termine degli incarichi stessi.

Un divieto assoluto di assunzione di incarichi fuori ruolo o extragiudiziari è sancito con riguardo agli appartenenti alle magistrature superiori, i quali possono espletare, entro i limiti temporali ed economici, solo incarichi di insegnamento.

Al fine di assicurare la massima trasparenza nel conferimento degli incarichi extragiudiziari e dei collocamenti fuori ruolo, l'articolo 7 introduce un sistema di elenchi, prevedendo che di essi sia data pubblicità, attraverso la pubblicazione in apposita sezione nei siti *internet* ufficiali della magistratura di appartenenza e dell'ente pubblico o privato nel quale svolgono i detti incarichi e la trasmissione al Parlamento in allegato a un'apposita relazione, da parte dei rispettivi organi di autogoverno. Con riguardo ad ogni incarico deve esserne indicata la tipologia, il compenso percepito, gli uffici di provenienza, la data di inizio dell'incarico stesso e la data di cessazione.

Dopo aver illustrato gli articoli 8 e 9, i quali, recano rispettivamente la copertura finanziaria e l'entrata in vigore della legge, svolge alcune considerazioni di carattere legislativo ricordando come una nuova disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati sia ordinari che speciali, nonché dei procuratori ed avvocati dello Stato, sia stata recentemente prevista dai commi da 66 a 74 dell'articolo 1 della cosiddetta legge anticorruzione. Più in particolare il comma 66 ha stabilito che tutti gli incarichi apicali e semiapicali attribuiti a magistrati ordinari, amministrativi, militari, contabili e ad avvocati e procuratori dello Stato presso istituzioni, enti pubblici, nazionali e non, debbano essere obbligatoriamente svolti in posizione di fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico. La disposizione ha previsto la cessazione di diritto degli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della legge, qualora nei centottanta giorni successivi non venga adottato il provvedimento di collocamento in posizione di fuori ruolo.

Il comma 67 ha delegato, poi, il Governo ad adottare entro 4 mesi un decreto legislativo per l'individuazione di ulteriori incarichi, anche negli uffici di diretta collaborazione, che comportino il collocamento obbligatorio fuori ruolo.

In proposito rileva come la delega contenuta nei commi da ultimo citati sia rimasta inattuata, non essendo stato definitivamente approvato, nei termini previsti, dal Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo n. 539.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

**(19) GRASSO ed altri. - Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio**

(Esame e rinvio)

Il relatore [D'ASCOLA](#) (*PdL*) illustra il disegno di legge in titolo rilevando come esso affronti sostanzialmente quattro differenti tematiche: i reati contro la pubblica amministrazione; il delitto di scambio elettorale politico mafioso; il reato del falso in bilancio ed infine il cosiddetto autoriciclaggio.

Si sofferma in primo luogo sulle disposizioni di cui all'articolo 9 con particolare riguardo al reato di autoriciclaggio. Al riguardo dopo aver sottolineato come il codice penale punisca il reato di riciclaggio individuandolo come l'attività posta in essere da chi, fuori dei casi di concorso nel reato, sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa, osserva come la configurabilità del suddetto reato sia esclusa quindi nel caso in cui il suo autore abbia concorso nel reato da cui il denaro, i beni e le utilità derivano. Il disegno di legge interviene sulla normativa vigente in primo luogo modificando la collocazione sistematica dei reati di riciclaggio e di autoriciclaggio, inserendoli in un nuovo autonomo Capo -"Dei delitti contro l'ordine economico e finanziario"- all'interno del titolo VIII del libro secondo del codice penale. In secondo luogo il legislatore *de jure condendo* sopprime la clausola di riserva equiparando sul piano sanzionatorio le condotte poste in essere dall'autore del delitto di cui all'attuale articolo 648-bis e quelle perpetrate dall'autore del reato presupposto da cui provengono il denaro, i beni e le altre utilità o gli altri vantaggi economici.

Svolge poi considerazioni sulle modifiche relative al reato di falso in bilancio, segnalando in particolare, la configurabilità della fattispecie di false comunicazioni sociali di cui all'articolo 2621 del codice civile, come reato di pericolo.

Si sofferma quindi sulla riformulazione dell'articolo 416-ter in materia di scambio elettorale politico mafioso. In proposito, dopo aver segnalato come su tale tematica sia pendente presso l'altro ramo del Parlamento l'esame di tre distinte proposte di legge, dà ampiamente conto degli orientamenti giurisprudenziali maturati in ordine alle condotte riconducibili al voto di scambio.

Illustra poi in modo dettagliato le modifiche apportate dal disegno di legge alla legislazione in materia di reati contro la pubblica amministrazione, ricordando come su tale tematica sia recentemente intervenuto il legislatore con la legge n. 190 del 2012. Il provvedimento oltre a prevedere un generale inasprimento del quadro sanzionatorio interviene sulla disciplina delle pene accessorie e sui termini di prescrizione stabiliti per tali reati. Dopo aver svolto ampie considerazioni sull'impatto di un ulteriore aumento dei termini di prescrizione alla luce delle previsioni contenute nella legge *ex Cirielli* e nella legge n. 190 già citata, si sofferma sulle modifiche al reato di traffico di influenze illecite di cui all'articolo 346-bis. Al riguardo nel rilevare la trasformazione di tale reato da delitto di evento a reato di pericolo svolge ampi rilievi sugli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali sul tema alla luce dell'esigenza di determinare, in relazione ai beni giuridici da tutelare, un'anticipazione della soglia di punibilità.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente [PALMA](#) (*PdL*) comunica alla Commissione le decisioni assunte nel corso dell'ultima riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi. In quella sede si è convenuto di inserire all'ordine del giorno dei lavori della prossima settimana, ove assegnati in tempo utile, i disegni di legge in materia di tribunale della famiglia (atto Senato n. 194); in materia di istituzione del garante dei detenuti (atti Senato nn. 210 e 383); in materia di beni pubblici (atto Senato n. 398); in materia di tutela degli acquirenti di beni immobili (atto Senato n. 547).

Il senatore [CASSON](#) (*PD*) osserva come con l'altro ramo del Parlamento si sia innescata una vera e propria "corsa" all'inserimento all'ordine del giorno per i provvedimenti, circostanza questa che rischia di privare la Commissione giustizia del senato della possibilità di avviare l'esame di proposte legislative. Sottolinea in particolare come nonostante l'inserimento all'ordine del giorno da parte della Commissione del disegno di legge n. 19 la Camera dei deputati abbia avviato l'esame di tre distinte proposte di legge in materia di scambi elettorali politico-mafioso, condotta ricompresa nel citato disegno di legge. Analogamente sono evidenti le connessioni fra quanto previsto dall'articolo 4, lettera f) del disegno di legge n. 110 e i disegni di legge relativi all'istituto della particolare tenuità del fatto. Invita pertanto il Presidente ad avviare per le vie brevi intese con la Presidenza della Commissione giustizia della Camera.

Dopo una breve precisazione del senatore [BUEMI](#) (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT) - PSI*) circa l'esigenza che i rapporti fra i due rami del Parlamento siano ispirati a un principio di leale collaborazione, il presidente [PALMA](#) si riserva di contattare per iscritto la presidente Ferrante al fine di ovviare ai problemi di coordinamento legislativo fra i due rami del Parlamento emersi nel dibattito.

Il senatore [FALANGA](#) (*PdL*) chiede alla Presidenza di chiarire per quale ragione il disegno di legge n. 580 sia stato assegnato alle Commissioni 2a e 13a riunite e non solo alla Commissione giustizia.

Il presidente [PALMA](#), dopo aver fornito chiarimenti in ordine a ragioni sottese all'assegnazione alle Commissioni riunite del disegno di legge da ultimo citato, invita i componenti della Commissione ad indicare, ove lo ritengano, ulteriori provvedimenti da inserire all'ordine del giorno della Commissione.

In esito ad un ampio dibattito nel quale intervengono i senatori [FALANGA](#) (*PdL*), [BARANI](#) (*GAL*), il presidente [PALMA](#), [CASSON](#) (*PD*) e [BUEMI](#) (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT) - PSI*) la Commissione conviene di integrare l'ordine del giorno della prossima settimana con l'inserimento dei disegni di legge in materia di unioni civili (atti Senato 15, 197, 204, 239 e 314) e sul reato di tortura (atti Senato 362, 388 e 395).

*La seduta termina alle ore 12,30.*



## 1.3.2.1.2. 2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) - Seduta n. 17 (pom.) del 26/06/2013

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

### GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)

MERCOLEDÌ 26 GIUGNO 2013  
17<sup>a</sup> Seduta

*Presidenza del Presidente*  
**PALMA**  
*indi del Vice Presidente*  
**CASSON**

*Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Ferri e Berretta.*

*La seduta inizia alle ore 17,05.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

[\(Doc. LXXXVII, n. 1\)](#) *Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2012*

[\(Doc. LXXXVII-bis, n. 1\)](#) *Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, per l'anno 2013*

(Parere alla 14a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame congiunto con esiti distinti. Parere favorevole con osservazione sul Doc. LXXXVII, n. 1 e parere favorevole con osservazioni sul Doc. LXXXVII-bis, n. 1)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta di ieri.

Il sottosegretario BERRETTA fornisce alcuni chiarimenti a una serie di questioni che erano state sollevate in discussione generale.

In particolare, per quanto riguarda le osservazioni del senatore Casson circa l'opportunità di costruire una figura unitaria di procura europea, egli assicura che tale è l'intendimento del Governo italiano. Non ci si può nascondere tuttavia che si tratta di un obiettivo di non immediata realizzazione.

Relativamente alla questione dei riconoscimenti dei percorsi professionali, egli sottolinea come giustamente il senatore Caliendo abbia colto nella relazione una certa resistenza da parte del Governo italiano a proposte che non davano sufficienti garanzie sul piano del mantenimento dello *standard* delle prestazioni professionali anche in regime di piena libertà di stabilimento.

Tali difficoltà si possono però in gran parte ritenere superate alla luce dell'eccezione ottenuta dall'Italia per quanto riguarda le specificità riconosciute all'esercizio della professione notarile.

Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Falanga relativa al fatto che in sede di approvazione del regolamento che istituirà l'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari si debba aver cura di salvaguardare le tutele minime per il convenuto che l'ordinamento italiano riconosce anche in materia di procedimenti cautelari, il sottosegretario fa presente che il testo *in fieri* sembra tutelare i principi della valutazione del *fumus boni juris* e del *periculum in mora*. Il governo italiano è comunque molto attento all'esigenza che è stata sollevata nel corso del dibattito, e in particolare si sta adoperando per tutelare il principio del contraddittorio.

La relatrice, senatrice [CIRINNA' \(PD\)](#) dà lettura di due proposte di parere.

Dopo brevi osservazioni del senatore [BARANI \(GAL\)](#) la proposta di parere sul *Doc. LXXXVII*, n. 1, verificata la presenza del numero legale, è approvata.

Dopo brevi osservazioni del senatore [FALANGA \(PdL\)](#) la proposta di parere sul *Doc. LXXXVII-bis*, n. 1, verificata la presenza del numero legale è approvata.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il PRESIDENTE ricorda che è iscritto all'ordine del giorno l'esame congiunto dei disegni di legge n. 210, d'iniziativa del senatore Torrisi, e n. 383, d'iniziativa del senatore Barani, entrambi in materia di istituzione del garante dei detenuti, e che egli aveva designato in qualità di relatore il senatore Manconi. Quest'ultimo gli ha comunicato l'imminente assegnazione alla Commissione di un proprio disegno di legge, Atto Senato n. 668, sulla stessa materia, manifestando la propria disponibilità ad essere sostituito come relatore, e pregandolo di attendere l'assegnazione del predetto disegno di legge per poter procedere all'esame congiunto con gli altri due.

Il Presidente designa pertanto come relatrice la senatrice Ginetti.

#### *IN SEDE REFERENTE*

**(110) PALMA e CALIENDO. - Delega al Governo per la riforma del sistema sanzionatorio**  
(Rinvio del seguito dell'esame)

Il PRESIDENTE ricorda che il senatore Casson aveva svolto la relazione sul disegno di legge.

Il senatore **CASSON** (PD) fa presente che è ormai di imminente assegnazione il disegno di legge in materia di riforma della parte generale del codice penale, che potrebbe utilmente essere congiunto al disegno di legge in titolo.

Il presidente **PALMA** ritiene che non ci siano problemi ad accogliere la richiesta del senatore Casson, e a congiungere il nuovo disegno di legge quando sarà assegnato integrando la relazione.

Invita poi i senatori che intendano intervenire in discussione generale a prenotarsi presso la segreteria in modo da organizzare più razionalmente i lavori, e sottolinea l'importanza della discussione generale relativamente ad un provvedimento di sistema come quello in titolo.

Il seguito dell'esame è pertanto rinviato.

**(112) PALMA. - Disposizioni in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati e di trasferimento d'ufficio**  
(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana del 18 giugno scorso.

Il presidente **PALMA** ricorda che sul disegno di legge in titolo era stata svolta la relazione. Dichiara quindi aperta la discussione generale.

Il senatore **LUMIA** (PD) osserva che un sistema disciplinare efficiente rappresenta il necessario contrappeso dell'indipendenza dei magistrati.

Purtroppo un tema così centrale non ha avuto fino ad oggi una regolamentazione soddisfacente, in particolare a causa della scarsa tipizzazione degli illeciti disciplinari; questa situazione, accanto all'uso indebitamente disciplinare che si è fatto di istituti di diversa natura, come il trasferimento d'ufficio, ha condotto in passato da un lato a comportamenti che si sono a volte configurati come vere e proprie persecuzioni nei confronti di taluni magistrati e, dall'altro a fenomeni di protezione e favoritismo.

Il PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione generale e fissa il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 14 di giovedì 4 luglio.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**(19) GRASSO ed altri. - Disposizioni in materia di corruzione, voto di scambio, falso in bilancio e riciclaggio**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 5 giugno scorso.

Il presidente [PALMA](#) ricorda che sul disegno di legge è stata svolta la relazione.

Fermo restando che altri disegni di legge in fase di assegnazione o presentati di recente potranno essere congiunti con un'integrazione delle relazioni, egli ritiene comunque necessario aprire la discussione generale, con ciò ritenendo di rispondere anche alle infondate accuse che gli sono state rivolte questa mattina da un quotidiano di aver in qualunque modo ostacolato l'*iter* del disegno di legge in titolo.

Il senatore [CASSON](#) (PD) chiede di conoscere se vi siano sovrapposizioni del disegno di legge in titolo con testi in corso di esame alla Camera dei deputati.

Il presidente [PALMA](#) fa presente che l'unica disposizione del disegno di legge n. 19 che forma attualmente oggetto di esame, oltretutto in stato avanzato, da parte della Commissione giustizia della Camera, è quella relativa alla modifica della fattispecie incriminatrice di scambio elettorale politico-mafioso.

Si apre la discussione generale.

Il senatore [LUMIA](#) (PD) fa presente come il problema di una lotta efficiente alla corruzione rappresenti una priorità assoluta tanto sul piano delle risposte di lungo periodo all'arretratezza della società italiana, quanto, nell'immediato, sul piano del tentativo di uscire dalla crisi.

Le dimensioni del fenomeno in Italia appaiono drammatiche, soprattutto se considerate in termini diacronici, dal momento che nell'ultimo decennio l'Italia, nella classificazione della corruzione percepita stilata dall'Organizzazione *Transparency International*, è scesa dal ventisettesimo al settantaduesimo posto, collocandosi in una fascia dove appaiono prevalentemente Paesi molto arretrati.

Si tratta dunque di un problema enorme, che contribuisce anche psicologicamente a rendere l'uscita dalla crisi attuale perfino più difficile di quanto non sia stata, ad esempio, la ricostruzione postbellica, che, partendo da un quadro reale infinitamente più compromesso e disagiato di quello che si riscontra oggi in Italia, poteva contare però su energie non allontanate dalla cosa pubblica, come oggi avviene, dal disincanto e dalla sensazione che la classe politica sia solo un gruppo di potere autoreferenziale che si considera al di sopra della legge.

L'entità della corruzione è stimata dalla Corte dei conti di circa 60 miliardi l'anno, una somma gigantesca, che se recuperata consentirebbe all'Italia di risparmiarsi molti di quei dolorosi sacrifici che oggi vengono presentati come non rinviabili.

Gli effetti della corruzione appaiono devastanti sotto vari profili: il primo di questi è rappresentato dal danno incalcolabile che la corruzione infligge alla tenuta stessa della democrazia, dal momento che

laddove questo fenomeno è così vasto pone in dubbio la sussistenza stessa di uno stato di diritto e determina il formarsi di gruppi sostanzialmente privilegiati in quanto *legibus soluti*.

La corruzione poi distorce la libera concorrenza, aggrava i costi delle opere pubbliche, costituisce, specialmente laddove si qualifica come uno strumento di infiltrazione della criminalità organizzata, uno dei più formidabili disincentivi agli investimenti stranieri.

La legge contro la corruzione approvata nella scorsa legislatura, rappresenta -come puntualmente è stato segnalato in sede europea - uno strumento troppo debole e destinato a rimanere sostanzialmente inefficace.

Sarebbero invece necessari ben altri interventi in primo luogo per dare il segnale di un netto cambiamento di rotta della classe politica rispetto al passato.

Per dare sostanza alla lotta contro la corruzione bisogna dunque intervenire con efficace norme penali in materia di falsità di scritture contabili, reati fiscali, riciclaggio e autoriciclaggio, accogliendo anche le indicazioni provenienti dal gruppo di studio Greco: andrebbe in particolare adottata una regolamentazione finalmente efficiente del reato di concussione, evitando di utilizzare tale figura giuridica per garantire vaste aree di impunità a determinate categorie di corruttori; occorre poi reintrodurre un efficace quadro sanzionatorio dei falsi in bilancio, occorre soprattutto approvare finalmente quella disciplina del riciclaggio che nella scorsa legislatura si è tentato invano di introdurre in provvedimenti che, a vario titolo, recavano norme apprezzabili per la repressione della criminalità organizzata.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

**(15) LO GIUDICE ed altri. - Norme contro la discriminazione matrimoniale**

**(197) ALBERTI CASELLATI ed altri. - Modifiche al codice civile in materia di disciplina del patto di convivenza**

**(204) DE PETRIS ed altri. - Disposizioni in materia di egualianza nell'accesso al matrimonio da parte delle coppie formate da persone dello stesso sesso**

**(239) GIOVANARDI. - Introduzione nel codice civile del contratto di convivenza e solidarietà**

**(314) BARANI e MUSSOLINI. - Disciplina dei diritti e dei doveri di reciprocità dei conviventi**

**(393) ORELLANA ed altri. - Modifiche al codice civile in materia di egualianza nell'accesso al matrimonio in favore delle coppie formate da persone dello stesso sesso**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta pomeridiana del 18 giugno scorso.

Il presidente **PALMA** ricorda che era stata svolta la relazione sui disegni di legge in titolo.  
Dichiara quindi aperta la discussione generale.

Il senatore **LO GIUDICE (PD)** esprime vivo compiacimento per il fatto di intervenire in discussione generale proprio nel giorno in cui la Corte Suprema degli Stati Uniti ha pronunciato una sentenza storica, dichiarando l'incostituzionalità della recente legge con la quale si escludevano dalla tutela della

legge federale i matrimoni omosessuali celebrati nei dieci Stati che hanno finora riconosciuto tale istituto.

L'Europa del resto non è certo indietro agli Stati Uniti per quanto riguarda il riconoscimento del diritto dei cittadini a non essere discriminati a seconda delle proprie preferenze sessuali.

Ovviamente l'Europa non è uno stato federale, e tuttavia vi è una sufficiente base di testi normativi, si pensi in particolare al trattato costituzionale europeo oltre alle numerose direttive, nonché di interpretazioni giurisprudenziali, da poter dire che quello della parità di trattamento davanti alla legge, indipendentemente dall'orientamento sessuale, è un principio acquisito a livello continentale.

Molti Paesi aderenti all'unione, in realtà, hanno riconosciuto negli ultimi anni il matrimonio omosessuale, mentre altri hanno apprestato nuovi e specifici strumenti giuridici al fine di dare il riconoscimento alle coppie composte da persone dello stesso sesso.

Questo principio è stato in particolare riconosciuto anche in Italia con la sentenza della Corte Costituzionale n. 138 del 2010, che ha riconosciuto il diritto degli omosessuali ad una propria vita familiare, lasciando al legislatore, come è già stato ricordato dal relatore, la scelta di intervenire estendendo alle persone dello stesso sesso la tutela apprestata dall'articolo 29 della Costituzione alla famiglia quale società naturale fondata sul matrimonio, ovvero regolamentando le unioni omosessuali con un apposito istituto giuridico, in attuazione della promozione delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità umana prevista dall'articolo 2 della Carta costituzionale.

Questa duplicità di risposte corrisponde del resto a quella che è stata l'esperienza storica europea in questi anni dove, accanto a Paesi che hanno più rapidamente percorso la strada del matrimonio egualitario, ve ne sono stati altri - in particolare i Paesi scandinavi, la Germania e il Regno Unito - che hanno introdotto istituti specifici per la regolamentazione delle Coppie omosessuali.

Va detto però che proprio la previsione di una disciplina differenziata rispetto a quella derivante dal matrimonio ha determinato una serie di interventi delle Corti costituzionali nazionali o della Corte europea dei diritti umani che hanno indotto dapprima i paesi del nord, e fra poco anche il Regno Unito, mancando unicamente il voto della Camera dei Lords, ad estendere l'istituto matrimoniale alle persone dello stesso sesso.

Nell'osservare come proprio tale considerazione lo abbia indotto a presentare un disegno di legge che segue l'opzione del matrimonio egualitario, osserva però come sia improprio considerare i disegni di legge in titolo come espressione delle due diverse opzioni offerte dalla Corte costituzionale al legislatore.

Infatti, se è vero che i disegni di legge nn. 15, 204 e 393 rispondono ad una di tali alternative, e cioè all'estensione del matrimonio alle persone dello stesso sesso, non è parimenti vero che i disegni di legge nn. 197, 239 e 314 si muovano nel solco della seconda alternativa proposta dal giudice delle leggi, dal momento che essi non introducono un nuovo istituto giuridico destinato a regolamentare le relazioni fra persone dello stesso sesso, ma rispondono ad un'altra esigenza, certamente anch'essa estremamente meritevole di tutela da parte del legislatore, che è quella di dare un riconoscimento giuridico alle coppie conviventi - eterosessuali o omosessuali che siano - che per qualunque motivo decidano di non unirsi in matrimonio.

Fu proprio la mancanza della consapevolezza di quanto fossero diversi i beni giuridici tutelati, che determinò nel corso della XV legislatura - quando proprio questa Commissione esaminò l'introduzione nel nostro ordinamento dei patti di solidarietà ovvero dei cosiddetti "DICO" - il fallimento di quel tentativo.

A suo parere quindi i due gruppi di disegni di legge dovrebbero avere un percorso separato.

Per quanto riguarda i secondi, poi, egli osserva come essi persegua l'obiettivo di tutelare i diritti delle persone conviventi secondo due strade molto diverse.

I disegni di legge nn 197 e 239, infatti, intendono istituire una sorta di patto o contratto tra le persone conviventi, al quale sono collegate determinate conseguenze; il disegno di legge n. 314 del senatore Barani, invece - a suo parere più correttamente, proprio perché lo scopo dell'intervento legislativo

proposto è quello di regolamentare e tutelare diritti e doveri che discendono da una convivenza non sancita dal matrimonio - fa discendere tali conseguenze direttamente dalla circostanza di fatto della convivenza.

Rispondendo ad una richiesta di precisazioni da parte del relatore Falanga, poi, il senatore Lo Giudice precisa che nel disegno di legge da lui presentato non si detta una disciplina specifica per l'adozione da parte delle coppie conviventi in quanto si è scelto di sostituire semplicemente la nozione di coniugi a quella di marito e moglie dovunque ricorra nella legislazione, una scelta che di per sé determinerebbe l'estensione dell'adozione anche alle coppie coniugate omosessuali.

In ogni caso egli osserva che, indipendentemente da come si sceglierà di regolamentare la materia delle adozioni, è comunque importante che, con l'introduzione nel nostro ordinamento del matrimonio egualitario, venga stabilita una condizione di genitorialità di entrambi i coniugi nei confronti del figlio di uno di questi, soprattutto a tutela dei diritti del bambino, in caso ad esempio di morte del genitore naturale.

Il senatore [AIROLA](#) (M5S) deplora il fatto che sia stato consentito al senatore Lo Giudice di superare, sia pure di poco, il termine di venti minuti previsto per l'intervento in discussione generale e che gli si sia concesso di fatto di interloquire con il relatore.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

**(580) *FALANGA ed altri. - Disposizioni per la razionalizzazione delle competenze in materia di demolizione di manufatti abusivi***

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta pomeridiana del 18 giugno scorso.

Il PRESIDENTE ricorda che nella seduta precedente aveva avuto inizio la discussione generale.

Il senatore [FALANGA](#) (PdL) si rammarica del fatto che il senatore Casson abbia dovuto abbandonare la seduta.

Infatti dopo l'inizio della discussione generale, i senatori Lumia e Casson hanno rilasciato ad un importante organo di stampa interviste in cui si dichiaravano contrari al disegno di legge in titolo, nel caso del senatore Lumia con argomentazioni di merito, da lui stesso certamente non condivise ma indubbiamente suscettibili di un confronto, da parte del senatore Casson con un'affermazione apodittica ed ingiustificata - specialmente perché proveniente da un giurista del suo valore - circa una presunta incostituzionalità del disegno di legge.

In realtà la modifica introdotta con decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 - limitatamente ai casi in cui interviene sentenza di condanna penale - al sistema previsto dalla legge n. 47 del 1985 per le demolizioni, fu determinato dal timore che un'eccessiva "vicinanza" del sindaco al territorio potesse costituire una remora per l'esecuzione delle demolizioni.

Ciò però non ha modificato la natura giuridica della demolizione dell'opera abusiva, che deve essere qualificata come un intervento amministrativo diretto al ripristino della situazione precedente

all'abuso.

Del resto tale qualificazione giuridica è conforme all'insegnamento della Corte di cassazione, che ha negato che la sospensione della pena potesse determinare anche la sospensione della demolizione del manufatto abusivo, non essendo quest'ultima una pena accessoria ma, come si è detto, un atto di natura prettamente amministrativa.

Il sistema introdotto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380 ha immediatamente mostrato la contraddizione determinata dall'adozione di quello che è un atto amministrativo da parte del magistrato e in sede di esecuzione del giudicato penale, allorquando è stato applicato ad una situazione di abusivismo generalizzato come quella che si verifica in Campania; ciò in quanto i tempi stessi dei processi e il fatto che le esecuzioni avvengano secondo un criterio meramente cronologico hanno determinato una generale sensazione di arbitrietà.

Oltretutto va considerato che in molti casi il condannato in sede penale non è il proprietario dell'immobile da abbattere, che è stato nel frattempo acquistato da un terzo, spesso in buona fede, che dunque non è in grado di far valere le proprie ragioni.

Il disegno di legge in titolo, che non a caso è stato assegnato solo alla Commissione giustizia e non alle Commissioni riunite giustizia e ambiente non rappresenta in alcun modo, come pure è stato scritto, una sorta di condono mascherato. Semplicemente, nella consapevolezza anche dell'impossibilità per un sistema giustizia in sofferenza come il nostro di accollarsi anche funzioni improprie, il provvedimento propone di ricondurre all'autorità amministrativa la responsabilità della demolizione, trasferendola però dal sindaco al prefetto, che mentre, non ha gli stessi problemi di rapporto con il territorio, al tempo stesso quale responsabile dell'ordine pubblico, può valutare adeguatamente tutti gli interessi in gioco.

Il senatore Falanga osserva poi come alcuni colleghi campani del Partito Democratico abbiano avanzato proposte alternative che mettono in campo, quelle si, la possibilità di avviare un vero e proprio condono edilizio limitato alle zone di maggior tensione abitativa.

Se tali iniziative non hanno un mero valore elettorale, egli ritiene che se ne possa e se ne debba discutere seriamente, dal momento che, ferma restando la condanna nei confronti dell'abusivismo edilizio, è a suo parere auspicabile che si affronti con pragmatismo e comprensione una situazione gravissima come quella della Campania. In ogni caso resta fermo che il condono non è né il contenuto né lo scopo del disegno di legge in titolo.

Il seguito dell'esame è quindi rinvia.

#### *SULLE DICHIARAZIONI DEL SOTTOSEGRETARIO BERRETTA IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 114*

Il senatore [GIARRUSSO](#) (M5S) chiede di intervenire per fatto personale in quanto ieri il sottosegretario Berretta ha contestato le sue affermazioni in ordine al fatto che la gestione commissariale delle carceri abbia determinato deroghe alla normativa sugli appalti.

In realtà, verificando le norme che disciplinano tale gestione commissariale, egli ha avuto ampia conferma della possibilità di tali deroghe, che dovunque siano consentite determinano corruzione e tangenti.

Egli chiede quindi al sottosegretario Berretta di dimostrare che nessuno degli interventi edilizi o di manutenzione svolto sotto la gestione commissariale sia stato effettuato in deroga alla normativa sugli appalti.

Il presidente [PALMA](#) fa presente al senatore Giarrusso che quanto da lui chiesto al Governo dovrebbe essere più correttamente oggetto di sindacato ispettivo.

Egli peraltro osserva che se il senatore Giarrusso non è d'accordo con le norme che disciplinano l'attività del commissario, può presentare puntuale proposte di modifiche in sede di emendamenti al disegno di legge n. 114,

#### *SCONVOCAZIONE DELLA SEDUTA DI DOMANI*

Il presidente [PALMA](#) avverte che la seduta di domani, già convocata alle ore 14, non avrà più luogo.

Prende atto la Commissione.

*La seduta termina alle ore 18,55.*

#### **PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOC. LXXXVII, N. 1**

La Commissione, esaminato il documento in titolo, esprime per quanto di propria competenza, parere favorevole con la seguente osservazione:  
relativamente al paragrafo 1.2.2 della parte II, in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali, si raccomanda al Governo un'accurata riflessione sui percorsi formativi previsti in ciascun paese aderente all'Unione per ogni singola professione, alla luce dell'elevato numero di casi di esercizio abusivo delle professioni che si riscontra oggi in Italia.

#### **PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOC. LXXXVII-bis, n. 1**

La Commissione, esaminato il documento in titolo, esprime per quanto di propria competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:  
relativamente al paragrafo 3.2.1, sempre della parte II, si invita il Governo ad assicurare che il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio - attualmente all'esame come proposta - che

istituisce un'ordinanza europea di sequestro conservativo sui conti bancari in materia di procedure di insolvenza transfrontaliere, rispetti i requisiti minimi di tutela del convenuto che la tradizione giuridica italiana prevede anche per i procedimenti cautelari, quali la valutazione della sussistenza del *fumus boni juris* del creditore e del *periculum in mora*;  
relativamente infine al paragrafo 7.3.2, sempre della parte II, si segnala la necessità di uniformare, sia sotto il profilo dei divieti che sotto quello delle relative sanzioni, la disciplina europea in materia di repressione del *doping* nello sport professionistico, dilettantistico e amatoriale.

## 1.3.2.1.3. 2<sup>a</sup> Commissione permanente (Giustizia) - Seduta n. 19 (pom.) del 03/07/2013

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

**GIUSTIZIA (2<sup>a</sup>)**

MERCOLEDÌ 3 LUGLIO 2013  
**19<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*

**PALMA**

*indì del Vice Presidente*

**CASSON**

*indì del Vice Presidente*

**BUCCARELLA**

*Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Berretta.*

*La seduta inizia alle ore 15,10.*

*IN SEDE REFERENTE*

**(15) LO GIUDICE ed altri. - Norme contro la discriminazione matrimoniale**

**(204) DE PETRIS ed altri. - Disposizioni in materia di egualanza nell'accesso al matrimonio da parte delle coppie formate da persone dello stesso sesso**

**(393) ORELLANA ed altri. - Modifiche al codice civile in materia di egualanza nell'accesso al matrimonio in favore delle coppie formate da persone dello stesso sesso**

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente **CASSON** ricorda che nella seduta precedente era proseguita la discussione generale.

Il senatore **ORELLANA (M5S)** si sofferma in particolare sul disegno di legge n. 393 da lui

presentato insieme ad altri senatori del suo Gruppo che, ricorda, recepisce una proposta a suo tempo svolta dalla cosiddetta Rete Lenford, un'organizzazione forense a tutela dei diritti delle persone omosessuali, bisessuali e transessuali.

Tale proposta normativa trae origine, prima ancora che dalle affermazioni delle convenzioni dei trattati internazionali e delle pronunce giurisprudenziali contro le discriminazioni di genere, dal fatto stesso della profonda evoluzione del costume sociale che - soprattutto dopo la derubricazione operata dall'Organizzazione mondiale della sanità nel 1990 dell'omosessualità dall'elenco delle malattie mentali - in tutti i paesi avanzati, ed anche nel nostro, ha determinato una crescente accettazione sociale delle relazioni omosessuali, ciò che dovrebbe indurre l'opinione pubblica anche in Italia, come è già avvenuto in molti Stati europei e non, ad accettare senza difficoltà l'estensione alle coppie omosessuali dell'istituto del matrimonio e la formalizzazione dei rapporti stabili di coppia.

L'oratore, dopo essersi soffermato sulle sentenze della Corte costituzionale n. 138 del 2010 e della Corte di cassazione n. 4184 del 2012 - dalle quali appare sempre più evidente come la mancanza nel nostro ordinamento di qualsiasi forma di riconoscimento del diritto alla vita familiare degli omosessuali rappresenti di fatto una violazione dell'articolo 3 della Costituzione - osserva come a tale estensione non possa certo essere opposta acriticamente una sorta di immutabilità dell'istituto matrimoniale, che non solo in tempi, paesi e culture diversi ha conosciuto forme assai differenziate, ma che qui in Italia nel giro di pochi decenni ha conosciuto trasformazioni radicali, a partire in particolare dall'introduzione del divorzio, culminate poi con la riforma del diritto di famiglia del 1975, che ha riconosciuto la completa parità tra marito e moglie. Il disegno di legge da lui presentato ha una struttura molto semplice in quanto, mentre introduce nel codice civile la nozione di "matrimonio egualitario", specificando che il matrimonio può essere contratto tra persone di sesso diverso o dello stesso sesso con i medesimi requisiti ed effetti, sostituisce ovunque ricorra nella legge dello Stato l'espressione "marito e moglie" con l'altra "coniugi".

Tale sostituzione, in particolare, opera anche negli articoli 294 e 299 del codice civile, aprendo così la strada anche all'adozione da parte delle coppie omosessuali.

L'oratore richiama infine l'attenzione sull'articolo 3, che introduce nel codice civile l'articolo 249-bis recante la disciplina della filiazione tra persone dello stesso sesso coniugate, stabilendo che il coniuge dello stesso sesso sia considerato genitore del figlio dell'altro coniuge fin dal momento del concepimento, quando questo avvenga in costanza di matrimonio, anche quando il concepimento viene mediante il ricorso a tecniche di riproduzione medicalmente assistita, inclusa la maternità surrogata.

Come è evidente a tale disposizione si accompagnano corrispondenti modifiche della legge 19 febbraio 2004, n. 40.

Il senatore [AIROLA](#) (M5S) interviene per richiamare l'attenzione della Commissione sulle questioni illustrate dal senatore Orellana in materia di adozione e filiazione, osservando come a parere della sua parte questi sono aspetti essenziali della materia in esame, per cui sarebbe del tutto inaccettabile l'approvazione di un testo che, al fine di risultare più accettabile agli occhi di alcune componenti della società italiana, evitasse di disciplinare tali questioni.

Si tratta infatti di assicurare un adeguato riconoscimento giuridico ai minori che già oggi crescono in famiglie con genitori dello stesso sesso, ma ai quali non viene riconosciuto alcun legame affettivo e familiare con uno di essi.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*SULL'ESAME DEI DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI MATRIMONIO TRA PERSONE DELLO STESSO SESSO E DEI DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI DISCIPLINA DELLE COPPIE DI FATTO*

Il senatore [FALANGA](#) (*PdL*) fa presente che è stato assegnato alla Commissione il disegno di legge n. 14, a firma del senatore Manconi e di altri senatori, recante disciplina delle unioni civili.

Egli pertanto ritiene che, anche ai fini di una maggior completezza della discussione generale, questa non debba proseguire fino a che i relatori, e cioè egli stesso e la senatrice Cirinnà, non abbiano proceduto ad integrare la relazione anche su questo disegno di legge per poterlo congiungere agli altri.

Il presidente [CASSON](#), nel condividere l'osservazione del senatore Falanga, ricorda peraltro che l'esame dei disegni di legge in materia di matrimonio egualitario e di quelli di disciplina delle convivenze è stato disgiunto nella seduta di ieri, e che tutti gli interventi svolti finora in discussione generale afferiscono ai disegni di legge in materia di matrimonio. Pertanto, la discussione generale dei disegni di legge in materia di convivenze non risulta ancora iniziata, e non vi saranno pertanto problemi a soddisfare l'esigenza prospettata dal senatore Falanga.

Dopo richieste di chiarimenti dei senatori [BARANI](#) (*GAL*) e [CALIENDO](#) (*PdL*), e dopo un intervento del senatore [LUMIA](#) (*PD*) che ribadisce l'opportunità della scelta adottata nella seduta di ieri di disgiungere il seguito dell'esame delle due questioni, il senatore [LO GIUDICE](#) (*PD*) osserva che il disegno di legge n. 14 del senatore Manconi - che si riallaccia a quelle che furono le conclusioni, per i tempi, più avanzate del dibattito sulle unioni civili svoltosi proprio in questa Commissione ormai 8 anni fa - presenta profili problematici per quanto riguarda la scelta della sua congiunzione all'uno o all'altro gruppo, problemi che peraltro egli ritiene saranno sicuramente risolti dai relatori.

*IN SEDE REFERENTE*

[\(210\) TORRISI](#). - *Istituzione del Garante, regionale, provinciale e comunale, dei diritti fondamentali dei detenuti e del loro reinserimento sociale*

[\(383\) BARANI](#). - *Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e delle persone private della libertà personale, nonché modifiche agli articoli 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti*

[\(668\) MANCONI ed altri](#). - *Istituzione del Garante dei diritti delle persone private della libertà personale*

(Esame congiunto e rinvio)

Riferisce la relatrice [GINETTI](#) (*PD*).

I tre disegni di legge muovono dalla premessa che la figura del Garante dei detenuti contribuisce a

dare effettiva attuazione all'articolo 27 della Costituzione secondo cui "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato", anche in relazione alla certificata situazione di sovraffollamento negli istituti penitenziari italiani come risultanti dai dati forniti dal Ministero della giustizia nonché dalle denunce per trattamenti contrari alla tutela dei diritti umani come rilevato da numerose sentenze della Corte di Strasburgo in violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, quale la recente sentenza "Torregiani" alla quale l'Italia dovrà dare esecuzione entro il 2014.

Pertanto il Garante dei detenuti viene configurato dai disegni di legge come organo di garanzia, autorità autonoma e indipendente, con funzioni di tutela delle persone private o limitate della libertà personale, figura di mediazione assimilabile alla figura del difensore civico o *ombudsman*. In Europa tale organo, pur con peculiarità differenti, comunque quale organo, indipendente, terzo ed esterno all'amministrazione penitenziaria e complementare rispetto ad una magistratura di sorveglianza, si rinvie negli ordinamenti di Austria, Ungheria, Danimarca, Finlandia, Norvegia, ma anche in Spagna e Portogallo.

In Italia con provvedimenti normativi di competenza locale risultano istituiti ad oggi dodici garanti di livello regionale, otto di livello provinciale e venticinque di livello comunale.

I disegni di legge propongono di introdurre nel nostro ordinamento figure imparziali e non giurisdizionali di tutela dei diritti dei detenuti, complementari rispetto alle competenze attribuite dall'ordinamento penitenziario, legge n. 354 del 1975, alla magistratura di sorveglianza, inserendosi comunque nella disciplina di cui all'articolo 35, diritto di reclamo, all'articolo 67, visite agli istituti, e all'articolo 69, funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza

Il disegno di legge n. 210 si compone di un unico articolo il quale dispone che Regioni, Province e Comuni nei quali ricadono strutture carcerarie sono autorizzati ad istituire con provvedimento di propria competenza, la figura del Garante dei diritti dei detenuti al quale è previsto si applichino le disposizioni di cui all'articolo 67 della legge n. 354 del 1975 che disciplina l'accesso negli istituti penitenziari.

Il disegno di legge n. 383 si compone di 12 articoli, mentre il disegno di legge n. 668 si compone di 17 articoli e si propongono di istituire una figura di livello nazionale, indipendente, terza, dotata di professionalità e competenza e dotato di forti poteri ispettivi e propositivi, che svolga una funzione di mediazione nella risoluzione di eventuali conflitti tra detenuto e amministrazione penitenziaria a tutela della dignità e dei diritti delle persone in stato limitativo o privativo della libertà personale. L'obiettivo è di offrire uno strumento giuridicamente obbligatorio che possa far emergere con procedure individuate, eventuali situazioni di tensione, su istanza di parte o ex officio, emettendo decisioni e raccomandazioni indirizzate alle autorità coinvolte, quando dalle indagini svolte si raggiunga la prova dell'illecito amministrativo o disciplinare, anche con relazioni e denunce al Parlamento. Maggior trasparenza anche avvalendosi dei mezzi di comunicazione di massa per informare del proprio operato o per rendere pubbliche denunce e violazioni al fine di promuovere il rispetto dei diritti umani.

La relatrice illustra quindi l'articolato delle tre proposte, soffermandosi in particolare sulla previsione ex articolo 12, del disegno di legge n. 383 che amplia i poteri e compiti del magistrato di sorveglianza per garantire il pieno rispetto dei diritti dei detenuti e l'ottemperanza da parte dell'Amministrazione penitenziaria delle ordinanze del magistrato stesso. In particolare sono ampliate le materie oggetto di reclamo oltre quelle già previste dall'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario circa le attribuzioni in materia di lavoro e di procedimento disciplinare, e in particolare è ammesso reclamo contro qualsiasi provvedimento, adottato o omesso che riguardi la preclusione ad uno spazio trattamentale, la determinazione o il mantenimento di una situazione del reclamante che determini la violazione di un diritto di reclamo di cui all'articolo 69, comma 6, dell'ordinamento penitenziario rispetto alla tipologia degli atti e al contenuto dei provvedimenti emessi, andando a sanare il vuoto normativo denunciato più volte dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 26 del febbraio 1999, con cui dichiarava l'illegittimità costituzionale degli articoli 35 e 69 della legge n. 354 del 1975 nella parte in cui non prevedevano una tutela giurisdizionale nei confronti di qualsiasi atto dell'amministrazione

penitenziaria lesivo dei diritti di coloro che sono sottoposti a misure restrittive della libertà personale.

Nella previsione del disegno di legge n. 383 il magistrato indica con ordinanza alla direzione dell'istituto o ad altro organo dell'amministrazione penitenziaria la condotta o la decisione da assumere e il magistrato di sorveglianza ai sensi degli articoli 666, procedimento di esecuzione, e 678, procedimento di sorveglianza, del codice di procedura penale può anche disporre condizionamenti e addebiti delle situazioni oggetto del reclamo. Contro l'ordinanza del magistrato di sorveglianza è ammesso ricorso per Cassazione anche da parte dell'istituto interessato, tenuto a conformarsi alla decisione del magistrato di sorveglianza.

Appare pertanto di particolare rilievo giuridico tale previsione per l'ampliamento e il rafforzamento dei poteri giurisdizionali attribuiti al magistrato di sorveglianza che traducono in disposti normativi, dichiarazioni e statuzioni della Corte costituzionali di cui nella sentenza n. 266 del 2009 e nella recente sentenza n. 135 del 2013.

In riferimento a tale ultima sentenza, si ricorda che il magistrato di sorveglianza di Roma aveva promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del «Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della giustizia», al fine di sentir dichiarare che - ai sensi degli articoli 2, 3, 24, 110 e 113 della Costituzione - non spetta al Ministro della giustizia e ad alcun organo di Governo disporre che non venga data esecuzione ad un provvedimento del magistrato di sorveglianza, assunto a norma degli articoli 14-ter, 35 e 69 della legge 26 luglio 1975, n. 35, dove l'articolo 35 dell'ordinamento penitenziario disciplina in generale il diritto dei detenuti e degli internati di proporre reclamo ad una serie di autorità, tra cui il magistrato di sorveglianza (n. 2); l'articolo 69, comma 6, dell'ordinamento penitenziario, stabilisce che sui reclami il suddetto magistrato "decide con ordinanza impugnabile soltanto per cassazione, secondo la procedura di cui all'articolo 14-ter"; quest'ultima disposizione (comma 3) prescrive che il procedimento si svolga con la partecipazione del difensore e del pubblico ministero, mentre l'interessato e l'amministrazione penitenziaria possono presentare memorie.

La Corte ribadisce in tale sentenza come si fosse già ripetutamente pronunciata sulla necessità, costituzionalmente garantita, che vi sia una tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'Amministrazione penitenziaria ritenuti lesivi dei diritti dei detenuti. Quando il reclamo diretto al magistrato di sorveglianza riguarda la pretesa lesione di un diritto, e non si risolve in una semplice doglianza su aspetti generali o particolari dell'organizzazione e del funzionamento dell'istituto penitenziario, il procedimento che si instaura davanti al suddetto magistrato assume natura giurisdizionale, giacché «non v'è posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale, senza che vi sia un giudice davanti al quale essa possa essere fatta valere» (sentenza n. 212 del 1997).

Se il procedimento e la conseguente decisione del magistrato di sorveglianza si configurano come esercizio della funzione giurisdizionale, in quanto destinati ad assicurare la tutela di diritti, si impone la conclusione che quest'ultima sia effettiva e non condizionata a valutazioni discrezionali di alcuna autorità. In tal senso si è espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha censurato la prassi italiana di non rendere «effettivo nella pratica» il reclamo rivolto al magistrato di sorveglianza, ai sensi degli articoli 35 e 69 dell'ordinamento penitenziario (sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani v. Italia). Del resto, anche il Governo italiano ha sostenuto, davanti alla Corte di Strasburgo, che «il procedimento davanti al magistrato di sorveglianza costituisce un rimedio pienamente giudiziario, all'esito del quale l'autorità adita può prescrivere all'amministrazione penitenziaria misure obbligatorie volte a migliorare le condizioni detentive della persona interessata» (punto 41 della sentenza sopra citata).

Alla luce delle norme e della giurisprudenza prima ricordate, si deve trarre la conclusione generale che le decisioni del magistrato di sorveglianza, rese su reclami proposti da detenuti a tutela di propri diritti e secondo la procedura contenziosa di cui all'articolo 14-ter dell'ordinamento penitenziario, devono ricevere concreta applicazione e non possono essere private di effetti pratici da provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria o di altre autorità.

Il seguito dell'esame congiunto è rinviato.

**(580) FALANGA ed altri. - Disposizioni per la razionalizzazione delle competenze in materia di demolizione di manufatti abusivi**

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

La senatrice **CIRINNA** (PD) manifesta la sua assoluta contrarietà al disegno di legge n. 580 che, sottraendo alla magistratura la competenza su demolizioni il cui titolo esecutivo è il giudicato penale, rappresenta un oggettivo indebolimento all'attività di contrasto all'abusivismo edilizio.

Nel ricordare l'esperienza del Comune di Roma, che di fronte alla difficoltà di trovare perfino ditte disponibili a procedere agli abbattimenti si rivolse al Genio militare per la demolizione di una serie di fabbricati abusivi nella zona della Storta, ella sottolinea come la lotta all'abusivismo edilizio risponda alla tutela di due valori primari quali il rispetto della legalità e la salvaguardia del territorio e del paesaggio per le generazioni future.

L'oratrice rileva che l'attribuzione al prefetto di una discrezionalità nell'esecuzione degli abbattimenti guidata dal criterio dell'ordine pubblico rischia di fatto di paralizzare le demolizioni di manufatti abusivi, in quanto i trasgressori colpiti dalle demolizioni saranno interessati a creare tensioni che giustifichino una sospensione delle demolizioni proprio a tutela dell'ordine pubblico.

Certamente è indubbio che - in considerazione della vastità stessa dell'opera di ripristino della situazione *quo ante* che si deve realizzare in Campania, dove esistono già 70 mila ordini di abbattimento ed altri 200 mila casi *sub iudice* - la situazione imponga equilibrio e ponderazione, e pertanto ella ritiene che potranno essere valutati positivamente quegli emendamenti, come quello preannunciato dalla senatrice Capacchione, diretti a stabilire un ordine di priorità nelle demolizioni che metta al primo posto quelle necessarie per la tutela dell'incolumità pubblica e per la tutela dell'ambiente e via via posponga quelle che hanno carattere di minore gravità - si pensi al fatto che in molte case coloniche la stanza da bagno, che prima non esisteva, è realizzata abusivamente.

Il senatore **LO GIUDICE** (PD) osserva come il tema in esame ponga il legislatore di fronte a scelte estremamente delicate.

Si tratta, a ben vedere, di un conflitto tra l'esigenza di salvaguardare la legalità e la tutela di beni collettivi, contrapposta a quella di non determinare gravi disagi e perdite economiche per migliaia di famiglie, per alcuni versi non dissimile da quella che si è verificata nelle scorse settimane a Taranto dove l'esigenza di tutelare la salute pubblica e di sanzionare la violazione di tutte le regole da parte dell'azienda si è trovata in conflitto con il diritto al lavoro e la necessità di salvaguardare l'economia della città.

Egli ritiene che, per quanto difficile da percorrere, la strada maestra sia comunque quella di tutelare il rispetto della legge, anche per evitare, come è successo da ultimo anche con i condoni fiscali, che i comportamenti devianti appaiano all'opinione pubblica come premianti.

Indubbiamente però è anche vero che se si vuole rafforzare il rispetto per la legge, occorre che essa si applichi con lo stesso rigore a tutti i cittadini, in particolare a quelli più ricchi e potenti, ed è per

questo che appare ragionevole la proposta di introdurre criteri nella priorità degli abbattimenti che garantiscano che coloro che hanno compiuto trasgressioni di minore gravità, di minore valore economico e dettate da uno stato di reale necessità, vengano sanzionati solo dopo che lo siano stati gli illeciti più gravi o maggiormente speculativi.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 16,30.*

---

Il presente fascicolo raccoglie i testi di tutti gli atti parlamentari relativi all'iter in Senato di un disegno di legge. Esso e' ottenuto automaticamente a partire dai contenuti pubblicati dai competenti uffici sulla banca dati Progetti di legge sul sito Internet del Senato (<http://www.senato.it>) e contiene le sole informazioni disponibili alla data di composizione riportata in copertina. In particolare, sono contenute nel fascicolo informazioni riepilogative sull'iter del ddl, i testi stampati del progetto di legge (testo iniziale, eventuale relazione o testo-A, testo approvato), e i resoconti sommari di Commissione e stenografici di Assemblea in cui il disegno di legge e' stato trattato, sia nelle sedi di discussione di merito sia in eventuali dibattiti connessi (ad esempio sul calendario dei lavori). Tali resoconti sono riportati in forma integrale, e possono quindi comprendere contenuti ulteriori rispetto all'iter del disegno di legge.