

XVII legislatura

A.S. 1579:

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile"

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Luglio 2014

n. 56



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore ...	tel. ...
Segreteria	tel. 5790
Uffici	
Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi dott. Renato Loiero	tel. 2424
Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata avv. Giuseppe Delreno	tel. 2626
Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa dott. Daniele Bassetti	tel. 3787
Consigliere addetto al Servizio dott. Melisso Boschi	tel. 3731
Segretari parlamentari dott.ssa Anna Elisabetta Costa dott.ssa Alessandra Di Giovambattista sig. Cristiano Lenzini dott. Vincenzo Bocchetti dott. Maurizio Sole	

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

<i>Articolo 1 (Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)</i>	1
<i>Articolo 2 (Disposizioni transitorie)</i>	9
<i>Articolo 3 (Modifiche all'articolo 678 del codice di procedura penale)</i>	9
<i>Articolo 4 (Modifiche alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale)</i>	10
<i>Articolo 5 (Modifiche all'articolo 24 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272)</i>	11
<i>Articolo 5-bis (Disposizioni in materia di attribuzione di funzioni a magistrati)</i>	12
<i>Articolo 6 (Misure in materia di ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria)</i>	13
<i>Articolo 6-bis (Disposizioni in materia di gestione dei programmi di edilizia penitenziaria)</i>	17
<i>Articolo 7 (Misure in materia di impiego del personale appartenente ai ruoli del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria)</i>	17
<i>Articolo 8 (Modifiche all'articolo 275 del codice di procedura penale)</i>	18
<i>Articolo 9 (Disposizioni di natura finanziaria)</i>	19

PREMESSA

Al momento del completamento del presente *dossier*, non risulta depositata la relazione tecnica aggiornata ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge n. 196 del 2009.

Le analisi qui presentate sono state effettuate sulla base delle relazioni tecniche riferite ai singoli emendamenti e sul materiale informativo trasmesso nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati.

Articolo 1 (Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)

Il comma 1, inserisce nell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) l'articolo 35-*ter* attraverso il quale si attivano a favore di detenuti e internati, rimedi risarcitori per violazione dell'art. 3 della Convenzione EDU, disposizione che, sotto la rubrica "proibizione della tortura", stabilisce che "nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti". La nuova disposizione aggiunge alle competenze del magistrato di sorveglianza l'adozione di provvedimenti di natura risarcitoria e stabilisce che – quando l'attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti del detenuto consista in condizioni di detenzione che violino l'art. 3 della Convenzione EDU (si è, quindi, in presenza di condizioni inumane e degradanti) come interpretato dalla giurisprudenza CEDU – il magistrato di sorveglianza, su istanza del detenuto o del difensore munito di procura speciale, debba "compensare" il detenuto con l'abbuono di un giorno di pena residua per ogni 10 giorni durante i quali vi è stata la violazione.

È stabilito che il magistrato di sorveglianza liquida il richiedente con una somma di 8 euro per ogni giorno trascorso in carcere in "condizioni inumane e degradanti" nei seguenti casi:

- il residuo di pena da espiare non permette l'attuazione della citata detrazione percentuale (perché, ad esempio, sono più numerosi i giorni da "abbuonare" a titolo di risarcimento che quelli effettivi residui da scontare)
- quando il periodo detentivo trascorso in violazione dell'art. 3 CEDU sia stato inferiore a 15 giorni.

Per coloro che hanno trascorso il periodo di custodia cautelare non computabile nella pena da espiare (ad esempio perché sono stati poi assolti) ovvero per coloro che hanno già espiato la pena carceraria, l'istanza risarcitoria può essere avanzata, entro 6 mesi dalla fine della custodia o della detenzione, davanti al tribunale del distretto nel cui territorio hanno la residenza. Il tribunale distrettuale, con procedimento camerale, decide in composizione monocratica con decreto non reclamabile. Anche in tal caso, il quantum del risarcimento è di 8 euro per ogni giorno in cui si è subito il pregiudizio.

Il comma 2 modifica l'articolo 68 dell'ordinamento penitenziario, con la finalità di consentire ai magistrati che esercitano funzioni di sorveglianza di essere affiancati, con compiti "meramente ausiliari", da assistenti volontari, che svolgono l'attività a titolo gratuito. La disposizione, inserendo un ulteriore periodo al comma 4, ripropone nel settore della sorveglianza quanto già previsto dall'art. 78 dell'ordinamento penitenziario per gli assistenti volontari nelle carceri.

La RT annessa al ddl iniziale A.C. 2496 riferisce che l'articolo, che introduce l'articolo 35-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, regola

la materia dei rimedi risarcitori conseguenti a trattamenti tali da violare i diritti del detenuto secondo il disposto dell'articolo 3 della CEDU.

Nello specifico, viene previsto (al comma 1 dell'articolo 35-ter) che qualora il pregiudizio subito dal detenuto sia consistito nella violazione dell'articolo 3 della convenzione per un periodo pari o superiore a quindici giorni, il magistrato di sorveglianza dispone, su istanza del detenuto, a titolo di risarcimento del danno, una riduzione della pena detentiva ancora da espiare nella misura del 10 per cento del periodo durante il quale il trattamento penitenziario è stato tale da violare la disposizione suddetta. Certamente tale riduzione di pena nella misura del 10 per cento ridurrà sensibilmente i costi derivanti dal mantenimento in carcere dei detenuti dando luogo a notevoli risparmi di spesa, seppur allo stato non quantificabili, in considerazione della variabile platea dei beneficiari di tale disposizione.

Nel caso in cui, invece, il periodo di pena da scontare non sia tale da consentire l'applicazione della predetta misura risarcitoria (comma 2 dell'articolo 35-ter) il magistrato di sorveglianza liquida al detenuto una somma di denaro in una misura forfettaria fissata in euro 8 per ogni giornata in relazione alla quale sia stata riscontrata la sottoposizione a un trattamento carcerario tale da violare l'articolo 3 della CEDU.

Gli strumenti compensativi in esame si rendono quanto mai necessari alla luce della sentenza «Torreggiani» pronunciata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, cosiddetta «sentenza pilota» in virtù della quale lo Stato italiano è stato condannato al pagamento di circa 100.000 euro, per i sette ricorrenti, per accertata violazione degli *standard* minimi di vivibilità nelle strutture carcerarie, e al pagamento delle spese sostenute dai ricorrenti, ivi comprese quelle per onorari, pari a 1.500 euro pro capite.

Dagli ultimi dati in possesso dell'amministrazione della giustizia, risultano attualmente depositati presso la Corte europea un numero di ricorsi pari a 6.829, in relazione ai quali e in mancanza dell'adozione di un sistema compensativo o risarcitorio «interno», si potrebbero manifestare ingenti esborsi finanziari per le condanne inflitte nei confronti dello Stato italiano, anche alla luce dei parametri utilizzati dalla Corte europea per il caso «Torreggiani».

La Corte europea ha infatti accantonato l'esame dei ricorsi pendenti in attesa dell'istituzione del sistema di compensazione

nazionale, da adottare entro un anno dalla data della citata sentenza, idoneo a definire sia i citati ricorsi che eventuali nuovi casi di violazione dei requisiti minimi di reclusione. Giova comunque rilevare che la proposizione del rimedio risarcitorio prevista dal nuovo articolo 35-ter è da riferire a situazioni di fatto pregresse e comunque esaurite, in relazione al progressivo miglioramento delle condizioni detentive riscontrate nell'ultimo periodo per effetto dei recenti provvedimenti in materia di riduzione della popolazione carceraria e del sovraffollamento, quali la realizzazione di nuove strutture, la riduzione mirata della pena, la messa alla prova dell'imputato, l'estensione delle misure alternative e il rimpatrio dei detenuti di altri Paesi.

Si segnala al riguardo che i dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria evidenziano una riduzione della popolazione carceraria, nell'ultimo periodo, pari a oltre 8.000 unità (dalle 67.897 rilevate al 31 dicembre 2010 alle 59.683 del 30 aprile 2014), e la sostanziale cessazione del fenomeno del sovraffollamento. Al fine di valutare l'impatto finanziario recato dalle norme in esame, si ipotizza prudenzialmente che il 50 per cento dei 6.829 ricorsi pendenti a Strasburgo siano da ritenere ammissibili (circa 3.415) e che il 10 per cento dei ricorrenti, trovandosi attualmente ancora in stato di detenzione, potrà usufruire dello sconto del residuo di pena. Il restante 40 per cento (circa 3.100) potrebbe ottenere, per accertata violazione dei diritti umani, il risarcimento di 8 euro giornalieri.

La stima del 50 per cento è stata effettuata sulla base dei dati pervenuti dalla stessa Corte europea, la quale ha segnalato che a fronte dell'esame di 1.000 ricorsi depositati risultano ammissibili un numero pari a 500 (50 per cento). Considerando un periodo medio di violazione della CEDU pari ad un massimo di 18 mesi, l'onere per lo Stato può essere valutato in circa euro 13.392.000 (8 euro x 540 giorni x 3.100) per gli importi risarciti e in circa euro 3.100.000 per il rimborso delle spese legali (3.100 procedimenti x 1.000 euro).

Si ipotizza, altresì, un'ulteriore platea di potenziali ricorrenti nei confronti di organi diversi dalla Corte europea, valutata prudenzialmente in 2.000 istanze di risarcimento, a fronte delle quali si ritiene possano essere ritenute ammissibili, alla stregua dei ricorsi presentati alla Corte europea, in una misura pari al 50 per cento (1.000 ammessi), con riferimento a coloro che hanno terminato di espiare la pena detentiva in carcere e che possono proporre azione di risarcimento al tribunale del capoluogo di residenza, entro sei mesi

dalla cessazione dello stato di detenzione, secondo il rito previsto dagli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Il risarcimento del danno, ove accertato, è liquidato con decreto nelle misure previste dal presente decreto.

In tale platea di eventuali beneficiari sono altresì compresi i ricorrenti che, in applicazione dell'articolo 2 (Disposizioni transitorie) hanno cessato di espiare la pena detentiva e possono proporre l'azione di risarcimento, secondo i parametri contenuti nel provvedimento, entro il termine di decadenza di sei mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del decreto. Considerando un periodo medio di violazione della CEDU pari ad un massimo di 12 mesi, che potrebbe costituire, mediamente, la sommatoria di più periodi in relazione ai quali è stata accertata la violazione degli standard minimi di vivibilità nelle strutture carcerarie, l'onere per lo Stato può essere valutato in circa euro 2.880.000 (8 euro x 360 giorni x 1.000) per gli importi risarciti e in circa euro 1.000.000 per il rimborso delle spese legali (1.000 procedimenti x 1.000 euro).

L'onere complessivo, da ripartire ragionevolmente nel triennio 2014-2016, è stimato nella misura di euro 20.372.000 (allegato 1), secondo la seguente ipotesi: 2014 euro 5.000.000; 2015 euro 10.000.000; 2016 euro 5.372.000. L'articolo 1, comma 2, inserisce una modifica nell'ambito dell'articolo 68 dell'ordinamento penitenziario prevedendo che il magistrato di sorveglianza, in conseguenza dell'ampliamento delle materie sottoposte alla cognizione dello stesso, possa avvalersi dell'ausilio di personale volontario, la cui attività non può essere retribuita. Si sottolinea quindi la sostanziale neutralità finanziaria della stessa modifica.

**Quantificazione oneri decreto-legge "Rimedi risarcitori violazione convenzione C.E.D.U."
Allegato 1 (artt. 1 e 2)**

POSIZIONI	N. DI RICORSI	N. RICORSI AMMISSIBILI PER ACCERTATA VIOLAZIONE (*)	PERIODO MEDIO DI VIOLAZIONE D.U. (al netto dei periodi non computabili ai fini del risarcimento – in mesi)	IMPORTO TABELLARE VIOLAZIONE (euro al giorno) € 8	RIMBORSO SPESE LEGALI € 1.000	COSTO TOTALE
RICORSI PENDENTI C.E.D.U.	6.829	3.100	18	13.392.000	3.100.000	16.492.000
ULTERIORI RICORRENTI VIOLAZIONI PREGRESSE DAVANTI AL GIUDICE DI SORVEGLIANZA/ORDINARIO	2.000	1.000	12	2.880.000	1.000.000	3.880.000
				€ 16.272.000	€ 4.100.000	€ 20.372.000

Anno 2014	5.000.000
Anno 2015	10.000.000
Anno 2016	5.372.000

(*) Al netto della quota di ricorrenti ancora in stato di detenzione, beneficiari dello sconto di pena residua (10%)

Al riguardo, con riferimento al comma 1, va premesso che ivi trattasi della previsione di uno sconto di pena, in favore di coloro i quali – sottoposti a pena detentiva -, abbiano subito nel corso della reclusione un trattamento "inumano e degradante" ai sensi dell'articolo 3 della CEDU, per un periodo almeno pari a 15 giorni. La misura dello sconto di pena è individuata dalla norma in un periodo pari al 10 per cento di quello per cui si sia accertato che l'interessato abbia subito tale trattamento lesivo della dignità umana. Per i profili di quantificazione, dal momento che la RT riferisce che la possibile riduzione della pena non potrà che riflettersi, comunque, in una riduzione dei costi derivanti dal mantenimento in carcere dei detenuti che siano interessati dal beneficio – non considerandone espressamente gli effetti positivi per la finanza pubblica, in quanto gli stessi al momento non sarebbero quantificabili – a ragione dell'estrema variabilità della platea – appare necessario che la stessa RT sia integrata, mediante l'acquisizione di una stima dell'amministrazione penitenziaria dei dati relativi al beneficio unitario, in termini di risparmi di spesa, teoricamente conseguibile, su base giornaliera, per effetto dell'eventuale pronunciamento in tal senso disposto dal magistrato di sorveglianza¹.

Quanto ai profili di quantificazione riferiti alla previsione di una misura risarcitoria pari a 8 euro giornalieri per ogni giorno di

¹ Tale valore sarebbe teoricamente rapportabile al costo unitario "medio" giornaliero attualmente sostenuto dall'Amministrazione penitenziaria per i detenuti, comprensivo di tutti i fattori diretti e "indiretti" (vitto, acqua energia elettrica ecc. ecc.), da considerare ai fini della determinazione del costo unitario " medio" che verrebbe risparmiata per effetto della riduzione della detenzione.

riscontrato assoggettamento ad un trattamento lesivo della dignità umana, ai sensi dell'articolo 3 della CEDU, posto che la RT provvede analiticamente alla quantificazione della spesa – da accordare solo nell'eventualità in cui la pena detentiva "residua" del beneficiario, non risulti di entità adeguata alla fruizione del beneficio dello "sconto" – appare necessario formulare alcune osservazioni, alla luce delle indicazioni metodologiche e dei criteri giuridici indicati dall'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità, e integrati dalla Circolare n. 32/2010 del Dipartimento della R.G.S..

In primis, posto che la citata legge prevede espressamente che la RT debba indicare le fonti ufficiali dei dati considerati, al fine di consentire il riscontro parlamentare degli stessi, va detto che, relativamente alla prima parte del computo della spesa indicata dalla RT – laddove si provvede anzitutto all'indicazione dei potenziali "casi" (n. 6.829) in relazione ai quali si possono ipotizzare gli oneri di spesa in questione, il cui numero è assunto in misura pari a quello dei ricorsi ad oggi pendenti presso la CEDU – andrebbe confermato l'effettivo grado di prudenzialità nell'assunzione di tale dato, atteso che la misura in questione potrebbe, a ben vedere, interessare anche situazioni di disagio già accertate, per cui i potenziali beneficiari non abbiano ancora proceduto a formalizzare o perfezionare l'istanza di condanna al risarcimento dello Stato italiano presso la predetta Corte europea².

Sul punto, andrebbe altresì confermata, eventualmente alla luce di idonei dati dimostrativi, la sostenibilità dell'affermazione per cui la quantificazione dei casi per cui andrebbe valutata l'adozione delle misure risarcitorie in questione sarebbe comunque da individuare in un dato "storico", destinato progressivamente a ridursi, sino all'esaurimento, atteso che l'intervenuta adozione di provvedimenti di riduzione del sovraffollamento – grazie alla costruzione di nuove strutture, ma anche le misure di riduzione "mirata" delle pena detentiva e l'adozione di misure alternative alla stessa detenzione (...) – dovrebbero consentire di azzerarne, negli anni, l'ammontare.

² Sul punto, peraltro, ad analogo interrogativo emerso nel corso dell'esame in prima lettura, le risposte fornite dal dicastero della giustizia hanno evidenziato: "l'oggettiva difficoltà ad individuare con certezza sia la platea dei soggetti beneficiari delle misure risarcitorie in termini monetari, sia la durata effettiva della violazione da indennizzare per ciascun ricorrente, in presenza di elementi assolutamente variabili quali l'indice di sovraffollamento riscontrato negli ultimi anni, le ulteriori condizioni carcerarie, i residui di pena eventualmente da conteggiare, l'esito dell'accertamento delle violazioni della CEDU che non potrà che essere valutato caso per caso dal magistrato di sorveglianza o dal giudice ordinario". Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Gabinetto del Ministro, Ufficio Bilancio, Nota del 22 luglio 2014, pagina 1.

A tal fine, va rilevato che la mera indicazione del dato assoluto riferito alla riduzione della platea carceraria, che scaturisce dal confronto di quella registrata al 31 dicembre 2010, posta a raffronto con quella registrata al 30 aprile 2014, dovrebbe opportunamente essere integrata da elementi informativi concernenti anche l'effettivo miglioramento delle condizioni di detenzione (adeguatezza servizi igienici, miglioramento assistenza sanitaria, sicurezza personale ecc. ecc.). Ciò detto, atteso che, sebbene ne sia la causa principale, non si può considerare il "sovraffollamento" come l'unica ragione per cui la Corte di Strasburgo ha riconosciuto la sussistenza di un trattamento lesivo della "dignità umana". Pertanto, sembrerebbe utile l'acquisizione di ulteriori informazioni in merito alla stessa "casistica" posta a monte dei casi individuati per la definizione della potenziale platea di riferimento (6.829 unità) ai fini del calcolo della spesa prevista³.

Andrebbero poi forniti elementi dimostrativi idonei a confermare che il 10 per cento dei ricorsi pendenti sarebbe riferibile a persone ancora poste in condizioni detentive, ciò che consentirebbe alle medesime di usufruire, in caso di condanna, dello sconto di pena di cui al comma 1 dell'articolo 35-ter.

Inoltre, andrebbero altresì richiesti elementi dimostrativi circa l'effettiva corrispondenza del periodo "medio" considerato per ciascuna violazione dei diritti umani, che la RT indica in n. 18 mesi, fornendosi a tal fine una casistica dettagliata che dimostri l'effettività di tale dato "medio". In termini analoghi, anche in relazione al computo della seconda componente di spesa prevista, premesso in tal senso che la RT ascrive alle n. 2.000 istanze di risarcimento, che sarebbero riferibili ad un'ulteriore platea individuabile nelle persone che ad oggi avrebbero già presentato istanza di risarcimento davanti ad altri organi di giustizia diversi dalla Corte europea, posto che in tale ambito dovrebbe essere a rigore contemplato anche il numero di coloro i quali, pur avendo concluso il periodo di pena detentiva, rientrino nei requisiti per la formalizzazione della istanza di risarcimento (entro 6 mesi), andrebbero richiesti elementi dimostrativi circa la

³ Ad analoghe riflessioni emerse nel corso dell'esame in commissione in prima lettura l'amministrazione della giustizia ha risposto che "l'ampliamento delle strutture detentive nonché le misure legislative recentemente approvate in materia di esecuzione della pena e riduzione controllata della popolazione carceraria, inducono a ritenere con sufficiente ragionevolezza, la definitiva cessazione del fenomeno del sovraffollamento nel corso dell'anno 2015, in ciò supportati dal trend in costante diminuzione rilevato nell'ultimo anno dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria." Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Gabinetto del Ministro, Ufficio Bilancio, nota cit., pagina 2.

corrispondenza del periodo "medio" di violazione posto alla base del calcolo della spesa, che la RT indica pari a 12 mesi.

Quanto alla base del calcolo dell'onere previsto per le spese legali, nella risposta data nel corso dell'esame in prima lettura, il ministero della giustizia ha confermato la "congruità dell'importo di 1000 euro pro capite per le spese connesse al procedimento, comprensivo delle spese legali, che è da considerare come valore *medio* nell'ambito dei procedimenti giudiziari nazionali"⁴.

In definitiva, dal punto di vista metodologico-contabile, posto che il dispositivo in esame determina il riconoscimento di un diritto soggettivo "perfetto" per cui, sotto il profilo giuscontabile, si prefigura l'attivazione di fattori di spesa non rimodulabile per il bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 21, comma 5, lettera *a*) della legge di contabilità, e richiamando le indicazioni fornite dall'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità in merito alla quantificazione degli oneri da parte della RT, appare indispensabile che la RT risulti integrata con gli elementi informativi integrativi, che siano idonei a provare la fondatezza di ciascuno dei parametri e delle ipotesi assunte alla base del calcolo della spesa.

In relazione poi alla distribuzione della spesa prevista per ciascuna annualità del triennio 2014/2016, dal momento che la RT si limita a riferire che la distribuzione delle quote annuali relative all'onere complessivo di 20,3 milioni di euro, sarebbe stata effettuata secondo un criterio non meglio definito di "ragionevolezza", andrebbe richiesto un supplemento di informazioni circa gli elementi e criteri adottati in proposito, atteso anche che la citata natura chiaramente "non rimodulabile" degli oneri in argomento si accompagna al rischio che qualora il relativo stanziamento annuale si rivelasse inadeguato a fronte dei fabbisogni effettivi di spesa, si dovrebbe ricorrere agli strumenti di flessibilità ordinariamente previsti in bilancio per far fronte a componenti di spesa obbligatoria (fondi riserva).

Sul punto si avrà modo tuttavia di soffermarsi in relazione all'articolo 9.

Infine, relativamente alla modifica disposta, al comma 2, all'articolo 68 dell'ordinamento penitenziario, ivi prevedendosi che il magistrato di sorveglianza, in conseguenza dell'ampliamento delle materie sottoposte alla cognizione dello stesso, possa avvalersi dell'ausilio di personale "volontario", posto che nel corso dell'esame in

⁴ Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Gabinetto del Ministro, Ufficio Bilancio, Nota cit., pagina 2.

prima lettura anche il Ministero della giustizia ha confermato la neutralità finanziaria del dispositivo, non si sono osservazioni⁵.

Articolo 2 **(Disposizioni transitorie)**

Il comma 1 disciplina il caso di coloro che abbiano già espiato la pena detentiva o che non si trovino più in custodia cautelare in carcere, prevedendo che questi debbano – entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (28 giugno 2014) – proporre l'azione per il risarcimento davanti al tribunale del distretto di residenza.

Il comma 2 dispone in ordine a coloro che abbiano già presentato un ricorso alla CEDU per violazione dell'art. 3 della Convenzione, dando loro sei mesi di tempo (dal 28 giugno 2014) per eventualmente presentare, prima che la CEDU stessa si pronunci sulla ricevibilità del ricorso, richiesta di risarcimento al tribunale distrettuale, ai sensi del nuovo art. 35-ter dell'ordinamento penitenziario.

Il comma 3 stabilisce che, in tale caso, la domanda deve contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il comma 4 afferma che la cancelleria del giudice adito informa senza ritardo il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate ai sensi dei commi 2 e 3, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge.

La RT annessa al ddl iniziale A.C. 2496 considera l'articolo 2 congiuntamente all'articolo 1, cui si rimanda.

Al riguardo, si chiedono adeguati elementi dimostrativi della quantificazione in 2.000 del numero atteso di ulteriori ricorsi per violazioni pregresse e le ragioni che inducono a ritenere il periodo medio di violazione pari a 12 mesi anziché 18 mesi come negli altri casi di ricorsi già presentati.

Con specifico riferimento agli adempimenti istruttori previsti a carico degli uffici giudiziari ivi indicati dai commi 1-3, e dal comma 4, andrebbe confermato che i medesimi uffici possano provvedere all'espletamento degli stessi avvalendosi delle sole risorse umane e strumentali per loro già previste dalla legislazione vigente.

Articolo 3 **(Modifiche all'articolo 678 del codice di procedura penale)**

Il dispositivo integra il contenuto dell'art. 678 del codice di procedura penale, relativo al procedimento di sorveglianza, prevedendo – in relazione a provvedimenti che attengano a rapporti di cooperazione giudiziaria – specifici obblighi di comunicazione a carico degli uffici giudiziari di sorveglianza e del Ministro della giustizia.

In particolare, il nuovo comma 3-bis dell'art. 678 del codice di rito prevede che, se il magistrato o il tribunale di sorveglianza adottano provvedimenti che incidono sulla libertà di persone che siano state condannate da Tribunali o Corti penali internazionali, devono immediatamente comunicare la data dell'udienza e trasmettere la relativa documentazione al Ministro della giustizia. Quest'ultimo dovrà a sua volta informare:

⁵Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Gabinetto del Ministro, Ufficio Bilancio, Nota cit., pagina 2

- il Ministro degli esteri;
- la Corte che ha pronunciato la condanna, se previsto dagli accordi internazionali.

La RT annessa al ddl iniziale A.C. 2496 afferma che l'articolo prevede una nuova disciplina relativa alla comunicazione della pendenza di procedimenti incidenti sullo stato di libertà personale di soggetti condannati da corti penali internazionali e detenuti in Italia. La norma in esame prevede difatti l'obbligo di un tempestivo avviso da parte del Ministro della giustizia agli organismi internazionali sulla base delle comunicazioni fornite dai giudici di sorveglianza.

Tali adempimenti saranno espletati nell'ambito delle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate al Ministero della giustizia e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, premesso che la RT certifica espressamente che gli adempimenti in questione potranno essere svolti avvalendosi delle sole risorse umane e strumentali già previste dalla legislazione vigente, e che tale asserto sembrerebbe invero sostenibile, considerato il tenore meramente "informativo" della norma, non ci sono osservazioni.

Ad ogni modo, andrebbe nel caso comunque valutata l'opportunità dell'inserimento di una specifica clausola di invarianza, che andrebbe peraltro confortata alla luce di elementi e dati idonei a dimostrarne l'effettiva sostenibilità, dal momento che la mera certificazione di neutralità contenuta in una RT, a rigore, non è mai di per sé sufficiente ad escludere nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 4

(Modifiche alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale)

L'articolo disciplina la procedura da seguire quando la misura della custodia cautelare in carcere viene sostituita dal giudice con la misura cautelare degli arresti domiciliari. Rispetto alle disposizioni previgenti, il nuovo art. 97-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale al comma 1 stabilisce che quando la misura della custodia cautelare in carcere, sia sostituita dalla misura degli arresti domiciliari l'imputato raggiunge il proprio domicilio senza scorta.

Il comma 2 pone un'eccezione a questa regola quando il giudice ritenga sussistere ragioni processuali o di sicurezza. In questi casi, infatti, con la stessa ordinanza che sostituisce la misura cautelare, dispone l'accompagnamento dell'imputato. La disposizione chiarisce che la segnalazione delle esigenze di accompagnamento potrà pervenire al giudice anche da:

- pubblico ministero
- direttore del carcere
- forze di polizia.

La RT annessa al ddl iniziale A.C. 2486 ribadisce che l'articolo interviene sull'articolo 97-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di rito. Il testo vigente non contiene una specifica regolamentazione relativa alle modalità di esecuzione del provvedimento che dispone gli arresti domiciliari, anche nell'ipotesi in cui sia disposto il controllo mediante strumentazione elettronica e nel caso in cui non sia possibile dare esecuzione immediata alla scarcerazione, il giudice può autorizzare il differimento dell'esecuzione dell'ordinanza sostitutiva (sino ad un massimo di 48 ore), al fine di predisporre le misure necessarie di carattere tecnico per dare luogo ai controlli.

La disposizione non determina nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 5

(Modifiche all'articolo 24 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272)

Il dispositivo estende l'applicazione delle disposizioni sull'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà personale previste nei confronti di minorenni anche a coloro che, pur maggiorenni, non abbiano ancora compiuto 25 anni. Con modifica approvata nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera dei Deputati, si prevede che l'applicazione delle misure alternative previste per i minorenni abbia luogo sempre che, per quanti abbiano già compiuto il ventunesimo anno, non ricorrano particolari ragioni di sicurezza valutate dal giudice competente, tenuto conto altresì delle finalità rieducative.

La RT annessa al ddl iniziale 2486 ricorda che tale articolo detta una specifica disposizione relativa all'esecuzione delle pene detentive, delle misure cautelari, delle misure alternative e di sicurezza nei soggetti che abbiano compiuto da poco la maggiore età.

Si prevede, quindi, che le disposizioni dettate in materia di esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà personale nei confronti dei minorenni si applicano a tutti i soggetti sottoposti a sanzione che non abbiano ancora raggiunto il venticinquesimo anno di età e non più il ventunesimo.

Si segnala il carattere di sostanziale neutralità finanziaria recato dalla norma, con specifico riferimento alle spese di assistenza e mantenimento presso le strutture detentive interessate.

Al riguardo, va premesso che il testo previgente dell'articolo 24 della legge 272/1989 stabiliva che le misure cautelari, le misure alternative, le sanzioni sostitutive, le pene detentive e le misure di

sicurezza si eseguono secondo le norme, e con le modalità previste per i minorenni, anche nei confronti di coloro che nel corso dell'esecuzione abbiano compiuto il diciottesimo ma ancora non il ventunesimo anno di età, rimanendo in tali casi l'esecuzione affidata al personale dei servizi minorili.

Ora, dal momento che con la modifica in esame si provvede all'elevazione del limite "anagrafico" per la concessione delle misure alternative e sostitutive della detenzione previste, ordinariamente, per i "minori" – intesi come ancora tali, anche se già "adulti" dal punto di vista anagrafico, nei limiti di coloro che abbiano compiuto il ventunesimo anno di età, ma comunque non ancora il venticinquesimo – andrebbe confermato che per effetto dell'incremento della "platea" di beneficiari che sarà giocoforza interessata dal dispositivo, non si determinino ricadute di carattere organizzativo gestionale per l'Amministrazione giudiziaria minorile (es. case famiglia, attività di vigilanza ed educativa su coloro che sono posti agli "arresti" domiciliari), a cui andrebbero però inevitabilmente associati anche effetti d'onerosità aggiuntivi per la finanza pubblica.

Oneri, questi ultimi, che va da sé andrebbero, qualora ipotizzabili, quantificati e corredati di idonea copertura finanziaria⁶.

Per quanto concerne l'integrazione approvata dalla Camera dei Deputati, posto che l'impatto della medesima dovrebbe concretizzarsi in una attenuazione dell'efficacia del dispositivo, non di sono osservazioni.

Articolo 5-bis

(Disposizioni in materia di attribuzione di funzioni a magistrati)

L'articolo, inserito nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera dei Deputati, prevede che con provvedimento motivato, il Consiglio superiore della magistratura, ove alla data di assegnazione delle sedi ai magistrati ordinari nominati con il decreto del Ministro della giustizia 20 febbraio 2014 sussista una scopertura superiore al 20 per cento dei posti di magistrato di sorveglianza in organico, può attribuire esclusivamente ai predetti magistrati le funzioni di magistrato di sorveglianza, in deroga all'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, laddove è oggi previsto che i magistrati ordinari, al termine del tirocinio, e sino al conseguimento della prima valutazione di professionalità, non possano essere invece destinati a svolgere le funzioni giudicanti monocratiche penali (salvo che per i reati di

⁶ A tale riguardo, non appaiono escludere del tutto effetti d'impatto le risposte date dal ministero della giustizia nel corso dell'esame in prima lettura, laddove si è certificata l'assenza di oneri solo relativamente alla eventuale reclusione in istituti minorili, ma non in relazione alle specifiche misure alternative previste per i minori. Nella nota si legge infatti che " diversamente da quanto avveniva per il sovraffollamento carcerario per gli stabilimenti per adulti, tale situazione non si registra per gli istituti minorili, che non soffrono di sovraffollamento e, pertanto, il possibile incremento dei soggetti destinatari delle disposizioni in esame, non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.". Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Gabinetto del Ministro, Ufficio Bilancio, Nota cit., pagina 3.

cui all'articolo 550 del codice di procedura penale), nonché le funzioni di giudice per le indagini preliminari o di giudice dell'udienza.

Il dispositivo è al momento sprovvisto di **RT**.

Al riguardo, ritenuto il tenore ordinamentale della norma, volto peraltro ad assicurare il regolare espletamento del servizio Giustizia, non ci sono osservazioni.

Articolo 6
(Misure in materia di ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria)

L'articolo interviene sul decreto legislativo n. 443 del 1992 (*Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria*) prevedendo un aumento delle dotazioni organiche della polizia penitenziaria, nonché modifiche alla disciplina del corso a vice ispettore.

In particolare, il comma 1, sostituendo la tabella A allegata al decreto legislativo n. 443 – aumenta la dotazione organica complessiva del Corpo da 44.406 a 44.610 unità (+204). L'aumento consegue sostanzialmente ad una diminuzione dell'organico degli ispettori e dei vice ispettori, che passano da 3.718 a 3.015 unità (-703), cui corrisponde un incremento delle dotazioni degli agenti e assistenti, che passano da 35.548 a 36.455 unità (+907). Rimangono, invece, invariati gli organici degli ispettori superiori e ispettori capo (640 unità) nonché quelli dei sovrintendenti (4.500 unità).

Il comma 2 modifica gli articoli 25 e 27 dello stesso decreto legislativo n. 443, relativi alla disciplina del corso a vice ispettore di polizia penitenziaria riducendone la durata da 18 a 12 mesi.

La RT di accompagnamento al ddl iniziale A.C. 2496 ribadisce che l'articolo prevede modifiche in materia di ordinamento della polizia penitenziaria; in particolare la disposizione di cui al comma 1 è finalizzata a dare luogo alla riduzione della dotazione organica del ruolo degli ispettori del Corpo di polizia penitenziaria e contestualmente ad aumentare la dotazione organica del ruolo degli agenti ed assistenti. A tale proposito la norma interviene sull'organico del ruolo del Corpo di polizia penitenziaria, prevedendo la soppressione di 703 posti di ispettore, le cui funzioni sono state assorbite dai commissari dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 146 del 2000 che ha istituito il ruolo direttivo speciale del Corpo di polizia penitenziaria, e il contestuale incremento di un contingente pari ad un massimo di 907 posti nel ruolo degli agenti ed assistenti.

Tale operazione consentirà una maggiore flessibilità nell'assegnazione del personale necessario ad adeguare le piante organiche alle effettive esigenze degli istituti penitenziari, con effetti finanziari di sostanziale neutralità, a parità di organico complessivo, in relazione agli oneri stipendiali fissi ed accessori (Allegato 2). La

norma, inoltre, non apporta modifiche al vigente regime in materia di *turn over*.

Si prevede altresì la riduzione della durata del corso di formazione degli allievi vice ispettori, da 18 a 12 mesi, al fine di rendere più rapido l'impiego operativo dei nuovi assunti e con effetti virtuosi di risparmio in relazione ai costi di formazione attualmente sostenuti dall'amministrazione penitenziaria. In merito a ciò, non potranno che aversi notevoli risparmi di spesa, seppure allo stato non quantificabili.

Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria													
Direzione generale del personale e della formazione													
Servizio del bilancio e contabilità													
Allegato 2 (art. 6)													
Qualifica	Parametro	Stipendio annuo lordo	Indennità pensionabile annua lorda	Rateo 13 ^a mensilità	Totale voci stipendiali	Oneri a carico dello Stato	IRAP	Opera previdenza	Trattamento economico accessorio	Totale complessivo unitario	Unità da ridurre	Totale complessivo	Incremento unità di agenti
Ispettore	124,00	21.414,80	8.761,20	2.514,67	32.690,67	7.911,14	2.778,71	1.856,83	3.930,00	49.167,35	-703	34.564.647,05	0
Agente	101,25	17.485,88	5.853,60	1.955,38	25.294,86	6.151,62	2.160,69	1.436,75	3.019,00	38.062,92	0	34.523.068,44	907

Al riguardo, per i profili metodologici e di quantificazione, va preliminarmente considerato che l'impatto finanziario riconducibile alle dotazioni organiche delle amministrazioni è ordinariamente riconducibile alla sola quota delle medesime che risulti effettivamente "coperta" (cd. organico "effettivo" o "di fatto"), essendo le previsioni di stanziamento iscritte nel bilancio annuale destinate alla copertura degli effettivi fabbisogni di spesa che risultano calibrati sulle unità effettivamente presenti, secondo il noto metodo degli anni-persona. Va da sé che il grado di effettiva "copertura" delle vacanze organiche di diritto è condizionato dalla disciplina limitativa del *turn over* valida per ciascuna amministrazione, e dai limiti di compatibilità finanziaria previsti in relazione alle cessazioni intervenute nell'esercizio precedente.

Nel caso in esame, in considerazione della circostanza che all'esito della rimodulazione dell'organico del Corpo della Polizia penitenziaria, si determina un aumento complessivo di n. 204 unità – mediante una rimodulazione, ad invarianza d'oneri, dei contingenti previsti nel ruolo degli Ispettori (–703 unità) e degli Agenti (+907 unità) – richiamando il divieto di determinare situazioni di soprannumerarietà previsto dall'articolo 6, comma 1, quarto periodo, del T.U.P.I., si deve verificare innanzitutto che la riduzione dei posti

previsti in organico nello specifico grado di ispettore (per n. 703 unità) non si rifletta nella creazione, anche temporanea, di situazione di "soprannumerarietà", rispetto alle unità ad oggi effettivamente presenti in tale profilo professionale⁷. L'amministrazione della giustizia a tale proposito ha confermato nel corso dell'esame in prima lettura che " la rimodulazione delle dotazioni organiche avverrà a valere sui posti di organico non coperti e non indisponibili".

In tal senso, andrebbe pertanto richiesto un quadro aggiornato della dotazione organica "di fatto", cioè delle unità ad oggi effettivamente presenti in servizio nel Corpo della Polizia Penitenziaria, distintamente per i singoli ruoli e gradi/profili professionali, a fronte dei relativi contingenti organici previsti dalla legislazione previgente⁸.

Con riferimento alla disposta riduzione nei posti di Ispettore – e richiamando quanto stabilito dall'articolo 6, comma 1 del citato T.U.P.I. in materia di preventiva verifica degli "effettivi" fabbisogni, allorché si sia in presenza di ridefinizione delle dotazioni organiche – andrebbe fornito un quadro più esauriente delle valutazioni effettuate in merito ai relativi fabbisogni di personale. Pur considerando le argomentazioni riportate dalla RT per cui l'istituzione del ruolo direttivo speciale del Corpo della Polizia penitenziaria di cui al decreto legislativo n. 146/2000 avrebbe – almeno in parte – assorbito le funzioni svolte attualmente dagli Ispettori, va rilevato che la medesima RT in riferimento alla riduzione del periodo di formazione dei Vice ispettori – da 18 a 12 mesi – spiega che essa è giustificata proprio al fine di corrispondere alle esigenze di un "più rapido impiego operativo dei nuovi assunti" nel ruolo degli Ispettori. Ciò che, invero, sembrerebbe invece deporre per un fabbisogno "urgente" di risorse umane in tale profilo professionale della Polizia Penitenziaria, a dispetto della riduzione disposta alla relativa dotazione organica con la norma in esame.

Venendo quindi allo scrutinio dei fattori di computo riportati nell'apposito prospetto Allegato 2 dalla RT, al fine di documentare l'invarianza della modifica alla dotazione organica prevista a

⁷ In tale eventualità, infatti, le posizioni che ne risultassero eccedentarie rispetto alla dotazione di "diritto" come rideterminata dalla norma in esame, andrebbero, a rigore, compensate per l'intera durata della loro formazione dalla indisponibilità di un numero di posti "equivalente", sotto il profilo finanziario, anche in altri profili professionali, ma a valere dei soli posti che siano destinati ad essere effettivamente coperti, in virtù della vigente disciplina del *turn over* prevista per la Polizia penitenziaria. Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Gabinetto del Ministro, Ufficio Bilancio, Nota cit., pagina 3.

⁸ Sul punto, va segnalato che la Tabella A annessa al decreto legislativo n. 443/1992, nel testo in vigore al 1 dicembre 2010, evidenziava una dotazione di 3.718 Ispettori e 35.548 Agenti e assistenti.

legislazione vigente, si rileva che da interrogazione effettuata al Conto Annuale del personale della R.G.S., aggiornato al 2012, risulterebbero alcune differenze rispetto agli elementi di computo esposti nella RT⁹.

Pertanto, per i profili di copertura, considerando che l'incremento in organico del contingente di Agenti ed assistenti, consentito per effetto della riduzione dei posti di Ispettore, permetterebbe di incrementare i relativi posti per un massimo di n. 907 posizioni, andrebbe perciò fatta ogni chiarezza sulla correttezza dei fattori di computo considerati in conto "risparmi" in relazione alla riduzione dei posti di Ispettore, e in conto "oneri" per la determinazione della neutralità dell'incremento assicurato nel ruolo Agenti.

In tal senso, andrebbe peraltro valutato anche l'impatto dell'effetto d'oneri correlato alla circostanza che la legislazione vigente prevede espressamente che i neo assunti nella qualifica di Agenti, conseguano un avanzamento, a ruolo aperto, al grado di agente "scelto" dopo cinque anni di servizio e, dopo cinque anni di servizio in quest'ultimo grado, ad "assistente", maturando i relativi incrementi retributivi.

A rigore, infatti, trattandosi di aumento del contingente previsto in P.O. relativamente alle sole unità di tale profilo professionale, non si può ritenere che tali incrementi di spesa, debbano essere già contemplati nei tendenziali di spesa a legislazione vigente, a meno che non si dimostri che i relativi incrementi retributivi aggiuntivi - in relazione alla loro anzianità di maturazione prevista dalla legislazione vigente - da considerare per effetto della modifica d'organico, non risultino integralmente compensati dal venir meno di quelli relativi agli avanzamenti previsti a legislazione vigente, anch'essi a ruolo aperto, nel ruolo Ispettori capo.

Ciò detto, dal momento che l'avanzamento al grado di Ispettore "superiore" risulta, ai sensi della legislazione vigente, limitato da un contingente organico espressamente indicato a sé distintamente, nella Tabella A, rispetto a quello degli Ispettori¹⁰.

⁹ In particolare, il totale unitario delle voci stipendiali della retribuzione riferibile al profilo di Ispettore della Polizia penitenziaria (Copertura), indicherebbe un valore lordo annuo medio, pari a 25.848 euro, a fronte dei 32.690,67 indicati nell'allegato. Tale differenza è forse attribuibile alla voce indennità pensionabile annua lorda. Analoghe differenze vanno registrate in relazione al totale voci stipendiali del profilo di Agente (Onere) che risulterebbe pari a 25.294,86 nell'allegato alla RT, mentre il Conto annuale registra un dato di 21.367 euro. Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S. I.G.O.P., Conto Annuale del personale al 2012, tavole del costo medio sul sito internet del Dipartimento.

¹⁰ A tale proposito, nel corso dell'esame in prima lettura, l'amministrazione della giustizia ribadito che "la neutralità finanziaria della disposizione in esame anche in considerazione dell'evoluzione temporale della

Sul punto, va sottolineato come l'articolo 17, comma 7, primo periodo, preveda espressamente che in presenza di RT che riguardino norme d'oneri relative al pubblico impiego, le stesse debbano contenere anche un quadro analitico delle proiezioni finanziarie, almeno decennale, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Il tutto, si ribadisce, solo al fine di comprovare la piena compensatività degli effetti riconducibili alla modifica dell'organico in esame, atteso che i concreti effetti di spesa risulteranno comunque scrutinabili in relazione alle assunzioni che saranno effettuate nel rispetto dei vincoli posti al reclutamento per effetto della disciplina del *turn over* vigente.

Articolo 6-bis

(Disposizioni in materia di gestione dei programmi di edilizia penitenziaria)

Al comma 1, l'articolo inserito nel corso dell'esame in prima lettura alla Camera dei Deputati, modifica l'articolo 4, comma 1, alinea, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, laddove sono stabiliti i compiti attribuiti al commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, il termine della cessazione della proroga delle relative funzioni, oggi prevista sino al 31 dicembre 2014, è anticipato al 31 luglio del medesimo anno.

Il comma 2 stabilisce che con decreto di natura non regolamentare adottato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono definite le misure necessarie per assicurare la continuità e il raccordo delle attività già svolte ai sensi delle disposizioni richiamate nel comma 1.

Il dispositivo è al momento sprovvisto di **RT**.

Al riguardo, premesso che alla proroga della gestione commissariale non erano a suo tempo stati associati effetti finanziari "aggiuntivi" per la finanza pubblica rispetto a quelli già contemplati nei saldi tendenziali, e tenuto conto di quanto è ivi stato espressamente previsto, in merito al fatto che ai relativi compiti il commissario avrebbe fatto fronte a valere delle sole risorse già previste per il suo ufficio dalla legislazione vigente¹¹, non ci sono osservazioni.

Articolo 7

(Misure in materia di impiego del personale appartenente ai ruoli del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria)

Il comma 1 prevede che in considerazione delle particolari esigenze connesse all'attuale situazione carceraria, per un periodo di due anni, decorrenti dalla data di entrata in vigore del

spesa per le qualifiche interessate dalla rimodulazione degli organici". Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Gabinetto del Ministro, Ufficio Bilancio, Nota cit., pagina 3.

¹¹ Nota di Lettura n. 11, pagina 6 e seguenti.

presente decreto, il personale appartenente ai ruoli del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria non può essere comandato o distaccato presso altre pubbliche amministrazioni.

Il comma 2 stabilisce che i provvedimenti di distacco e comando già adottati nei riguardi del personale di cui al comma 1, e che cessano di efficacia nei due anni decorrenti dalla data di entrata in vigore del presente decreto, non possono essere rinnovati.

La RT annessa al ddl iniziale A.C. 2496 riferisce che la disposizione è dettata da particolari esigenze di servizio conseguenti all'attuale situazione carceraria. Viene previsto che, per un biennio, il personale dei ruoli del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria non possa essere destinatario di provvedimenti di comando o distacco presso altre amministrazioni diverse da quella di appartenenza (comma 1).

Il comma 2 prevede che i provvedimenti di distacco o comando già adottati e che vengano a perdere di efficacia nel predetto biennio non possano essere rinnovati.

La norma presenta aspetti di sostanziale neutralità finanziaria dando comunque luogo a un recupero di personale prestante servizio presso altre amministrazioni.

Al riguardo, ritenuto il tenore ordinamentale del dispositivo, che è volto peraltro a conferire maggiore efficienza ed economicità nell'utilizzo delle risorse umane dell'amministrazione penitenziaria, non ci sono osservazioni.

Articolo 8 **(Modifiche all'articolo 275 del codice di procedura penale)**

L'articolo 8 modifica l'art. 275 c.p.p. sui criteri di scelta delle misure cautelari, in modo da limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere. In base al nuovo comma 2-bis è esteso anche agli arresti domiciliari il divieto di disporre la custodia cautelare in carcere nel caso in cui il giudice ritenga che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena. Ciò detto, salvo quanto previsto dal comma 3 e ferma restando l'applicabilità degli articoli 276, comma 1-ter, e 280, comma 3; l'esplicito riferimento alla custodia cautelare "in carcere" (non presente nel comma 2-bis previgente all'entrata in vigore del decreto-legge) fa sì che risultino escluse dall'ambito applicativo della nuova disposizione la custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri (art. 285-bis c.p.p.) e la custodia cautelare in luogo di cura (art. 286 c.p.p.). Inoltre è introdotto il divieto di applicazione della sola custodia cautelare in carcere se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni. Per effetto dell'integrazione inserita al testo nel corso dell'esame in prima lettura, la limitazione della custodia cautelare non si applica comunque nei procedimenti per i delitti di cui agli articoli 423-bis (*Incendio boschivo*), 572 (*Maltrattamenti contro familiari e conviventi*), 612-bis (*Atti persecutori*) e 624-bis (*Furto in abitazione e furto con strappo*) del codice penale nonché all'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, (*delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza*) e quando, rilevata l'inadeguatezza di ogni altra misura, gli arresti domiciliari non possano essere disposti per mancanza di uno dei luoghi di esecuzione indicati nell'articolo 284, comma 1, del presente codice.

La RT annesso al ddl iniziale A.C. 2496 afferma che la disposizione è finalizzata a prevenire ulteriori situazioni di sovraffollamento attraverso una modifica al codice di procedura penale, con la quale viene previsto che le misure della custodia cautelare in carcere o quella degli arresti domiciliari non possano essere disposte quando il giudice della cautela ritiene che la condanna a pena detentiva possa presuntivamente rientrare entro il limite dei tre anni.

Tale disposizione non determina nuovi o maggiori oneri a carico de bilancio dello Stato.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 9 ***(Disposizioni di natura finanziaria)***

Il comma 1 stabilisce che agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 del presente decreto, valutati in 5.000.000 di euro per l'anno 2014, in 10.000.000 di euro per l'anno 2015 ed in 5.372.000 di euro per l'anno 2016, si provvede:

- a) quanto a 5.000.000 di euro per l'anno 2014 mediante utilizzo delle somme versate entro il 5 giugno 2014 all'entrata del bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 148, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, concernenti le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato che possono essere destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori, e che, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, non sono state riassegnate ai pertinenti programmi e che sono acquisite, nel predetto limite di 5 milioni di euro, definitivamente al bilancio dello Stato;
- b) quanto a 10.000.000 di euro per l'anno 2015 ed a 5.372.000 di euro per l'anno 2016, mediante riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282.

Il comma 2 prevede che ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministro della giustizia provvede al monitoraggio degli oneri di cui agli articoli 1 e 2 del presente decreto e riferisce in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di cui al comma 1, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia provvede, con proprio decreto, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie destinate alle spese di missione, nell'ambito del programma «Amministrazione Penitenziaria» e, comunque, della missione «Giustizia» dello stato di previsione del Ministero della giustizia.

Il comma 3 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti ed alla adozione delle misure di cui al comma 2.

Il comma 4 afferma che il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La RT annessa al ddl iniziale A.C. 2496 ribadisce che la norma prevede una copertura finanziaria, in relazione agli articoli 1 e 2, su base triennale, così articolata: agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2, valutati in 5.000.000 di euro per l'anno 2014, in

10.000.000 di euro per l'anno 2015 ed in 5.372.000 euro per l'anno 2016, si provvede: quanto a 5.000.000 di euro per l'anno 2014 mediante utilizzo delle somme versate entro il 5 giugno 2014 all'entrata del bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 148, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, non riassegnate ai pertinenti programmi e che sono acquisite, nel predetto limite di 5 milioni di euro, definitivamente al bilancio dello Stato; quanto a 10.000.000 di euro per l'anno 2015 ed a 5.372.000 euro per l'anno 2016 mediante riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

Ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministro della giustizia provvede al monitoraggio degli oneri di cui al presente decreto e riferisce in merito al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di cui al comma 1, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, provvede, con proprio decreto, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie destinate alle spese di missione nell'ambito del programma « Amministrazione penitenziaria » e, comunque, della missione « Giustizia » dello stato di previsione del Ministero della giustizia. È inoltre stabilito che il Ministro dell'economia e delle finanze riferisca, senza ritardo, alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure previste.

All'attuazione delle restanti disposizioni del provvedimento si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Al riguardo, occorre sottolineare preliminarmente che l'onere di spesa previsto in riferimento agli articoli 1 e 2 del provvedimento determina la configurazione della autorizzazione di spesa sotto forma di previsione, come espressamente stabilito dall'articolo 17, comma 1, della legge di contabilità.

La stessa legge di contabilità prescrive che, in tali occasioni, il dispositivo di spesa debba essere sempre accompagnato da una clausola di salvaguardia, che sia conforme ai canoni di effettività ed

automaticità espressamente previsti dal comma 12 del medesimo articolo 17.

Nel metodo, come implicitamente si evince anche nella formulazione del comma 1 del citato articolo della legge di contabilità, l'esigenza di disporre una previsione di spesa occorre ogni qualvolta i fattori da considerare ai fini della formazione dell'onere implicino un automatismo nel riconoscimento di un diritto soggettivo perfetto in capo ai beneficiari che si trovino nelle condizioni previste dalla nuova norma. Ciò che rende di fatto impossibile la modulazione dell'onere al fine di riconoscerlo solo nel limite delle risorse autorizzate a tal fine.

Si tratta, come evidenziato anche all'articolo 1 del provvedimento in esame, di oneri chiaramente non rimodulabili nei termini stabiliti dall'articolo 21, comma 5, lettera *a*), della legge di contabilità, per cui a fronte del palesarsi di un problema di capienza delle risorse rispetto alla spesa da effettuare sulla base degli aventi diritto al beneficio, non resta che il ricorso agli appositi strumenti di flessibilità previsti in bilancio proprio al fine di far fronte alla spesa obbligatoria dello Stato.

Ora, con riferimento alla copertura individuata relativamente all'onere previsto per il 2014 (5 milioni di euro), andrebbero richieste puntuali rassicurazioni in merito all'effettivo, avvenuto accertamento in entrate al bilancio, delle entrate ivi richiamate e relative a misure sanzionatorie pecuniarie comminate dalla Autorità garante per la concorrenza nel corso dello stesso anno. Sul punto, sotto il profilo tecnico-contabile, premesso che l'istituto della riassegnazione opera di per sé mediante un meccanismo di autorizzazione alla spesa, nel solo limite delle risorse effettivamente accertate e devolute in conto spesa a tal fine, non ci sono osservazioni. Ciò non di meno, andrebbero comunque richiesti chiarimenti in merito alla adeguatezza delle rimanenti risorse che affluiscono al bilancio per tale canale, di cui si attende ancora il perfezionamento della riassegnazione alla finalità di spesa, ai fini della realizzazione delle previste iniziative, eventualmente già avviate, in favore dei consumatori.

Con riferimento alla copertura finanziaria dell'onere previsto per il 2015 (10 milioni di euro) e per il 2016 (5,372 milioni di euro), posto che ivi si richiama la disponibilità esistente a valere del FISPE per i medesimi anni, andrebbe comunque confermata l'esistenza delle relative risorse, libere da impegni già perfezionati, al netto delle riduzioni eventualmente apportate alla relativa disponibilità per

effetto di altre coperture relative ad oneri che matureranno nel 2015 e nel 2016.

In merito poi alla clausola di salvaguardia prevista ai commi 2-3, premesso che l'articolo 17, comma 12 prescrive i requisiti di automaticità ed effettività della stessa ai fini della compensazione di eventuali effetti di spesa che si rilevino superiori a quella prevista, si segnala che il programma "Amministrazione penitenziaria" della missione "Giustizia" è quasi integralmente destinato alla copertura dei fabbisogni relativi a spese dichiaratamente "non rimodulabili", residuando, dai 2,6-2,7 miliardi circa di previsione dello stanziamento riferibile all'intero programma, soli 376 milioni di euro per la copertura di spese "rimodulabili" (appena il 13%)¹², per cui andrebbe confermata la sostenibilità di una eventuale riduzione delle relative risorse a fronte dei fabbisogni minimi di servizio da assicurare comunque ai sensi della legislazione vigente¹³.

¹² Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. A.S. 1121 recante ddl di bilancio annuale per il 2014 e pluriennale 2014-2016, Tabella n. 5, pagina 30-31.

¹³ Sul punto, va segnalato che l'Amministrazione della Giustizia ha riferito nel corso dell'esame in prima Commissione durante la prima lettura che la clausola: "non è suscettibile di pregiudicare la funzionalità dell'amministrazione penitenziaria". Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, Gabinetto del Ministro, Ufficio Bilancio, Nota cit., pagina 3.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Mag 2014 [Documentazione di finanza pubblica n. 6](#)
Le previsioni di primavera della Commissione europea: profili macroeconomici e di finanza pubblica
- " [Nota di lettura n. 47](#)
A.S. 1326: "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo"
- " [Nota di lettura n. 48](#)
A.S. 1479: " Conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 73, recante misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche"
- Giu 2014 [Nota di lettura n. 49](#)
A.S. 1428: "Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino dei rapporti di lavoro e di sostegno alla maternità e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro" (giugno 2014)
- " [Nota di lettura n. 50](#)
A.S. 1518: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 74, recante misure urgenti in favore delle popolazioni dell'Emilia-Romagna colpite dal terremoto e dai successivi eventi alluvionali verificatisi tra il 17 ed il 19 gennaio 2014, nonché per assicurare l'operatività del Fondo per le emergenze nazionali" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 51](#)
A.S. 1519: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 – secondo semestre" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Elementi di documentazione n. 11](#)
Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi (**Atto del Governo n. 92**)
- Lug 2014 [Nota di lettura n. 52](#)
A.S. 1533: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-*bis*" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 53](#)
A.S. 1541: "Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea"
- " [Nota di lettura n. 54](#)
A.S. 1563: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 55](#)
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di semplificazioni fiscali (**Atto del Governo n. 99**)