



Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia

D.L. 92/2024 / A.C. 2002

Dossier n° 88 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 30 luglio 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2002
D.L.	92/2024
Titolo:	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
Iter al Senato:	Sì
Date:	
emanazione:	4 luglio 2024
pubblicazione in G.U.:	4 luglio 2024
scadenza:	2 settembre 2024
Commissione competente :	II Giustizia
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

L'**articolo 1** autorizza l'assunzione di 1.000 agenti di polizia penitenziaria, nella misura di 500 unità nel 2025 e 500 unità nel 2026.

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.

L'**articolo 2-bis, introdotto nel corso dell'esame in Commissione**, prevede l'implementazione della dotazione organica del personale appartenente alla carriera dirigenziale penitenziaria del Ministero della giustizia di una unità di dirigente generale penitenziario.

L'**articolo 2-ter, introdotto nel corso dell'esame in sede referente**, prevede il riconoscimento di una indennità annua lorda, aggiuntiva rispetto agli attuali istituti retributivi, al personale del Comparto Funzioni Centrali appartenente ai ruoli del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, in servizio presso gli istituti penitenziari presso adulti e presso gli istituti penali per i minorenni.

L'**articolo 2-quater, introdotto in sede referente**, prevede che i medici in rapporto di convenzionamento con il Servizio sanitario nazionale operanti all'interno degli istituti penitenziari, fermo restando il servizio minimo di assistenza negli istituti penitenziari definito dagli accordi collettivi nazionali, possono svolgere, fino al completamento delle 38 ore settimanali, altro incarico orario nell'ambito e nell'interesse del Servizio sanitario nazionale.

L'**articolo 2-quinquies – inserito in sede referente** – consente agli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale di avviare, entro il 31 dicembre 2026, procedure concorsuali per l'assunzione di medici (e il conseguente accesso dei medesimi alla dirigenza medica) con una destinazione specifica allo svolgimento delle prestazioni sanitarie presso gli istituti penitenziari e con la possibilità di partecipazione alle medesime procedure anche di medici privi di un diploma di specializzazione corrispondente ai profili oggetto del bando, purché essi siano in possesso di una determinata anzianità di servizio, svolto nelle funzioni di medico, presso istituti penitenziari. Resta fermo il rispetto della disciplina vigente in materia di spesa per il personale degli enti ed aziende del Servizio sanitario nazionale.

L'**articolo 3** autorizza lo scorrimento delle graduatorie relative agli ultimi concorsi per funzionari e ispettori di polizia penitenziaria.

L'**articolo 4** apporta alcune modifiche all'articolo 6 del decreto legislativo n. 443 del 1992 volte a ridurre la durata del corso per agente di polizia penitenziaria, al fine di velocizzarne l'immissione in servizio.

L'**articolo 4-bis, introdotto nel corso dell'esame in Commissione**, prevede la nomina di un Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, che resta in carica fino al 31 dicembre 2025.

L'**articolo 5** del decreto legge, modificato nel corso dell'esame in sede referente, reca novelle alla disciplina del procedimento di applicazione della liberazione anticipata, intervenendo sia sul codice di procedura penale sia sulle disposizioni dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), al fine di semplificare il procedimento di riconoscimento del beneficio. La disposizione introduce altresì una disciplina specifica, in materia di detenzione domiciliare, applicabile ai condannati ultrasettantenni e a coloro che si trovano agli arresti domiciliari per gravissimi motivi di salute.

L'**articolo 6, comma 1**, demanda ad un regolamento la definizione di una disciplina che incrementi il numero dei colloqui telefonici settimanali e mensili delle persone detenute. Il comma 2 prevede che, nelle more dell'adozione del suddetto decreto, possano essere comunque autorizzati colloqui telefonici oltre i limiti previsti dalle disposizioni vigenti.

L'**articolo 6-bis, inserito in sede referente**, prevede, al **comma 1**, la condivisione tra i Ministeri della salute e della giustizia (sotto forma di reciproco conferimento) dei dati sanitari e di natura giudiziaria presenti nelle loro rispettive banche dati, nell'ambito del principio di interoperabilità tra amministrazioni, limitatamente ai detenuti affetti da patologia da dipendenza o da patologia psichica diagnosticate e per talune finalità esclusive puntualmente indicate. I **commi 2 e 3** autorizzano, rispettivamente, il Ministero della giustizia e il Ministero della salute alla trattazione dei dati ricevuti nell'ambito della suddetta condivisione e attribuiscono a tali dicasteri la qualifica di titolari del trattamento, specificando i limiti e le finalità del trattamento autorizzato. Il **comma 4** stabilisce che il trattamento dei dati è da effettuarsi nel rispetto della disciplina posta dal d. lgs. 51/2018, concernente il trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali. Stabilisce, inoltre, che in quanto applicabili sono da osservare anche le disposizioni generali sulla protezione dei dati personali. Il **comma 5** demanda a un decreto del Ministro della giustizia, previo parere della Conferenza unificata, la definizione delle categorie di interessati, del responsabile del trattamento, dei soggetti cui possono essere comunicati i dati personali, delle operazioni di trattamento, nonché delle misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti degli interessati. Il **comma 6** stabilisce che con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro della salute, da adottare sentito il Garante per la protezione dei dati personali e acquisito il parere della Conferenza unificata, sono definiti, al fine di assicurare l'interoperabilità, alcuni aspetti in relazione ai trattamenti o alle categorie di trattamenti non occasionali. Il **comma 7** reca le necessarie autorizzazioni di spesa, in relazione agli interventi di cui al presente articolo, e le correlate disposizioni di quantificazione e copertura degli oneri.

L'**articolo 7** preclude l'accesso ai programmi di giustizia riparativa ai detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione di cui all'articolo 41-bis O.P.

L'**articolo 8** istituisce presso il Ministero della giustizia un elenco delle strutture residenziali idonee all'accoglienza e al reinserimento sociale. Per l'iscrizione nell'elenco le strutture residenziali devono garantire, oltre a una idonea accoglienza residenziale, lo svolgimento di servizi di assistenza, di riqualificazione professionale e reinserimento socio-lavorativo dei soggetti residenti, compresi quelli con problematiche derivanti da dipendenza o disagio psichico, che non richiedono il trattamento in apposite strutture riabilitative. A seguito delle modifiche apportate dalla Commissione, è stato aggiunto il comma 6-bis, che mira ad ampliare le possibilità di accesso ai detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche pubbliche o private accreditate.

L'**articolo 9**, modificato nel corso dell'esame in sede referente, introduce nel codice penale il nuovo delitto contro la pubblica amministrazione di indebita destinazione di denaro o cose mobili e modifica altresì il decreto legislativo n. 231 del 2001, in materia di responsabilità delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, includendo il delitto di indebita destinazione di denaro o cose mobili nel novero dei delitti per i quali è comminata una sanzione pecuniaria nei confronti dell'ente.

L'**articolo 10** reca novelle alla disciplina concernente l'avocazione delle indagini preliminari, da parte del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nei casi di mancato coordinamento degli uffici del PM. La disposizione prevede poi norme finalizzate allo snellimento del procedimento di sorveglianza. Nel corso dell'esame in sede referente sono state introdotte disposizioni in materia di misure di sicurezza da eseguirsi presso strutture sanitarie (REMS). Ulteriori disposizioni introdotte in sede referente modificano la disciplina

concernente le squadre investigative comuni, costituite con due o più Stati membri per svolgere indagini penali in uno o più degli Stati che costituiscono la squadra.

L'**articolo 10-bis, introdotto nel corso dell'esame in Commissione**, 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.

L'**articolo 11** esclude la possibilità di sequestrare o pignorare le riserve valutarie estere depositate presso la Banca d'Italia. I relativi provvedimenti esecutivi sono dichiarati inefficaci e quelli pendenti sono estinti.

L'**articolo 12** differisce di un anno l'entrata in vigore delle disposizioni concernenti il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

L'**articolo 13** reca una novella di carattere formale alla disciplina della scissione societaria mediante scorporo.

L'**articolo 14** reca una clausola d'invarianza finanziaria riferita al complesso delle disposizioni recate dal presente decreto, ad eccezione di quelle di cui agli articoli 1 e 2.

L'**articolo 15** dispone che il decreto-legge in esame entri in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

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 riconducibili al 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; *si valuti l'opportunità di approfondire 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 DPR, 3 DPCM e 3 decreti ministeriali; in due casi è previsto il coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il comma 4 dell'articolo 2-bis prevede che con DPCM siano apportate modifiche al regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, di cui al DPCM 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 DPCM in deroga, solo implicita, alla previsione dell'utilizzo in materia, di regolamenti di delegificazione adottati con DPR 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 DPCM 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. *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

Il comma 1 dell'articolo 4-bis prevede la nomina con DPCM 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 DPR, 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. *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

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 DPR n. 230 del 2000 le modifiche necessarie ad adeguare il regolamento al nuovo procedimento; *si valuti l'opportunità di specificare la disciplina applicabile nelle more dell'adozione delle modifiche al regolamento e quindi di valutare l'inserimento di una disciplina transitoria.*