



*Garante Nazionale
dei diritti delle persone private della libertà personale*

MEMORIA

Oggetto: AC 2355 (XIX Legislatura) disegno di legge recante conversione in legge del D.L 11 aprile 2025, n. 48.

§1. Nel ringraziare per la richiesta di audizione informale, il Garante nazionale rimette le presenti osservazioni sull'Atto Camera in oggetto recante conversione in legge del D.L. 11 aprile 2025, n. 48, disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario.

§2. Il Garante desidera premettere che aveva offerto un proprio avviso sul disegno di legge governativo AC 1660 che per ampia parte conteneva disposizioni analoghe o identiche a quelle confluenti nel decreto-legge in conversione, con la memoria 20 maggio 2024 avviate alle on. Commissioni.

Non sembra che al riguardo debbano modificarsi i rilievi sobriamente elevati a quel testo.

§3. Venendo al presente decreto-legge, il Garante porge osservazioni sugli articoli 15 (esecuzione penale o misure cautelari nei confronti di donne incinte e madri di prole inferiore a tre anni); 21 (dotazione di videocamere al personale delle forze di polizia); 26 (modifica dell'art.415 c.p. introduzione del nuovo art.415 bis c.p.); 34 (introduzione fra i c.d. reati ostativi dell'istigazione a disobbedire alle leggi); 35 e 36 (lavoro e apprendistato per i detenuti).

§4. Il comma 1 dell'articolo 15 del disegno di legge in esame, novellando gli artt. 146 e 147 c.p., rende facoltativo il rinvio



Garante Nazionale

dei diritti delle persone private della libertà personale

dell'esecuzione della pena per le condannate incinte o madri di prole di età inferiore ad un anno, e dispone che, quando non è disposto il differimento, le medesime scontino la pena presso un ICAM (Istituto a custodia attenuata per detenute madri). Esso si presenta invariato rispetto all'articolo 12 del disegno di legge AC 1660.

Il comma 2 dell'art. 15 modifica il regime detentivo delle detenute madri, introducendo l'art.276-bis c.p.p. il quale prevede che la detenuta madre in custodia cautelare nell'ICAM sia condotta in carcere senza la prole nel caso in cui evada, tenti di evadere o tenga condotte idonee a compromettere l'ordine e la sicurezza pubblica o dell'Istituto stesso, salvo il preminente interesse del minore a seguirla.

4.1 Anche prescindendo dalla compressione delle discrezionalità del giudice delle misure cautelari (che per altro sono eccezioni al regolare svolgimento del processo), le ipotesi diverse da evasione e dalla tentata evasione, indicate con le parole "*condotte idonee a compromettere l'ordine e la sicurezza pubblica o dell'Istituto*", si presentano largamente indeterminate. Si suggerisce pertanto di precisare il richiamo citando o fattispecie di reato o illeciti disciplinari previsti dall'ordinamento penitenziario che delineino sufficientemente le condotte più pericolose.

4.2 In punto di fatto, inoltre, i posti nell'ordine esistenti, della cinquantina in tutta Italia, rendono gli ICAM una soluzione non universalmente accessibile e sovente non adeguata a garantire realmente l'interesse superiore del minore, specie se paragonata alle case-famiglia protette o ad altre forme di esecuzione penale esterna, che contemperano l'ambito non detentivo e la stabilità di dimora.

§5. In ordine all'articolo 21, si ritiene in via generale positivo



Garante Nazionale

dei diritti delle persone private della libertà personale

l'accorgimento delle registrazioni visive delle azioni svolte, per lo più come reazione, degli operatori di polizia.

Più specificamente, il comma 2 dell'art. 21 del D.D.L. prevede che "nei luoghi e negli ambienti in cui sono trattenute persone sottoposte a restrizioni della libertà personale possono essere utilizzati dispositivi di videosorveglianza". La norma, pur nella sua formulazione sintetica e programmatica investe diversi aspetti della integrità di vita delle persone ristrette, che vanno ponderati, anche in via regolamentare, quali la riservatezza delle funzioni vitali, la privatezza dei colloqui, etc. Il fine prevenire atti dannosi anche verso sé stessi non può prescindere *toto coelo* dalle premure indicate, sostenute da concrete decisioni della Corte di Strasburgo in relazione dell'art. 8 CEDU e da consolidati orientamenti del Garante dei dati personali in Italia. Si raccomanda pertanto di assumere tale accortezza (anche solo come ordine del giorno) in concomitanza con l'eventuale approvazione della norma.

§6 L'articolo 26, ampiamente ripropone l'articolo 18 del disegno di legge AC 1660.

6.1 Il fenomeno ormai pluridecennale del riempimento del precetto penale con rinvio a disposizioni amministrative sembrerebbe rendere più accettabile l'incriminazione di "resistenza all'esecuzione di ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e la sicurezza".

Al contrario, la realtà della detenzione con le inevitabili tensioni e la necessità di continui interventi sull'autonomia dei ristretti è tale da consentire la classificazione *ex post* di disposizioni puntuali e momentanee quali ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza.

Questo rilievo segnala dunque l'indeterminatezza del precetto



Garante Nazionale

dei diritti delle persone private della libertà personale

penale in esame e con ciò la fragilità strutturale della previsione dell'articolo 415bis.

6.2 L'incriminazione ulteriore della resistenza passiva presenta poi profili di frizione con l'art. 21 Cost., che tutela la libertà di manifestazione del pensiero e con l'art. 17, relativo al diritto di riunione il cui esercizio, pur dovendo declinarsi secondo modalità compatibili con il contesto carcerario, non può essere del tutto soppresso.

§7. L'inserimento del nuovo delitto nel catalogo dei reati ostativi di cui all'articolo 4-bis, comma 1-ter O.P. (con l'effetto di precludere o rendere più arduo l'accesso delle misure alternative) è anch'esso problematico.¹

La fattispecie incriminatrice in effetti poco così definita si presta a coprire con lo stesso *nomen juris*, azioni profondamente diverse, che l'inclusione nel catalogo ostativo finisce per trattare con la medesima severità.

§8. L'articolo 27 del decreto-legge punisce condotte di rivolta poste in essere mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza da parte di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, nel caso in cui tali condotte siano commesse da tre o più persone riunite durante il trattenimento in un Centro di permanenza per il rimpatrio (Cpr) o la permanenza in uno dei centri di cui all'articolo 10-ter T.U. Imm.

¹ La Corte costituzionale ha più volte posto in evidenza l'incompatibilità delle preclusioni assolute e generalizzate all'accesso ai benefici penitenziari con l'art. 27, comma 3, Cost. e con i principi della CEDU, qualora tali automatismi impediscano al giudice di valutare l'effettiva pericolosità del condannato, che deve essere desunta da elementi individuali, attuali e verificabili (Corte cost. 253/2019, 32/2020, 18/2022).



Garante Nazionale

dei diritti delle persone private della libertà personale

8.1 La disposizione prevede la punibilità anche di condotte di resistenza passiva *che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza.*

La norma si applica nei CPR e nei centri di cui all'articolo 10-ter², contesto privo di una regolamentazione interna affine all'ordinamento penitenziario.

La norma riproduce, l'articolo 19 dell'AC 1660 con modifiche restrittive sui luoghi di applicazione, differenziazione della condotta di partecipazione da quelle di promozione, organizzazione o direzione, modifica della misura delle pene.

8.2 Il Garante aveva espresso: "perplessità generale in ordine all'introduzione di una nuova fattispecie di reato integrata, in massima parte, da condotte già perseguibili secondo la legislazione vigente" e tale perplessità va confermata.

La punizione della resistenza passiva, oltre a parificare comportamenti di diverse offensività, soggiace ad una ontologica indeterminatezza.

Indefinita si presenta anche la natura e la fonte degli ordini che si proteggono con la sanzione penale, trattandosi nei CPR di operatori per lo più estranei alle forze di polizia: l'attuale testo fa riferimento a *pubblici*

² La compatibilità della complessiva disciplina del trattenimento nei Cpr – sostanzialmente afferente a disposizioni di rango secondario – è peraltro oggetto di un giudizio di costituzionalità promosso con ordinanze del 17 ottobre 2024, dal Giudice di Pace di Roma pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 20 novembre 2024.



Garante Nazionale

dei diritti delle persone private della libertà personale

*ufficiali o incaricati di un pubblico servizio.*³

L'individuazione degli ordini non rispettati che integrano la condotta penalmente rilevante è così specialmente problematica.

§9. Nei termini sopra esposti è il parere del Garante Nazionale.



³ Una simile prospettiva richiederebbe una specifica tipizzazione del fatto penalmente rilevante, considerata altresì la qualificazione soggettiva del personale e della direzione del Cpr. A tale proposito, deve essere infatti rammentato che ai sensi del comma 3 dell'articolo 11 del decreto legislativo 25/2008, come modificato dal DL 13/2017, è da riconoscersi qualifica di pubblico ufficiale ai responsabili dei centri di accoglienza e trattenimento esclusivamente per l'attività di notificazione degli atti e dei provvedimenti del procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale.