



Audizione sul disegno di legge C. 2355, recante **"Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario"**.

Commissione Affari Costituzionali 22.04.2025

La CGIL manifesta la sua più ferma e convinta opposizione al decreto-legge "sicurezza" n. 48/2025, contestandone radicalmente sia le pretestuose motivazioni emergenziali che ne costituiscono il fondamento metodologico, sia il contenuto che, in larga misura, si pone in aperto contrasto con i principi sanciti dalla nostra Costituzione.

Lo schema operativo è ormai noto. La maggioranza governativa, attraverso una quotidiana esasperazione e distorsione di fatti di cronaca, contribuisce ad accrescere nella popolazione una sensazione di insicurezza, disgregando il tessuto sociale, isolandone le diverse componenti e ostacolando ogni forma di partecipazione politica attiva. Si delinea così uno stato di emergenza perenne, costruito mediante un utilizzo strumentale dei concetti di legalità e sicurezza, in cui l'azione del Governo si traduce in un'ingerenza sui diritti civili, in una militarizzazione dei rapporti sociali, in una dichiarazione di ostilità verso le fasce più vulnerabili: i poveri, gli stranieri, gli emarginati e, soprattutto, i lavoratori che si mobilitano per la difesa e la conquista dei propri diritti.

L'obiettivo primario sembra essere quello di relegare in secondo piano, agli occhi dell'elettorato, il contenuto intrinsecamente negativo del decreto-legge, limitandone la percezione pubblica a un generico effetto "antibuonista" e punitivo. La reale intenzione sottesa pare invece la creazione di un clima di conflitto permanente nei confronti della parte più indigente e marginale della popolazione, sostanzialmente equiparata a una manifestazione di criminalità. Mentre si assiste a una criminalizzazione della povertà, il Governo omette qualsiasi intervento volto a fornire opportunità di lavoro a chi ne è privo, a tutelare e sostenere i più fragili, a promuovere l'emancipazione di coloro che partono da condizioni di svantaggio. Per questa compagine governativa, gli ultimi devono essere relegati a una condizione sempre più marginale, fino alla loro cancellazione, incarcerazione, annientamento, un processo accompagnato da una veemente campagna denigratoria nei confronti delle categorie più vulnerabili.

La narrazione dominante si concentra, in sintesi, sull'introduzione di nuove figure di reato e su indiscriminati inasprimenti delle pene, generando una disomogenea ipertrofia del diritto penale. Ciò avviene nella piena consapevolezza di chi governa che la norma penale ha la funzione di sanzionare un fatto già compiuto e non di prevenire o risolvere le problematiche

sociali, per le quali si renderebbero invece necessari provvedimenti strutturali in ambito civile e giuslavoristico.

In questo modo, privando il Parlamento della discussione su un disegno di legge dal contenuto sostanzialmente analogo, il Governo si presenta all'opinione pubblica come l'unico depositario della sovranità, l'unico soggetto politico capace di un intervento percepito come rapido ed efficace, ma che in realtà si rivela inadeguato allo scopo dichiarato e piuttosto orientato a comprimere le libertà democratiche e i pochi diritti rimasti ai soggetti più deboli.

A un Parlamento esautorato dall'Esecutivo nelle sue prerogative, anzi, ostacolato nell'esercizio del proprio ruolo costituzionale, non resterà che l'esercizio formale di un dibattito frettoloso e contingentato, destinato a risolversi in una mera ratifica della volontà governativa e non in una libera espressione di determinazione politica.

Questa decretazione d'urgenza rappresenta una distorsione sostanziale e procedurale, in totale antitesi con i principi di uno stato di diritto che non può tollerare la produzione di norme prevalentemente ideologiche, concepite per il consenso della maggioranza politica e a detrimento dei diritti della collettività.

L'eccedenza di una prospettiva politica puramente ideologica rispetto a quella giuridica è evidente nella sostanziale sovrapposibilità di questo decreto-legge con il disegno di legge n. 1660, criticato nel merito dalla totalità dei giuristi e delle associazioni che operano quotidianamente nei settori interessati dalle norme, senza che ciò abbia comportato alcuna modifica di indirizzo o di contenuto da parte dell'esecutivo.

Docenti universitari e giuristi auditi durante i lavori preparatori al Ddl 1660 hanno concordemente rilevato norme di dubbia costituzionalità, presunte novità normative che in realtà erano già contemplate dalla legislazione ordinaria, e gravi antinomie diffuse nell'intero e disorganico testo di legge. Tuttavia, il Governo, nella redazione del DL, ha ignorato tali osservazioni, introducendo modifiche minime che non alterano la sostanza della legge.

Del resto, si ribadisce, l'effettiva qualità del testo e, soprattutto, la sua capacità di risolvere i presunti problemi che ne costituirebbero il presupposto, non sembrano rilevanti per il Governo, che ritiene sufficiente l'effetto mediatico e l'impressione di efficacia funzionali al consenso elettorale.

Come Organizzazione sindacale, la nostra priorità è la difesa dei diritti dei lavoratori. Pertanto, esprimiamo una ferma condanna verso quelle disposizioni che puniscono indiscriminatamente chi intende lottare per far sentire la propria voce. In conseguenza di questo decreto, i lavoratori che organizzano una protesta potranno incorrere nella commissione di un reato. Noi, al contrario, riteniamo che chi si batte per la difesa del lavoro, del salario e dei propri diritti debba essere sostenuto e ascoltato, e non criminalizzato, come invece fa questo Governo, accanendosi ancora una volta contro i più fragili e tutelando unicamente, e costantemente, i più forti.

Ci troviamo di fronte a un Governo che si dimostra debole con i poteri forti che delinquono, evadono le tasse e mancano di rispetto verso la pubblica amministrazione, e al contempo inflessibile nel colpire e punire i deboli,

trasformando in reato condotte che rientrano nella sfera della libertà di espressione.

Non è così che si costruisce la sicurezza. Sicurezza significa garantire un lavoro dignitoso e adeguatamente retribuito. Sicurezza implica investire nelle periferie, nella sanità, nel trasporto pubblico e sostenibile. Sicurezza consiste nell'allocare risorse pubbliche laddove si manifestano povertà educative. Sicurezza è investire in cultura, servizi e occupazione nelle aree caratterizzate da povertà e marginalità sociale.

Se il Governo realmente ambisce alla sicurezza, queste sarebbero le azioni da intraprendere. Invece, si limita a criminalizzare i poveri, i deboli e coloro che manifestano per esprimere le proprie istanze. La voce dei giovani che si mobilitano per chiedere pace, giustizia climatica e transizione ecologica non va repressa, ma ascoltata. Questo Governo, anziché promuovere politiche e retoriche negazioniste del cambiamento climatico, dovrebbe dare ascolto a quei giovani e implementare un piano nazionale di adattamento e mitigazione all'altezza della sfida. Non solo l'esecutivo non agisce in tal senso, ma reprime anche le voci che evidenziano le sue carenze ed errori.

Troppo ampio e articolato è il contenuto di questo decreto-legge per consentire in questa sede un'analisi esaustiva di tutti i suoi articoli. Come organizzazione sindacale, ci limiteremo pertanto a evidenziare alcuni interventi inaccettabili che colpiscono in modo particolare i diritti dei lavoratori e delle fasce più vulnerabili della società.

Una società può definirsi democratica solo se non criminalizza il dissenso, ma anzi ne comprende le ragioni, reagendo positivamente agli stimoli provenienti dalle piazze o, quantomeno, mantenendo un dialogo aperto con chi manifesta, oggi sempre più spesso contro la guerra o per i diritti civili, ambientali o dei lavoratori.

Sono qui in gioco i diritti fondamentali del cittadino, le sue libertà civili, riconosciute nella nostra Carta costituzionale, quali il diritto di riunione, di manifestare il proprio pensiero e di sciopero. Ogni intervento in questo ambito dovrebbe essere improntato alla massima ponderazione.

In contrasto con questi principi di buon governo, l'Esecutivo introduce una serie di norme (articoli 12, 13, 14, 19 e 20) finalizzate a criminalizzare la protesta, anche quella più pacifica, costruendo una sorta di diritto penale specifico per le manifestazioni pubbliche, con un inasprimento delle pene per i reati più frequentemente contestati in tali contesti e con l'introduzione di nuove fattispecie penali come il blocco stradale o ferroviario.

Se a ciò si aggiunge persino l'introduzione di una specifica misura di prevenzione del divieto di accesso alle aree urbane, si otterrà l'effetto di colpire, con la sanzione penale, ogni forma radicale di dissenso, silenziando le opinioni non allineate con la maggioranza e limitando le modalità di esercizio del diritto di sciopero per tutti i lavoratori.

L'attuale congiuntura economica, aggravata dal complesso scenario politico internazionale, colpisce in primo luogo i lavoratori dell'industria, del manifatturiero, della logistica e del commercio, che vedranno limitato il loro diritto di sciopero e di manifestazione, con la pretesa del Governo che ogni

rivendicazione dei propri diritti si trasformi in una mera e blanda esternazione del proprio pensiero, priva di reale incisività.

Le norme atte a reprimere quel dissenso che si manifesta in opposizione pregiudizialmente violenta, con pericolo per la stabilità delle Istituzioni, sono già esistenti e coprono ampiamente, e con pene anche eccessivamente severe, ogni possibile deriva antidemocratica.

Con questo intervento aggiuntivo, con le specificazioni riguardanti le infrastrutture in senso lato e i servizi pubblici genericamente intesi, onnicomprensivo delle più diverse forme di protesta o di sciopero, il Governo intraprende una china pericolosissima, adottando logiche che evocano un sentore autoritario.

In ogni caso, si tratta di una norma concepita senza il rispetto dei principi di tipicità e di proporzionalità, che comporterà interventi radicali da parte delle corti superiori chiamate a ricondurre alla legalità queste disposizioni che si ergono a manifesto di una logica repressiva e criminogena, con il conseguente e prevedibile aumento della tensione tra i poteri dello Stato, giudiziario ed esecutivo.

Anche l'intervento normativo concernente il lavoro dei detenuti, una condizione in cui i diritti propri del lavoratore sono difficilmente esigibili e si riscontrano diffuse prassi di sostanziale inosservanza delle regole dei contratti collettivi, non coglie nel segno.

Le legittime esigenze di favorire l'inserimento lavorativo delle persone private della libertà personale e di creare un percorso formativo spendibile nel mercato del lavoro vengono affrontate ponendo in una condizione di particolare precarietà i lavoratori detenuti, estendendo a tutti i condannati ammessi alle misure alternative il peculiare contratto di apprendistato professionalizzante.

Poco convincente, infine, risulta il perimetro della delega al Governo per il riordino del regolamento penitenziario sull'organizzazione del lavoro dei detenuti e degli internati, interamente volto a rendere ordinaria la pretesa della prestazione lavorativa, mentre rimane straordinario il suo corretto inquadramento, l'applicazione integrale del CCNL di settore e la giusta affermazione dei diritti economici e sociali universalmente riconosciuti.

Meritano particolare attenzione gli articoli che riguardano le persone detenute, a partire dall'abolizione del rinvio della pena per le donne incinte e madri di bambini fino a un anno di età. Si tratta di una norma che peggiora il codice Rocco, risalente all'epoca fascista: le donne verranno recluse negli ICAM, strutture detentive a tutti gli effetti. Inoltre, sono previste sanzioni disciplinari per la donna che in ICAM protesti o abbia un qualsiasi conflitto con la custodia, con la sottrazione dei figli e il loro affidamento ai servizi sociali. Sono norme inutilmente afflittive, che utilizzano la sottrazione dei figli come strumento disciplinare, non tengono conto del primario interesse dei bambini e rivelano una matrice profondamente sessista, riproponendo la figura della "cattiva madre".

Suscitano forte preoccupazione le norme che criminalizzano i casi di resistenza passiva nelle carceri e nei centri per il rimpatrio degli stranieri, anche per la semplice inottemperanza agli ordini impartiti, senza che la condotta assuma i

caratteri di una resistenza connotata da atteggiamenti violenti o minacciosi. Queste norme, che si vorrebbero poste a tutela dei diritti degli agenti delle Forze dell'Ordine e della Polizia Penitenziaria, non potranno che avere l'effetto contrario, esasperando le condizioni di detenzione già critiche in cui versano le case circondariali e i CPR, prestandosi, nel contempo, a divenire un pericoloso strumento di gestione arbitraria dell'ordine pubblico in contesti di privazione della libertà dove le relazioni di forza sono necessariamente sbilanciate.

Invece di affrontare il tema del sovraffollamento di queste strutture e dell'assenza, al loro interno, del rispetto dei diritti umani fondamentali, la pulsione securitaria del Governo confida di risolvere ogni problema introducendo nuove fattispecie penali (i delitti di rivolta) e nuove aggravanti (modifica all'articolo 415 c.p.).

Ancora una volta è palese il contrasto tra un approccio esclusivamente muscolare e quei principi costituzionali che assicurano anche nei luoghi di più buia detenzione il diritto alla manifestazione del proprio pensiero e al dissenso, con buona pace di ogni principio rieducativo che dovrebbe governare l'esecuzione della sanzione penale.

E le preoccupazioni che la norma suscita per la sua applicazione nelle carceri si amplificano se si pensa ai centri per i rimpatri, luoghi dove il riconoscimento dei diritti fondamentali è solo ipotetico e dove sono rinchiusi fino a 18 mesi persone non per un comportamento criminale, ma in ragione di una condizione amministrativa di irregolarità sul territorio.

Nell'incapacità di governare il fenomeno dell'immigrazione attraverso percorsi di accoglienza e integrazione efficaci, il Governo si esercita ancora una volta nelle peggiori pulsioni repressive e punitive, confidando che ciò basti per dare un pubblico segnale di solerzia e di una non meglio definita risolutezza.

Le modifiche agli articoli 336, 337, 339 e 583-quater del codice penale, che inaspriscono il trattamento sanzionatorio per i reati di violenza, minaccia e lesioni ai danni di pubblici ufficiali, sollevano rilevanti questioni circa l'efficacia e l'opportunità dell'intervento normativo. L'inasprimento sanzionatorio, pur presentandosi come misura a tutela delle forze dell'ordine, rivela fini propagandistici e rischia di risultare controproducente sotto diversi profili:

1. **Efficacia deterrente:** l'aumento delle pene non garantisce automaticamente una maggiore deterrenza né un effettivo incremento della sicurezza operativa degli operatori.
2. **Impatto sul rapporto forze dell'ordine-cittadini:** l'enfasi sulla risposta repressiva rischia di compromettere il modello di "polizia di prossimità" sviluppato negli anni. È fondamentale che la tutela penale del pubblico ufficiale sia bilanciata con l'esigenza di non criminalizzare eccessivamente le interazioni tra cittadini e forze dell'ordine, distinguendo tra condotte effettivamente lesive della funzione pubblica e mere manifestazioni di dissenso.
3. **Evoluzione del ruolo delle forze dell'ordine:** le modifiche sembrano non tenere conto dell'evoluzione del ruolo delle forze dell'ordine nella

società contemporanea, caratterizzato da una progressiva accentuazione della funzione di servizio alla comunità. Questo percorso, in cui si innesta la smilitarizzazione della Polizia di Stato e leggi quali la L. 241/1990, ha ridefinito il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini in termini di maggiore prossimità e trasparenza.

4. **Proporzionalità della risposta penale:** la ratio delle norme a tutela dei pubblici ufficiali non è quella di garantire una protezione privilegiata della loro persona, ma di salvaguardare l'esercizio della funzione pubblica. L'inasprimento generalizzato delle pene rischia di alterare questo equilibrio, introducendo una tutela sproporzionata rispetto alle effettive esigenze di protezione della funzione pubblica.

In conclusione, l'intervento normativo rischia di risultare controproducente, privilegiando un approccio meramente repressivo che non affronta le cause profonde delle criticità nel rapporto tra cittadini e forze dell'ordine e che potrebbe compromettere i progressi compiuti verso un modello di amministrazione più vicino alla cittadinanza. Le norme, in ogni caso, non operano alcun miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori.

Le modifiche precedentemente illustrate devono essere interpretate congiuntamente all'ulteriore disposizione di cui all'Articolo 28, che consentirà l'uso dell'arma fuori dal servizio. Si tratta di una misura che, anziché rafforzare la sicurezza degli operatori, rischia di esporli a maggiori responsabilità e pericoli, non considerando le diverse specificità professionali. Pertanto, tale disposizione peggiora le loro condizioni, incidendo peraltro su un ambito privato e personale. È necessario prevedere scenari complessi: l'operatore che si trovi nella necessità/opportunità/urgenza di usare l'arma, da solo, senza il supporto di colleghi, magari con la famiglia al seguito, oppure in un contesto sociale come una discoteca con amici, privo dei necessari mezzi di protezione o della preparazione adeguata, con l'uso dell'arma potenzialmente più dannoso del pericolo che si intende evitare.

Preoccupa inoltre che tali armi non coincidano necessariamente con l'arma di ordinanza. E cosa accade se l'operatore si ferisce fuori dal servizio? E se ferisce altre persone fuori dal servizio? Nessuno si è peraltro preoccupato dell'impatto sulla cittadinanza, a cui si prospetta un possibile aumento di persone che, senza uniforme, circolano armate. È un modo di concepire l'arma slegata dal servizio. È un concetto socialmente pericoloso: si disgiunge l'arma dalla divisa e dall'istituzione rappresentata dall'uomo in divisa, che costituisce anche una garanzia di legittimo utilizzo.

L'Articolo 21 prevede la dotazione di videocamere al personale delle Forze di polizia impiegato in alcuni servizi. Si tratta di una misura per cui è previsto anche un certo impegno di spesa. Anche questa norma desta una certa preoccupazione:

1. **Valore probatorio e utilizzabilità processuale:** potendo tali videoregistrazioni costituire prova documentale, è fondamentale che vengano rispettati rigorosi protocolli nella gestione dei dispositivi, inclusa

la "catena di custodia" e l'uso di misure per garantire l'autenticità e la non alterazione del materiale video.

2. **Utilizzabilità contro l'operatore:** sempre con riferimento all'utilizzabilità, il video potrebbe costituire prova contro lo stesso operatore di polizia o contro i colleghi, introducendo di fatto la registrazione dell'attività di servizio.
3. **Privacy e gestione dei dati:** inoltre, l'uso della telecamera solleva questioni di privacy e di tenuta e gestione dei dati, come pure di assenza di consenso alla raccolta e conservazione.
4. **Cancellazione dei dati:** nulla si precisa su come sia possibile ottenere la cancellazione delle registrazioni, considerato che dati anche di scarsa rilevanza potrebbero essere utilizzati all'occorrenza, in circostanze diverse, anche solo per dimostrare la presunta propensione di certi individui ad atteggiamenti eccessivi.
5. **Accesso agli atti:** quale documento, anche se registrazione informatica, potrà costituire oggetto di istanza di accesso agli atti e di accesso civico?

In conclusione, l'implementazione delle *bodycam* richiede un quadro normativo e procedurale dettagliato che bilanci le esigenze di sicurezza e trasparenza con la tutela della privacy e le garanzie processuali, garantendo al contempo la massima tutela per gli operatori in servizio, i quali potrebbero essere videoregistrati proprio durante l'espletamento dello stesso, definendo con precisione responsabilità, procedure e protocolli operativi per assicurare la corretta gestione di questo strumento.

Da ultimo, merita una trattazione separata il pericolo che l'aumento delle misure repressive possa incrementare la popolazione detenuta, a fronte dell'insufficienza di mezzi, personale e strutture del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, anche per quanto concerne tutto il contesto della rieducazione e del trattamento, compiti affidati, oltre all'area della rieducazione, a cosiddetti "esperti" che lavorano con contratti precari, sottopagati e con un consistente carico di detenuti per ciascuno. Inoltre, il sovraffollamento delle carceri li trasforma in luoghi ideali per il reclutamento di manovalanza per criminalità organizzata e mafia. Meriterebbe poi un'attenzione diversa la condizione delle carceri minorili: luoghi in cui il reinserimento nella società e nel mondo del lavoro dovrebbero rappresentare la priorità assoluta, priorità che va perseguita con risorse adeguate e anche migliorando le condizioni delle carceri stesse.

Anche l'intervento normativo concernente il lavoro dei detenuti, una condizione in cui i diritti propri del lavoratore sono difficilmente esigibili e si riscontrano diffuse prassi di sostanziale inosservanza delle regole dei contratti collettivi, non coglie nel segno.

Le legittime esigenze di favorire l'inserimento lavorativo delle persone private della libertà personale e di creare un percorso formativo spendibile nel mercato

del lavoro vengono affrontate ponendo in una condizione di particolare precarietà i lavoratori detenuti, estendendo a tutti i condannati ammessi alle misure alternative il peculiare contratto di apprendistato professionalizzante.

Poco convincente, infine, risulta il perimetro della delega al Governo per il riordino del regolamento penitenziario sull'organizzazione del lavoro dei detenuti e degli internati, interamente volto a rendere ordinaria la pretesa della prestazione lavorativa, mentre rimane straordinario il suo corretto inquadramento, l'applicazione integrale del CCNL di settore e la giusta affermazione dei diritti economici e sociali universalmente riconosciuti.