

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2705

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MORRONE, MOLINARI, BAZZARO, BIANCHI, BILLI, BINELLI, BISA, BITONCI, CAFFARATTO, CAVANDOLI, COVOLO, DE ANGELIS, DURIGON, FIORINI, FOGLIANI, FOSCOLO, GASTALDI, GIACOMETTI, GOLINELLI, IEZZI, LEGNAIOLI, LUCCHINI, PATASSINI, PATELLI, POTENTI, PRETTO, RACCHELLA, RIBOLLA, TARANTINO, TATEO, TIRAMANI, VINCI, ZOFFILI, ZORDAN**

Riorganizzazione dei dipartimenti del Ministero della giustizia competenti in materia di esecuzione penale e istituzione del Dipartimento per la sicurezza della giustizia

*Presentata il 6 ottobre 2020*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge è volta a riorganizzare in modo incisivo gli apparati amministrativi del Ministero della giustizia competenti in materia di esecuzione penale e di tutela della sicurezza pubblica in tale ambito, senza alcun incremento dei dipartimenti né della dotazione di dirigenti generali del dicastero.

Questa profonda riforma è resa necessaria, in primo luogo, per porre rimedio a scelte incoerenti sull'attuale riparto di competenze tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) e il Diparti-

mento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC). A quest'ultimo, in particolare, sono affidate sia l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile sia la ben diversa funzione di esecuzione penale esterna per i condannati adulti. A ciò si aggiunge la gestione di una variegata congerie di figure professionali, tra le quali circa 1.000 unità di appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria. Il DAP, invece, assicura l'esecuzione delle pene, delle misure di sicurezza detentive e delle misure cautelari in carcere degli adulti; inoltre, svolge i compiti previsti dalla legge per il tratta-

mento dei detenuti e degli internati, in particolare provvedendo alla rieducazione dei condannati; infine, gestisce le strutture detentive, anche assicurandone la manutenzione. A tale già vasto novero di funzioni si aggiunge la gestione di varie categorie di personale amministrativo nonché di oltre 38.000 appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria. I risultati ottenuti nell'esercizio di queste numerose ed eterogenee competenze da parte del DAP appaiono, soprattutto negli ultimi anni, oggettivamente insoddisfacenti. In particolar modo sono risultati gravemente inadeguati — sotto molti punti di vista — la gestione del personale del Corpo di polizia penitenziaria e il mantenimento dell'ordine e della sicurezza negli istituti penitenziari. L'estrema difficoltà a fronteggiare le rivolte dei detenuti, verificatesi soprattutto nel mese di marzo del corrente anno, rappresenta il risultato di lunghi anni di incuria e di impostazione ideologica e anti-securitaria riguardo l'addestramento e l'equipaggiamento del personale di polizia penitenziaria. Le immagini di agenti penitenziari che fronteggiavano i rivoltosi a mani nude, senza un'adeguata padronanza di tecniche di gestione dell'ordine pubblico oppure con caschi protettivi di altre Forze di polizia, sono il segnale innegabile di una crisi di questo valoroso Corpo, dovuta a una gestione del personale in uniforme che non ne valorizza le peculiarità e le specifiche funzioni. È emersa in maniera impietosa l'inadeguatezza dell'addestramento e dell'equipaggiamento della polizia penitenziaria; si è palesata, altresì, la grave carenza di una strutturata catena gerarchica che consenta la gestione coordinata ed efficiente di tale polizia, soprattutto nei momenti di maggior avversità. Queste inadeguatezze sono state in parte colmate dal valore e dall'abnegazione dei singoli agenti, ma è chiaro che un così importante presidio della sicurezza della Repubblica non può essere lasciato ancora in queste gravi condizioni. È, quindi, necessario affidare la gestione delle donne e degli uomini in uniforme a personale altamente specializzato, appartenente ai ranghi della stessa polizia peni-

tenziaria, dotato di idonei requisiti tecnici, di mentalità e di cultura professionale.

Per ottenere questo risultato è necessario intervenire in profondità sull'organizzazione del Ministero della giustizia, in primo luogo accorpando il DGMC e il DAP nel nuovo Dipartimento per l'esecuzione penale (DEP). A quest'ultimo saranno attribuiti la gestione amministrativa di tutte le strutture penitenziarie nonché i compiti di trattamento, anche rieducativo, delle persone detenute o ammesse a misure alternative alla detenzione. Per contro, la gestione unitaria del Corpo di polizia penitenziaria e dei suoi compiti istituzionali sarà affidata a una nuova struttura ministeriale, il Dipartimento per la sicurezza della giustizia (DSG).

In tal modo, tutte le funzioni di esecuzione penale, intese come gestione amministrativa delle persone private della libertà — adulte e minori — saranno poste in capo a un unico Dipartimento — il DEP — che, coerentemente, gestirà tutto il personale educativo, di servizio sociale, amministrativo e contabile. Le necessarie differenziazioni di compiti e di specializzazioni saranno assicurate dalla ripartizione interna del DEP in cinque Direzioni generali.

Accanto al DEP vi sarà, come già rilevato, il DSG, dedicato alla gestione unitaria della polizia penitenziaria e dei suoi compiti istituzionali. In tal modo tutti gli operatori che godono di uno *status* di polizia saranno alle dipendenze di un'unica struttura che provvederà in maniera omogenea e maggiormente specializzata ai fondamentali compiti di amministrazione di un moderno Corpo di polizia. Sembra ragionevole attendersi notevoli benefici dal fatto di affidare a uomini e a donne in uniforme la selezione, la formazione (iniziale e permanente), la gestione delle carriere e la pianificazione dell'impiego delle risorse umane, l'approvvigionamento dell'armamento e dell'equipaggiamento degli agenti penitenziari, lo svolgimento del servizio di traduzione e piantonamento dei detenuti nonché la gestione delle caserme e dei poligoni. D'altronde, se si vuole che gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria siano specializzati nel campo dell'esecuzione penale,

è indispensabile che i compiti elencati siano affidati ad appartenenti al medesimo Corpo. Non risulta, infatti, che la formazione iniziale dei carabinieri sia predisposta e gestita da funzionari amministrativi del Ministero della difesa né che le dotazioni strumentali della Guardia di finanza siano stabilite da operatori contabili del Ministero dell'economia e delle finanze e neppure che la pianificazione delle carriere degli appartenenti alla Polizia di Stato sia decisa da appartenenti a carriere amministrative del Ministero dell'interno. Altrettanto accadrà per la polizia penitenziaria con il nuovo Dipartimento, di cui essa costituirà l'unica componente. Si viene così, finalmente, incontro a una richiesta che proviene a gran voce dai « baschi blu » e dalle loro organizzazioni rappresentative di categoria. Inoltre, si prevede l'istituzione nel DSG, quale specialità della polizia penitenziaria, di un Reparto di pronto intervento. Tale Reparto avrà il fondamentale compito di intervenire in tutte le situazioni critiche di una certa gravità che si verificano negli istituti penitenziari, eventualmente assicurando anche la vigilanza delle sezioni presso le quali sono assegnati – ai sensi dell'articolo 32, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 – i detenuti più violenti e indisciplinati. Il Reparto sarà composto da personale accuratamente selezionato dal punto di vista dei requisiti fisici e psicologici, che riceverà un addestramento accurato e costante nonché un equipaggiamento moderno e funzionale, comprensivo anche di videocamere per riprendere in diretta lo svolgimento delle azioni. Quindi, con i dovuti adattamenti alla peculiare realtà operativa, che saranno disciplinati da un apposito decreto ministeriale, si istituirà una specialità che per la polizia penitenziaria rappresenterà qualcosa di simile a quello che il Nucleo operativo centrale di sicurezza e il Gruppo di intervento speciale costituiscono per la Polizia di Stato e per l'Arma dei carabi-

nieri. Il Reparto sarà articolato nel territorio nazionale secondo le disposizioni del citato decreto ministeriale, tenendo in ogni caso presente la necessità di garantire un pronto intervento in ogni situazione di significativa difficoltà del personale dei singoli istituti penitenziari.

Tale ampia opera di riorganizzazione, peraltro, non comporterà alcun incremento di posizioni di livello dirigenziale generale, poiché i posti di funzione necessari per articolare in tre Direzioni generali il DSG sono compensati dalla riduzione di posti ottenuta dall'accorpamento del DAP e del DGMC. È importante precisare, altresì, la ragione della scelta del nome del nuovo Dipartimento. Come si può notare, esso non è dedicato solo alla « sicurezza penitenziaria », ma anche alla « sicurezza della giustizia ». Ciò è dovuto alla volontà di trasferire a questa nuova articolazione tutte le funzioni istituzionali attualmente attribuite alla polizia penitenziaria, compresa quella di tutelare « la sicurezza » non solo « degli istituti penitenziari », ma anche « delle strutture del Ministero della giustizia individuate con decreto del Ministro », così come previsto dall'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, come da ultimo modificato dal decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172.

In conclusione, va posta in evidenza la facoltà che la presente proposta di legge attribuisce a un eventuale decreto del Presidente della Repubblica di disporre il trasferimento del DSG al Ministero dell'interno. A tale fine, l'articolo 5 della presente proposta di legge riconosce un termine di diciotto mesi per valutare sia il concreto andamento in seno al Ministero della giustizia di tale Dipartimento sia le esigenze di razionalizzazione del sistema della sicurezza pubblica nel suo complesso. Entro tale termine, dunque, con apposito decreto del Presidente della Repubblica, si potrà disporre il trasferimento del nuovo Dipartimento da un Ministero all'altro.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

*(Istituzione del Dipartimento per la sicurezza della giustizia)*

1. Nell'ambito del Ministero della giustizia è istituito il Dipartimento per la sicurezza della giustizia (DSG), al quale sono attribuite le competenze in materia di:

a) pianificazione e gestione, secondo criteri unitari, dei servizi di sicurezza relativi agli istituti penitenziari, agli uffici dell'esecuzione penale esterna nonché alle altre strutture e articolazioni del Ministero della giustizia;

b) direzione e gestione unitaria dei compiti istituzionali previsti dall'articolo 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395;

c) direzione, amministrazione e coordinamento dei beni, dei servizi e del personale del Corpo di polizia penitenziaria.

2. Al DSG è preposto il Capo del DSG, scelto tra i dirigenti generali del Corpo di polizia penitenziaria e nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della giustizia. In via transitoria e fino a quando non saranno disponibili dirigenti generali del Corpo di polizia penitenziaria, il Capo del DSG è scelto tra magistrati che hanno conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità, prefetti e dirigenti generali della pubblica sicurezza.

3. Il DSG è dotato di tre Direzioni generali e di un'articolazione di livello dirigenziale generale posta alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento.

4. Il DSG è dotato, altresì, di direzioni regionali o interregionali, nel numero di undici, alle quali sono preposti dirigenti superiori del Corpo di polizia penitenziaria.

## Art. 2.

*(Istituzione del Dipartimento per l'esecuzione penale)*

1. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia sono accorpati nel Dipartimento per l'esecuzione penale (DEP).

2. Al DEP è preposto il Capo del DEP, scelto tra magistrati che hanno conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità o dirigenti generali della carriera dirigenziale penitenziaria e nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della giustizia.

3. Il DEP è dotato di cinque Direzioni generali e di un'articolazione di livello dirigenziale generale posta alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento.

4. Gli uffici periferici del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia e i provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria sono accorpati nei provveditorati regionali per l'esecuzione penale, quali uffici di livello dirigenziale generale, nel numero di undici. Con decreto del Ministro della giustizia sono individuati, all'interno dei provveditorati regionali per l'esecuzione penale, gli uffici di livello dirigenziale non generale.

## Art. 3.

*(Reparto di pronto intervento)*

1. Nell'ambito del DSG è istituito, quale specialità del Corpo di polizia penitenziaria, il Reparto di pronto intervento.

2. Con decreto del Ministro della giustizia sono stabiliti:

a) speciali requisiti di efficienza fisica e psico-attitudinali per la selezione del personale da assegnare al Reparto di pronto intervento;

b) i programmi di addestramento iniziale e continuo del personale del Reparto di pronto intervento;

c) lo speciale equipaggiamento del personale del Reparto di pronto intervento;

d) l'organizzazione del Reparto di pronto intervento in nuclei di livello centrale e territoriale, con modalità tali da consentire il pronto intervento in caso di emergenza in qualsiasi struttura detentiva sottoposta alla vigilanza del DEP nonché l'eventuale impiego di personale dello stesso Reparto nella vigilanza delle sezioni istituite ai sensi dell'articolo 32, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.

#### Art. 4.

*(Delega in materia di disposizioni transitorie e di coordinamento)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni transitorie e di coordinamento nelle materie oggetto della presente legge, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) garantire il coordinamento della normativa vigente con le disposizioni degli articoli 1, 2 e 3;

b) adottare eventuali norme transitorie che assicurino la piena funzionalità di tutti gli apparati amministrativi nella fase di transito tra diversi Dipartimenti del Ministero della giustizia.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione. Gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi sono adottati anche in mancanza dei pareri. Qualora tale termine venga a scadere nei trenta giorni antecede-

denti allo spirare del termine previsto dal primo periodo o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

Art. 5.

*(Trasferimento del DSG al Ministero dell'interno)*

1. A seguito della valutazione del concreto funzionamento del DSG nell'ambito del Ministero della giustizia nonché delle complessive esigenze di razionalizzazione del sistema della sicurezza pubblica, entro diciotto mesi dall'istituzione del DSG, con decreto del Presidente della Repubblica, può essere disposto il trasferimento del medesimo Dipartimento al Ministero dell'interno.



\*18PDL0117180\*