

Decreto-legge, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;
visto l'articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400;
visto il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante "Approvazione del codice di procedura penale";
vista la legge 26 luglio 1975, n. 354, recante "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà";
visto il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero";
visto il decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, recante "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza";
viste la legge 22 giugno 2000, n. 193, e successive modificazioni, e la legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni;
ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure per ridurre con effetti immediati il sovraffollamento carcerario, in particolare, sul versante della legislazione penale in materia di modalità di controllo degli arresti domiciliari, di reati concernenti le sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione, della misura sostitutiva dell'espulsione del condannato cittadino extracomunitario, di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi;
ritenuta, altresì, la necessità di introdurre misure straordinarie e temporanee, complementari ai predetti interventi, in materia di liberazione anticipata;
ritenuta la necessità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone detenute attraverso l'introduzione di un nuovo procedimento giurisdizionale davanti al magistrato di sorveglianza ed attraverso l'istituzione della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale;
ritenuta la necessità di introdurre misure di semplificazione nella trattazione di alcune materie devolute alla cognizione della magistratura di sorveglianza;
ritenuta la necessità di chiarire che l'ammontare massimo dei crediti di imposta mensili concessi ai datori di lavoro in favore di detenuti ed internati è riferito, per l'anno 2013, a tutti i mesi;
ritenuta altresì la necessità di prorogare il termine per l'adozione del regolamento di attuazione della legge 22 giugno 2000, n. 193, e successive modificazioni, e della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni, in modo da assicurare la concedibilità, anche per l'anno 2013, dei benefici e degli sgravi concessi ai datori di lavoro in favore di detenuti ed internati, in considerazione della particolare importanza che il lavoro assume nel percorso rieducativo e trattamentale;
vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del _____ 2013;
sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'interno e il Ministro dell'economia e delle finanze;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1

(Modifiche al codice di procedura penale)

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447 sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) all'art. 275 *bis*, comma 1, primo periodo, le parole "se lo ritiene necessario" sono sostituite dalle seguenti parole: "salvo che le ritenga non necessarie";
 - b) all'articolo 678, il comma 1 è sostituito dal seguente:

"1. Salvo quanto stabilito dal successivo comma 1-*bis*, il tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza, e il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti ai ricoveri previsti dall'articolo 148 del codice penale, alle misure di sicurezza e alla dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato o di tendenza a delinquere procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, a norma dell'articolo 666. Tuttavia, quando vi è motivo di dubitare dell'identità fisica di una persona, procedono a norma dell'articolo 667 comma 4.";

 - a) All'articolo 678, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente comma:

"1-*bis*. Il magistrato di sorveglianza, nelle materie attinenti alla rateizzazione e alla conversione delle pene pecuniarie, alla remissione del debito e alla esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata, ed il tribunale di sorveglianza, nelle materie relative alle richieste di riabilitazione ed alla valutazione sull'esito dell'affidamento in prova al servizio sociale, procedono a norma dell'articolo 667 comma 4."

Articolo 2

(Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza. Delitto di condotte illecite in tema di sostanze stupefacenti o psicotrope di lieve entità)

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) all'articolo 73, il comma 5 è sostituito dal seguente comma:

"5. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000.";
 - b) all'articolo 94, il comma 5 è abrogato.

Articolo 3

(Modifiche all'ordinamento penitenziario)

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354 sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) l'articolo 35 è così sostituito:

"Articolo 35. (Diritto di reclamo). I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa:

- 1) al direttore dell'istituto, al provveditore regionale, al direttore dell'ufficio ispettivo, al capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e al Ministro della giustizia;
- 2) alle autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto;
- 3) al garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti;
- 4) al presidente della giunta regionale;
- 5) al magistrato di sorveglianza;
- 6) al Capo dello Stato”;

b) dopo l'articolo 35 è aggiunto il seguente:

“35-bis. Reclamo giurisdizionale.

1. Il procedimento relativo al reclamo di cui all'articolo 69, comma 6, si svolge ai sensi degli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale. Salvi i casi di manifesta inammissibilità della richiesta a norma dell'articolo 666, comma 2, del codice di procedura penale, il magistrato di sorveglianza fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso anche all'amministrazione interessata, che ha diritto di comparire ovvero di trasmettere osservazioni e richieste.

2. Il reclamo di cui all'articolo 69, comma 6, lettera a) è proposto nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento.

3. In caso di accoglimento, il magistrato di sorveglianza, nelle ipotesi di cui all'articolo 69, comma 6, lettera a), dispone l'annullamento del provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare. Nelle ipotesi di cui all'articolo 69, comma 6, lettera b), accertate la sussistenza e l'attualità del pregiudizio, ordina all'amministrazione di porre rimedio.

4. Avverso la decisione del magistrato di sorveglianza è ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge, nel termine di quindici giorni dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito.

5. In caso di mancata esecuzione del provvedimento non più soggetto ad impugnazione, l'interessato o il suo difensore munito di procura speciale possono richiedere l'ottemperanza al magistrato di sorveglianza che ha emesso il provvedimento. Si osservano le disposizioni di cui agli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale.

6. Il magistrato di sorveglianza, se accoglie la richiesta:

a) ordina l'ottemperanza, indicando modalità e tempi di adempimento, tenuto conto del programma attuativo predisposto dall'amministrazione al fine di dare esecuzione al provvedimento, sempre che detto programma sia compatibile con il soddisfacimento del diritto;

b) dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito;

c) se non sussistono ragioni ostative, determina, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'amministrazione per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento, entro il limite massimo di 100 euro per ogni giorno. La statuizione costituisce titolo esecutivo;

d) nomina, ove occorra, un commissario *ad acta*.

7. Il magistrato di sorveglianza conosce di tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario.

8. Avverso il provvedimento emesso in sede di ottemperanza è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge.”;

c) all'articolo 47, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente comma:

"3-bis. L'affidamento in prova può, altresì, essere concesso al condannato che deve espiare una pena, anche residua, non superiore a quattro anni di detenzione, quando abbia serbato, quantomeno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, trascorso in espiazione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà, un comportamento tale da consentire il giudizio di cui al comma 2.";

d) all'articolo 47, il comma 4 è sostituito dal seguente comma:

"4. L'istanza di affidamento in prova al servizio sociale è proposta, dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena, al tribunale di sorveglianza competente in relazione al luogo dell'esecuzione. Quando sussiste un grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione, l'istanza può essere proposta al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione. Il magistrato di sorveglianza, quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova e al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione e non vi sia pericolo di fuga, dispone la liberazione del condannato e l'applicazione provvisoria dell'affidamento in prova con ordinanza. L'ordinanza conserva efficacia fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, cui il magistrato trasmette immediatamente gli atti, che decide entro sessanta giorni.";

e) all'articolo 47, comma 8, infine è aggiunto il seguente periodo:

"Le deroghe temporanee alle prescrizioni sono autorizzate dal direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna, che ne dà immediata comunicazione al magistrato di sorveglianza e ne riferisce nella relazione di cui al comma 10";

f) all'articolo 47-ter, il comma 4-bis è abrogato;

g) l'articolo 51-bis è così sostituito:

"51-bis. (Sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà). 1. Quando, durante l'attuazione dell'affidamento in prova al servizio sociale o della detenzione domiciliare o della detenzione domiciliare speciale o del regime di semilibertà, sopravviene un titolo di esecuzione di altra pena detentiva, il pubblico ministero informa immediatamente il magistrato di sorveglianza, formulando contestualmente le proprie richieste. Il magistrato di sorveglianza, se rileva, tenuto conto del cumulo delle pene, che permangono le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 47 o ai commi 1 e 1-bis dell'articolo 47-ter o ai commi 1 e 2 dell'articolo 47-quinquies o ai primi tre commi dell'articolo 50, dispone con ordinanza la prosecuzione della misura in corso; in caso contrario, ne dispone la cessazione.

2. Avverso il provvedimento di cui al comma 1 è ammesso reclamo ai sensi dell'articolo 69-bis.";

h) dopo l'articolo 58-quater è aggiunto il seguente articolo:

"58-quinquies. (Particolari modalità di controllo nell'esecuzione delle misure trattamentali).

1. Nel disporre l'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio e le misure alternative alla detenzione previste dal presente capo, 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 delle indicate misure. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale.”;

i) all'articolo 69 sono apportate le seguenti modificazioni:

- 1) al comma 5, le parole “nel corso del trattamento” sono soppresse;
- 2) il comma 6 è sostituito dal seguente:

“6. Provvede a norma dell'articolo 35-*bis* sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti:

- a) le condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organo disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolpa; nei casi di cui all'articolo 39, comma 1, numeri 4 e 5, è valutato anche il merito dei provvedimenti adottati;
- b) l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dalla presente legge e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti.”.

Articolo 4

(Liberazione anticipata speciale)

1. Per un periodo di due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata prevista dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354 è pari a settantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata.
2. Ai condannati che, a decorrere dall'1 gennaio 2010, abbiano già usufruito della liberazione anticipata, è riconosciuta per ogni singolo semestre la maggiore detrazione di trenta giorni, sempre che nel corso dell'esecuzione successivamente alla concessione del beneficio abbiano continuato a dare prova di partecipazione all'opera di rieducazione.
3. La detrazione prevista dal comma precedente si applica anche ai semestri di pena in corso di espiazione alla data dell'1 gennaio 2010.
4. Ai condannati per taluno dei delitti previsti dall'articolo 4 *bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 la liberazione anticipata può essere concessa nella misura di settantacinque giorni, a norma dei commi precedenti, soltanto nel caso in cui abbiano dato prova, nel periodo di detenzione, di un concreto recupero sociale, desumibile da comportamenti rivelatori del positivo evolversi della personalità.
5. Le disposizioni di cui ai commi precedenti non si applicano ai condannati ammessi all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare, relativamente ai periodi trascorsi, in tutto o in parte, in esecuzione di tali misure alternative.

Articolo 5

(Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi)

1. All'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, modificata dall'articolo 3 del decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, le parole: “Fino alla completa attuazione del piano straordinario

penitenziario nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013,” sono soppresse.

Articolo 6

(Modifiche al testo unico in materia di immigrazione)

1. All'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 5, il secondo periodo è sostituito dal seguente periodo:

“Essa non può essere disposta nei casi di condanna per i delitti previsti dal presente testo unico, per i quali è stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a due anni, ovvero per uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del codice penale.”;

b) al comma 5, dopo il secondo periodo è aggiunto il seguente:

“In caso di concorso di reati o di unificazione di pene concorrenti, l'espulsione è disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena relativa alla condanna per reati che non la consentono.”;

c) dopo il comma 5 sono aggiunti i seguenti commi:

“5-bis. Nei casi di cui al comma 5, all'atto dell'ingresso in carcere di un cittadino straniero, la direzione dell'istituto penitenziario richiede al questore del luogo le informazioni sulla identità e nazionalità dello stesso. Nei medesimi casi, il questore avvia la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche e procede all'eventuale espulsione dei cittadini stranieri identificati. A tal fine, il Ministro della giustizia ed il Ministro dell'interno adottano i necessari strumenti di coordinamento.

5-ter. Le informazioni sulla identità e nazionalità del detenuto straniero sono inserite nella cartella personale dello stesso prevista dall'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230.”;

d) il comma 6 è sostituito dal seguente comma:

“6. Salvo che il questore comunichi che non è stato possibile procedere all'identificazione dello straniero, la direzione dell'istituto penitenziario trasmette gli atti utili per l'adozione del provvedimento di espulsione al magistrato di sorveglianza competente in relazione al luogo di detenzione del condannato. Il magistrato decide con decreto motivato, senza formalità. Il decreto è comunicato al pubblico ministero, allo straniero e al suo difensore, i quali, entro il termine di dieci giorni, possono proporre opposizione dinanzi al tribunale di sorveglianza. Se lo straniero non è assistito da un difensore di fiducia, il magistrato provvede alla nomina di un difensore d'ufficio. Il tribunale decide nel termine di 20 giorni.”.

Articolo 7

(Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale).

1. È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, di seguito denominato «Garante nazionale».

2. Il Garante nazionale è costituito in collegio, composto dal presidente e da due membri, i quali restano in carica per cinque anni non prorogabili. Essi sono nominati dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della giustizia, e sono scelti tra

persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani.

3. I componenti del Garante nazionale non possono assumere cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi di responsabilità in partiti politici. Sono immediatamente sostituiti in caso di dimissioni, morte, incompatibilità sopravvenuta, accertato impedimento fisico o psichico, grave violazione dei doveri inerenti all'incarico affidato, ovvero nel caso in cui riportino condanna penale definitiva per delitto non colposo. Essi non hanno diritto ad indennità od emolumenti per l'attività prestata, fermo restando il diritto al rimborso delle spese.

4. Alle dipendenze del Garante nazionale, che si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, è istituito un ufficio composto da personale dello stesso Ministero, scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante. La struttura e la composizione dell'ufficio sono determinate con successivo regolamento del Ministro della giustizia, da adottarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

5. Il Garante nazionale, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie:

a) vigila, affinché l'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati, dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere o ad altre forme di limitazione della libertà personale sia attuata in conformità alle norme e ai principi stabiliti dalla Costituzione, dalle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia, dalle leggi dello Stato e dai regolamenti;

b) visita, senza necessità di autorizzazione, gli istituti penitenziari, gli ospedali psichiatrici giudiziari e le strutture sanitarie destinate ad accogliere le persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, le comunità terapeutiche e di accoglienza o comunque le strutture pubbliche e private dove si trovano persone sottoposte a misure alternative o alla misura cautelare degli arresti domiciliari, gli istituti penali per minori e le comunità di accoglienza per minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nonché, previo avviso e senza che da ciò possa derivare danno per le attività investigative in corso, le camere di sicurezza delle Forze di polizia, accedendo, senza restrizioni, a qualunque locale adibito o comunque funzionale alle esigenze restrittive;

c) prende visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale e comunque degli atti riferibili alle condizioni di detenzione o di privazione della libertà;

d) richiede alle amministrazioni responsabili delle strutture indicate alla lettera b) le informazioni e i documenti necessari; nel caso in cui l'amministrazione non fornisca risposta nel termine di trenta giorni, informa il magistrato di sorveglianza competente e può richiedere l'emissione di un ordine di esibizione;

e) verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti e delle procedure previsti agli articoli 20, 21, 22, e 23 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, e successive modificazioni, presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, accedendo senza restrizione alcuna in qualunque locale;

f) formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata, se accerta violazioni alle norme dell'ordinamento ovvero la fondatezza delle istanze e dei reclami

proposti ai sensi dell'articolo 35 della legge 26 luglio 1975, n. 354. L'amministrazione interessata, in caso di diniego, comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni;

g) tramette annualmente una relazione sull'attività svolta ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, nonché al Ministro dell'interno e al Ministro della giustizia.

Art. 8

(Disposizioni di proroga per l'adozione dei decreti relativi alle agevolazioni e agli sgravi per l'anno 2013 da riconoscersi ai datori di lavoro in favore di detenuti ed internati)

1. È prorogato per un periodo massimo di sei mesi, a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il termine per l'adozione, per l'anno 2013, dei decreti del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previsti dall'articolo 4 della legge 22 giugno 2000, n. 193, come successivamente modificata, e dall'articolo 4, comma 3-*bis*, della legge 8 novembre 1991, n. 381, come successivamente modificata, ai fini rispettivamente della determinazione delle modalità e dell'entità delle agevolazioni e degli sgravi fiscali, concessi per l'anno 2013 sulla base delle risorse destinate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in attuazione dell'articolo 1, comma 270, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno, e per l'individuazione della misura percentuale della riduzione delle aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute alle cooperative sociali per la retribuzione corrisposta ai lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno, o ai lavoratori *ex degenti* degli ospedali psichiatrici giudiziari

2. L'ammontare massimo dei crediti di imposta mensili concessi a norma dell'articolo 3 legge 22 giugno 2000, n. 193, e successive modificazioni, deve intendersi esteso all'intero anno 2013.

3. Le risorse finanziarie già iscritte per l'anno 2013 nel bilancio del Ministero della giustizia, per le finalità di cui all'articolo 3 della legge 22 giugno 2000, n. 193, e non utilizzate alla fine dell'anno, sono conservate per essere destinate alle medesime finalità nell'anno 2014.

Articolo 9

(Copertura finanziaria)

1. All'attuazione delle disposizioni del presente decreto 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.

Articolo 10

(Entrata in vigore)

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Decreto-Legge recante misure urgenti in tema di ordinamento penitenziario e di sovraffollamento carcerario (scheda)

Il nuovo decreto legge in materia penitenziaria nasce dalla necessità di restituire alle persone detenute la possibilità di un effettivo esercizio dei diritti fondamentali e di affrontare il fenomeno dell'ormai endemico sovraffollamento carcerario, nel rispetto delle fondamentali istanze di sicurezza della collettività.

Tenendo conto anche delle sollecitazioni provenienti dal Presidente della Repubblica, dalla Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo, si introduce un pacchetto di misure che operano su distinti piani.

Si vuole quindi intervenire con l'obiettivo di diminuire, in maniera selettiva e non indiscriminata, il numero delle persone ristrette in carcere. Tale obiettivo viene perseguito attraverso misure dirette ad incidere sia sui flussi di ingresso negli istituti di pena (con un intervento "chirurgico" in materia di piccolo spaccio di stupefacenti, responsabile della presenza in carcere di un numero elevatissimo di persone) che su quelli di uscita dal circuito penitenziario (estendendo la possibilità di accesso all'affidamento in prova al servizio sociale, sia ordinario che terapeutico; ampliando a 75 giorni per ciascun semestre la riduzione per la liberazione anticipata, in un arco di tempo compreso tra il 1 gennaio 2010 e il dicembre 2015; stabilizzando l'istituto della esecuzione della pena presso il domicilio prevista dalla legge n. 199 del 2010).

La modifica è determinata dal fatto che per ipotesi minori di spaccio si arrivava spesso a pene molto alte anche per effetto del bilanciamento delle circostanze. La norma non impedisce l'arresto e l'applicazione di misure cautelari e prevede la riduzione, nel massimo della pena edittale, da sei a cinque anni. Per quanto attiene all'affidamento terapeutico si interviene esclusivamente per ampliare le ipotesi concessione anche ai casi di precedenti violazioni (come indicato dalla Corte Costituzionale) che, ovviamente continuano ad essere sottoposte ad una valutazione del Giudice.

Per quanto riguarda la "liberazione anticipata" si tratta di un aumento che produce potenzialmente un aumento di soli due mesi l'anno. Ne consegue che l'applicazione retroattiva comporta una contenuta anticipazione di una uscita che si verificherebbe comunque in tempi brevi. Non si tratta di una misura automatica e non si determina una liberazione immediata (in massa) di un numero rilevante di detenuti, ma è spalmata nel tempo e comunque sottoposta alla rivalutazione del Giudice che deve verificare il corretto comportamento dei detenuti. Inoltre per i reati più gravi previsti dall'art.4 bis dell'ord. Pen. è richiesta una motivazione rafforzata per giustificare la riduzione.

La misura (già preannunciata ed approvata dal Comitato dei Ministri di Strasburgo nell'incontro del 5 novembre) è indispensabile per adeguarsi alla sentenza Torreggiani della Corte Europea dei diritti dell'uomo che impone l'adozione di misure compensative interne per il sovraffollamento. Per tale ragione il termine decorre dal 1 gennaio 2010, data in cui si è determinata la situazione di emergenza detentiva.

Si rafforzano gli strumenti di tutela dei diritti delle persone detenute:

- viene istituita la figura del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale (intervento, quest'ultimo, senza alcun onere per la finanza pubblica);
- viene anche previsto un nuovo procedimento giurisdizionale davanti al magistrato di sorveglianza (caratterizzato da meccanismi diretti a garantire l'effettività delle decisioni giudiziarie, nella prassi troppo spesso ineficace);

- vengono introdotte norme dirette a semplificare la trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza, sulla quale graverà, in termini organizzativi, il peso dell'intervento d'urgenza.

Si interviene inoltre sulla disciplina della espulsione per detenuti non appartenenti alla UE attraverso un ampliamento della platea dei potenziali destinatari della misura e mediante un più efficace coordinamento dei vari organi coinvolti nell'iter procedurale (secondo statistiche del Ministero della giustizia al 30 luglio 2013 su 22.812 detenuti stranieri circa 18.000 erano non UE).

È importante sottolineare, come le misure proposte non segnino affatto un generalizzato depotenziamento della risposta giudiziaria penale, presuppongono anzi sempre e comunque, una valutazione da parte del giudice. È il caso, ad esempio, della la c.d. liberazione anticipata speciale, che oltre a costituire un istituto temporaneo, in realtà realizza il mero ampliamento della portata di un beneficio già presente nell'ordinamento penitenziario, anticipando un effetto, quello della liberazione, che comunque si produrrebbe.

Inoltre, restano ferme le misure di rigore nei confronti delle forme più aggressive di criminalità organizzata, mentre gli istituti di favore introdotti non impediscono, in caso di successive condotte negative da parte dei beneficiari, di attivare efficaci meccanismi reattivi, impedendo ogni successivo accesso a soluzioni di tipo premiale.

Le modifiche introdotte incidono prevalentemente sulla procedura finalizzata a dare concreta attuazione alla norma contenuta nell'art.16 della legge Bossi-Fini. L'anticipazione delle procedure di identificazione è funzionale anche ad evitare il frequente transito dal carcere ai CIE. Peraltro su questa linea già il ministero dell'interno aveva concordato con la Giustizia un'azione amministrativa congiunta (che si sta già realizzando positivamente a Milano e Brescia) esattamente corrispondente a quello che si intende prevedere per legge.

La previsione normativa potrà rafforzare l'azione dei due Ministeri nei confronti dei consolati per ottenere l'identificazione degli stranieri in tempi più rapidi atteso il vantaggio derivante dallo sconto di pena previsto dalla norma. (Gli effetti positivi sul sistema riguarderebbero, quindi, entrambi i Ministeri. Gli interni non subiscono un aumento delle attività che verrebbero solo anticipate al momento della carcerazione, mentre il flusso verso i CIE (che oggi si produce dal carcere) sarebbero notevolmente ridotti con un corrispondente risparmio di spesa e di impegno delle forze di polizia).

L'avvio delle procedure fin dal momento dell'arresto potrà ridurre i tempi di permanenza presso i CIE in caso di anticipata scarcerazione con un evidente riduzione del rischio di non identificazione nei 18 mesi. Per altro verso la corretta applicazione della norma produrrà un numero minore di detenuti con effetti positivi sul sovraffollamento. La modifica normativa prevede un aumento della platea dei detenuti che potranno usufruire della misura. Tuttavia si tratta di detenuti che, espiata la pena, dovrebbero comunque essere espulsi. Anche in questo caso, dunque, si anticipa una misura che comunque dovrebbe essere disposta con il vantaggio però di evitare le spese conseguenti al trattenimento prima in carcere e poi nei CIE. Peraltro, resta scontato, che le espulsioni, come già avviene oggi, saranno disposte nei limiti delle risorse disponibili.

L'ampliamento delle possibilità di utilizzo del c.d. braccialetto elettronico nel luogo di dimora e per la detenzione domiciliare rappresenta, infine, una sicura garanzia in ordine al mantenimento di adeguati standard di controllo istituzionale sugli autori di reato.