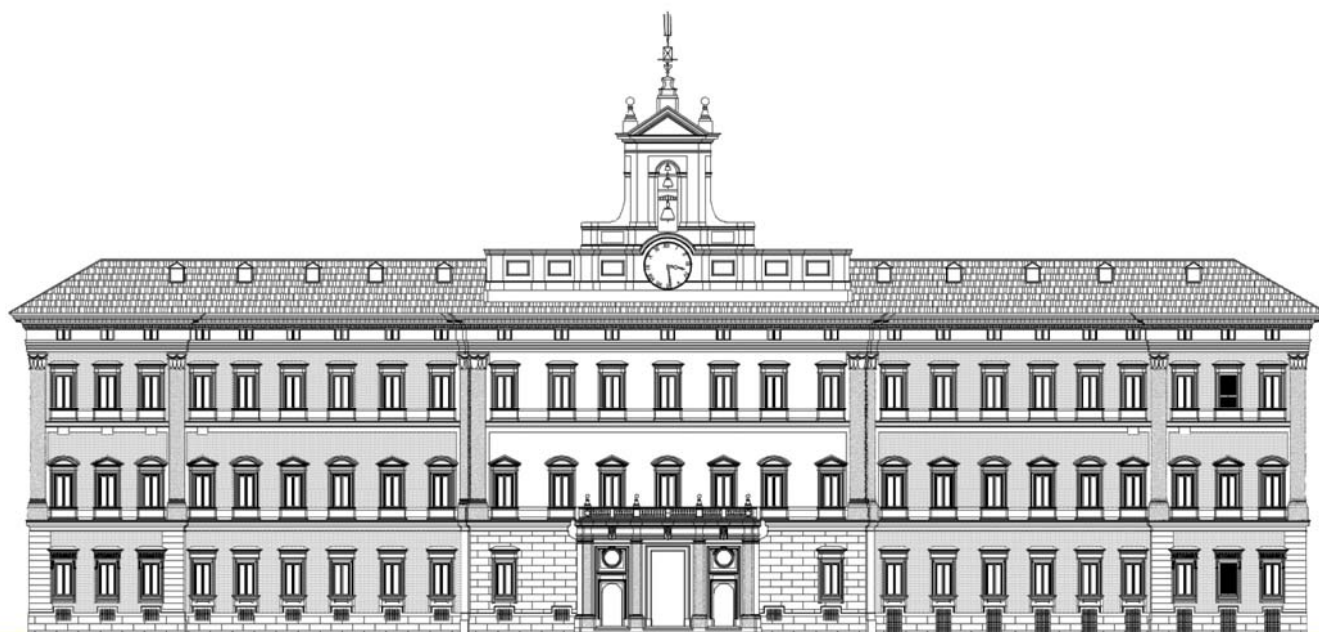




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 1921

**Tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e
riduzione controllata della popolazione carceraria**

(Conversione del decreto legge n. 146/2013)

N. 55 – 21 gennaio 2014



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 1921

Tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e
riduzione controllata della popolazione carceraria

(Conversione del decreto legge 146/2013)

N. 55 – 21 gennaio 2014

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

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

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

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

A.C. 1921

Titolo breve: Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

Iniziativa: governativa
in prima lettura alla Camera

Commissione di merito: II Commissione

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

Gruppo: PD

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

Parere richiesto

Destinatario: alla II Commissione in sede refer

Oggetto: testo del provvedimento

INDICE

ARTICOLO 1, COMMA 1, LETTERA A), E COMMA 2 E ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERA H), E COMMA 2	3
MODALITÀ DI CONTROLLO NELL'ESECUZIONE DEGLI ARRESTI E DELLA DETENZIONE DOMICILIARE	3
ARTICOLO 2	5
DETENZIONE E CESSIONE ILLECITA DI STUPEFACENTI	5
ARTICOLO 3, COMMA 1, LETTERA A).....	7
DIRITTO DI RECLAMO DEI DETENUTI	7
ARTICOLO 3, COMMA 1, LETT. C), D) ED E).....	7
AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE	7
ARTICOLO 4	8
AUMENTO DELLE DETRAZIONI DI PENA PER LA LIBERAZIONE ANTICIPATA.....	8
ARTICOLO 5	9
ESECUZIONE PRESSO IL DOMICILIO DELLE PENE DETENTIVE MINORI	9
ARTICOLO 6	10
MODIFICHE AL TESTO UNICO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE	10
ARTICOLO 7	13
GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE DETENUTE O PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE	13
ARTICOLO 8	16
AGEVOLAZIONI FISCALI E CONTRIBUTIVE PER I DATORI DI LAVORO CHE ASSUMONO DETENUTI.....	16

PREMESSA

Il provvedimento dispone la conversione del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria.

Il testo è corredato di relazione tecnica e di una clausola di invarianza (articolo 9), in base alla quale all'attuazione del 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.

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

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLO 1, comma 1, lettera a), e comma 2 e ARTICOLO 3, comma 1, lettera h), e comma 2

Modalità di controllo nell'esecuzione degli arresti e della detenzione domiciliare

Le norme modificano l'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale che delinea particolari modalità di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (c.d. braccialetto elettronico) da riservare alle persone cui è applicata la misura cautelare degli arresti domiciliari (articolo 1, comma 1, lettera a).

L'efficacia della disposizione è differita al giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della legge di conversione del decreto-legge in esame (articolo 1, comma 2).

La previgente formulazione del citato articolo 275-*bis* prevede che il giudice, nel disporre la misura degli arresti domiciliari anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, se lo ritiene necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, possa prescrivere procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici. La nuova formulazione proposta rovescia questa impostazione e stabilisce che il giudice deve ordinariamente prescrivere queste particolari modalità di controllo, a meno che, a seguito della valutazione del caso concreto, non ne escluda la necessità.

Le norme introducono, inoltre, l'articolo 58-*quinquies*, in materia di detenzione domiciliare nella legge n. 354/1975, che reca norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure private e limitative della libertà. In particolare è stabilito che il magistrato o il tribunale di sorveglianza, nel disporre la detenzione domiciliare, 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 (articolo 3, comma 1, lettera h).

L'efficacia delle disposizioni sopra descritte è differita al giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana della legge di conversione del decreto legge in esame (articolo 3, comma 2).

La relazione tecnica, con riferimento alle disposizioni dell'art. 1 sopra illustrate, afferma che al fine di assicurare l'invarianza finanziaria è stato previsto che il braccialetto elettronico sia impiegato salvo che il giudice lo ritenga non necessario e solo se esso è nell'effettiva disponibilità delle Forze di polizia. Analoghe considerazioni sono espresse con riferimento alla disposizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. h), precisando che non viene quindi pregiudicata l'applicazione della misura della detenzione domiciliare disposta dal tribunale o dal magistrato di sorveglianza.

Al riguardo andrebbero acquisiti chiarimenti in merito all'efficacia dei meccanismi richiamati dalla relazione tecnica a presidio dell'invarianza finanziaria delle disposizioni. Infatti, pur prendendo atto che l'impiego del braccialetto sarà possibile solo nel caso in cui tale strumento sia nella disponibilità della polizia giudiziaria – previsione questa già presente, limitatamente all'articolo 275-*bis*, nell'attuale formulazione del codice di procedura penale – secondo quanto testualmente riportato nella relazione illustrativa, "l'intervento normativo implica che si abbia una maggiore disponibilità di apparecchi elettronici". La stessa relazione evidenzia altresì che "per questa ragione, legata a necessità di tipo organizzativo per incrementare la disponibilità di tale tipo di apparecchiature, si prevede che le disposizioni appena richiamate entrino in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana della legge di conversione del decreto".

Appare pertanto necessario che il Governo fornisca elementi volti a suffragare l'ipotesi di invarianza finanziaria in relazione al presumibile numero di persone che saranno sottoposte a procedure di controllo mediante mezzi elettronici in forza delle disposizioni introdotte e all'attuale complessiva dotazione di strumenti nella disponibilità delle Forze di polizia¹.

ARTICOLO 2

Detenzione e cessione illecita di stupefacenti

Normativa previgente: l'articolo 73, commi 1-4, del DPR 309/1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope) punisce con la reclusione da sei a venti anni e con la multa da 26.000 a 260.000 euro la produzione e la vendita di sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché la detenzione di dette sostanze in misura superiore a determinati quantitativi. La norma punisce inoltre con la reclusione da sei a ventidue anni e con la multa da 26.000 a 300.000 euro chi detenga un'autorizzazione e tuttavia coltivi, produca o metta in commercio illecitamente una serie di sostanze puntualmente indicate in appositi allegati.

Il successivo comma 5 prevede l'applicazione di pene ridotte (reclusione da uno a sei anni e multa da 3.000 a 26.000 euro) in presenza di fatti relativi alla detenzione e cessione illecita di stupefacenti di lieve entità per i mezzi, per la modalità o per le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e la quantità delle sostanze.

Le norme modificano [lettera a)] l'articolo 73, comma 5, del DPR 309/1990, rendendo autonoma fattispecie di reato quella che, fino all'entrata in vigore del decreto legge in esame, costituiva circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di stupefacenti (cd. attenuante di lieve entità).

In base alla nuova formulazione del comma 5, chiunque commetta uno dei fatti previsti dall'articolo 73 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 (invece che da uno a sei anni, come nel testo previgente) e della multa da 3.000 a 26.000 euro (importi rimasti inalterati rispetto alla formulazione previgente).

Con la lettera b) viene abrogato l'articolo 94, comma 5, del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti, secondo il quale l'affidamento terapeutico al servizio sociale non poteva essere disposto più di due volte.

¹ Si rammenta che un recente intervento sulla misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare, ha consentito l'utilizzo anche per tale fattispecie del controllo elettronico a distanza (cfr. decreto-legge n. 93/2013 che novella l'art. 282-bis c.p.p.).

La relazione tecnica afferma che la modifica dell'articolo 73, comma 5, contribuirà a diminuire, attraverso una riduzione delle pene inflitte per reati di piccolo spaccio, il numero dei detenuti presenti negli istituti penitenziari. Allo stato risultano circa 14.970 detenuti per tali tipologie di reato.

Per quanto concerne la norma che abroga il divieto di reiterata concessione delle misure dell'affidamento terapeutico, la RT precisa che essa è collegata alle particolari caratteristiche di tale categorie di condannati, che continueranno ad usufruire dello specifico trattamento terapeutico al di fuori degli istituti di pena senza necessariamente accedere al ricovero presso case di cura, assistenza e accoglienza. In tale ultimo caso si provvederà nel limite dei posti resi disponibili dal Servizio sanitario nazionale. Allo stato risultano ristretti circa 16.364 soggetti tossicodipendenti.

Al riguardo si osserva che, secondo la relazione tecnica, la modifica dell'articolo 73, comma 5, contribuirà a diminuire il numero dei detenuti per reati di piccolo spaccio presenti negli istituti penitenziari. Considerato che dalla riduzione del numero dei detenuti potrebbero derivare effetti di riduzione della spesa, sembrerebbe utile precisare se tale diminuzione possa determinare una riduzione degli stanziamenti per l'amministrazione competente ovvero se, a parità di spesa complessiva, le risorse rese disponibili saranno destinate ad altri utilizzi nell'ambito del medesimo comparto amministrativo.

Riguardo alla norma che abroga il divieto di reiterata concessione delle misure dell'affidamento terapeutico, andrebbero meglio precisati i profili applicativi della disciplina, al fine di chiarire attraverso quali modalità i ricoveri potranno essere circoscritti – come affermato dalla RT – entro il limite dei posti disponibili presso il Servizio sanitario nazionale pur in presenza di un numero di condannati da sottoporre a specifici trattamenti superiore a tale limite. Andrebbe altresì chiarito quali misure e a valere su quali risorse potranno essere disposte in alternativa al ricovero in caso di posti non disponibili presso il SSN.

ARTICOLO 3, comma 1, lettera a)

Diritto di reclamo dei detenuti

Le norme modificano l'articolo 35 della legge n. 354/1975 che reca l'ordinamento penitenziario. L'articolo citato tratta del diritto di reclamo riconosciuto ai detenuti. Costoro, in base alla normativa previgente, possono rivolgere istanze o reclami ad alcune autorità espressamente elencate. La nuova formulazione aggiunge all'elenco il magistrato di sorveglianza, il garante nazionale e i garanti regionali o locali dei diritti dei detenuti.

La relazione tecnica afferma che la disposizione non comporta la necessità di istituire nuove figure di garante regionale e locale (per quanto concerne il Garante nazionale si rinvia alla scheda relativa all'articolo 7) dal momento che tali organismi sono già ampiamente diffusi sul territorio.

Al riguardo, appaiono necessarie precisazioni in merito all'effettivo ambito territoriale di competenza del garante regionale o locale dei diritti dei detenuti e in merito alla presenza di tali figure in tutto il territorio. Andrebbe quindi chiarito se l'eventuale necessità di istituire altri garanti locali o regionali possa determinare nuovi oneri per la finanza pubblica.

ARTICOLO 3, comma 1, lett. c), d) ed e)

Affidamento in prova al servizio sociale

Le norme novellano l'articolo 47 della legge n. 354/1975 prevedendo modifiche di carattere procedurale in materia di affidamento in prova al servizio sociale.

Le modifiche apportate appaiono dirette ad ampliare il ricorso all'affidamento in prova che si impernia, fra l'altro, sull'attività amministrativa dell'ufficio di esecuzione della pena esterna.

La relazione tecnica afferma che l'ampliamento dell'istituto dell'affidamento in prova ai servizi sociali potrà essere adeguatamente fronteggiata con le risorse umane, strumentali dell'amministrazione della giustizia senza maggiori oneri finanziari a carico del bilancio dello Stato.

Al riguardo, pur rivestendo le norme carattere procedurale, in considerazione di quanto indicato dalla RT, appare opportuno che il Governo confermi che le connesse attività amministrative possano effettivamente essere svolte dai competenti uffici senza dar luogo a maggiori oneri per la finanza pubblica.

ARTICOLO 4

Aumento delle detrazioni di pena per la liberazione anticipata

Le norme prevedono l'estensione da 45 a 75 giorni della liberazione anticipata di cui all'art. 54 dell'ordinamento penitenziario (legge 354/1975).

In base all'istituto della liberazione anticipata, è concessa al detenuto, quale riconoscimento di una sua partecipazione all'opera di rieducazione, una detrazione di pena di 45 giorni per ogni singolo semestre di pena scontata.

L'operatività della misura in esame è temporalmente limitata ai due anni successivi all'entrata in vigore del decreto-legge in esame ed è inoltre sottoposta alla verifica della sussistenza di determinati requisiti attinenti al percorso di recupero sociale verificatosi di detenzione (ciò in misura particolare per i reati di maggiore allarme sociale, rispetto ai quali sarà necessaria una valutazione rafforzata). Il periodo valutabile ai fini della predetta maggiorazione decorre dal 1° gennaio 2010.

La relazione tecnica illustra il contenuto delle norme, precisando che le stesse – di limitata efficacia temporale sia per chi ha già goduto del beneficio della liberazione anticipata che per coloro che devono ancora usufruirne - consentiranno di incrementare i flussi in uscita dal sistema penitenziario.

Secondo la relazione illustrativa è ragionevole prevedere che nell'immediato, sempre che vi sia una valutazione favorevole delle autorità competenti, i detenuti rimessi in libertà possano raggiungere il numero di circa 1.700.

Al riguardo non si formulano osservazioni per i profili finanziari, considerato che dalla riduzione del numero dei detenuti - in applicazione delle norme in esame – potrebbero derivare effetti di risparmio. A tale proposito sembrerebbe utile precisare la destinazione dei risparmi potenzialmente derivanti dalle norme, chiarendo in particolare se - ed in quale misura - l'eventuale diminuzione della spesa possa determinare una riduzione degli stanziamenti per l'amministrazione competente ovvero se, a parità di spesa complessiva, le

risorse rese disponibili debbano essere destinate ad altri utilizzi nell'ambito del medesimo settore amministrativo.

ARTICOLO 5

Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive minori

Normativa previgente: l'articolo 1 della legge 199/2010 (Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive minori) – nel testo integrato dall'articolo 3 del DL 211/2011 - dispone che, 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, la pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, sia eseguita presso l'abitazione del condannato o presso altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza.

La norma novella l'articolo 1 della legge 199/2010 sull'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive minori, stabilizzando la misura che consente di scontare presso il domicilio la pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena.

Come segnalato, sulla base della normativa previgente², tale misura sarebbe rimasta in vigore soltanto fino al 31 dicembre 2013.

La relazione tecnica afferma che dalla misura in esame deriverà un'ulteriore deflazione della popolazione detenuta, considerato che in applicazione del DL 211/2011 sono stati scarcerati circa 12.000 detenuti. Inoltre il ricorso all'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio del condannato non determina ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato, considerato il carattere residuale della esecuzione della pena presso luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza (infatti questa eventualità è limitata ai soli casi di posti disponibili presso le predette strutture).

Quest'ultima considerazione della RT sembrerebbe fare riferimento a uno dei principi previsti dalla normativa vigente (articolo 1, comma 2, della legge 199/2010), in base al quale l'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio non è applicabile "quando non sussista l'idoneità e l'effettività del domicilio anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato".

Al riguardo non si formulano osservazioni, preso atto di quanto affermato dalla relazione tecnica circa gli effetti di riduzione delle detenzioni in carcere determinati dalla norma e circa il carattere residuale dell'esecuzione della pena presso luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza.

² Articolo 1 della legge 199/2010,

Ciò premesso, analogamente a quanto già segnalato per il precedente articolo 4, appare utile acquisire un chiarimento circa la destinazione dei risparmi potenzialmente derivanti dalla disposizione in esame³ (riduzione degli stanziamenti per l'amministrazione ovvero destinazione ad altri utilizzi nell'ambito dei compiti istituzionali).

ARTICOLO 6

Modifiche al testo unico in materia di immigrazione

Normativa previgente: l'art. 16, commi 5 e segg., del D.lgs. n. 286/1998, nel testo previgente, disciplina l'espulsione come misura alternativa alla detenzione, prevedendo che lo straniero detenuto, già identificato, che si trovi in una delle condizioni indicate nell'art. 13, comma 2 (ingresso clandestino; permanenza nel territorio dello Stato senza avere richiesto il permesso di soggiorno; appartenenza a una delle categorie di persone pericolose), e che deve espiare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni, venga espulso. L'espulsione non può essere disposta se la condanna riguarda uno o più delitti previsti dall'art. 407, secondo comma, lett. a), c.p.p. (delitti contro la personalità dello stato, omicidio volontario, delitti di mafia, delitti in materia di armi, di stupefacenti, di criminalità organizzata e altri gravi delitti; nonché di quelli previsti dal t.u. in riferimento) (comma 5). Competente a disporre l'espulsione è il magistrato di sorveglianza, che decide con decreto motivato, senza formalità, acquisite le informazioni degli organi di polizia sull'identità e sulla nazionalità dello straniero. Il decreto di espulsione è comunicato allo straniero che, entro il termine di dieci giorni, può proporre opposizione dinanzi al tribunale di sorveglianza. Il tribunale decide nel termine di venti giorni (comma 6).

Si rammenta, che in base all'art. 13, comma 4, lett. f) del D.lgs. n. 286/1998, l'espulsione è eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, tra l'altro, nei casi di cui agli artt. 15 e 16 del testo unico e nelle altre ipotesi in cui sia stata disposta l'espulsione dello straniero come sanzione penale o come conseguenza di una sanzione penale.

La norma novella l'articolo 16 il D.lgs. n. 286/1998 (testo unico sull'immigrazione) prevedendo, in tema di espulsione dello straniero a titolo di misura alternativa alla detenzione, la modifica dei commi 5 e 6 e l'introduzione dei commi 5-*bis* e 5-*ter*.

In particolare la norma interviene sull'ambito di applicazione della misura, prevedendo che:

- se la condanna è relativa a delitti previsti dal testo unico, è consentita l'espulsione purché per tali delitti sia stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a 2 anni e

³ In merito ai possibili effetti di risparmio si richiama quanto a suo tempo indicato nella RT riferita alla norma (articolo 3 del DL 211/2011) che ha elevato da dodici a diciotto mesi il limite di pena entro il quale sarebbe stata consentita la detenzione domiciliare. Secondo tale RT, la misura avrebbe potuto determinare risparmi di spesa pari a 375.318 euro al giorno, per un numero aggiuntivo giornaliero di detenuti ai domiciliari pari a 3.327.

che è consentita l'espulsione anche se la condanna è relativa ai delitti di rapina aggravata (art. 628, terzo comma c.p.) o di estorsione aggravata (art. 629, secondo comma, c.p.) per i quali la previgente normativa esclude l'espulsione in via alternativa alla detenzione [comma 1, lett. a)];

- in caso di concorso di reati o di unificazione di pene concorrenti, l'espulsione venga disposta anche quando sia stata espiata la parte di pena relativa alla condanna per reati che non la consentono [comma 1, lett. b)];
- 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 dell'interessato. In tali casi il questore avvia la procedura di identificazione interessando le competenti autorità diplomatiche e procede all'eventuale espulsione dei cittadini stranieri identificati [comma 1, lett. c), cpv. comma 5-*bis*];
- salvo il caso in cui il questore comunichi che non è stato possibile procedere all'identificazione, la direzione dell'istituto penitenziario trasmette gli atti utili per l'adozione del provvedimento di espulsione al magistrato di sorveglianza competente. 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 [comma 1, lett. d)].

La **relazione tecnica** afferma che le misure introdotte perseguono l'obiettivo di ampliare la platea dei potenziali destinatari dell'istituto dell'espulsione per i detenuti non appartenenti all'Unione europea rendendo nel contempo più fattiva la collaborazione tra i dicasteri della giustizia e dell'interno nelle più celeri procedure connesse all'identificazione e all'espulsione dello straniero. La RT precisa che l'intervento è teso peraltro ad evitare gli effetti di duplicazione degli interventi restrittivi della libertà personale nei confronti degli stranieri extracomunitari anche in considerazione del fatto che costoro, nella stragrande maggioranza dei casi, sono in genere destinati al trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione (finalizzato alla successiva espulsione amministrativa). Alla luce delle nuove procedure previste, sarebbero circa 5.000 i detenuti che potrebbero essere espulsi.

La norma interviene, in particolare, sui casi previsti dal comma 5 dell'articolo 16 del testo unico in materia di immigrazione di cui al D.lgs. n. 286/1998 in cui il soggetto è lo straniero detenuto in carcere al quale il magistrato di sorveglianza commina l'espulsione, per il residuo di pena non superiore a due anni. Per quello che riguarda il procedimento di espulsione, la nuova norma prevede [lettera c)] che l'avvio dell'identificazione del

detenuto e l'acquisizione dei documenti diplomatici necessari per il rinvio nel Paese d'origine siano anticipate al momento del suo ingresso in carcere in modo da evitare che tali operazioni avvengano, dopo la scarcerazione, nei centri di espulsione ed identificazione con aggravio dei costi di mantenimento. Pertanto la nuova norma, secondo la RT, non comporta nuovi oneri, anzi consente il risparmio delle spese occorrenti per il mantenimento del detenuto espulso dal momento della scarcerazione al momento della materiale espulsione che, con il nuovo sistema, potrà essere avviata direttamente all'uscita dello stabilimento penitenziario.

La **relazione illustrativa**, con riguardo alla norma che consente l'espulsione anche nel caso di condanna relativa al delitto, consumato o tentato, di rapina aggravata (art. 628, terzo comma c.p.) o di estorsione aggravata (art. 629, secondo comma, c.p.), casi per i quali, era esclusa l'espulsione in via alternativa [comma 1, lett. a)] afferma che attraverso l'ampliamento alla rapina e all'estorsione [comma 1, lett. a)] dell'ambito applicativo dell'art. 16, comma 5 il numero dei detenuti stranieri espellibili sarebbe di 1.300 unità.

Al riguardo, posto che la norma appare finalizzata, da un lato, ad ampliare l'ambito applicativo delle disposizioni del testo unico sull'immigrazione che consentono l'espulsione dello straniero in via alternativa alla detenzione, (con possibili effetti di accelerazione della spesa connessi all'aumento del numero di espulsioni) e dall'altro - come evidenziato nella relazione tecnica - appare suscettibile di determinare una razionalizzazione delle relative procedure con effetti di riduzione del periodo medio di permanenza nelle strutture detentive e nei CIE (con possibili paralleli effetti di rallentamento della dinamica della spesa connessa al mantenimento dei soggetti ospitati nelle citate strutture) appare opportuno, al fine di escludere effetti netti di maggior onere, che il Governo fornisca chiarimenti circa la compensatività finanziaria tra gli effetti sopra evidenziati connessi all'applicazione della norma in esame.

Ulteriori chiarimenti appaiono, altresì, opportuni con riguardo alla portata finanziaria della disposizione che consente al magistrato, qualora lo straniero non sia assistito da un difensore di fiducia, di provvedere alla nomina di un difensore d'ufficio nel caso di ricorso avverso il decreto di espulsione disposto dal questore [comma 1, lett. d), ultimo periodo].

ARTICOLO 7

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

La norma prevede l'istituzione presso il Ministero della giustizia del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Il Garante nazionale è costituito come organo collegiale composto di tre membri, di cui uno Presidente, scelti tra persone non dipendenti delle pubbliche amministrazioni (commi 1 e 2).

Il comma 2 prevede inoltre che i componenti del Garante vengano nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con DPCM sentite le competenti commissioni parlamentari.

I componenti del Garante nazionale, per l'attività prestata, non hanno diritto ad indennità od emolumenti, fermo restando il diritto al rimborso spese (comma 3). Il Garante nazionale si avvale delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia e alle sue dipendenze è istituito un ufficio composto da personale dello stesso Ministero, scelto in funzione delle conoscenze acquisite negli ambiti di competenza del Garante medesimo (comma 4).

Il comma 4 demanda, altresì, ad un successivo regolamento del Ministro della giustizia la determinazione della struttura e della composizione del summenzionato ufficio.

Il Garante nazionale, promuove e collabora con i garanti territoriali o con altre figure istituzionali, comunque denominate, competenti nelle stesse materie ed esercita le funzioni individuate dalla medesima norma (comma 5).

Le funzioni del Garante nazionale individuate dal comma 5 sono:

- la vigilanza sulla conformità delle forme di limitazione della libertà personale a norme e principi costituzionali, convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, disposizioni legislative e regolamentari (lett. a);
- la visita, senza necessità di autorizzazione, agli istituti penitenziari e a ogni altra struttura restrittiva o limitativa della libertà personale, anche minorile, nonché, previo avviso, alle camere di sicurezza delle Forze di polizia (lett. b);
- la presa visione, previo consenso anche verbale dell'interessato, degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata della libertà personale (lett. c);
- la richiesta alle amministrazioni responsabili delle strutture delle informazioni e dei documenti necessari (lett. d);
- la verifica del rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti dal DPR 394/1999 (Regolamento attuativo del testo unico sull'immigrazione) in tema di permanenza nei centri di identificazione ed espulsione (CEI) nonché in tema di funzionamento dei medesimi centri (lett. e);
- la formulazione di specifiche raccomandazioni alle amministrazioni interessate (lett. f);

- la trasmissione annuale di 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 (lett. g).

La **relazione tecnica**, afferma, tra l'altro, che la struttura di supporto alle attività del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sarà costituita dal personale dello stesso Ministero, in possesso di specifiche professionalità, nell'ambito delle attuali dotazioni organiche e si avvarrà delle risorse strumentali già in dotazione agli uffici dell'amministrazione centrale. La RT precisa che tale struttura svolgerà attività prevalentemente amministrative con compiti di coordinamento e di segreteria. Non si prevede l'istituzione di nuovi posti di funzione di livello dirigenziale.

La RT precisa inoltre che i compiti del Garante saranno quelli di favorire i rapporti di collaborazione con i garanti territoriali e con altre figure istituzionali, aventi ad oggetto l'esatto e ordinato svolgimento dell'esecuzione della custodia dei detenuti, degli internati nonché dei soggetti sottoposti ad altre forme di limitazione della libertà personale in attuazione dei principi ispiratori della Carta costituzionale. Per lo svolgimento dell'incarico ai tre componenti del Garante nazionale non verranno corrisposte indennità o emolumenti, fermo restando il diritto al rimborso delle spese vive sostenute per l'espletamento del mandato, riferite in particolare alle trasferte sul territorio nazionale. Si prevede che ciascun componente effettuerà un massimo di 2 trasferte mensili sul territorio nazionale, per un totale complessivo annuo di 60 trasferte (2 x 3 x 10 mesi), che potranno essere ampiamente fronteggiate con gli ordinari stanziamenti di bilancio del Ministero della giustizia preordinati al rimborso delle spese per missioni all'interno, senza nuovi o maggiori oneri.

Al riguardo, si rileva preliminarmente che la norma istituisce un organismo di garanzia dei diritti dei detenuti e delle persone private della libertà personale chiamato, tra l'altro, a collaborare con analoghe strutture istituite a livello territoriale nonché con altre figure istituzionali operanti nell'ordinamento in ambiti affini.

Si evidenzia a tale riguardo che a livello territoriale sono stati istituiti e risultano effettivamente operativi 12 Garanti regionali, 7 provinciali e 25 comunali⁴.

⁴ Cfr.: Sito internet del Ministero della giustizia.

Il Garante, articolato in tre componenti, ai quali non viene riconosciuta alcun indennità o emolumento, ma il solo diritto al rimborso spese, opera servendosi delle strutture e delle risorse del Ministero della giustizia nonché di un apposito ufficio istituito presso il medesimo dicastero con personale scelto in funzione delle conoscenze acquisite in materia e senza prevedere, come precisato nella RT, l'istituzione di nuovi posti di funzione di livello dirigenziale (commi 1-5). Ciò premesso – pur prendendo atto che il successivo articolo 9 reca una clausola generale di non onerosità riferita all'intero decreto-legge - si evidenzia la necessità di chiarimenti in merito ai profili applicativi delle disposizioni in esame al fine di suffragare la previsione di neutralità finanziaria. Ci si riferisce, tra l'altro, alle modalità di alimentazione dell'ufficio di supporto del Garante con personale già in servizio presso il Ministero della giustizia e del conseguente prevedibile impatto sugli assetti funzionali ed organizzativi del Ministero medesimo. Con riguardo, inoltre, alla disposta assenza di emolumenti per i componenti del Garante nazionale, si evidenzia che in alcuni provvedimenti istitutivi di analoghe o simili strutture di garanzia operanti a livello nazionale e territoriale, con molti dei quali il Garante nazionale è chiamato a cooperare, si rinvencono anche disposizioni che, viceversa, riconoscono espressamente forme di indennità connesse all'esercizio della funzione di garanzia svolta⁵. Andrebbe quindi esclusa la possibilità di effetti finanziari non previsti dovuti ad eventuali istanze emulative.

Infine, in merito all'indicazione della RT, secondo la quale agli oneri per le trasferte dei componenti del Garante potrà farsi fronte nell'ambito degli ordinari stanziamenti, non si hanno osservazioni da formulare nel presupposto dell'effettiva sussistenza di tali risorse nel bilancio del Ministero interessato.

⁵ A titolo di esempio, si evidenzia che la legge della regione Campania n. 18/2006, recante l'istituzione dell'ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed osservatorio regionale sulla detenzione, all'art. 3 attribuisce al Garante un'indennità di funzione pari al trentacinque per cento dell'indennità mensile lorda spettante ai consiglieri regionali (comma 1). Per ragioni connesse all'esercizio delle proprie funzioni, nel caso di missione in un comune diverso da quello in cui ha sede l'ufficio, al Garante spetta altresì il trattamento economico di missione previsto per i consiglieri regionali (comma 2). Analogamente, si evidenzia che l'art. 2, comma 4, della legge n. 112/2011, istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, prevede che al titolare monocratico dell'Autorità sia riconosciuta un'indennità di carica pari al trattamento economico annuo spettante a un Capo di Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

ARTICOLO 8

Agevolazioni fiscali e contributive per i datori di lavoro che assumono detenuti

Normativa vigente. L'articolo 3 della legge 193/2000, come sostituito dall'articolo 3-bis, comma 2, del DL 78/2013, prevede la concessione di un credito di imposta mensile:

- nella misura massima di 700 euro per ogni lavoratore assunto, alle imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, lavoratori detenuti o internati, o che svolgono effettivamente attività formative nei loro confronti;
- nella misura massima di 350 euro per ogni lavoratore assunto, alle imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, detenuti semiliberi provenienti dalla detenzione, o che svolgono effettivamente attività formative nei loro confronti.

I crediti d'imposta sono utilizzabili esclusivamente in compensazione e sono riconosciuti anche successivamente all'uscita dal carcere, per 18 o 24 mesi, a seconda che il lavoratore abbia o meno avuto accesso alle misure alternative alla detenzione.

L'articolo 4 della citata legge 193/2000 ha previsto che le modalità ed entità delle agevolazioni e degli sgravi di cui al precedente articolo 3 fossero determinate da un decreto del Ministro della giustizia, da emanare entro il 31 maggio di ogni anno. L'entità dei benefici è comunque determinata nei limiti delle risorse finanziarie di cui all'articolo 6, ossia nei limiti di 4,6 milioni di euro annui, successivamente incrementati - dal DL 76/2013⁶ - di ulteriori 5,5 milioni a decorrere dal 2014.

L'articolo 4, comma 3-*bis*, della legge 381/1991, come modificato dall'articolo 3-bis, comma 1, del DL 78/2013, prevede che le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali per i detenuti ammessi al lavoro⁷ sono ridotte nella misura percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia. Tali sgravi contributivi si applicano per un periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione di diciotto mesi per i detenuti ed internati che hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno e di ventiquattro mesi per i detenuti ed internati che non ne hanno beneficiato.

La norma, al comma 1, differisce per un periodo massimo di sei mesi, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto in esame (24 dicembre 2013), il termine per l'adozione per l'anno 2013, dei decreti del Ministro della giustizia previsti dall'articolo 4 della legge 193/2000 e dall'articolo 4, comma 3-*bis*, della legge 381/1991, ai fini 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 emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 270, della legge 228/2012 in

⁶ Articolo 10, comma 7-bis, del DL 76/2013.

⁷ Si tratta, in particolare, delle retribuzioni corrisposte alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno.

favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno.

Si ricorda che l'articolo 1, comma 270, della legge 228/2012 (Legge di stabilità 2013) ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia un Fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili, con una dotazione di 16 milioni di euro per l'anno 2013. Tali risorse – che avrebbero dovuto essere ripartite con DPCM tra una serie di finalità fra le quali i benefici previsti per l'impiego lavorativo dei detenuti dalla legge 193/2000 – sono state invece integralmente destinate a quest'ultima finalità (v. DPCM 15 febbraio 2013, con il quale si è dato seguito alla "richiesta avanzata dal Dicastero della giustizia di destinare l'intero importo del Fondo agli interventi per favorire l'attività lavorativa dei detenuti");

- della misura percentuale della riduzione delle aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle 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.

Si prevede, inoltre, al comma 2, che l'ammontare massimo dei crediti di imposta mensili concessi a norma dell'articolo 3 della legge 193/2000, debba intendersi esteso all'intero anno 2013.

La relazione tecnica precisa che la norma non determina profili di nuova onerosità a carico del bilancio dello Stato, in quanto le risorse necessarie alle agevolazioni di cui alla legge 193/2000 – pari a euro 20.648.112 - risultano già iscritte sul capitolo 1764 p.g. 04 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per l'anno 2013.

La relazione illustrativa precisa che la norma di cui al comma 1 ha la finalità di scongiurare il rischio che i datori di lavoro, in ragione del ritardo nell'adozione del regolamento, si vedano privati della possibilità di usufruire dei benefici suddetti.

Con riferimento alla disposizione di cui al comma 2, la relazione afferma che la norma di interpretazione autentica, chiarendo che l'ammontare massimo mensile dei crediti di imposta concessi ai datori di lavoro ha riguardo, per l'anno 2013, a tutti i mesi, e non solo a quelli successivi alla disposizione legislativa che ha novellato l'articolo 3 della legge 193/2000 (ossia il DL 78/2013), evita che siano irragionevolmente disattese le giuste aspettative dei datori di lavoro.

Al riguardo si osserva preliminarmente, in ordine all'entità delle risorse interessate dalle proroghe in esame, che la relazione tecnica fa riferimento ad un ammontare di spese per agevolazioni fiscali pari a 20,6 milioni di euro, complessivamente riferibili alla legge

193/2000, mentre il comma 1 richiama esclusivamente le risorse assegnate ai sensi dell'articolo 1, comma 270, della legge 228/2012, pari a 16 milioni di euro per il 2013. Andrebbe pertanto precisata l'entità delle risorse da ripartire, con i decreti ministeriali indicati dal testo, per i benefici fiscali finalizzati al reinserimento lavorativo dei detenuti.

Si osserva inoltre che, per effetto delle norme in esame, vengono rese disponibili nel 2014 risorse stanziatae per l'anno 2013. Andrebbero quindi chiariti i profili applicativi delle norme, con particolare riferimento alle modalità con cui saranno garantiti sia il rispetto dei limiti di importo previsti dalla legislazione vigente (e iscritti nei tendenziali) sia la corrispondenza temporale fra oneri e relative disponibilità finanziarie. Nell'ambito di tali chiarimenti, andrebbe precisato se sia previsto il ricorso ad una procedura volta a subordinare la fruizione delle agevolazioni al rispetto dei predetti limiti, tenuto conto che la normativa vigente⁸ fa invece riferimento al meccanismo automatico della fruizione in compensazione ai sensi dell'articolo 17 della legge 241/1997.

⁸ Articolo 3 della legge 193/2000, come sostituito dall'articolo 3-*bis*, comma 2, del DL 78/2013.