

DL N. 92 DEL 2024: DECRETO CARCERI, UN GUSCIO VUOTO PER UN'EMERGENZA REALE

*La situazione nelle carceri italiane è al collasso. Nei 189 istituti penitenziari il tasso **sovraffollamento** è oltre il 130 per cento. A fronte di circa 48mila posti disponibili, i detenuti sono più di 61mila.*

Negli ultimi due anni la popolazione carceraria è aumentata di 7mila unità, non perché ci sia maggiore sicurezza visto che i dati sui reati commessi sono stabili, ma per la politica panpenalistica del governo Meloni che da quando si è insediato ha introdotto decine di nuovi reati.

*Le **condizioni di vita sono al limite** della sopportazione, con evidente **violazione dell'art. 27** della Costituzione "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".*

*Drammatico l'**aumento del numero dei suicidi: 65 dall'inizio dell'anno fino a questi primi giorni di agosto**. Mai così tanti. A cui si aggiungono i sette suicidi tra i componenti della polizia penitenziaria. Ovviamente ogni suicidio ha una storia a sé, ma sono numeri che fanno spavento. Aumentati anche gli atti di autolesionismo, le colluttazioni, le rivolte e le aggressioni alla Polizia penitenziaria.*

*Inoltre, soprattutto a causa del decreto Caivano, è **aumentata in maniera vertiginosa la presenza di minori** negli Istituti penali.*

*L'**emergenza carceri è dunque reale, urgente**. Non più rinviabile.*

*Purtroppo, come evidenziato da [Marco Lacarra, durante la dichiarazione sulla pregiudiziale di costituzionalità](#), "è fin troppo facile constatare che l'**urgenza resta soltanto nel titolo e nello stato delle cose**, ma di misure concrete in questo provvedimento non c'è traccia".*

*I problemi delle carceri in Italia non nascono oggi, ovviamente, ma di fronte ad un sistema così fragile, **le scelte sbagliate del governo Meloni stanno aggravando la situazione**, i problemi si stanno cronicizzando ed espandendo. E di fronte alla gravità della situazione attuale, nel decreto carceri non c'è una sola misura che abbia vigenza immediata e che possa produrre un risultato apprezzabile nel breve periodo.*

*Questo provvedimento è **un guscio vuoto, un decreto tardivo, scarno, inutile e inadeguato**. Un decreto improvvisato, nel quale alcune delle poche misure presenti entreranno in vigore fra mesi e anni, a partire dai **mille agenti** di polizia penitenziaria di cui ci sarebbe bisogno adesso e che invece entreranno in servizio **nel 2025 e nel 2026**.*

Non c'è praticamente **nulla sulla carenza di assistenti sociali** e operatori dell'area trattamentale.

C'è **un aumento risibile delle telefonate per i detenuti** e non è neanche effettivo da subito.

Nel tentativo di rimediare alla carenza di organico, si prevede la **riduzione del periodo di formazione delle guardie penitenziarie**, col rischio di immettere nel circuito persone che per il tipo di lavoro che devono affrontare dovrebbero essere preparate di più e non di meno.

Di fronte alla pochezza di questo decreto, Il Partito democratico ha avanzato proposte ed emendamenti, ma dalla maggioranza si è alzato un muro. **Tutte le proposte delle opposizioni sono state respinte**, non è stato accolto nemmeno un emendamento.

Durante la [dichiarazione di voto sulla fiducia](#), [Andrea Orlando](#) ha detto che “all'interno della platea dei detenuti ce ne sono **1.500 che devono scontare meno di un anno di pena, 2.900 tra un anno e due anni**, non residui ma la pena complessiva che devono scontare. C'è da chiedersi se questa non sia una categoria che possa essere spostata verso **pene alternative**. Il 79 per cento riguarda detenuti che devono scontare meno di 5 anni. Allora forse **una riflessione sull'equilibrio che non funziona tra pene alternative e carcere** è una discussione che dovrebbe essere fatta e **che nel decreto non c'è**. (...) Vede Ministro, io credo che la vera discussione sul carcere dovrebbe considerare un dato: **se il carcere sia lo strumento per affrontare fenomeni sociali** che si sono aggravati nel corso di questi anni, mentre lo Stato sociale, quello che io ritengo la più grande invenzione del secolo scorso, si è progressivamente ridotto. **Il carcere è stato utilizzato per gestire il flusso migratorio**, per gestire il disagio psichico, per gestire **le tossicodipendenze e perfino la povertà**, senza arrivare all'estremo di questi mesi nei quali addirittura sarebbe uno strumento con il quale fronteggiare **il dissenso politico e sociale**”.

In questo quadro, spicca la **totale assenza del ministro Nordio**, mai presente durante il dibattito alla Camera.

E [Debora Serracchiani](#), [durante la dichiarazione di voto finale](#), lo ha sottolineato “Trovo **disdicevole e indegno che il Ministro Nordio non abbia trovato cinque minuti** del suo tempo per venire ad ascoltare le dichiarazioni di voto e per assistere all'approvazione di un decreto che ha ritenuto sempre essere importante”.

Criticando il contenuto del decreto, Serracchiani ha poi aggiunto “Non si tratta di dare più sicurezza; si tratta di avere **un'idea culturale sbagliata di quello che è il carcere, di quella che è la pena, di quella che è la rieducazione** e di quello che è il reinserimento sociale. Questa è una diversità profonda tra noi e voi, che noi rivendichiamo, che noi sottolineiamo. Lo dico, ahimè, anche guardando a quelle che saranno le decisioni che verranno prese da questo governo nei prossimi mesi e a quello che arriverà in quest'Aula. Penso, ad esempio, al disegno di legge Sicurezza”.

A conferma che questo decreto non contiene alcuna misura utile per il problema carceri, **mentre alla Camera ancora si stava votando** il provvedimento sul quale il governo aveva chiesto la fiducia, a Palazzo Chigi si svolgeva il Consiglio dei Ministri durante il quale il ministro **Nordio esponeva alla Presidente Meloni nuove misure contro il sovraffollamento**.

*Un gesto che non solo **offende tutto il Parlamento ma certifica in maniera definitiva la totale inutilità del decreto carceri** e la schizofrenia con la quale questa maggioranza si occupa di una materia così importante e delicata come la Giustizia.*

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari del disegno di legge del Governo "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) [AC 2002](#) e ai relativi dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato.
Assegnato alla II Commissione Giustizia.

SINTESI DEL PROVVEDIMENTO

Assunzione di 1.000 unità del corpo di polizia penitenziaria (Art. 1)

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.

Assunzione dirigenti penitenziari (Art. 2)

L'articolo 2 incrementa la dotazione organica del personale dirigenziale penitenziario di **20 dirigenti penitenziari**, 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.

Implementazione della dotazione organica del personale dirigenziale penitenziario (Art. 2-bis)

L'articolo 2-bis prevede l'implementazione della dotazione organica del personale appartenente alla carriera dirigenziale penitenziaria del Ministero della giustizia di **un dirigente generale penitenziario**.

Indennità di specificità organizzativa penitenziaria (Art. 2-ter)

L'articolo 2-ter 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.

Personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale operante presso gli Istituti penitenziari (Art. 2-quater)

L'articolo 2-quater 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**.

Procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza medica del Servizio sanitario nazionale presso gli istituti penitenziari (Art. 2-quinquies)

L'articolo 2-quinquies 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**.

Disposizioni in tema di scorrimento delle graduatorie per posti di vice commissario e vice ispettore di polizia penitenziaria (Art. 3)

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

Disposizioni in materia di formazione degli agenti di polizia penitenziaria (Art. 4)

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.

Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria (Art. 4-bis)

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

Interventi in materia di liberazione anticipata (Art. 5)

L'articolo 5 del decreto-legge 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**.

Disposizioni in materia di corrispondenza telefonica delle persone detenute (Art. 6)

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.

Disposizioni in materia di dati sanitari dei detenuti (Art. 6-bis)

L'articolo 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.

Esclusione dell'accesso ai programmi di giustizia riparativa per i detenuti sottoposti al regime del 41-bis O.P. (Art. 7)

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.

Disposizioni in materia di strutture residenziali per l'accoglienza e il reinserimento sociale dei detenuti (Art. 8)

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.

Modifiche al codice penale (Art. 9)

L'articolo 9 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.

Misure per l'efficienza del procedimento penale, semplificazione in tema di misure alternative, nonché di squadre investigative comuni (Art. 10)

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.

Modifica all'articolo 47 della legge 26 luglio 1975, n.354 (Art. 10-bis)

L'articolo *10-bis* 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.

Disposizioni in materia di procedimento esecutivo relativo a Stati esteri (Art. 11)

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.

Modifiche in materia di tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie (Art. 12)

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.

Modifica in materia di scissione societaria mediante scorporo (Art. 13)

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

Disposizioni finanziarie (Art. 14)

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

Entrata in vigore (Art. 15)

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

Il decreto-legge è dunque vigente dal 5 luglio 2024. Ai sensi dell'articolo 1 del disegno di legge di conversione del presente decreto, la legge di conversione (insieme con le eventuali modifiche apportate al decreto in sede di conversione) entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.