

XVIII legislatura

A.S. 1799:

"Conversione in legge del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, recante misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati"

Maggio 2020

n. 148



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

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.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2020). Nota di lettura, «A.S. 1799: "Conversione in legge del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, recante misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati». NL148, maggio 2020, Senato della Repubblica, XVIII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (<i>Modifiche urgenti all'ordinamento penitenziario</i>)	1
Articolo 2 (<i>Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19</i>).....	2
Articolo 3 (<i>Misure urgenti in materia di sostituzione della "custodia cautelare" in carcere con la misura degli arresti domiciliari per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19</i>)	4
Articolo 5 (<i>Disposizioni transitorie</i>)	5
Articolo 4 (<i>Misure urgenti anti-COVID 19 per gli istituti penitenziari e gli istituti penali per i minorenni</i>).....	7
Articolo 6 (<i>Disposizioni finanziarie</i>).....	9

PREMESSA

Si è ritenuto preferibile trattare unitariamente gli articoli 2, 3 e 5 per cui quest'ultimo è illustrato prima dell'articolo 4 le osservazioni ai tre articoli si trovano alla fine dell'articolo 5.

Articolo 1 *(Modifiche urgenti all'ordinamento penitenziario)*

L'articolo integra il comma 7 dell'articolo 47-ter O.P. prevedendo la possibilità di revoca del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare c.d. in "deroga" anche nel caso in cui vengano meno i presupposti per la sua concessione previsti dal comma 1-ter dell'articolo 47-ter O.P..

La RT ribadisce che con la norma si realizza il necessario adeguamento normativo di ogni casistica prevista dall'articolo 47-ter, stabilendo che, come già previsto nei casi di cui ai commi 1 e 1-bis dell'articolo citato, la revoca del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare, possa avvenire anche nel caso in cui venga meno il presupposto inserito nel comma 1-ter della medesima disposizione (cioè la motivazione relativa al rinvio dell'esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 o 147 del codice penale, con applicazione della detenzione domiciliare o la sua proroga), attualmente non contemplato¹.

Sottolinea che, stante la natura ordinamentale e precettiva, che mira a riequilibrare le fattispecie previste nell'art. 47-ter O.P., offrendo al giudice il compito di valutarle in maniera più equa, dalla presente disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, garantendo che alle attività collegate di carattere istituzionale potrà provvedersi nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, si conviene con la RT circa il contenuto meramente ordinamentale della disposizione che è volto all'integrazione della norma già vigente, con la previsione di una ulteriore facoltà di revoca nei casi di cui all'articolo 47-ter, comma 1-ter, allorché si sia in carenza dei presupposti ivi previsti, e pertanto, non ci sono osservazioni.

¹ La relazione illustrativa rileva come a seguito dell'inserimento del comma 1-ter nell'articolo 47-ter ad opera della legge 21 aprile 2011, n. 62, ovvero della possibilità di ammettere alla detenzione domiciliare coloro che, a causa delle condizioni di salute in cui si trovano, avrebbero titolo ad ottenere il rinvio obbligatorio o facoltativo dell'esecuzione della pena, non risulta essere stata considerata la possibilità che, qualora tali condizioni cessino, possa essere disposta la revoca del beneficio concesso. L'intervento mira ad adeguare, quindi, il comma 7 dell'articolo 47-ter che, per tutte le altre ipotesi che legittimano l'adozione della misura della detenzione domiciliare, diverse da quelle legate all'età avanzata del condannato di cui al comma 1, prevede la revoca del beneficio laddove vengano meno i presupposti per la sua concessione.

Articolo 2

(Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19)

L'articolo detta un particolare procedimento qualora - in relazione ad alcune predette tipologie di condannati o internati - il giudice di sorveglianza adotti un provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19.

In particolare, il comma 1 stabilisce che quando i condannati e gli internati per i delitti di cui agli articoli 270 (*Associazioni sovversive*), 270-bis (*Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*), 416-bis (*Associazioni di tipo mafioso anche straniere*) del codice penale e 74 (*Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope*), del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, o per un delitto commesso con finalità di terrorismo ai sensi dell'articolo 270-sexies del codice penale, nonché i condannati e gli internati sottoposti al regime speciale di massima sicurezza previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, risultino ammessi alla detenzione domiciliare o usufruiscano del differimento della pena per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza che ha adottato il provvedimento, acquisito il parere del Procuratore distrettuale antimafia del luogo in cui è stato commesso il reato e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per i condannati ed internati già sottoposti al regime di cui al predetto articolo 41-bis, valuta la permanenza dei motivi legati all'emergenza sanitaria entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento e, successivamente, con cadenza mensile. E' previsto che la valutazione è effettuata immediatamente, anche prima della decorrenza dei termini sopra indicati, nel caso in cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute del detenuto o dell'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena.

Il comma 2 dispone che prima di provvedere, l'autorità giudiziaria sente l'autorità sanitaria regionale, in persona del Presidente della Giunta della Regione, sulla situazione sanitaria locale e acquisisce dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui il condannato o l'internato ammesso alla detenzione domiciliare o ad usufruire del differimento della pena, può riprendere la detenzione o l'internamento senza pregiudizio per le sue condizioni di salute.

Il comma 3 stabilisce che l'autorità giudiziaria provvede valutando se permangono i motivi che hanno giustificato l'adozione del provvedimento di ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento di pena, nonché la disponibilità di altre strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta idonei ad evitare il pregiudizio per la salute del detenuto o dell'internato. Si stabilisce che il provvedimento con cui l'autorità giudiziaria revoca la detenzione domiciliare o il differimento della pena è immediatamente esecutivo.

La RT certifica che l'articolo ribadisce la natura intrinsecamente temporanea del beneficio della detenzione domiciliare di cui al predetto articolo 47-ter della legge 354/1975, ancorando la permanenza o meno della fruizione della misura alternativa, esclusivamente alla possibile evoluzione delle condizioni di salute della persona nei cui confronti è stata concessa.

Sottolinea che si tratta, in sostanza, di valutare e ponderare la concessione e permanenza del beneficio *de quo* anche ai condannati ed agli internati per delitti di particolare gravità (quali quelli previsti dagli articoli 270, 270-bis, 416-bis del codice

penale e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto che sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa), o per un delitto commesso con finalità di terrorismo ai sensi dell'articolo 270-*sexies* del codice penale, nonché ai condannati ed agli internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Evidenzia che solo l'effettiva persistenza di quelle condizioni di "emergenza epidemiologica" - che avevano inciso sull'apprezzamento, da parte del magistrato o del tribunale di sorveglianza, dell'impossibilità della prosecuzione del regime carcerario - potranno giustificare il proseguimento del regime alternativo.

A tale fine, pertanto, ribadisce che il magistrato o il tribunale di sorveglianza che hanno adottato il provvedimento di concessione devono costantemente sottoporre la decisione presa ad una periodica rivalutazione, considerando la permanenza delle ragioni che, a causa dell'emergenza sanitaria da COVID-19, hanno indotto all'ammissione alla detenzione domiciliare o al differimento dell'esecuzione della pena, i soggetti per i quali sussiste una condanna ai sensi degli articoli sopra indicati.

In tal senso, per tali motivazioni, vengono dettati precise regole e termini procedurali: i giudici della magistratura di sorveglianza competenti devono acquisire il parere del Procuratore distrettuale antimafia e del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e valutare la permanenza dei predetti motivi legati all'emergenza sanitaria Covid-19 entro il termine di quindici giorni dall'adozione del medesimo e anche successivamente, tale valutazione è sempre richiesta con cadenza mensile.

Segnala però che la stessa valutazione può anche essere anticipata qualora venga comunicata dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria l'avvenuta individuazione di strutture penitenziarie o reparti di medicina protetti, già disponibili presso le competenti amministrazioni, adeguati alle condizioni di salute del condannato o dell'internato, e previo parere sulla situazione sanitaria locale da parte dell'autorità sanitaria regionale, in persona del Presidente della giunta regionale.

A tale proposito, evidenzia che la disposizione in esame ha natura precettiva e procedurale ed è diretta ad assicurare una verifica puntuale del persistere delle condizioni di emergenza epidemiologica poste alla base della concessione di benefici di espiazione alternativa della detenzione intramuraria.

In proposito, precisa che la straordinarietà ed eccezionalità della situazione pandemica impongono di operare un costante monitoraggio ed una fattiva valutazione della rilevanza di tutti gli elementi necessari a giustificare l'impossibilità della continuazione del regime carcerario, atteso che la mancata prevedibilità dell'evolversi delle condizioni emergenziali non consentono alcun espletamento di giudizi prognostici neanche in relazione allo stato di salute dei detenuti interessati dalla presente norma.

Infine, assicura, ad ogni modo, che dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, trattandosi di adempimenti di natura istituzionale che vengono già consuetudinariamente espletati dagli organi a ciò

preposti e che potranno essere fronteggiati nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Articolo 3

(Misure urgenti in materia di sostituzione della "custodia cautelare" in carcere con la misura degli arresti domiciliari per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19)

L'articolo - in analogia a quanto disposto dall'articolo 2 - prevede l'obbligo di una revisione periodica relativa alla effettiva permanenza dei motivi, legati all'emergenza epidemiologica in corso, che hanno determinato la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere, con la misura degli arresti domiciliari nei confronti di imputati per i medesimi gravi delitti di cui all'articolo 2.

In particolare, il comma 1 affida la verifica della permanenza dei motivi legati alla emergenza epidemiologica, che hanno determinato la sostituzione della custodia cautelare con la misura degli arresti domiciliari, al pubblico ministero, il quale deve procedere entro il termine di quindici giorni dalla data di adozione di tale misura e, successivamente, con cadenza mensile. Anche in questo caso i termini sono anticipati qualora il DAP comunichi la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta adeguati alle condizioni di salute dell'imputato. Viene stabilito che il pubblico ministero, sempre che sussistano le originarie esigenze cautelari, chiede al giudice il ripristino della custodia cautelare in carcere: se le condizioni che hanno giustificato la sostituzione della misura cautelare sono mutate; se sopraggiunge la disponibilità di strutture penitenziarie o reparti di medicina protetta adeguate alle condizioni di salute dell'imputato.

Il comma 2 disciplina l'istruttoria che il giudice deve effettuare in vista del provvedimento di revoca oppure della conferma della misura sostitutiva. In particolare il giudice dovrà, analogamente a quanto prescritto per il magistrato di sorveglianza: sentire l'autorità sanitaria regionale, nella persona del Presidente della Giunta della Regione, sulla situazione sanitaria locale; acquisire dal DAP informazioni in ordine all'eventuale disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta in cui l'imputato può essere nuovamente sottoposto alla custodia cautelare in carcere senza pregiudizio per le sue condizioni di salute. Viene prevista, a differenza di quanto previsto per i giudici di sorveglianza dall'articolo 2, la possibilità per il giudice, qualora non sia in grado di decidere allo stato degli atti, di disporre, anche di ufficio e senza formalità, accertamenti in ordine alle condizioni di salute dell'imputato o procedere a perizie, i cui esiti vanno acquisiti nei successivi quindici giorni.

La RT afferma che l'articolo prevede che i presupposti per l'applicazione della misura alternativa della detenzione domiciliare siano, considerati anche per valutare la permanenza o meno della misura cautelare "sostitutiva" della custodia carceraria.

Pertanto, ribadisce che la norma dispone che il pubblico ministero, verificato il sopravvenuto mutamento delle condizioni che hanno giustificato la sostituzione della misura cautelare e, nell'ipotesi che continuino a sussistere le originarie esigenze cautelari di applicazione della misura restrittiva intramuraria, chiede al giudice il ripristino della custodia cautelare in carcere. Anche in relazione alla presente disposizione si stabilisce che il giudice operi una nuova valutazione in merito al persistere o al mutamento delle condizioni connesse all'emergenza sanitaria da COVID-19, entro il termine di quindici giorni dalla data di adozione della predetta misura degli arresti domiciliari e, successivamente, con cadenza mensile.

Anche in tal caso - sempre sentito il parere sulla situazione sanitaria locale da parte dell'autorità sanitaria regionale - qualora il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunichi la disponibilità di strutture penitenziarie o di reparti di medicina protetta e già disponibili presso le competenti amministrazioni, adeguati alle condizioni di salute dell'imputato, il giudice può subordinare la decisione alla luce di atti o a seguito dell'acquisizione degli esiti degli accertamenti disposti dall'organo inquirente, nelle forme previste dagli articoli 220 e seguenti del codice di procedura penale.

Su tale disposizione, che stabilisce che si debba procedere alla verifica dell'attualità delle condizioni di salute dell'imputato che hanno determinato l'impossibilità della custodia cautelare in carcere con le modalità già previste dal vigente codice di procedura penale, conferma che non ha effetti negativi per la finanza pubblica, potendo le attività e gli adempimenti connessi, di natura istituzionale, svolgersi attraverso l'utilizzo delle risorse finanziarie, strumentali ed umane, disponibili a legislazione vigente.

Articolo 5 ***(Disposizioni transitorie)***

L'articolo prevede che le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 si applichino esclusivamente ai provvedimenti di ammissione alla detenzione domiciliare o di differimento della pena e ai provvedimenti di sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari adottati successivamente al 23 febbraio 2020. Per i provvedimenti di cui al periodo precedente già emessi alla data di entrata in vigore del presente decreto il termine di quindici giorni previsto dagli articoli 2, comma 1, e 3, comma 1, decorre dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

La RT certifica che l'articolo reca la disciplina transitoria con la quale si prevede che le disposizioni introdotte dagli articoli 2 e 3, si applichino ai soli provvedimenti adottati successivamente al 23 febbraio 2020 e stabilisce che, per i provvedimenti già emessi, il termine di quindici giorni previsto dagli articoli 2, comma 1, e 3, comma 1, decorra dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

Certifica che tale disposizione di coordinamento ordinamentale, non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, pur considerando le rassicurazioni fornite dalla RT in merito all'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ivi trattandosi di adempimenti di natura istituzionale ordinariamente connessi alla gestione della popolazione carceraria, occorre non di meno formulare alcune osservazioni.

In particolare, sull'articolo 2, comma 1, e sull'analogo articolo 3, comma 1 va infatti evidenziato che le norme dispongono che il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza (art. 2) o il pubblico ministero (art. 3), nel caso di provvedimenti di assegnazione al beneficio della detenzione domiciliare o degli arresti domiciliari a

ragione dell'emergenza COVID-19, debbano altresì predisporre atti istruttori alla valutazione, caso per caso, entro il termine di quindici giorni dall'adozione del provvedimento, della permanenza dei motivi legati all'emergenza, nonché, del loro costante monitoraggio con cadenza mensile ai fini della conferma del citato beneficio.

In proposito, andrebbe innanzitutto fornito un quadro in merito al numero di provvedimenti adottati a partire dal 24 febbraio 2020, considerato che la procedura descritta si applica ai sensi dell'articolo 5 solo ad essi².

In secondo luogo, andrebbe rapportato tale numero di provvedimenti con i tribunali di sorveglianza e degli uffici di procura coinvolti e andrebbe quindi fornito un quadro delle risorse disponibili negli uffici interessati tale da confermare la sostenibilità degli adempimenti periodici previsti dalle norme.

Parimenti andrebbe confermata la capacità di supporto agli uffici dei magistrati di sorveglianza e di procura, per le necessarie attività istruttorie e accertative, da parte della polizia giudiziaria.

Quanto alle attività richiamate, la RT si limita infatti solo a dichiarare l'adeguatezza della disponibilità di adeguate risorse umane e strumentali in forza all'Amministrazione penitenziaria, di cui potranno avvalersi gli organi della magistratura di sorveglianza, per i necessari adempimenti istruttori e verifiche.

Inoltre, andrebbero fornite maggiori informazioni circa l'adeguatezza della dotazione di personale sanitario e di vigilanza dell'Amministrazione penitenziaria, di cui potrà avvalersi la magistratura di sorveglianza, in ordine all'espletamento dei controlli e attività previste dalle norme in esame³.

Analoghe rassicurazioni andrebbero poi acquisite sulla capacità del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria di fornire tempestive informazioni in ordine alla disponibilità di strutture idonee e dell'autorità sanitaria regionale di fornire il prescritto parere.

² Sul punto, in [audizione](#) presso la Commissione Giustizia della Camera dei deputati il 14 maggio 2020, il Ministro della giustizia ha affermato che sono "498 i detenuti (di cui 4 relativi al regime 41-*bis*) non più ristretti negli istituti penitenziari. Di questi, 253 in attesa di giudizio sono agli arresti domiciliari, 195 in detenzione domiciliare, 35 affidati al servizio sociale".

³ L'articolo 58-*quinquies* della legge 354/1975 stabilisce infatti che: "Nel disporre la detenzione domiciliare, il magistrato o il tribunale di sorveglianza possono prescrivere procedure di controllo *anche* mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, conformi alle caratteristiche funzionali e operative degli apparati di cui le Forze di polizia abbiano l'effettiva disponibilità. Allo stesso modo può provvedersi nel corso dell'esecuzione della misura. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale.". Tale articolo del codice prevede che "nel disporre la misura degli arresti domiciliari anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, il giudice, salvo che le ritenga non necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, prescrive procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria. Con lo stesso provvedimento il giudice prevede l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere qualora l'imputato neghi il consenso all'adozione dei mezzi e strumenti anzidetti". E' poi previsto che l'imputato accetta i mezzi e gli strumenti di controllo di cui al comma 1 ovvero nega il consenso all'applicazione di essi, con dichiarazione espressa resa all'ufficiale o all'agente incaricato di eseguire l'ordinanza che ha disposto la misura. La dichiarazione è trasmessa al giudice che ha emesso l'ordinanza ed al pubblico ministero.

Sull'articolo 3, comma 2, con specifico riferimento alla possibilità espressamente riconosciuta al giudice di subordinare la decisione circa la verifica delle condizioni di salute dell'imputato, anche a seguito dell'acquisizione degli esiti degli accertamenti disposti *ad hoc* nelle forme previste dagli articoli 220 e seguenti del codice di procedura penale, si osserva che ciò prefigura il sostenimento di nuovi e maggiori oneri per "spese di giustizia" in relazione alla commissione di consulenze tecniche d'ufficio (CTU) per cui andrebbero richieste conferme in merito alla adeguatezza a tal fine delle risorse che sono già previste ai sensi della legislazione vigente per tali finalità, nell'ambito del capitolo di spesa relativo alle spese di giustizia⁴.

Sul punto è da segnalare che il capitolo n. 1360 è espressamente indicato come capitolo di spesa "obbligatoria", per cui varrebbe comunque il ricorso agli strumenti di flessibilità già iscritti in bilancio, a fronte dell'eventuale incapacienza rispetto ai fabbisogni di spesa mersi in corso d'anno, con la necessità di un adeguamento della relativa dotazione. Va altresì considerata la possibilità di incremento delle risorse ivi stanziare, mediante il versamento al bilancio e la riassegnazione annuale di quota parte del fondo unico di Giustizia (F.U.G.) che è già previsto ai sensi della legislazione vigente⁵.

Articolo 4

(Misure urgenti anti-COVID 19 per gli istituti penitenziari e gli istituti penali per i minorenni)

L'articolo interviene sulla disciplina relativa ai colloqui in carcere limitatamente al periodo compreso tra il 19 maggio e il 30 giugno 2020. Oltre ad essere prevista la possibilità di svolgere tali colloqui a distanza mediante apparecchiature e collegamenti, è reintrodotta la possibilità per i detenuti di poter vedere i propri congiunti almeno una volta al mese.

In particolare, il comma 1 dispone che dal 19 maggio al 30 giugno 2020, negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni i colloqui dei condannati, internati e imputati con i congiunti o con altre persone a norma dell'articolo 18 della legge sull'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975), dell'articolo 37 del relativo Regolamento di esecuzione (d.P.R. n. 230 del 2000), nonché con riguardo ai condannati minorenni, dell'articolo 19 del d.lgs. n. 121 del 2018, possono essere svolti a distanza, ove possibile, mediante apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile, o mediante corrispondenza telefonica, che può essere autorizzata oltre i limiti

⁴ Il capitolo interessato è il n. 1360 dello stato di previsione del dicastero della Giustizia, ha una dotazione di competenza di circa 553 milioni di euro annui nel triennio e consta di n. 13 piani gestionali.

⁵ Ad esso, sono altresì versate annualmente 1 parte delle risorse dal F.U.G. che sono destinate alla riassegnazione al bilancio nella seguente misura (art. 2 del DL n. 143/2008): non inferiore a 1/3, al Ministero dell'interno; in misura non inferiore a 1/3, al Ministero della giustizia; all'entrata del bilancio dello Stato. Le quote di riassegnazione sono stabilite annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (comma 7 dell'art. 2 del DL n. 143/2008 e art. 7 del DM n. 127/2009). I DPCM finora emanati hanno sempre previsto la destinazione del 49% al Ministero dell'interno, del 49% al Ministero della giustizia e del 2% all'entrata del bilancio dello Stato. Si precisa che alcuni versamenti residuali vengono eseguiti da Equitalia Giustizia in specifici capitoli di bilancio con differenti ripartizioni. Con riferimento al bilancio dello Stato 2020/2022, il capitolo 2414 dello stato di previsione dell'entrata è indicato solo per memoria. Cfr. Senato della Repubblica. Atto di Governo, Doc. XCV, nn. 1- 2, concernenti le Relazioni al Parlamento sullo stato delle Spese di Giustizia, secondo semestre 2017 e primo semestre 2018, e al 30 aprile 2019, pagine 8-9 e pagina 9.

attualmente previsti (art. 39, comma 2, del d.P.R. n. 230 del 2000 e art. 19, comma 1, del predetto d.lgs. n. 121/2018).

Il comma 2 prevede che il direttore dell'istituto penitenziario e dell'istituto penale per minorenni, sentiti, rispettivamente, il provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria e il dirigente del centro per la giustizia minorile, nonché l'autorità sanitaria regionale in persona del Presidente della Giunta della Regione stabilisce, nei limiti di legge, il numero massimo di colloqui da svolgere con modalità in presenza, fermo il diritto dei condannati, internati e imputati ad almeno un colloquio al mese in presenza di almeno un congiunto o altra persona.

La RT riferisce che l'articolo interviene in modo specifico in tema di colloqui a distanza con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i detenuti, gli internati e gli imputati, prevedendone lo svolgimento a distanza, ove possibile, mediante apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile o mediante comunicazione telefonica che può essere autorizzata oltre i limiti previsti dalla normativa citata.

Tale disposizione è dettata dalla necessità di fronteggiare il rischio di contagio causato dal perdurare dell'emergenza sanitaria ripristinando sino al 31 maggio 2020 la modalità di colloquio a distanza, già prevista dall'art 83 comma 16 del D.L. 2020 n.18 con durata limitata al 2 marzo 2020.

Per le medesime finalità, si prevede altresì che il direttore dell'istituto penitenziario e dell'istituto penale per minorenni, sentiti, rispettivamente, il provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria e il dirigente del centro per la giustizia minorile, nonché l'autorità sanitaria regionale in persona del Presidente della Giunta della Regione stabilisce, nei limiti di legge, il numero massimo di colloqui da svolgere con modalità in presenza, fermo il diritto dei condannati, internati e imputati ad almeno un colloquio al mese in presenza di almeno un congiunto o altra persona.

Si segnala che dalla presente disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, garantendo che alle attività collegate si potrà provvedere attraverso l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e in particolare, per i collegamenti a distanza, mediante l'utilizzo delle risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero della giustizia per l'anno 2020, alla Missione Giustizia - UdV 1.1 amministrazione penitenziaria – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Azione “*Servizi tecnici e logistici connessi alla custodia delle persone detenute*” Capitolo 1762 “*Spese per il pagamento di canoni e utenze ecc.*”, che reca uno stanziamento di euro 152.809.404 per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022 e Azione “*Supporto per l'erogazione dei servizi penitenziari*” Capitolo 1751 “*Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo*” che reca uno stanziamento di euro 572.338 per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022; UdV 1.3 giustizia minorile e di comunità – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità - Azione “*Supporto per l'erogazione dei servizi per la giustizia minorile e di comunità*” Capitolo 2061 p.g. 13 “*Spese per il pagamento di canoni e utenze ecc.*”, che reca uno stanziamento di euro 8.390.091 per ciascuno degli anni del triennio 2020-2022 e Capitolo 2121 “*Spese per il funzionamento del sistema informativo*”, che reca

uno stanziamento di euro 892.491 per l'anno 2020 e di euro 842.491 per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

Al riguardo, per i profili di quantificazione, con specifico riferimento ai fabbisogni relativi alle dotazioni telematiche per lo svolgimento dei colloqui a distanza presso le strutture penitenziarie, pur considerando che la norma assicura che ciò potrà avvenire solo "ove possibile" e che la RT fornisce le coordinate contabili degli stanziamenti che sono già previste in bilancio sino al 2022, certificando che alle nome in esame si provvederà a valere delle sole risorse che sono già previste dalla legislazione vigente, occorre non di meno soffermarsi per alcune considerazioni.

In particolare, sembrerebbe necessaria l'acquisizione di indicazioni più puntuali, in merito alla parte degli stanziamenti già previsti a legislazione vigente, che presenti i margini di rimodulabilità per le nuove esigenze dettate dalle norme in esame⁶, posto che gli stessi dovrebbero esser stati calibrati esclusivamente sui fabbisogni relativi al bilancio annuale secondo la legislazione vigente, che giocoforza non poteva tenere conto delle nuove disposizioni in esame.

La citata integrazione istruttoria andrebbe opportunamente accompagnata da una stima anche dei nuovi fabbisogni, inerenti al completamento e alla manutenzione della dotazione info-telematica dei penitenziari, a fronte della mera indicazione da parte della RT delle risorse che sono allo stato già previste in bilancio, ai sensi della legislazione vigente.

Comunque, si rinvia alle considerazioni formulate all'articolo 6.

Articolo 6 **(Disposizioni finanziarie)**

L'articolo dispone che dall'attuazione del presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti connessi mediante l'utilizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

La RT, nelle premesse all'esame dei singoli articoli, evidenzia che il decreto legge si colloca nell'ambito dei provvedimenti ritenuti necessari per fronteggiare le

⁶ Da una rapida ricognizione dei capitoli richiamati dalla RT emergono alcune preziose informazioni. *In primis* sul capitolo 1762 va detto che lo stesso è indicato in bilancio come destinato non solo a "Spese per il pagamento di canoni e utenze" ma anche per "spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche" e reca, con un dotazione di 152 milioni di euro annui in termini di competenza, circa n.14 piani gestionali; il capitolo 1751 è destinato a "Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo" e reca uno stanziamento di appena 0,57 milioni di euro annui e consta di n. 6 piani gestionali; il capitolo 2061, relativo al fabbisogno per "Acquisto di beni e servizi", reca una previsione di spesa complessiva di 17 milioni di euro annui e consta di n. 28 piani gestionali; il capitolo 2121 che reca una previsione di 0,89 milioni di euro annui e consta di n. 8 piani gestionali. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., Bilancio dello Stato 2020/2022, Stato di previsione del dicastero della Giustizia, sul sito *internet* del dipartimento; Database DATAMART-RGS, interrogazione aggiornata all'8 maggio 2020, bilancio dello Stato 2020/2022, stanziamenti dicastero della Giustizia.

conseguenze determinate dall'emergenza sanitaria in atto, intervenendo in modo specifico nel caso di misura alternativa alla detenzione domiciliare, concessa ai sensi dell'articolo 47-ter della legge n. 354 del 197 e di provvedimenti che hanno disposto la sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere per motivi collegati alle condizioni pandemiche (articoli 2 e 3).

Si prevede, inoltre, di regolamentare lo svolgimento dei colloqui intramurari tra detenuti, internati ed imputati e i loro congiunti o altre persone aventi il diritto, rimodulando le modalità degli stessi alle esigenze sanitarie dell'emergenza epidemiologica e prevedendo il loro svolgimento con tecniche di distanziamento sociale (articolo 4).

È dettata, infine, anche una disciplina transitoria in stretta correlazione alla concessione delle misure di detenzione domiciliare o di differimento della pena nonché della misura cautelare sostitutiva della custodia carceraria, adottati successivamente al 9 marzo 2020, nonché per i provvedimenti già emessi alla data di entrata in vigore del presente decreto (articolo 5).

In particolare, segnala che le norme esplicitano disposizioni volte a disciplinare l'applicazione delle misure restrittive (definitive e cautelari) interessate, prevedendo la possibilità di revocare i provvedimenti che hanno disposto la detenzione domiciliare o gli arresti domiciliari e contemplando, pertanto, l'esigenza che gli organi preposti all'accertamento dei requisiti previsti per la concessione delle suddette misure da parte del giudice, verificano in concreto e secondo termini precisi qui stabiliti, il perdurare dei presupposti di fruizione dei benefici alternativi.

Viene, in tal modo, conseguita la doppia finalità di bilanciare le esigenze di tutela della salute di ciascuna persona - quindi anche di un detenuto condannato o indagato per gravissimi reati che ha ottenuto il beneficio in virtù delle sue precarie condizioni di salute - con quella di sicurezza della collettività, in maniera da ristabilire la prevalenza di quest'ultima nel momento in cui venga meno la ragione che ha determinato, il collocamento extra- murario del singolo detenuto.

Sull'articolo in esame, recante le disposizioni finanziarie, ribadisce che la norma prevede che dall'attuazione del presente provvedimento, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, considerato che le amministrazioni interessate potranno fronteggiare gli adempimenti connessi alle attività istituzionali mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, premesso che la norma reca la clausola di neutralità valida per tutte le disposizioni contenute nel provvedimento, occorre giocoforza richiamare i contenuti che l'articolo 17, comma 6-bis, della legge di contabilità, impone alla RT affinché tale invarianza risulti adeguatamente dimostrata.

In tal senso, va ribadito infatti che ogni qualvolta nuove norme si associano a siffatte clausole, la RT dovrebbe completarsi con la dettagliata illustrazione dei dati di tutte le informazioni indispensabili a comprovarne l'affettiva sostenibilità a valere

delle risorse previste ai sensi della legislazione vigente, nonché a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, non solo fornendo l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, ma anche rappresentando indicazioni puntuali circa la utilizzabilità anche attraverso la loro "riprogrammazione". In ogni caso, restando precluso il ricorso a tali clausole, in presenza di spese di natura obbligatoria⁷.

⁷ Nella recente III relazione quadrimestrale 2019 sulla tecnica di quantificazione degli oneri la Corte dei Conti ha sottolineato la frequente presentazione di clausole di neutralità per cui non sempre "la Relazione tecnica dà conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, sicché non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio. *Ciò quando non si assiste ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questo ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si altera l'ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio. Occorre rammentare infine, soprattutto in presenza della natura inderogabile del tipo di spesa, l'esigenza di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, su scala ovviamente permanente, in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia.*". Cfr. Corte dei Conti, SS.RR. in sede di Controllo, Deliberazione n. 3/2020, Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri nel III quadrimestre 2019, pagine 6-7.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Apr 2020

[Nota di lettura n. 138](#)

A.S. 1777: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, recante disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021-2025, nonché in materia di divieto di pubblicizzazione parassitaria" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 136](#)

Protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti (**Atto del Governo n. 157**)

"

[Documentazione di finanza pubblica n. 13](#)

Documento di economia e finanza 2020 - **Doc. LVII, n. 3**

"

[Nota di lettura n. 139](#)

Schema di decreto legislativo recante la disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1257/2013, relativo al riciclaggio delle navi, che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE (**Atto del Governo n. 165**)

"

[Nota di lettura n. 140](#)

Utilizzo dei termini «cuoio», «pelle» e «pelliccia» e di quelli da essi derivati o loro sinonimi e la relativa disciplina sanzionatoria (**Atto del Governo 164**)

"

[Nota di lettura n. 141](#)

A.S. 1721: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019"

Mag 2020

[Nota di lettura n. 142](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (**Atto del Governo n. 162**)

"

[Nota di lettura n. 147](#)

A.S. 1786: "Conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28, recante misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta COVID-19"

"

[Nota breve n. 15](#)

Le previsioni economiche di primavera 2020 della Commissione europea

"

[Nota di lettura n. 143](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione degli articoli 2 e 3 della direttiva (UE) 2018/849, che modificano la direttiva 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e la direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (**Atto del Governo n. 167**)

"

[Nota di lettura n. 144](#)

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, e della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (**Atto del Governo n. 169**)

"

[Nota di lettura n. 145](#)

Veicoli fuori uso (**Atto del Governo n. 166**)

"

[Nota di lettura n. 146](#)

Discariche di rifiuti (**Atto del Governo n. 168**)

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