

Prot. 157/ig

Roma, 11 marzo 2026

Alla Commissione Affari Costituzionali

SENATO DELLA REPUBBLICA

SEDE

Commissione1@senato.it

OGGETTO: Richiesta contributo scritto sul disegno di legge n. 1818 (conversione decreto-legge 23/2026, norme in materia di sicurezza pubblica).

In riscontro alla Vostra richiesta, relativa all'esame del disegno di legge n. 1818 (D.L. 23/2026, *disposizioni in materia di sicurezza pubblica*), il Sindacato Autonomo Polizia Penitenziaria – SAPPe trasmette, con la presente, le proprie osservazioni ed eventuali proposte modificative, auspicando che possano costituire un utile contributo per il prosieguo dell'*iter* del provvedimento in seno alla Commissione Affari Costituzionali del Senato.

Il SAPPe, quale sindacato maggiormente rappresentativo del Corpo di Polizia Penitenziaria, ha esaminato con attenzione il testo del provvedimento, rilevando taluni aspetti suscettibili di miglioramento e formulando specifiche proposte di modifica che tengono conto delle esigenze operative quotidiane del personale di Polizia Penitenziaria, nonché delle peculiarità del contesto penitenziario nel quale esso è chiamato ad operare. A ciò si aggiunge la necessità di abrogare alcune norme che creano, all'interno dello stesso Corpo, sperequazioni tra qualifiche diverse.

AUMENTO POSTI ISPETTORE SUPERIORE

All'articolo 22, del D.L. n. 23/2026 sono apportate le seguenti modificazioni:

1. le parole: «ciascuno per 350 posti» sono sostituite dalle seguenti: «**fino a 525 posti per il 2026 e fino a 700 per il 2027**»;
2. è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «**I vincitori dei concorsi di cui al presente comma sono inquadrati anche in soprannumero rispetto alla dotazione organica vigente e sono riassorbiti nei limiti delle vacanze che si rendono disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.**»



Segreteria Generale

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

L'emendamento è volto ad elevare, per esigenze di equiordinazione tra Forze di polizia, da 350 fino a 525 unità per il 2026 e fino a 700 per il 2027 il numero dei posti previsti per ciascuno dei due concorsi straordinari, per titoli, per l'accesso alla qualifica di ispettore superiore del Corpo di polizia penitenziaria, da bandire negli anni 2026 e 2027, ai sensi dell'articolo 44, comma 14-sexiesdecies, del Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, come modificato dall'articolo 22 del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23.

Per la Polizia di Stato, infatti, la disciplina originaria prevista dal citato decreto legislativo n. 95 del 2017 contemplava 1.200 posti per ciascun concorso straordinario relativo agli anni 2026 e 2027. Con il recente decreto-legge in materia di sicurezza per l'anno 2026, tali contingenti sono stati significativamente incrementati a 1.800 posti per il concorso 2026 (+50%) e a 2.400 posti per il concorso 2027 (+100%), motivandoli con l'esigenza di rafforzare gli organici e garantire maggiore efficacia operativa.

Diversamente, per il Corpo di polizia penitenziaria, la previsione normativa è rimasta invariata, con 350 posti per ciascun concorso del 2026 e del 2027, senza alcun incremento, nonostante il principio di equiordinazione tra le Forze di polizia ad ordinamento civile.

Ne deriva una evidente disparità di trattamento, che l'emendamento in esame intende riequilibrare, quantomeno mediante un incremento del contingente previsto per la Polizia penitenziaria a 550 unità per ciascun concorso.

L'attuazione di tale piano comporterà inevitabilmente un significativo incremento del fabbisogno di personale, in particolare nel ruolo degli ispettori, cui sono attribuite funzioni di coordinamento, direzione operativa e gestione della sicurezza all'interno degli istituti.

Peraltro, il detto proposto aumento (175 per il 2026 per un totale di 525 posti e 350 per il 2027 per un totale di 700 posti) non avrebbe costi ulteriori. Infatti, dei 4190 ispettori previsti nel Ruolo degli ispettori, alla data odierna in servizio ve ne sono solo 2888 così ripartiti: 458 vice ispettori, 1381 ispettori, 259 ispettori capo, 431 ispettori superiori e 359 sostituti commissari/sostituti commissari coordinatore).

Dunque, pur salvaguardando i prossimi due concorsi da ispettore (esterno ed interno) che dovranno essere banditi entro il 2026 (circa 350 il concorso interno e 350 il concorso esterno, per un totale di circa 700 nuovi ispettori), residuerebbe una carenza organica di circa 600 ispettori (4190 appartenenti al ruolo ispettori - 2888 ispettori attualmente in servizio - 700 posti messi a concorso per il 2026 = 602 carenze).

La detta stimata carenza, cui consegue un non indifferente risparmio di spesa, quindi, consentirebbe di aumentare i posti da ispettore superiore di 175 posti per l'annualità 2026 e di ulteriori 350 posti per l'annualità 2027, sostanzialmente senza ulteriori oneri per l'amministrazione.

Modifiche al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95

Modifiche all'articolo 44 del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95

A)

Sono abrogate le seguenti norme:

Art. 4, comma 5, lett. b), del d.lgs. 443/92;

Art. 15, comma 5 – ter, lett. b), del d.lgs. 443/92;

Art. 23, comma 5, lett. b) del d.lgs. 443/92.

Relazione illustrativa

Il decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, meglio noto come riordina delle carriere, all'art. 37 ha introdotto delle modifiche nell'ordinamento del Corpo di Polizia Penitenziaria. Alcune di esse hanno determinato una grave disparità di trattamento, perché erroneamente copiate dalla Polizia di Stato. Si tratta, sostanzialmente, del blocco dell'avanzamento a coordinatore, per gli assistenti capi, i sovrintendenti capi e i sostituti commissari coordinatori.

L'errore è stato sostanzialmente commesso perché la polizia di Stato, avendo già una norma di carattere generale che prevede, per tutte le qualifiche, il blocco dell'avanzamento in caso di rinvio a giudizio, per alcuni reati, con l'introduzione della denominazione di coordinatore per i tre ruoli agenti/assistenti, sovrintendenti e ispettori, doveva necessariamente inserire il blocco anche per le denominazioni di nuova istituzione.

Chi ha lavorato al riordino per la polizia penitenziaria ha copiato la norma *sic et simpliciter*, senza rendersi conto della sperequazione che stava creando, poiché nel nostro Corpo non c'era una norma di carattere generale, come per la Polizia di Stato.

Quindi, attualmente, tutti coloro che devono ricevere la denominazione di coordinatore, perché hanno maturato l'anzianità prevista: assistenti capi, sovrintendenti capi, sostituti commissari, se hanno un rinvio a giudizio, per un qualsiasi procedimento penale, l'iter procedurale per l'attribuzione della denominazione viene bloccato; per tutte le altre qualifiche, invece, si procede regolarmente, anche se coimputati nello stesso procedimento.



Le norme in esame:

- **all'art. 4, comma 5, lett. b) del d.lgs. 443/92, laddove alla lettera b)** è stata prevista l'esclusione dall'attribuzione della denominazione di coordinatore, per chi è in possesso della qualifica di assistente capo, nel caso in cui l'interessato sia stato *rinvitato a giudizio o ammesso ai riti alternativi per i delitti non colposi ovvero sottoposto a procedimento disciplinare per l'applicazione di una sanzione più grave della pena pecuniaria;*
- **all'articolo 15, comma 5 – ter, del d.lgs. 443/92, laddove col comma 5 – ter, lett. b)** è stata prevista l'esclusione dall'attribuzione della denominazione di coordinatore, per chi ha la qualifica di sovrintendente capo, nel caso in cui l'interessato sia stato *rinvitato a giudizio o ammesso ai riti alternativi per i delitti non colposi ovvero sottoposto a procedimento disciplinare per l'applicazione di una sanzione più grave della pena pecuniaria;*
- **all'art. 23, comma 5, lett. b) del d.lgs. 443/92,** è stata prevista l'esclusione dall'attribuzione della denominazione di coordinatore, per chi ha la qualifica di sostituto commissario, nel caso in cui l'interessato sia stato *rinvitato a giudizio o ammesso ai riti alternativi per i delitti non colposi ovvero sottoposto a procedimento disciplinare per l'applicazione di una sanzione più grave della pena pecuniaria;*

Bisogna ulteriormente precisare che, nel frattempo, i militari hanno modificato il loro ordinamento, prevenendo che il blocco dell'avanzamento non avvenga più dopo il rinvio a giudizio, bensì con la sentenza di primo grado.

Al fine di uniformare tutti, nel Disegno di Legge sicurezza che dovrebbe seguire alla conversione del DL in esame, è stata infatti prevista una norma di carattere generale che equipara tutti, così formulata: “*Non è ammesso a scrutinio il personale sospeso dal servizio o nei cui confronti sia stata emessa sentenza di condanna in primo grado, per delitto non colposo, ovvero sentenza di applicazione della pena su richiesta o decreto penale di condanna esecutivo, anche qualora la pena sia condizionalmente sospesa.*”

Tale modifica, che risolverebbe anche il problema della polizia penitenziaria, è subordinata all'approvazione del disegno di legge che, com'è noto a tutti, ha un iter molto più lungo e incerto. Qualora non venisse approvato, per la polizia penitenziaria, rimarrebbe il problema evidenziato e la grave disparità di trattamento che ne deriva, tra posizioni uguali. Una ingiusta e ingiustificata disparità di trattamento che, se fosse stata portata dinanzi alla Corte costituzionale, con ogni probabilità avrebbe trovato accoglimento.

Si chiede, quindi, per le ragioni esposte, di voler abrogare le norme indicate.



Segreteria Generale

B)

All'articolo 44, comma 14, le parole: «**ruolo ad esaurimento**» ovunque ricorrono sono soppresse.

Relazione illustrativa

Il ruolo dei commissari del Corpo di polizia penitenziaria, istituito in via transitoria dall'articolo 44, comma 14, del Decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, ha assicurato, sin dalla sua immissione nel 2020, un contributo determinante al funzionamento dell'Amministrazione penitenziaria.

Il personale appartenente a tale ruolo ha svolto, in maniera continuativa, incarichi propri dei dirigenti del Corpo, assumendo responsabilità di comando di istituti penitenziari di primo e secondo livello e ricoprendo funzioni di elevata rilevanza nell'area sicurezza, sopperendo alle gravi carenze organiche del ruolo dei funzionari disciplinato dal Decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146.

La previsione della natura "ad esaurimento" rispondeva a una logica meramente transitoria, oggi superata:

- il numero iniziale dei vincitori (80 unità, oltre ai successivi) si è progressivamente ridotto per effetto dei pensionamenti;
- le funzioni effettivamente svolte risultano pienamente integrate nel sistema ordinamentale del Corpo;
- l'esperienza maturata dimostra la strutturalità del contributo fornito.

L'eliminazione della dicitura «ad esaurimento» non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, non modifica dotazioni organiche né meccanismi di accesso, ma si limita a rimuovere una qualificazione formale non più coerente con la realtà ordinamentale e funzionale.

La presente proposta si pone in linea con analoghi interventi già adottati in altri ordinamenti (Polizia di Stato), volti a superare assetti transitori divenuti di fatto strutturali.

ANTICIPO SPESE LEGALI

All'articolo 14 del D.L. n. 23/2026 è aggiunto il comma 3.

“Per il personale indagato per fatti connessi al servizio, le spese legali sono assunte sin dall'inizio dall'Amministrazione, con difensore di libera scelta, scelto secondo parametri individuati dall'Avvocatura dello Stato.”

SANARE SPEREQUAZIONE PER SOSTITUTI COMMISSARI:

Del comma 14 septiesdecies dell'art. 39, Capo V, del D.L. 27 dicembre 2019, n. 172, va abrogato il seguente periodo: *“I vincitori del concorso sono ammessi alla procedura per l'attribuzione della denominazione di coordinatore con decorrenza non antecedente al 1° gennaio 2027.”*



Relazioni illustrativa

Si propone di sanare una sperequazione sorta qualche anno addietro, per consentire a tutti i sostituti commissari di accedere alla denominazione di coordinatore dopo 4 anni, come previsto dall'art. 23, comma 4, D.L. 30 ottobre 1992, n. 443. A tal fine, va abrogato il periodo del comma 14 septiesdecies dell'art. 39, Capo V, del D.L. 27 dicembre 2019, n. 172, in cui si differisce tale possibilità al 1° gennaio 2027 per i vincitori del concorso straordinario per 150 posti.

Infine, si coglie l'occasione per sensibilizzare codesta autorevole commissione sulla necessità di ulteriori due interventi normativi per il Corpo di Polizia Penitenziaria.

- 1) **Prevedere la possibilità di miglioramenti di carriera per agenti e assistenti.** Nello specifico sarebbe necessario introdurre per il ruolo degli agenti e assistenti una riduzione dei tempi di permanenza nelle qualifiche e procedure più semplici per il passaggio ai ruoli superiori, fondate in via prioritaria sull'anzianità di servizio maturata nel Corpo. Negli ultimi riordini, infatti, i benefici carrieristici si sono concentrati soprattutto su sovrintendenti, ispettori, funzionari e dirigenti, mentre chi regge ogni giorno il peso della sezione è rimasto quasi sempre fermo al palo. Serve, quindi, riequilibrare un sistema che, pur poggiando sui cardini operativi del Corpo, continua a penalizzare proprio le qualifiche di base. Una misura di questo tipo renderebbe le progressioni più giuste, più rapide e meno burocratiche, restituendo dignità professionale a chi garantisce ogni giorno sicurezza operativa, turni e tenuta degli istituti.
- 2) **Modifica dell'art. 613 bis c.p. con la riformulazione della definizione del reato di tortura.** L'articolo 613 bis del Codice penale, nella sua attuale formulazione, presenta criticità tecniche e applicative che ne compromettono seriamente l'efficacia e l'equità. La norma risulta eccessivamente vaga e suscettibile di interpretazioni estensive, con il rischio concreto di ricomprendere condotte già punite da altre disposizioni meno gravi. La formulazione diversa dalla Convenzione ONU contro la tortura ha generato pericolose ambiguità, sfociando in ipotesi paradossali di "*tortura per omissione*" per la quale agenti della Polizia Penitenziaria hanno subito misure cautelari severe per la sola presenza passiva sul luogo di presunte



violenze commesse da altri, ritenuti ~~corresponsabili~~ a titolo di "*concorso morale*". Si tratta, a nostro avviso, di applicazioni che stravolgono i principi fondamentali della responsabilità penale personale. Permane infine una grave incertezza sulla natura giuridica della "*tortura di Stato*" prevista dal secondo comma laddove non è chiaramente stabilito se costituisca circostanza aggravante o fattispecie autonoma, con evidenti ricadute sull'applicazione della norma. Per queste ragioni, auspichiamo che Codesta Commissione voglia farsi promotrice di una revisione organica dell'articolo 613 bis, che ne chiarisca il perimetro applicativo, ne allinei la formulazione agli standard internazionali e garantisca al contempo la tutela degli operatori delle forze dell'ordine da interpretazioni distorte e penalmente sproporzionate.

Il Segretario Generale
Dott. Donato Capece