

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2002-A

## DISEGNO DI LEGGE

**APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

*il 1° agosto 2024 (v. stampato Senato n. 1183)*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**(MELONI)**

E DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

**(NORDIO)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

**(GIORGETTI)**

E CON IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**(ZANGRILLO)**

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, recante misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica  
il 1° agosto 2024*

(Relatore: **MASCHIO**)

**NOTA:** Il presente stampato contiene i pareri espressi dal Comitato per la legislazione e dalle Commissioni permanenti I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), III (Affari esteri e comunitari), V (Bilancio, tesoro e programmazione), VI (Finanze), VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici), XI (Lavoro pubblico e privato), XII (Affari sociali) e XIV (Politiche dell'Unione europea) sul disegno di legge n. 2002. La II Commissione permanente (Giustizia), il 5 agosto 2024, ha deliberato di riferire favorevolmente sul disegno di legge, nel testo trasmesso dal Senato. In pari data la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente. Per il testo del disegno di legge si veda lo stampato n. 2002.

## PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2002 e rilevato che:

*sotto il profilo della specificità, dell'omogeneità e dei limiti di contenuto previsti dalla legislazione vigente:*

il provvedimento, originariamente composto da 15 articoli per un totale di 46 commi, risulta incrementato, a seguito dell'esame del Senato, a 22 articoli, per un totale di 84 commi; esso appare riconducibile, anche sulla base del preambolo, a due distinte finalità, entrambe però ascrivibili alla competenza del Ministero della giustizia: da un lato quella di intervenire in ambito di ordinamento penitenziario, dall'altro lato quella di introdurre ulteriori misure penali e di procedura penale; potrebbe essere approfondita la riconducibilità alle finalità descritte dell'articolo 11, che esclude la possibilità di sequestrare o pignorare le riserve valutarie estere depositate presso la Banca d'Italia, e dell'articolo 13, che interviene con una novella di carattere formale sull'articolo 2506.1 del codice civile in materia di scissione societaria mediante scorporo;

con riferimento al requisito dell'immediata applicazione delle misure previste dai decreti-legge, di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, si segnala che degli 84 commi 7 richiedono l'adozione di provvedimenti attuativi; in particolare, è prevista l'adozione di 2 decreti del Presidente della Repubblica, 3 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e 3 decreti ministeriali; in due casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali;

*sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:*

l'articolo 5 delinea, al comma 3, un nuovo procedimento in materia di liberazione anticipata; il successivo comma 4 autorizza il Governo ad apportare al Regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 le modifiche necessarie ad adeguare il regolamento al nuovo procedimento; al riguardo, potrebbe risultare opportuno specificare la disciplina applicabile nelle more dell'adozione delle modifiche al regolamento e quindi valutare l'inserimento di una disciplina transitoria;

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

il comma 4 dell'articolo 2-bis prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri siano apportate modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 84 del 2015; tale regolamento di organizzazione è stato a sua volta adottato in base all'articolo 16, comma 4-bis del decreto-legge n. 66 del 2014 che

autorizzava appunto l'adozione dei regolamenti di organizzazione ministeriale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in deroga, solo implicita, alla previsione dell'utilizzo in materia, di regolamenti di delegificazione adottati con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988; in proposito, si ricorda che il Comitato ha costantemente censurato questa procedura, derogatoria rispetto al corretto uso dei diversi strumenti normativi e che, tra le altre cose, fa venire meno la previsione del parere delle competenti commissioni parlamentari (si veda ad esempio il parere reso nella seduta del 24 novembre 2022 sul disegno di legge C. 547 di conversione del decreto-legge n. 173 del 2022); inoltre, la disposizione in commento, da un lato, esplicita che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che sarà adottato avrà « natura regolamentare » e, dall'altro lato, rende – come già faceva l'articolo 16, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 66 del 2014 – solo facoltativo e non obbligatorio il parere del Consiglio di Stato; il che appare pure suscettibile di approfondimento dato che l'articolo 17 della legge n. 400 del 1988 ordinariamente prevede per i regolamenti il parere del Consiglio di Stato;

il comma 1 dell'articolo 4-*bis* prevede la nomina con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di un commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, in deroga solo implicita alla procedura ordinaria prevista dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, che prevede la nomina con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; il successivo comma 5 prevede che tale commissario straordinario abbia, « sin dal momento della nomina [...] i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari e straordinari » e che operi « in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea »; in proposito si ricorda che il Comitato, in precedenti analoghe occasioni (si veda da ultimo il parere reso nella seduta del 9 luglio 2024 sul disegno di legge C. 1937 di conversione del decreto-legge n. 89 del 2024), ha segnalato l'opportunità di circoscrivere meglio i poteri dei commissari straordinari;

l'analisi tecnico-normativa (ATN) e la dichiarazione di esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sul testo originario del provvedimento sono state trasmesse al Senato in data 23 luglio 2024, dopo l'avvio del suo esame in sede referente, avvenuto il 9 luglio 2024;

formula, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-*bis* e 96-*bis* del Regolamento, le seguenti osservazioni:

*sotto il profilo della semplicità, chiarezza e proprietà della formulazione:*

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire la formulazione dell'articolo 5;

*sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:*

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di approfondire l'articolo 2-*bis*, comma 4 e dell'articolo 4-*bis*, commi 1 e 5.

---

## PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 2002, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, recante misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia, approvato dal Senato;

rilevato che:

il decreto-legge in conversione è composto da 22 articoli, suddivisi in 4 Capi;

il Capo I (articoli da 1 a 4) detta disposizioni in materia di personale, ed in particolare agenti di polizia penitenziaria, di dirigenti penitenziari e medici operanti negli istituti penitenziari;

il Capo II (articoli da 4-*bis* a 10-*bis*) contiene disposizioni in materia penitenziaria – in tema di liberazione anticipata, detenzione domiciliare, colloqui telefonici, programmi di giustizia riparativa e misure penali di comunità –, di diritto penale – introducendo il delitto di indebita destinazione di denaro o cose mobili (articolo 314-*bis* del codice penale) – e per l'efficienza del procedimento penale, con riguardo all'avocazione delle indagini preliminari e al procedimento di sorveglianza, nonché alle REMS, alle squadre investigative comuni e all'affidamento in prova al servizio sociale;

il Capo III (articoli da 11 a 13) reca disposizioni in materia di procedimento esecutivo, di tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie e, infine, di scissione societaria mediante scorporo;

il Capo IV (articoli 14 e 15) contiene disposizioni finanziarie e finali;

ritenuto che:

*per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite:*

il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alle materie « giurisdizione e norme processuali » e « ordinamento civile e penale », attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione,

nonché alla materia « ordine pubblico e sicurezza », parimenti attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

---

### PARERE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

La III Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 2002 Governo, già approvato dal Senato, recante misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia;

evidenziato che l'articolo 11 stabilisce che non possono essere sottoposti a sequestro o a pignoramento denaro, titoli o altri valori depositati presso la Banca d'Italia che costituiscono riserve valutarie di Stati esteri, precisando che la stessa Banca d'Italia non è obbligata ad effettuare l'accantonamento corrispondente; la norma dispone, altresì, l'estinzione dei provvedimenti esecutivi pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge (5 luglio 2024);

preso atto che l'articolo 9, comma 2 – recante modifiche al codice penale –, include il nuovo reato di indebita destinazione di denaro o cose mobili nel novero dei delitti per i quali trova applicazione l'articolo 322-*bis*, comma 1, del codice penale, il quale dispone che varie categorie di peculato e corruzione siano punite anche quando a realizzarne la condotta siano specifiche figure di agente dell'Unione europea, di uno Stato estero o di un'organizzazione internazionale o straniera,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

---

### PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

La V Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 2002, approvato dal Senato della Repubblica, che dispone la conversione in legge del decreto-legge n. 92

del 2024 recante misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale;

preso atto dei contenuti della relazione tecnica aggiornata ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge n. 196 del 2009, nonché degli ulteriori chiarimenti forniti dal Governo, da cui si evince che:

allo svolgimento delle procedure concorsuali previste dall'articolo 1 per l'assunzione di un contingente massimo di 1.000 agenti del Corpo di polizia penitenziaria si potrà provvedere nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente;

le risorse del Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, utilizzate con finalità di copertura finanziaria dall'articolo 1, comma 4, lettera b), sono effettivamente disponibili per ciascuna delle annualità indicate dalla predetta disposizione e il loro utilizzo non è suscettibile di pregiudicare la realizzazione di interventi già programmati a legislazione vigente per le medesime annualità;

l'aumento di una unità della dotazione organica del personale dirigenziale penitenziario, prevista dall'articolo 2-bis, potrà essere assicurato nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, come integrate dal medesimo articolo 2-bis, in quanto al reclutamento del dirigente si procederà secondo le modalità previste dalla legislazione vigente in materia di pubblico impiego, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e alle misure organizzative connesse a tale incremento di organico, ivi inclusa la costituzione di un nuovo provveditorato regionale, si potrà provvedere senza oneri aggiuntivi in quanto la sede amministrativa di tale provveditorato potrà essere ubicata presso una delle strutture che attualmente ospitano gli uffici dei distaccamenti dei provveditorati regionali rimasti operativi anche dopo la soppressione avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 84 del 2015;

la riduzione da 6 a 4 mesi, disposta dall'articolo 4, comma 1, lettera a), della durata minima del corso di formazione degli allievi agenti del Corpo di polizia penitenziaria non è suscettibile di determinare effetti di accelerazione della carriera giuridica ed economica del personale interessato rispetto a quanto già previsto dalla normativa vigente;

le autorizzazioni di spesa previste dall'articolo 6-bis, comma 7, in favore del Ministero della giustizia e del Ministero della salute, ai fini del conferimento reciproco di dati sanitari e giudiziari tra le banche dati dei predetti Dicasteri e per le finalità indicate dal medesimo articolo 6-bis, attengono alla realizzazione degli interventi tecnici di interscambio dei dati, all'approntamento delle strutture informatiche necessarie alla loro raccolta e condivisione, nonché alla realizzazione di apposite piattaforme per la consultazione dei database, per i quali si prevede un onere di primo impianto pari a 500.000 euro per l'anno 2024 e a 100.000 euro annui a decorrere dall'anno 2025 per le spese di manutenzione, di funzionamento e di implementazione dei sistemi, nonché un ulteriore onere per la gestione della piattaforma di intero-

perabilità, pari a 350.000 euro per l'anno 2024 e a 120.000 euro per l'anno 2025;

la spesa autorizzata dall'articolo 8, comma 6, per l'accoglienza, la presa in carico, la formazione professionale e la riabilitazione di soggetti con problemi di dipendenze o con disagio psichico che versano in condizioni socio-economiche non sufficienti per provvedere al proprio sostentamento costituisce un limite massimo di spesa, il cui rispetto sarà assicurato dal decreto del Ministero della giustizia di cui al comma 2 del medesimo articolo 8, che dovrà individuare i presupposti soggettivi e di reddito per l'accesso alle strutture residenziali per l'accoglienza e il reinserimento sociale dei detenuti;

ai fini della quantificazione del limite di spesa previsto dal citato articolo 8, comma 6, è stato stimato prudenzialmente un costo medio giornaliero in misura pari a euro 93 a persona, nel quadro di una forbice tra i 35 e i 150 euro a persona, assumendo quale parametro il costo giornaliero medio delle tariffe già utilizzate, nonché si è ipotizzato che accedano agli interventi 206 detenuti all'anno;

il bilancio di previsione della Cassa delle ammende per il 2024, approvato con decreto del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 7 dicembre 2023, reca previsioni di spesa pari a 53.129.700 euro in termini di competenza e a 67.129.700 euro in termini di cassa e sui relativi capitoli di bilancio sussistono risorse sufficienti tanto alla copertura degli oneri derivanti dagli interventi di cui all'articolo 8, comma 2, da realizzare mediante una riprogrammazione della spesa, quanto alla copertura degli oneri derivanti dal comma 6-*bis* del medesimo articolo 8, che sono pienamente rispondenti alle finalità alle quali sono destinati gli stanziamenti di bilancio della Cassa delle ammende,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

\_\_\_\_\_

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

PARERE FAVOREVOLE

\_\_\_\_\_

## PARERE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

## PARERE FAVOREVOLE

## PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

La XI Commissione,

esaminato, per quanto di competenza, il disegno di legge C. 2002, approvato dal Senato della Repubblica, che dispone la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, recante misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia;

preso atto che il provvedimento, per far fronte alla situazione di emergenza degli istituti penitenziari, reca norme volte a fronteggiare la situazione di significativa carenza degli organici del personale dell'amministrazione penitenziaria;

osservato, in particolare, che l'articolo 1 autorizza l'assunzione di 1.000 agenti di polizia penitenziaria;

rilevato che l'articolo 2 incrementa la dotazione organica del personale dirigenziale penitenziario di 20 unità di dirigente penitenziario, autorizzando a tal fine il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria a bandire apposite procedure concorsuali e a procedere allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi già banditi, mentre l'articolo 2-*bis* incrementa la dotazione organica del personale dirigenziale penitenziario di 1 unità di dirigente generale penitenziario;

preso atto poi del contenuto dell'articolo 2-*ter*, che, a decorrere dal 1° gennaio 2025, attribuisce al personale in servizio presso gli istituti penitenziari per adulti e presso gli istituti penali per i minorenni, al fine di riconoscere la specificità ed assoluta peculiarità dell'attività svolta nell'ambito penitenziario e al fine di compensare i carichi e le responsabilità organizzative gestionali, un'indennità annua lorda aggiuntiva rispetto agli attuali istituti retributivi, da corrispondersi per tredici mensilità, con distinzione nell'ammontare per le diverse aree funzionari, assistenti e operatori;

considerato che l'articolo 2-*quinqies* autorizza poi le aziende e gli enti del Servizio sanitario ad avviare procedure concorsuali, nel rispetto della disciplina vigente in materia di spesa di personale e compatibilmente ai rispettivi piani triennali dei fabbisogni di personale,

per l'accesso alla dirigenza medica del Servizio sanitario nazionale, ai soli fini del reclutamento di personale da destinarsi all'erogazione delle prestazioni sanitarie presso gli istituti penitenziari, contemplando requisiti di accesso alle procedure concorsuali tesi a valorizzare l'esperienza professionale nel frattempo acquisita dal personale;

preso atto dell'articolo 3, che autorizza lo scorrimento delle graduatorie relative agli ultimi concorsi per funzionari e ispettori di polizia penitenziaria;

considerato che l'articolo 4 reca disposizioni volte a ridurre la durata del corso per agente di polizia penitenziaria, al fine di velocizzarne l'immissione in servizio;

rilevato che l'articolo 10-*bis*, intervenendo sulla disciplina dell'affidamento in prova al servizio sociale dei detenuti, prevede la possibilità per il condannato, qualora non sia in grado di offrire valide occasioni di reinserimento esterno tramite attività di lavoro autonomo o dipendente, di essere ammesso, in sostituzione, ad un idoneo servizio di volontariato oppure ad attività di pubblica utilità, senza remunerazione,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XII COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI SOCIALI)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

La XIV Commissione,

esaminato per i profili di competenza il disegno di legge in titolo, di conversione in legge del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, recante misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia (C. 2002 Governo, approvato dal Senato);

valutate con favore le disposizioni del provvedimento introdotte a tutela degli interessi finanziari dell'Unione in coerenza con quanto

disposto dalla direttiva (UE) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale;

ritenuto che il provvedimento non presenta profili di criticità in ordine alla compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

\_\_\_\_\_

PAGINA BIANCA



\*19PDL0103650\*