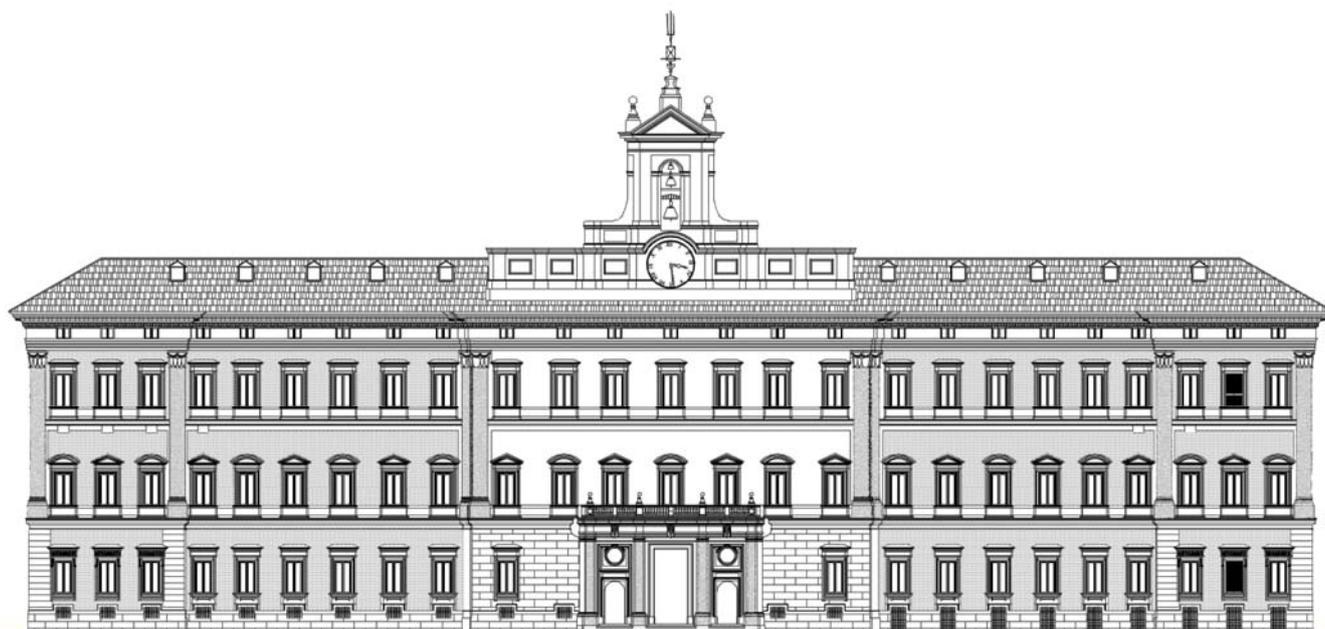




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

**A.C. 2496-A**

Rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati

*(Conversione del D.L. 92/2014)*

N. 125 – 22 luglio 2014



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 2496-A

Rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati

*(Conversione del D.L. 92/2014)*

N. 125 – 22 luglio 2014

*La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.*

*La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).*

*L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.*

**SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile**

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

**SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione**

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ [com\\_bilancio@camera.it](mailto:com_bilancio@camera.it)

Estremi del provvedimento

**A.C.** 2496-A

**Titolo breve:** Conversione in legge 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.

**Iniziativa:** governativa  
in prima lettura alla Camera

**Commissione di merito:** II Commissione

**Relatore per la  
Commissione di merito:** Ermini

**Gruppo:** PD

**Relazione tecnica:** presente  
verificata dalla Ragioneria generale  
riferita al testo presentato alla Camera

Parere richiesto

**Destinatario:** all'Assemblea

**Oggetto:** testo A



# INDICE

|   |               |
|---|---------------|
| <b>ARTICOLO 1, COMMA 1 E ARTICOLO 2</b> .....   | <b>- 1 -</b>  |
| RIMEDI RISARCITORI PER LA VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA CEDU .....   | - 1 -         |
| <b>ARTICOLO 1, COMMA 2</b> .....  | <b>- 7 -</b>  |
| ASSISTENTI VOLONTARI DEI MAGISTRATI DI SORVEGLIANZA .....   | - 7 -         |
| <b>ARTICOLO 3</b> .....   | <b>- 8 -</b>  |
| OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE CONCERNENTI PROCEDIMENTI IN MATERIA DI LIBERTÀ PERSONALE.....                           | - 8 -         |
| <b>ARTICOLO 4</b> .....   | <b>- 8 -</b>  |
| APPLICAZIONE DELLA MISURA CAUTELARE DEGLI ARRESTI DOMICILIARI .....   | - 8 -         |
| <b>ARTICOLO 5</b> .....   | <b>- 9 -</b>  |
| ESECUZIONE DI PROVVEDIMENTI LIMITATIVI DELLA LIBERTÀ PERSONALE.....   | - 9 -         |
| <b>ARTICOLO 5-BIS</b> .....   | <b>- 9 -</b>  |
| NORMA TRANSITORIA SULLA PRIMA ASSEGNAZIONE DEI MAGISTRATI .....   | - 9 -         |
| <b>ARTICOLO 6</b> .....   | <b>- 10 -</b> |
| MODIFICHE ALL'ORDINAMENTO DEL PERSONALE DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA .....                                  | - 10 -        |
| <b>ARTICOLO 6-BIS</b> .....   | <b>- 11 -</b> |
| GESTIONE DEI PROGRAMMI DI EDILIZIA PENITENZIARIA .....  | - 11 -        |
| <b>ARTICOLO 7</b> .....   | <b>- 12 -</b> |
| IMPIEGO DEL PERSONALE DEI RUOLI DEL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA.....                          | - 12 -        |
| <b>ARTICOLO 8</b> .....   | <b>- 12 -</b> |
| ULTERIORE PRESUPPOSTO PER L'APPLICAZIONE DELLA CUSTODIA CAUTELARE IN CARCERE O DEGLI ARRESTI<br>DOMICILIARI ..... | - 12 -        |
| <b>ARTICOLO 9</b> .....   | <b>- 13 -</b> |
| DISPOSIZIONI DI NATURA FINANZIARIA .....  | - 13 -        |



## PREMESSA

Il provvedimento dispone la conversione in legge del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante norme 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. Il decreto-legge reca inoltre modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario anche minorile.

È oggetto della presente Nota il testo del decreto-legge, risultante dall'esame in sede referente svolto presso la Commissione di merito (Giustizia).

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica, riferita la testo iniziale.

Si esaminano, di seguito, le norme considerate dalla relazione tecnica, nonché le altre ulteriori disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

## VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

### **ARTICOLO 1, comma 1 e ARTICOLO 2**

#### **Rimedi risarcitori per la violazione dell'art. 3 della CEDU**

**Legislazione vigente.** L'articolo 3 della CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), ratificata ai sensi della legge 848/1955 reca la rubrica "Proibizione della tortura" e stabilisce che nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

**Le norme** introducono nell'ordinamento penitenziario<sup>1</sup> l'articolo 35-ter che prevede rimedi risarcitori in favore dei detenuti per la violazione, da parte dello Stato italiano, dell'articolo 3 della CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali). In particolare è stabilito che, su richiesta del detenuto, a titolo di risarcimento del danno, il magistrato di sorveglianza dispone la riduzione della pena detentiva ancora da espiare in misura pari ad un giorno per ogni dieci giorni durante i quali l'istante ha subito una violazione dei propri diritti.

La richiesta può essere avanzata dal detenuto a patto di aver sofferto un grave pregiudizio dei propri diritti che si ha quando le condizioni di detenzione che violano il citato articolo 3 della CEDU siano state vissute per un periodo non inferiore ai quindici giorni.

Il magistrato di sorveglianza liquida il richiedente con una somma di 8 euro per ogni giorno trascorso in carcere in condizioni inumane o degradanti nel caso in cui:

---

<sup>1</sup> Legge n. 354/1975.

- il residuo di pena da espiare non permetta il pieno riconoscimento del periodo di riduzione della pena sopra descritto;
- il periodo detentivo trascorso in violazione dell'articolo 3 CEDU sia stato inferiore a 15 giorni.

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, per i soggetti che si trovano nelle seguenti condizioni:

- il periodo di custodia cautelare in carcere non è computabile nella determinazione della pena da espiare<sup>2</sup>;
- la pena carceraria è già stata espiata.

Sono dettate disposizioni transitorie per l'applicazione della nuova disciplina risarcitoria sopra descritta. In particolare è stabilito che coloro che abbiano già espiato la pena detentiva o che non si trovano più in custodia cautelare in carcere possono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, proporre l'azione per il risarcimento davanti al tribunale del distretto di residenza (articolo 2, comma 1).

Coloro che hanno già presentato un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) per violazione dell'art. 3 della Convenzione, hanno sei mesi di tempo per eventualmente presentare, prima che la Corte EDU stessa si pronunci sulla ricevibilità del ricorso, richiesta di risarcimento al tribunale distrettuale, ai sensi del nuovo art. 35-ter dell'ordinamento penitenziario (articolo 2, comma 2).

Presupposto di ammissibilità della richiesta è l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla Corte di Strasburgo (articolo 2, comma 3). Le cancellerie dei tribunali distrettuali informano il Ministero degli esteri di tutte le domande presentate nel periodo di sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge (articolo 2, comma 4).

**La relazione tecnica** ribadisce che le modifiche apportate alla legislazione vigente dall'articolo 1, comma 1, intendono regolare la materia dei rimedi risarcitori conseguenti a trattamenti tali da violare i diritti del detenuto secondo il disposto dell'articolo 3 della CEDU.

La relazione tecnica prosegue rilevando che la riduzione della pena detentiva prevista nel caso in cui la detenzione abbia comportato un trattamento "inumano" 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 il periodo di pena da scontare non sia tale da consentire l'applicazione della predetta misura risarcitoria il magistrato di sorveglianza, rammenta la relazione

---

<sup>2</sup> Ad esempio perché sono stati poi assolti.

tecnica, 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 necessari alla luce della sentenza « Torreggiani » pronunciata dalla Corte EDU dei diritti dell'uomo 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*.

La relazione tecnica afferma che dagli ultimi dati in possesso dell'amministrazione della giustizia, risultano attualmente depositati presso la Corte EDU 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 EDU per il caso Torreggiani. La Corte EDU 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.

La relazione tecnica rileva che la proposizione del rimedio risarcitorio prevista 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.

La relazione tecnica afferma 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, secondo quanto dichiara la relazione tecnica, sulla base dei dati pervenuti dalla stessa Corte EDU, 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 EDU, 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 EDU, 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. 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 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, secondo la relazione tecnica, ragionevolmente, nel triennio 2014-2016, è stimato nella misura di euro 20.372.000 ed implica una spesa di **5 milioni di euro per il 2014, 10 milioni di euro per il 2015 e 5.372.000 per il 2016.**

**Al riguardo** si evidenzia la necessità di acquisire dal Governo chiarimenti in merito ai seguenti profili suscettibili di determinare elementi di sottostima dei potenziali oneri:

- la platea dei ricorrenti. Non appaiono chiari gli elementi sottostanti la definizione della platea dei soggetti interessati ai risarcimenti, che la relazione tecnica valuta in circa 5.000 unità (di cui circa 3000 con ricorso già pendente a Strasburgo). Andrebbero pertanto esplicitati i parametri sottostanti tale quantificazione con particolare riferimento al rapporto ipotizzato tra il numero dei nuovi ricorsi attesi e l'entità della

popolazione carceraria potenzialmente interessata alla quale andrebbero sommati i soggetti già detenuti negli anni scorsi che hanno scontato la pena inflitta. Andrebbe altresì chiarito se, ai fini della determinazione della predetta platea, si sia tenuto conto esclusivamente degli spazi disponibili per ciascun detenuto sulla base delle percentuali di sovraffollamento riscontrate negli ultimi anni<sup>3</sup> ovvero anche di altri elementi che potrebbero contribuire ad integrare la potenziale violazione dell'art.3 della CEDU.

In proposito si rammenta che i ricorrenti nella causa Torreggiani c. Italia, oltre alla condizione di affollamento, lamentavano l'impossibilità di usufruire di docce o acqua calda in modo continuo e di disporre di scarsa illuminazione nelle celle. Inoltre, la sentenza della Corte EDU rammenta, tra l'altro: la decisione di un magistrato di sorveglianza di Lecce di condanna dell'amministrazione in relazione anche alla mancanza di riscaldamento della cella e di acqua calda nonché alle condizioni generali di detenzione dal momento che mancava uno spazio destinato alle attività sociali all'esterno della cella; le indicazioni contenute nei rapporti generali del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti («CPT»), che fanno riferimento a condizioni complessive delle strutture carcerarie; le proprie precedenti decisioni in materia di sovraffollamento grave, con le quali ha giudicato che tale elemento, da solo, basta a concludere per la violazione dell'articolo 3 della Convenzione;

- la durata della violazione da indennizzare. La relazione tecnica considera un dato medio di 18 mesi che però non risulta corredato di elementi di dettaglio riferiti alla

---

<sup>3</sup> A titolo informativo, la tabella che segue riporta i dati relativi alla popolazione carceraria presente al 31 dicembre e alla capienza massima prevista per le carceri.

Fonte: Ministero della giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (i dati sono stati estratti dal sito internet; i dati sulla capienza degli istituti carcerari relativi agli anni 2010 e 2011 non appaiono al momento disponibili).

(Dati al 31 dicembre)

| Anno | Detenuti | Capienza delle carceri |
|------|----------|------------------------|
| 2008 | 58.127   | 43.066                 |
| 2009 | 64.791   | 44.073                 |
| 2010 | 67.961   | n.d.                   |
| 2011 | 66.897   | n.d.                   |
| 2012 | 65.701   | 47.040                 |
| 2013 | 62.536   | 47.709                 |

popolazione carceraria ed ai periodi di detenzione media, anche residua, delle platee potenzialmente interessate dall'applicazione delle norme<sup>4</sup>;

- l'importo del risarcimento indicato. Andrebbero infatti esplicitati i parametri alla base della determinazione dell'importo indicato nel decreto legge. Si segnala in proposito che la somma di 8 euro è pari a meno della metà del risarcimento medio fissato dalla Corte EDU.

Si rammenta che per un ricorrente, nella causa Torreggiani contro Italia, la liquidazione è stata fissata in oltre 35 euro per ogni giorno di detenzione e che per un solo ricorrente è stato assunto un parametro inferiore agli 8 euro, peraltro in accoglimento della stessa richiesta di risarcimento dell'interessato. Si rammenta altresì che la liquidazione del danno disposta dalla Corte EDU in favore dei ricorrenti, nella medesima causa, ha comportato un esborso complessivo di 106.600 euro superiore di circa 58.000 a quello che si determinerebbe applicando i parametri di liquidazione indicati dalla relazione tecnica ai dati che si evincono dalla sentenza;

- l'importo delle spese, che risulta inferiore al dato medio liquidato dalla Corte EDU.

Per tutti e quattro i ricorrenti per i quali è stata prevista la liquidazione delle spese, l'importo delle stesse è stato fissato in 1.500 euro. Si segnala che i tre ricorrenti a cui non sono state rimborsate le spese erano stati tutti autorizzati a presentarsi personalmente innanzi alla Corte EDU e non hanno prodotto documenti giustificativi a sostegno delle loro pretese.

Sui predetti profili appare necessario acquisire dati ed elementi di valutazione dal Governo al fine di evitare una sottostima dell'onere effettivo derivante dal provvedimento.

Si rileva, infine, che l'assenza di un onere per gli anni successivi al 2016 sembra fondata sul presupposto che il problema del sovraffollamento possa trovare definitiva soluzione a decorrere dalla predetta data.

In proposito si evidenzia che la percentuale di sovraffollamento al 30 giugno 2014 risulta pari a circa il 17 per cento<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Si rileva che il dispositivo della sentenza relativa alla causa Torreggiani contro Italia evidenzia che i sette ricorrenti sono stati detenuti "in condizioni degradanti" per un periodo medio di 29 mesi che scende a 25 se si esclude il ricorrente con il periodo di detenzione più elevato (54 mesi). Il dato minimo rilevato nella sentenza è pari a 14 mesi.

<sup>5</sup> Fonte: *Ministero della giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* (i dati sono stati estratti dal sito internet).

Appare opportuno che siano esplicitati gli elementi che inducono a ritenere che entro il 2015 le condizioni carcerarie possano risultare tali da escludere ulteriori violazioni dell'articolo 3 della CEDU, precisando altresì se tale previsione trovi fondamento in particolare nelle misure di recente adottate, in materia di esecuzione della pena e riduzione controllata della popolazione carceraria, con il D.L. n. 78/2013 e con il D.L. n. 146/2013.

## **ARTICOLO 1, comma 2**

### **Assistenti volontari dei magistrati di sorveglianza**

Le norme modificano l'articolo 68 dell'ordinamento penitenziario<sup>6</sup>, per 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.

Tale articolo prevede che l'amministrazione penitenziaria può, su proposta del magistrato di sorveglianza, autorizzare persone idonee all'assistenza e all'educazione a frequentare gli istituti penitenziari allo scopo di partecipare all'opera rivolta al sostegno morale dei detenuti e degli internati, e al futuro reinserimento nella vita sociale. Gli assistenti volontari possono cooperare nelle attività culturali e ricreative dell'istituto sotto la guida del direttore, il quale ne coordina l'azione con quella di tutto il personale addetto al trattamento.

La relazione tecnica si limita ad affermare la sostanziale neutralità finanziaria della modifica proposta.

Al riguardo, pur rilevando che la proposta implica l'utilizzo di risorse di personale a titolo gratuito, dovrebbe essere chiarito se la previsione in oggetto determini la necessità di estendere eventuali coperture assicurative esistenti in favore di ulteriori soggetti, con conseguenti oneri.

---

<sup>6</sup> Legge n. 354/1975.

### **ARTICOLO 3**

#### **Obblighi di comunicazione concernenti procedimenti in materia di libertà personale**

**Le norme** integrano il testo dell'articolo 678 del codice di procedura penale, relativo al procedimento di sorveglianza. Le modifiche prevedendo - in relazione a provvedimenti che incidono sulla libertà di persone che siano state condannate da Tribunali o Corti penali internazionali - specifici obblighi di comunicazione a carico degli uffici giudiziari di sorveglianza e del Ministro della giustizia.

**La relazione tecnica** chiarisce che gli adempimenti previsti dalle norme 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** non si hanno osservazioni da formulare attesa la natura ordinamentale delle disposizioni.

### **ARTICOLO 4**

#### **Applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari**

**Le norme** disciplinano la procedura da seguire quando la misura della custodia cautelare in carcere è sostituita dal giudice con la misura cautelare degli arresti domiciliari. Rispetto alle disposizioni previgenti, le nuove disposizioni stabiliscono che in caso di applicazione della predetta norma:

- di regola l'imputato lasci il carcere e si rechi presso il domicilio senza accompagnamento;
- in via di eccezione l'accompagnamento è disposto quando sussistano esigenze processuali o di sicurezza.

**La relazione tecnica** ribadisce il contenuto delle norme e afferma che le stesse non determinano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

**Al riguardo** non si hanno osservazioni da formulare per i profili di quantificazione.

## ARTICOLO 5

### **Esecuzione di provvedimenti limitativi della libertà personale**

**Le norme** modificano l'articolo 24 delle disposizioni di attuazione del procedimento penale minorile<sup>7</sup> prevedendo che tanto l'esecuzione di una pena detentiva quanto l'esecuzione di una misura di sicurezza o di una sanzione sostitutiva, ovvero l'esecuzione di una misura cautelare siano disciplinate dal procedimento minorile e affidate al personale dei servizi minorili se l'interessato non ha compiuto 25 anni al momento dell'esecuzione della misura restrittiva.

La disposizione si applica, per quanti abbiano già compiuto il ventunesimo anno, sempre che non ricorrano particolari ragioni di sicurezza valutate dal giudice competente, tenuto conto altresì delle finalità rieducative.

La disposizione previgente consentiva il protrarsi della disciplina dettata per i minorenni fino al compimento dei 21 anni d'età.

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

**La relazione illustrativa** motiva questa disposizione con esigenze sia di deflazione della popolazione carceraria che di differenziazione del trattamento rieducativo nei confronti di soggetti in giovane età.

**Al riguardo**, appare opportuno acquisire elementi volti a suffragare l'effettiva possibilità per le strutture interessate di far fronte al possibile incremento dei soggetti destinatari delle disposizioni in esame senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

## ARTICOLO 5-bis

### **Norma transitoria sulla prima assegnazione dei magistrati**

**Le norme**, introdotta dalla Commissione di merito, stabiliscono che il Consiglio superiore della magistratura, ove alla data di assegnazione delle sedi ai magistrati ordinari nominati con il decreto ministeriale 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<sup>8</sup> le funzioni di magistrato di sorveglianza al termine

---

<sup>7</sup> Di cui al decreto legislativo n. 272/1989.

<sup>8</sup> In deroga all'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160.

del tirocinio, anche antecedentemente al conseguimento della prima valutazione di professionalità.

Le norme non sono corredate di **relazione tecnica**.

**Al riguardo** non si hanno osservazioni da formulare per i profili di quantificazione.

## **ARTICOLO 6**

### **Modifiche all'ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria**

**Le norme** modificano il decreto legislativo n. 443/1992 che reca l'Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria.

In particolare è previsto un aumento delle dotazioni organiche della polizia penitenziaria di 204 unità di personale mediante la sostituzione della tabella A allegata al decreto legislativo n. 443/1992.

L'aumento deriva da 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) (comma 1).

La relazione illustrativa chiarisce che la diminuzione del numero degli ispettori va collegata all'assorbimento delle funzioni di questi ultimi da parte dei Commissari penitenziari conseguente all'istituzione del ruolo direttivo della polizia penitenziaria (di cui al decreto legislativo n. 146/2000).

Sono, inoltre, modificati gli articoli 25 e 27 dello stesso decreto legislativo n. 443/1992 relativi alla disciplina del concorso a vice ispettore di polizia penitenziaria.

Con la modifica dell'articolo 25 il testo riduce:

- da 18 a 12 mesi la durata del corso di formazione che gli allievi viceispettori devono frequentare dopo la nomina [comma 2, lettera a)];
- da 12 a 8 mesi il periodo in cui, durante il corso, gli allievi vice ispettori non possono essere impiegati nei servizi d'istituto [comma 2, lettera b)].

Con la modifica dell'articolo 27 il testo riduce la durata delle assenze dal corso che provoca la dimissione d'ufficio dal corso stesso [comma 2, lettere c) e d)].

**La relazione tecnica** afferma che la rimodulazione delle dotazioni organiche adegua le medesime 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. A dimostrazione di tale neutralità in un allegato alla relazione tecnica si evidenziano tutte le voci che determinano il trattamento economico di una unità di personale con la qualifica di ispettore appartenente al ruolo degli ispettori e di una unità di

personale con la qualifica di agente appartenente al ruolo degli agenti e degli assistenti. La riduzione di 703 unità della dotazione organica degli ispettori determina una minore spesa teorica di 34.564.647,05 euro idonea a compensare l'incremento di 907 unità della dotazione organica degli agenti che implica una maggiore spesa teorica di 34.523.068,44 euro.

Le norme, inoltre, non apportano modifiche al vigente regime in materia di *turn over*.

Le norme prevedono 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. Tale norme non potranno che determinare notevoli risparmi di spesa, seppure allo stato non quantificabili.

**Al riguardo** si rileva preliminarmente la necessità di una conferma, da parte del Governo, che la rimodulazione delle dotazioni organiche avvenga a valere su posti di organico non coperti e non indisponibili.

In caso contrario, infatti, la compensazione finanziaria non si realizzerebbe perché le posizioni eccedenti le dotazioni organiche ridotte diventerebbero soprannumerarie e la riduzione disposta sulla "carta" si realizzerebbe, in concreto, soltanto per il numero di posizioni vacanti oggetto di soppressione.

Inoltre, l'ipotesi di neutralità finanziaria andrebbe verificata anche considerando l'evoluzione temporale della spesa per le diverse qualifiche interessate dalla rimodulazione.

In proposito appare opportuno acquisire elementi di valutazione.

## **ARTICOLO 6-bis**

### **Gestione dei programmi di edilizia penitenziaria**

**Le norme**, introdotte dalla Commissione di merito, modificano l'articolo 4, comma 1, del DL 78/2013, relativo ai compiti attribuiti al commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie. La modifica stabilisce che le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, già prorogate fino al 31 dicembre 2014, cessino, invece, il 31 luglio 2014 (comma 1).

Con decreto non regolamentare<sup>9</sup> sono definite le misure necessarie per assicurare la continuità ed il raccordo delle attività già svolte.

Le norme non sono corredate di **relazione tecnica**.

---

<sup>9</sup> Adottato dal Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

**Al riguardo** non si hanno osservazioni da formulare per i profili di quantificazione.

## **ARTICOLO 7**

### **Impiego del personale dei ruoli del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria**

**Le norme** dispongono che per un biennio<sup>10</sup> il personale appartenente ai ruoli del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria non possa essere comandato o distaccato presso amministrazioni diverse da quella di appartenenza (comma 1).

Si prevede, inoltre, che i provvedimenti di comando o distacco già adottati e la cui efficacia termini nel predetto biennio non possono essere rinnovati (comma 2).

**La relazione tecnica** afferma che le norme - dettate da particolari esigenze di servizio conseguenti all'attuale situazione carceraria - presentano aspetti di sostanziale neutralità finanziaria, dando comunque luogo a un recupero di personale che presta servizio presso altre amministrazioni.

**Al riguardo** non si hanno osservazioni da formulare per i profili di quantificazione.

## **ARTICOLO 8**

### **Ulteriore presupposto per l'applicazione della custodia cautelare in carcere o degli arresti domiciliari**

**Le norme**, modificano l'articolo 275 del codice di procedura penale (c.p.p.); in particolare si sostituisce il comma 2-bis che, prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, vietava di disporre la custodia cautelare nel caso in cui il giudice ritenga che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena.

In base al nuovo comma 2-bis non possono essere applicate la misura della custodia cautelare in carcere e quella degli arresti domiciliari sempre nel caso in cui il giudice ritenga che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena.

Il più generico riferimento alla custodia cautelare "in carcere" recato dalla formulazione precedente includeva nell'ambito applicativo della previgente disposizione anche 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.).

---

<sup>10</sup> A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto in esame.

La nuova formulazione del citato comma 2-*bis* stabilisce anche che la misura della custodia cautelare non può essere applicata se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni.

**La relazione tecnica** afferma che le norme non determinano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

**Al riguardo** non si hanno osservazioni da formulare per i profili di quantificazione.

## ARTICOLO 9

### Disposizioni di natura finanziaria

**Le norme** recano la copertura finanziaria degli oneri derivanti dagli articoli 1 e 2 del decreto-legge. Gli oneri sono valutati in **5 milioni** di euro per l'anno **2014**, in **10 milioni** per l'anno **2015** ed in **5,372 milioni** per l'anno **2016**.

A tali oneri si provvede :

- quanto a 5 milioni per l'anno 2014 mediante utilizzo delle somme derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'articolo 148, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, versate entro il 5 giugno 2014 all'entrata del bilancio dello Stato e che, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento non risultino ancora state riassegnate ai pertinenti programmi di spesa.

Dette risorse, in base al testo della legge 388 citata, sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori;

- quanto a 10 milioni per l'anno 2015 e a 5,372 milioni per l'anno 2016 mediante riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica<sup>11</sup>.

L'articolo prevede altresì una clausola di salvaguardia finanziaria, ai sensi dell'articolo 17, comma 12, delle n. 196/2009 demandando al Ministro della giustizia il monitoraggio degli oneri stessi, con l'obbligo di riferire in merito al Ministro dell'economia e delle finanze .

Nel caso in cui si verificano, siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto agli oneri previsti il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro della giustizia, provvederà con proprio decreto alla riduzione 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, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio.

---

<sup>11</sup> Di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto legge n. 282/2004

La relazione tecnica si limita a ribadire il contenuto delle disposizioni.

**In merito ai profili di copertura finanziaria**, si segnala preliminarmente che la disposizione, ai fini della copertura degli oneri derivanti dal riconoscimento dei risarcimenti per accertata violazione degli *standard* minimi di vivibilità nelle strutture carcerarie, valutati in 5 milioni di euro per l'anno 2014, in 10 milioni di euro per l'anno 2015 e in 5,372 milioni di euro per l'anno 2016, prevede le seguenti modalità:

- quanto a 5 milioni di euro per l'anno 2014, dispone l'utilizzo delle somme versate, entro il 5 giugno 2014, all'entrata del bilancio dello Stato relative sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza nel mercato che, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, non sono ancora state riassegnate ai pertinenti programmi di spesa come previsto a legislazione vigente ai sensi dell'articolo 148, comma 1, della legge n. 388 del 2000 - capitolo 3592, piano di gestione 14 del Ministero dello sviluppo economico - ( comma 1, lettera *a*));
- quanto a 10 milioni di euro per l'anno 2015 e a 5,372 milioni di euro per l'anno 2016, dispone l'utilizzo del Fondo per interventi strutturali di politica economica - capitolo 3075, stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - ( comma 1, lettera *b*)).

A tale proposito, nel rilevare che il Fondo per interventi strutturali di politica economica reca le necessarie disponibilità, si evidenzia l'opportunità che il Governo fornisca indicazioni in merito all'ammontare delle somme, già versate all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2014 relative alle sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza nel mercato non ancora riassegnate ai pertinenti programmi di spesa, di cui si prevede l'utilizzo.

Con riferimento alla clausola di salvaguardia prevista dal comma 2, appare necessario, invece, che il Governo assicuri, anche in considerazione delle numerose disposizioni che hanno previsto riduzioni delle dotazioni di bilancio, che l'attuazione della clausola stessa non pregiudichi la funzionalità delle pubbliche amministrazioni interessate. Inoltre, si dovrebbe

valutare l'opportunità di riferire la predetta clausola agli articoli 1 e 2, per i quali ai sensi del comma 1 è prevista un'esplicita previsione di spesa, anziché, come indicato genericamente nel testo del provvedimento, alle disposizioni di cui al "presente decreto".