

XVII legislatura

**A.S. 896:**

**"Conversione in legge del decreto-  
legge 1° luglio 2013, n. 78, recante  
disposizioni urgenti in materia di  
esecuzione della pena"**

Luglio 2013  
n. 11



servizio del bilancio  
del Senato

nota di lettura



## Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti finanziari  
dei testi legislativi**

tel. ...

**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. Renato Loiero

tel. 2424

**Consigliere addetto al Servizio**  
dott. Melisso Boschi

tel. 3731

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 al codice di procedura penale)</i> .....	1
<i>Articolo 2 (Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)</i> .....	4
<i>Articolo 3 (Modifiche al D.P.R. 9 ottobre 1990, n.309)</i> .....	6
<i>Articolo 4 (Compiti attribuiti al commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie)</i> .....	6
<i>Articolo 5 (Copertura finanziaria)</i> .....	11



## *Articolo 1* *(Modifiche al codice di procedura penale)*

L'articolo prevede che al codice di procedura penale, siano apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 284, laddove sono previste disposizioni in materia di "Arresti domiciliari", dopo il comma 1, è aggiunto il seguente: «1-*bis*. Il giudice stabilisce il luogo degli arresti domiciliari in modo da assicurare le esigenze di tutela della persona offesa dal reato.»;

b) all'articolo 656, recante norme in materia di "Esecuzione delle pene detentive", sono apportate le seguenti modificazioni:

1) dopo il comma 4, sono aggiunti i seguenti:

«4-*bis*. Al di fuori dei casi previsti dal comma 9, lett. *b*), quando la residua pena da espiare, computando le detrazioni previste dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, non supera i limiti indicati dal comma 5, il pubblico ministero, prima di emettere l'ordine di esecuzione, previa verifica dell'esistenza di periodi di custodia cautelare o di pena dichiarata fungibile relativi al titolo esecutivo da eseguire, trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza affinché provveda all'eventuale applicazione della liberazione anticipata. Il magistrato di sorveglianza provvede senza ritardo con ordinanza adottata ai sensi dell'articolo 69-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354. La presente disposizione non si applica nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354.

4-*ter*. Quando il condannato si trova in stato di custodia cautelare in carcere il pubblico ministero emette l'ordine di esecuzione e, se ricorrono i presupposti di cui al comma 4-*bis*, trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza per la decisione sulla liberazione anticipata.

4-*quater*. Nei casi previsti dal comma 4-*bis*, il pubblico ministero emette i provvedimenti previsti dai commi 1, 5 e 10 dopo la decisione del magistrato di sorveglianza.»;

2) al comma 5, nel primo periodo, laddove sono disciplinati i casi di sospensione della pena detentiva solo in presenza di residui di pena non superiori a tre o sei anni, dopo le parole: «tre anni» sono inserite le seguenti: «, quattro anni nei casi previsti dall'articolo 47-*ter*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n.354,»;

3) al comma 9, laddove sono previsti i casi di esclusione dalla possibilità di sospensione della pena, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nella lettera *a*), il periodo: « 423-*bis*, 624, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'articolo 625, 624-*bis* del codice penale, e per i delitti in cui ricorre l'aggravante di cui all'articolo 61, primo comma, numero 11-*bis*), del medesimo codice, fatta eccezione per coloro che si trovano agli arresti domiciliari disposti ai sensi dell'articolo 89 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309, e successive modificazioni » è sostituito dal seguente: «572, secondo comma, e 612-*bis*, terzo comma, del codice penale»;

- b) la lettera c), laddove é oggi previsto il divieto di sospensione della pena p nei confronti dei condannati alla pena recidiva di cui all'articolo 99, comma 4, del c.p., è soppressa;
- 4) al comma 10, primo periodo, laddove è oggi disciplinata la possibilità di sospensione della pena per i detenuti posti agli arresti domiciliari, dopo le parole: «da eseguire,» sono inserite le seguenti: «e se la residua pena da espiare determinata ai sensi del comma 4-bis non supera i limiti indicati dal comma 5,».

**La RT** riferisce che le norme prevedono l'estensione della sospensione dell'esecuzione della pena detentiva con riferimento alla eventualità che i soggetti possano scontare la pena presso i luoghi previsti dall'art. 47-ter, comma 1, della legge 354/1975 (propria abitazione o altro luogo di privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, ovvero case famiglia protette).

La detenzione domiciliare o presso altro luogo privato di cui all'art. 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 costituisce modalità prioritaria di espiazione alternativa della pena, istituto a cui si ricorre nella maggior parte dei casi.

Viceversa, il ricorso agli altri istituti, quali il collocamento presso il luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, costituisce mero elemento residuale rispetto alla detenzione domiciliare. Tale evenienza, tuttavia, pur subendo in virtù delle disposizioni in oggetto, ivi compresa la modifica dell'articolo 656, comma 9. del c.p.p. un incremento, seppur modesto, del ricorso alle strutture di cura, assistenza o accoglienza, può essere adeguatamente fronteggiata con gli ordinari stanziamenti di bilancio del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

Inoltre, fatta eccezione per il requisito anagrafico dell'età superiore ai settanta anni, non vengono modificati, con le disposizioni contenute nello schema di decreto-legge in esame, gli altri requisiti soggettivi, necessari al momento dell'inizio dell'espiazione della pena o durante l'esecuzione dettata stessa, per la concessione della detenzione domiciliare speciale di cui al citato articolo 47-ter della legge n. 354 del 1975.

Quanto alle case famiglia protette per l'espiazione delle pene delle condannate madri, l'articolo 4 della legge 21 aprile 2011, n. 62 prevede che le strutture individuate tramite convenzioni con gli enti locali, non devono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di copertura, va premesso che le norme in esame modificano il quadro ordinamentale inerente della disciplina del c.p.p. per quanto concerne l'*iter* per cui è possibile la concessione degli arresti domiciliari (lett. *a*) da parte dell'autorità giudiziaria, nonché a disporre alcune rilevanti integrazioni alle norme concernenti la casistica della concessione degli arresti domiciliari (lett. *b*)).

In proposito, proprio sulla lettera *b*), posto che la norma determina una estensione dei casi in cui può essere concessa la detenzione domiciliare, va però segnalato che - come peraltro ammesso dalla stessa RT - il richiamo all'articolo 47-*ter* della legge n. 354 del 1975, determina, simultaneamente, anche l'ampliarsi dei casi in cui, ivi sussistendone i presupposti soggettivi, il recluso, posto agli arresti domiciliari, potrà essere destinato anche in luoghi pubblici di cura, assistenza e accoglienza, anziché presso la propria abitazione.

In proposito, sebbene la RT riconosca gli oneri conseguenti a tale ampliamento possano essere adeguatamente fronteggiati a valere degli ordinari stanziamenti di bilancio del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, andrebbe meglio chiarita la portata ed l'effetto degli oneri che sarebbero riflessi in tale specifica modalità di esecuzione alternativa della pena, fornendo elementi in merito:

- a) ai costi che ne conseguono per l'amministrazione penitenziaria per effetto della destinazione del detenuto posto ai domiciliari in luoghi altri rispetto alla sua abitazione;
- b) alle risorse già previste a legislazione vigente attraverso cui la stessa amministrazione potrà far fronte, ai maggiori oneri conseguenti all'ampliamento della citata casistica.

Sul punto, pur riconoscendo - in particolare, in relazione all'aumento dei casi citati dalla RT di assegnazione, per le detenute-madri, a case-famiglia - che l'articolo 4 della legge 21 aprile 2011, n. 62 già prevede che le strutture alternative (le case famiglia) siano individuate in convenzioni con gli enti locali, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, andrebbe comunque confermato che tale neutralità si realizzi anche in connessione ad eventuali adempimenti che dovessero ricadere sull'amministrazione (es. vigilanza etc.) per tale peculiare forma di detenzione. Ciò detto, dal momento che le case-famiglia in questione dovranno essere adeguatamente protette ai sensi del comma 2 del citato articolo 4 della legge n. 62 del 2011.

Con specifico riferimento poi alla lettera *b*), punto 1), laddove si provvede alla integrazione dell'articolo 656 del c.p.p., ivi inserendo il comma 4-*bis*, si segnala che il secondo periodo del citato comma stabilisce che il magistrato di sorveglianza debba provvedere "senza ritardo" con apposita ordinanza, al riscontro alla richiesta da parte del pubblico ministero affinché egli provveda all'eventuale applicazione della liberazione anticipata nei casi previsti dall'articolo.

Per i profili di copertura, in riferimento perciò alla sollecitudine espressamente richiamata dalla norma, andrebbe confermato da parte del Governo che, a fronte delle richieste citate da parte dei P.M., gli uffici del magistrato di sorveglianza presso le sedi giudiziarie potranno provvedere celermente al vaglio degli atti e all'analisi della sussistenza dei presupposti di legge; questi dovendo avvalersi a tal fine delle sole risorse umane e strumentali che sono già previste dalla legislazione vigente.

In proposito, andrebbe fornito un quadro di sintesi della platea di detenuti con pene fino a 4 anni che allo stato sarebbero potenzialmente interessati dalla norma di estensione della concessione degli arresti domiciliari, con l'indicazione dei fabbisogni organici e strumentali connessi ai tempi istruttori medi necessari ad assicurare la celerità indicata dalla norma.

## *Articolo 2* *(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354)*

L'articolo apporta modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà. In particolare, ivi sono apportate le seguenti integrazioni:

- a) all'articolo 21, recante norme in materia di "lavoro all'esterno" dei detenuti, dopo il comma 4-*bis*, è aggiunto il seguente: «4-*ter*. I detenuti e gli internati possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgersi presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. Si applicano, in quanto compatibili, le modalità previste nell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 » in materia di applicazione al lavoro di "pubblica utilità" dell'imputato;
- b) all'articolo 47-*ter*, recante norme in materia di "*detenzione domiciliare*" sono apportate le seguenti modificazioni:
  - 1) il comma 1.1, laddove è oggi stabilito che al condannato recidivo può essere concessa la detenzione domiciliare solo se la pena definitiva non supera i 3 anni, è soppresso;
  - 2) al comma 1-*bis*, laddove sono previsti i casi di detenzione domiciliare quando non ricorrono i presupposti per l'affidamento in prova al servizio sociale, nel secondo periodo, le parole: "e a quelli cui sia stata

applicata la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, del codice penale" sono soppresse;

- 3) il comma 1-*quater*, è sostituito dal seguente: «1-*quater*. L'istanza di applicazione della detenzione domiciliare è rivolta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo di esecuzione. Nei casi in cui vi sia un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza di detenzione domiciliare di cui ai precedenti commi 1, 1-*bis* e 1-*ter* è rivolta al magistrato di sorveglianza. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 47, comma 4-*bis*.»;
- 4) il comma 9, laddove è prevista la sanzione della sospensione e della revoca del beneficio allorché il condannato posto agli arresti domiciliari si allontani dal luogo presso cui deve scontare la pena, è soppresso;
- c) gli articoli 30-*quater* (Concessione dei permessi premio ai recidivi) e 50-*bis* (Concessione della semilibertà ai recidivi) sono abrogati;
- d) il comma 7-*bis* dell'articolo 58-*quater* (Divieto di concessione di benefici), laddove sono indicati i particolari casi di esclusione dalla concessione degli arresti domiciliari e della semilibertà e dall'affidamento in prova dei detenuti recidivi, è soppresso.

**La RT** afferma che la disposizione di cui al comma 1, lettera a) introduce quale modalità di lavoro all'esterno di cui all'art. 21 della legge n. 354 del 1975 il lavoro di pubblica utilità, rinviando alle modalità già previste per l'analoga sanzione applicabile dal giudice di pace all'art. 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. Tali modalità sono determinate dal decreto del Ministro della giustizia del 26 marzo 2001 il quale preveda, nell'ambito delle convenzioni stipulate con il Ministero della Giustizia, che gli oneri assicurativi del condannato contro gli infortuni e le malattie professionali, nonché riguardo alla responsabilità civile verso i terzi, siano posti a carico delle amministrazioni, delle organizzazioni o degli enti che si avvalgano delle attività a titolo volontario e gratuito dei detenuti e degli interinali. Tali oneri, peraltro di modesta entità sono ampiamente fronteggiabili con le risorse disponibili a legislazione vigente, nell'ambito dei bilanci delle organizzazioni degli enti convenzionati ai sensi dell'articolo 7 del sopra citato decreto ministeriale, preordinate al finanziamento dei progetti di pubblica utilità. La norma non apposta, comunque, modifiche alla vigente disciplina in materia.

**Al riguardo**, nel complesso, posto che ivi si tratta di modifiche e integrazioni alla legge sull'ordinamento penitenziario, con specifico riferimento alle modalità di esecuzione delle misure private e

limitative della libertà, e che, almeno ad un primo esame, le stesse appaiono di mero rilievo ordinamentale, non ci sono osservazioni.

Ciò non di meno, andrebbe richiesta conferma circa la effettiva neutralità finanziaria della norma indicata alla lettera a), laddove è aggiunto il comma 4-ter all'articolo 21, della legge n. 254 del 1975, dal momento che ivi si riconosce la possibilità che i detenuti siano assegnati a prestare la propria attività, a titolo volontario e gratuito, nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgersi presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato.

In tal senso, andrebbe confermato che le amministrazioni vi richiamate potranno comunque essere chiamate all'occorrenza a predisporre i piani e progetti di eventuale impiego dei detenuti, nei soli limiti delle sole risorse umane e strumentali che sono per loro già previste dalla legislazione vigente.

### ***Articolo 3*** ***(Modifiche al D.P.R. 9 ottobre 1990, n.309)***

L'articolo articolo 73 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309, e successive modificazioni, contenente il "Testo unico delle norme concernenti la disciplina sugli stupefacenti", laddove sono indicate norme in materia di "Produzione, traffico e detenzione illeciti delle sostanze stupefacenti", dopo il comma 5-bis, viene aggiunto il seguente: «5-ter. La disposizione di cui al comma 5-bis si applica anche nell'ipotesi di altri reati commessi da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope, salvo che si tratti di quelli previsti dall' articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.»

**La RT** non considera il dispositivo.

**Al riguardo**, non ci sono osservazioni.

### ***Articolo 4*** ***(Compiti attribuiti al commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie)***

Il comma 1 stabilisce che fermo restando quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012, registrato alla Corte dei conti il 21 dicembre 2012, registro n. 10, foglio n. 144, che viene integralmente richiamato, le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie sono prorogate fino al 31 dicembre 2014 e sono altresì integrate fino alla medesima scadenza con i seguenti, ulteriori compiti di:

- a) programmazione dell'attività di edilizia penitenziaria;

- b) manutenzione straordinaria, ristrutturazione, completamento, ampliamento delle strutture penitenziarie esistenti;
- c) realizzazione di nuovi istituti penitenziari e di alloggi di servizio per la polizia penitenziaria;
- d) destinazione e valorizzazione dei beni immobili penitenziari anche mediante acquisizione, cessione, permuta e forme di partenariato pubblico-privato ovvero tramite la costituzione di uno o più fondi immobiliari, articolati in un sistema integrato nazionale e locale;
- e) individuazione di immobili, nella disponibilità dello Stato o degli enti pubblici territoriali e non territoriali, dismessi e atti alla riconversione, alla permuta o alla valorizzazione al fine della realizzazione di strutture carcerarie, anche secondo le modalità di cui alla lettera *d*);
- f) raccordo con il capo Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e con il capo Dipartimento per la giustizia minorile;

Il comma 2 prevede che gli atti del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, di cui al comma 1, lettere *d*) ed *e*), sono adottati d'intesa con l'Agenzia del demanio.

Il comma 3 prevede che il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, esercita le funzioni di indirizzo, di vigilanza e controllo sull'attività del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie di cui al comma 1. Questi riferisce trimestralmente al Ministro della giustizia e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sull'attività svolta.

Il comma 4 afferma che gli atti del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie di cui al comma 1 sono soggetti al controllo di regolarità amministrativa e contabile nei termini e con le modalità previsti dalla legislazione vigente. Il medesimo Commissario trasmette annualmente al Ministro della giustizia ed alla competente sezione di controllo della Corte dei conti una relazione sullo stato di attuazione dei compiti di cui al comma 1, a norma dell'articolo 15 del decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123.

Il comma 5 prevede che gli atti del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, di cui al comma 1, sono adottati nei limiti delle risorse disponibili sul cap. 5421 assegnato alla contabilità speciale del medesimo Commissario.

Il comma 6 stabilisce che a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie sono attribuiti i poteri derogatori, ove necessario, di cui alle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri nn. 3861/2010 (Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale) e 3995/2012 (Ulteriori disposizioni...), limitatamente alle deroghe alla legge 29 luglio 1949, n. 717, e successive modifiche ed integrazioni, al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, all'articolo 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127, agli articoli 49 e 70 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163.

Il comma 7 prevede che fermo restando quanto già previsto dal citato decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012, al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie è assegnata una dotazione organica di ulteriori quindici unità, ripartite tra le varie qualifiche, ivi comprese quelle dirigenziali, secondo la pianta organica stabilita dal medesimo Commissario. Il personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni, dalle Agenzie e dagli enti territoriali è assegnato, anche in posizione di comando o di distacco, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, conservando lo stato

giuridico e il trattamento economico in godimento con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza. Al fine di assicurare la piena operatività della struttura, il medesimo Commissario è altresì autorizzato a stipulare contratti a tempo determinato, nei limiti delle risorse disponibili sul cap. 5421 assegnato alla contabilità speciale del medesimo Commissario.

Il comma 8 stabilisce che sono confermate le risorse strumentali e finanziarie già assegnate al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, nonché quelle già disponibili sul cap. 5421 assegnato alla contabilità speciale del medesimo Commissario.

Il comma 9 riferisce che al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie non spetta alcun tipo di compenso.

La RT riferisce, per ciò che concerne l'ampliamento delle funzioni e delle competenze del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, nonché sulla previsione di incrementare di ulteriori n. 15 unità di personale della dotazione organica, dell'invarianza finanziaria delle disposizioni, atteso che tale personale conserverà il proprio stato giuridico ed il trattamento economico in godimento, con oneri a carico dell'amministrazione di provenienza, a valere su risorse già iscritte in bilancio.

Eventuali compensi per lavoro straordinario, effettivamente prestato dal predetto personale, saranno posti a carico delle risorse iscritte sulla contabilità speciale (5421) intestata al Commissario straordinario.

Nei limiti delle medesime risorse sarà possibile stipulare contratti di lavoro a tempo determinato.

Ribadisce, infine, che al Commissario straordinario del Governo non spetta alcun tipo di compenso.

Al riguardo, va rilevato che il dispositivo provvede, nel suo complesso, alla proroga delle funzioni del Commissariato straordinario per le infrastrutture carcerarie, sino al 31 dicembre 2014, integrandone le funzioni ed i compiti rispetto a quanto già previsto dalla legislazione vigente (comma 5); e autorizzando l'organismo ad avvalersi, a tal fine, delle sole risorse già nella sua disponibilità in apposita c.s. di tesoreria (comma 8).

*In primis*, per i profili di copertura, premesso che il dispositivo è retto da un limite massimo di spesa, occorre formulare alcune osservazioni, dal momento che il capitolo indicato dalla norma (n. 5421) non è allo stato individuato nell'ambito di quelli iscritti nel bilancio di previsione dello Stato 2013/2015.

Sul punto, pur considerando che le risorse affluenti alla gestione commissariale risultano gestite a valere di una contabilità speciale di tesoreria, perciò "fuori" bilancio, e pur considerando che il comma 9 esclude espressamente che al Commissario straordinario spetti alcun compenso, andrebbe fatta luce sull'ammontare delle risorse che risultano ad oggi giacenti a valere della contabilità speciale richiamata dalla norma, al fine stesso di comprovare l'effettiva sostenibilità, a valere delle medesime risorse, anche della proroga della gestione commissariale in rassegna.

In tal senso, rammentando che le c.s. di tesoreria costituiscono gestioni tecniche assoggettate ad una disciplina a sé stante - e perciò contraddistinte dal fatto che le risorse ivi affluite possono essere gestite in deroga alle norme di contabilità generale dello stato che regolano, invece, tassativamente il principio di annualità, per l'iscrizione e il mantenimento di fondi in bilancio - appare evidente che lo stanziamento di fondi affluiti in c.s. sia stato fatto, a suo tempo, stimando un dato fabbisogno di risorse da predisporre a copertura dei compiti dell'organismo, secondo una certa configurazione e in connessione ad una data durata<sup>1 2</sup>.

Non si vede, pertanto, come le medesime risorse possano fronteggiare non solo i fabbisogni che derivano di per sé dalla proroga del funzionamento del medesimo organismo, rispetto a quella originariamente prevista (sino a tutto il 2014), ma anche rispetto alla nuova configurazione dell'ufficio del Commissario, cui il comma 1

---

<sup>1</sup> L'articolo 3 della OPCM 3862 del 19 marzo 2010 prevede espressamente che siano devolute alla c.s. di tesoreria afferente alla gestione commissariale tutte le risorse stanziare per affrontare l'emergenza carceri. L'articolo 44-*bis*, comma 5, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 e, soprattutto, l'articolo 2, comma 219 della legge finanziaria 2010, prevedono che a valere delle risorse ivi stanziare sul fondo infrastrutture (cap. 7514 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) 500 milioni di fossero destinate a fronteggiare l'emergenza affollamento carceri. La dotazione del citato fondo nel bilancio 2013 si è ridotta, complessivamente, a soli 278 milioni di euro, che aumentano a circa 323 milioni nel 2014, per poi ridursi a 184 nel 2015. E' da segnalare, poi, che da una rapida rassegna delle c.s. di tesoreria rinvenibile nel Conto riassuntivo Tesoro al febbraio scorso, pubblicato il 3 giugno 2013, non appare reperibile la c.s. oggetto del dispositivo in esame. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Conto riassuntivo Tesoro al 28 febbraio 2013*, S.S. del 3 giugno 2013, pagina 55 e seguenti.

<sup>2</sup> Una analisi dettagliata della gestione dei programmi di intervento, nonché della movimentazione registrata negli esercizi 2010 e 2011 a valere della c.s. di tesoreria intestata al Commissario per l'emergenza carceraria è contenuta nello specifico referto della Corte dei conti, da cui emerge che al 31 dicembre 2011 risultava un Saldo giacente pari a 139,8 milioni di euro. Cfr. CORTE DEI CONTI, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Referto su "*La gestione delle opere di edilizia penitenziaria. Situazioni di criticità: istituti detentivi non funzionanti; carenze di personale della polizia penitenziaria; sovrappollamento. Il Commissario delegato per l'emergenza carceraria*", delibera 11/2012/G, pagg. 30-31.

conferisce ulteriori e specifiche funzioni rispetto a quelle che non siano già previste dalla legislazione vigente.

Ad ogni modo si rammenta che ai sensi della l.c. la apposizione di una clausola di invarianza andrebbe sempre confortata alla luce di una RT contenente i dati ed elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità.

Inoltre, andrebbe chiarito se per effetto della proroga di cui trattasi, per il solo fatto di estendere la gestione commissariale a tutto il 2014, andrebbero anche valutati ulteriori effetti di cassa, in aggiunta a quelli che non siano da considerarsi già scontati dalla legislazione vigente.

Gli argomenti di cui sopra assumono poi una loro specifica dimensione alla luce della circostanza che il comma 7 assegna all'ufficio del Commissariato per l'emergenza carceri anche un ulteriore contingente di n. 15 unità lavorative, ivi comprese quelle di qualifica dirigenziale, secondo la pianta organica che sarà stabilita dal medesimo commissario. La norma provvede poi anche ad autorizzare l'assegnazione, in posizione di comando o di distacco, di personale delle P.A. presso l'ufficio del Commissario, nonché a riconoscere la possibilità di stipula di contratti a t.d., sempre nei limiti delle risorse che sono disponibili sul citato cap. 5421.

Orbene, quanto alla possibilità di comando presso l'ufficio del Commissario, va rilevato che la norma per cui si prevede che l'onere sia posto a carico dell'amministrazione di appartenenza, deroga espressamente all'articolo 70, comma 12, del TUPI laddove si stabilisce invece che ogni qualvolta si attuino tali forme di trasferimento tra amministrazioni dotate di autonomia finanziaria, quella di effettivo impiego sia tenuta sempre a rimborsare all'amministrazione di appartenenza del dipendente anche il trattamento "fondamentale", in aggiunta a quello "accessorio" direttamente corrisposto all'interessato.

Quanto poi alla prevista possibilità di procedere alla stipula di contratti a t.d., va segnalato che l'articolo 9, comma 25, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha stabilito che le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, devono dal 2011 procedere a limitare il ricorso a contratti a t.d. nei limiti di una spesa massima pari al 50 per cento di quella sostenuta a consuntivo nel corso del 2009.

In definitiva, per i profili di copertura, sembrerebbe necessaria anzitutto l'acquisizione di ogni dato ed elemento che risulti utile a far luce sull'adeguatezze delle risorse attualmente giacenti a valere della c.s. intestata al Commissario straordinario, nonché degli impegni ad oggi già assunti a valere delle medesime risorse, dal momento che l'articolo in esame prevede che con le medesime risorse l'organo dovrà provvedere ai fabbisogni di funzionamento che derivano dalla proroga del suo funzionamento (fino a tutto il 2014) e alla nuova configurazione organizzativa che dovrà porre in essere in vista dei nuovi compiti<sup>3</sup>.

Nel contempo, andrebbe fornito un quadro riassuntivo delle risorse umane ad oggi in servizio presso l'ufficio del Commissariato, fornendosi indicazioni in merito ai contingenti degli appartenenti ai singoli profili professionali ed al relativo trattamento economico, nonché chiarimenti in merito ai fabbisogni organici aggiuntivi per cui si potrà procedere all'utilizzo del contingente delle ulteriori n. 15 unità e alla stipula di contratti a t.d. previsti dal dispositivo in esame.

#### *Articolo 5 (Copertura finanziaria)*

L'articolo stabilisce che all'attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge 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.

La RT afferma che in esito all'analisi delle norme del provvedimento non sono emersi nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato, riferisce che sono anzi ipotizzabili, in prospettiva, risparmi di spesa per l'Amministrazione penitenziaria, peraltro allo stato non quantificabili, visto l'ampliamento della platea di detenuti che usufruiranno dei benefici introdotti dall'applicazione del presente decreto-legge.

Inoltre, nella specifico dell'articolo in rassegna, riferisce che esso reca la clausola di invarianza finanziaria dello schema di decreto-legge, ovvero che "all'attuazione delle disposizioni ivi contenute si provvede mediante l'utilizzo dalle risorse umane, strumentali e

---

<sup>3</sup> In proposito, va sottolineato che tali gestioni emergenziali, ancorché "fuori" bilancio, soggiacciono ad obbligo annuale di rendicontazione riguardane sia i flussi di incassi e pagamenti avvenuti nell'esercizio sia i crediti e debiti assunti. Cfr. articolo 5, comma 5-bis, della legge n. 225 del 1992 e D.M. 27 marzo 2009.

finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato", precludendo ogni ipotesi di nuove spese anche indirette.

Al riguardo, si rinvia alle riflessioni riportate in riferimento a ciascuno degli articoli del provvedimento, rammentando che l'articolo 17, comma 7, quarto periodo della legge di contabilità prescrive che ogni qualvolta nuove norme si accompagnano a clausole di neutralità queste dovrebbero essere confermate alla luce di RT che ne illustrino tutti i dati ed elementi che siano idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità.



Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico  
alla URL <http://www.senato.it/documentazione/bilancio>