



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PALMA, CALIENDO e ALBERTI CASELLATI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° DICEMBRE 2011

Disposizioni per il contrasto della tensione detentiva

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge contiene misure per fronteggiare il gravissimo stato di sovrappopolamento e di tensione degli istituti penitenziari, le cui allarmanti proporzioni sono state evidenziate, da ultimo, nel corso del dibattito parlamentare seguito alle comunicazioni del Ministro della giustizia sul sistema carcerario e sui problemi della giustizia.

L'articolo 1 contiene disposizioni per limitare il «transito» presso le strutture penitenziarie delle persone arrestate finalizzato esclusivamente alla celebrazione dell'udienza di convalida; a tal fine, sono previste alcune modifiche all'articolo 386 del codice di procedura penale, con riferimento ai casi di arresto facoltativo in flagranza. In tali casi, che corrispondono a reati di minore gravità, è previsto che la persona arrestata venga custodita presso la propria abitazione o altro luogo di privata dimora ovvero presso un luogo pubblico di cura o di assistenza senza esser condotto presso la struttura carceraria.

Il pubblico ministero, tuttavia, avuto riguardo alla gravità dei fatti e alla personalità dell'arrestato, può disporre con decreto motivato che egli venga condotto in carcere.

La modifica consentirà di limitare il numero delle persone che transitano per le strutture penitenziarie per periodi di tempo brevissimi (oltre 21.000 ogni anno, per un tempo non superiore a tre giorni). Questo dato è incompatibile sia con le finalità e con gli oneri della detenzione inframuraria, sia con il principio del minor sacrificio della libertà personale più volte richiamato dalla Corte costituzionale.

Infine, nell'articolo 386 del codice di procedura penale vengono introdotte disposizioni per accelerare la trasmissione dei provvedimenti adottati dalla polizia giudiziaria e

dal pubblico ministero in caso di arresto o di fermo. In particolare, il verbale di arresto o di fermo potrà essere trasmesso anche per via telematica, a norma dell'articolo 19 del decreto ministeriale n. 44 del 2011; nella medesima forma, il pubblico ministero potrà inviare alla polizia giudiziaria il decreto motivato con il quale, facendo seguito alla comunicazione orale, dispone la custodia in carcere o gli arresti domiciliari della persona arrestata.

Gli articoli 2 e 3 modificano la disciplina dell'interrogatorio delle persone che si trovino, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione, specificando che tale atto deve avvenire nel luogo dove la persona è custodita. Solo in presenza di eccezionali ragioni di necessità, l'autorità giudiziaria potrà disporre, con decreto motivato, il trasferimento per la comparizione davanti a sé del detenuto. È previsto che l'inosservanza di tale norma dà luogo a una figura tipica di illecito disciplinare.

Queste misure ridurranno i compiti di trasferimento delle persone detenute da parte delle Forze di polizia, finalizzate all'interrogatorio dinanzi all'autorità giudiziaria, facendo conseguire importanti risultati sia sul piano della sicurezza sia sul piano economico.

L'articolo 4 prevede l'innalzamento da dodici a ventiquattro mesi della soglia di pena detentiva per l'accesso alla detenzione presso il domicilio. Restano invariate le altre disposizioni della legge 26 novembre 2010, n. 199 del 2010, in particolare i commi 1 e 2 dell'articolo 1 che, rispettivamente, limitano al 31 dicembre 2013 la vigenza della citata legge n. 199 e stabiliscono le cause ostative alla detenzione domiciliare.

L'articolo 5 contiene modifiche al decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito,

con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, allo scopo di potenziare l'efficacia delle misure già introdotte in questi anni per contrastare il sovraffollamento carcerario. In particolare, è previsto che l'incarico di commissario straordinario per l'emergenza carceraria possa essere affidato a persona diversa dal capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Ciò allo scopo di poter attingere a professionalità esterne all'amministrazione, in funzione di supporto a quest'ultima. Il commissario straordinario opererà, in ogni caso, sotto il diretto controllo del Ministro della giustizia, con l'obbligo di riferire a quest'ultimo e di osservarne le direttive.

La copertura finanziaria per l'erogazione dell'indennità da corrispondere al commissario straordinario viene reperita attraverso le risorse acquisite in via definitiva dalla Cassa delle ammende, entro il tetto massimo prefissato dalla norma.

L'articolo 6 contiene misure che completano gli interventi volti a fronteggiare l'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari, per il quale è stata, altresì, adottata, in regime di emergenza, l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 29 marzo 2010, n. 3861.

In particolare, sono disciplinati meccanismi per agevolare la dismissione e valorizzazione di beni immobili statali in uso al Ministero della giustizia, mediante permuta, anche parziale, con immobili anche in costruendo. La finalità è quella di creare le condizioni per far fronte al fabbisogno carcerario con meccanismi alternativi all'appalto per la realizzazione di ampliamenti degli istituti esistenti ovvero di nuove carceri, limitando così la spesa pubblica a fronte del soddisfacimento dell'esigenza di reperire nuova capienza detentiva. In tale chiave, la norma prevede la possibilità per il Ministero della giustizia di individuare quali siano gli im-

mobili da valorizzare o dismettere mediante una permuta con immobili anche da realizzare che i privati offriranno all'amministrazione, secondo il meccanismo procedurale meglio articolato nella norma.

Per le operazioni di valorizzazione e dismissione il Ministero della giustizia può avvalersi dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, al fine di meglio supportare quelle operazioni tecnico-peritali necessarie per stimare i beni oggetto di permuta. In ogni caso, è stabilita, a salvaguardia dei vincoli di spesa, la sola possibilità di versare, a valle delle permutate, conguagli in denaro a favore dell'Erario, sull'assunto che i beni immobili ricevuti in permuta siano normalmente di valore corrispondente od inferiore al bene immobile statale ceduto in permuta.

Il dettato normativo ricalca, per larga parte, l'articolo 307 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante norme per la dismissione di altri beni immobili del Ministero della difesa. L'intervento proposto, pertanto, lungi dall'offrire soluzioni inedite s'immette nel solco tracciato dalla disciplina vigente, volendone emulare lo spirito e le soluzioni pratiche.

Infine, sono previste, nell'ambito delle procedure di valorizzazione e dismissione, norme acceleratorie coerenti con la natura emergenziale dell'intervento e le finalità di tutela del pubblico interesse.

L'articolo 7 contiene la norma di copertura finanziaria, che esclude la sussistenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, salvo che per quanto concerne le indennità da corrispondere al commissario straordinario e ai suoi ausiliari. Per tali oneri è previsto che si provveda con le risorse finanziarie acquisite in via definitiva dalla Cassa delle ammende negli anni 2011 e 2012.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Modifiche al codice di procedura penale
in materia di arresto e di fermo)*

1. All'articolo 386 del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, dopo le parole: «il relativo verbale» sono aggiunte le seguenti: «, anche per via telematica»;

b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. Nei casi di arresto obbligatorio in flagranza e di fermo di indiziato di delitto, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria pongono l'arrestato o il fermato a disposizione del pubblico ministero mediante la conduzione nella casa circondariale o mandamentale del luogo dove l'arresto o il fermo è stato eseguito. Il pubblico ministero può disporre che l'arrestato o il fermato sia custodito in uno dei luoghi indicati nel comma 1 dell'articolo 284 ovvero, se ne possa derivare grave pregiudizio per le indagini, presso altra casa circondariale o mandamentale»;

c) dopo il comma 4 sono inseriti i seguenti:

«4-bis. Fuori dalle ipotesi indicate nel comma 4, il pubblico ministero che riceve la notizia dell'arresto dispone che l'arrestato sia custodito in uno dei luoghi indicati nel comma 1 dell'articolo 284. Tuttavia, il pubblico ministero, avuto riguardo alla gravità del fatto e alla personalità dell'arrestato, può disporre che l'arrestato venga condotto nella casa circondariale o mandamentale del luogo dove l'arresto è stato eseguito o, se ne possa derivare grave pregiudizio per le in-

dagini, presso altra casa circondariale o mandamentale.

4-ter. Nei casi in cui i provvedimenti di cui ai commi 4 e 4-bis sono stati adottati per mezzo di comunicazione orale, a questa deve seguire decreto motivato trasmesso anche per via telematica».

d) il comma 5 è abrogato.

2. All'articolo 558 del codice di procedura penale, al comma 2, le parole: «comma 4» sono sostituite dalle seguenti: «commi 4 e 4-bis».

Art. 2.

(Modifica dell'articolo 123 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, in materia di udienza di convalida e di interrogatorio)

1. L'articolo 123 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è sostituito dal seguente:

«Art. 123. - *(Luogo di svolgimento dell'udienza di convalida e dell'interrogatorio del detenuto)*. - 1. Salvo quanto previsto dall'articolo 121, nonché dagli articoli 449, comma 1, e 558 del codice, l'udienza di convalida si svolge nel luogo dove l'arrestato o il fermato è custodito. Nel medesimo luogo si svolge l'interrogatorio della persona che si trovi, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione. Tuttavia, quando sussistono eccezionali motivi di necessità il giudice con decreto motivato può disporre il trasferimento dell'arrestato, del fermato o del detenuto per la comparizione davanti a sé».

Art. 3.

(Modifiche all'articolo 2 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, in materia di illeciti disciplinari dei magistrati)

1. All'articolo 2 del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, dopo la lettera *gg*), è aggiunta la seguente:

«*gg-bis*) l'inosservanza dell'articolo 123 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

Art. 4.

(Modifiche alla legge 26 novembre 2010, n. 199, in materia di detenzione domiciliare)

1. All'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, alla rubrica ed al comma 1, la parola: «dodici» è sostituita dalla seguente: «ventiquattro».

Art. 5.

(Modifiche al decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, in materia di commissario straordinario per l'emergenza carceraria)

1. All'articolo 44-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«*1.* Per far fronte alla grave situazione di sovrappopolamento delle carceri, e comunque fino al 31 dicembre 2012, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della giustizia, è nominato un commissario straordinario per l'emergenza carceraria, e revocabile con le me-

desime modalità. Al commissario sono attribuiti i poteri previsti dall'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, al fine di procedere al compimento degli investimenti necessari per conseguire la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie o l'aumento della capienza di quelle esistenti e garantire una migliore condizione di vita dei detenuti»;

b) ai commi 2 e 3 le parole: «capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria», ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: «commissario straordinario».

2. Il commissario straordinario di cui al comma 1 esercita altresì le attribuzioni del Commissario delegato per la situazione conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale, di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 19 marzo 2010, n. 3861.

3. Il commissario straordinario per l'emergenza carceraria riferisce al Ministro della giustizia sull'attività compiuta nello svolgimento delle proprie funzioni e si coordina con i competenti uffici del Ministero della giustizia, nel rispetto delle direttive impartite dal predetto Ministro.

4. Il Ministro della giustizia, al termine del mandato del commissario straordinario, riferisce al Parlamento sull'attività svolta da quest'ultimo.

5. Per la corresponsione delle indennità da corrispondere al commissario straordinario e a ciascuno degli ausiliari del commissario straordinario, in numero massimo di due, è autorizzata la spesa di euro 35.000 per l'anno 2011 ed euro 140.000 per l'anno 2012. Al relativo onere si provvede con le risorse finanziarie acquisite in via definitiva dalla Cassa delle ammende negli anni 2011 e 2012.

Art. 6.

(Disposizioni in materia di dismissione di beni immobili del Ministero della giustizia e realizzazione di nuovi istituti penitenziari)

1. Per fronteggiare l'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale, il Ministero della giustizia può individuare beni immobili statali, comunque in uso all'Amministrazione della giustizia, suscettibili di valorizzazione e dismissione in favore di soggetti pubblici e privati, mediante permuta, anche parziale, con immobili anche in costruendo da realizzare e destinare a nuovi istituti penitenziari. Le procedure di valorizzazione e dismissione sono effettuate dal Ministero della giustizia, sentita l'Agenzia del demanio, anche in deroga alle norme in materia di contabilità generale dello Stato, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico contabile.

2. Per le finalità di cui al comma 1, il Ministero della giustizia, valutate le esigenze dell'Amministrazione penitenziaria, individua i comuni all'interno del cui territorio devono insistere gli immobili anche in costruendo da destinare a nuovi istituti penitenziari e determina le opere da realizzare e la relativa stima dei costi. Il Ministero della giustizia provvede quindi a selezionare le proposte per la realizzazione delle nuove infrastrutture penitenziarie, presentate dai soggetti di cui al comma 1, con preferenza per le proposte conformi alla disciplina urbanistico-edilizia vigente.

3. Per l'approvazione degli interventi volti alla realizzazione delle nuove infrastrutture penitenziarie e di eventuali variazioni degli strumenti urbanistici, il Ministero della giustizia può convocare una o più conferenze di servizi e promuovere accordi di programma ai sensi dell'articolo 34 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18

agosto 2000, n. 267, con la partecipazione delle regioni, degli enti locali e delle altre amministrazioni interessate.

4. Gli immobili realizzati all'esito delle procedure di cui ai commi 2 e 3 sono oggetto di permuta con immobili statali, comunque in uso all'Amministrazione della giustizia, suscettibili di valorizzazione o dismissione. A tal fine, il Ministero della giustizia, sentita l'Agenzia del demanio, individua con uno o più decreti i beni immobili oggetto di dismissione, secondo le seguenti procedure:

a) le valorizzazioni e dismissioni sono effettuate direttamente dal Ministero della giustizia, che può avvalersi del supporto tecnico-operativo dell'Agenzia del demanio, dell'Agenzia del territorio e/o di una società pubblica o a partecipazione pubblica con particolare qualificazione professionale ed esperienza commerciale nel settore immobiliare;

b) la determinazione del valore degli immobili oggetto di dismissione è decretata dal Ministero della giustizia, previo parere di congruità emesso dall'Agenzia del demanio, che tiene conto della valorizzazione dell'immobile medesimo. Gli eventuali oneri economici per la stima di tale valore sono posti a carico dei soggetti che risulteranno cessionari dei beni medesimi;

c) il Ministero della giustizia comunica al Ministero per i beni e le attività culturali l'elenco degli immobili da valorizzare e dismettere, insieme alle schede descrittive di cui all'articolo 12, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Il Ministero per i beni e le attività culturali si pronuncia, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricezione della comunicazione, in ordine alla verifica dell'interesse storico-artistico e individua, in caso positivo, le parti degli immobili stessi soggette a tutela, con riguardo agli indirizzi di carattere generale di cui all'articolo 12, comma 2,

del citato codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004. Per i beni riconosciuti di interesse storico-artistico, l'accertamento della relativa condizione costituisce dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 del citato codice. Le approvazioni e le autorizzazioni previste dal citato codice sono rilasciate o negate entro sessanta giorni dalla ricezione dell'istanza qualora entro il termine di sessanta giorni le amministrazioni competenti non si siano pronunciate, le approvazioni e le autorizzazioni previste dal citato codice si intendono acquisite con esito positivo. Le disposizioni del citato codice, parti prima e seconda, si applicano anche dopo la dismissione;

d) gli immobili da dismettere sono individuati con decreto dal Ministero della giustizia, sentita l'Agenzia del demanio, ed entrano a far parte del patrimonio disponibile dello Stato;

e) per l'approvazione della valorizzazione degli immobili individuati e delle conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici, il Ministero della giustizia può convocare una o più conferenze di servizi e promuovere accordi di programma ai sensi dell'articolo 34 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con la partecipazione delle regioni, degli enti locali e delle altre amministrazioni interessate;

f) i contratti di permuta sono approvati dal Ministero della giustizia. L'approvazione può essere negata per sopravvenute esigenze di carattere istituzionale dello stesso Ministero;

g) eventuali disavanzi di valore tra i beni oggetto di permuta, esclusivamente in favore dell'Amministrazione statale, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per una quota pari all'80 per cento. La restante quota del 20 per cento è assegnata agli enti territoriali interessati alle valorizzazioni.

5. In considerazione della necessità di procedere in via urgente all'acquisizione di immobili da destinare a nuovi istituti penitenziari, le conferenze di servizi di cui ai commi 3 e 4, lettera e), sono concluse entro il termine di quindici giorni dal loro avvio; e gli accordi di programma di cui ai medesimi commi sono conclusi e approvati entro il termine di trenta giorni dal loro avvio. Ove l'accordo di programma comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco deve essere ratificata dal consiglio comunale entro quindici giorni dall'approvazione dell'accordo, decorsi i quali l'accordo stesso si intende comunque ratificato.

6. È fatto salvo quanto disposto dagli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dalle pertinenti norme di attuazione relativamente al trasferimento dei beni oggetto del presente articolo.

Art. 7.

(Copertura finanziaria)

1. All'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

2. Agli oneri derivanti dall'articolo 5, per le indennità da corrispondere al commissario straordinario e a ciascuno degli ausiliari del commissario straordinario, in numero massimo di due, è autorizzata la spesa di euro 35.000 per l'anno 2011 ed euro 140.000 per l'anno 2012. Al relativo onere si provvede con le risorse finanziarie acquisite in via definitiva dalla Cassa delle ammende negli anni 2011 e 2012.

