

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1886

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro degli affari esteri

(FRATTINI)

di concerto col Ministro dell'interno

(PISANU)

col Ministro della giustizia

(CASTELLI)

e col Ministro dell'economia e della finanze

(TREMONTI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 DICEMBRE 2002

—————

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Repubblica italiana
e la Repubblica di Albania, aggiuntivo alla Convenzione sul
trasferimento delle persone condannate del 21 marzo 1983,
fatto a Roma il 24 aprile 2002

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Analisi tecnico-normativa	»	4
Analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR)	»	7
Relazione tecnica	»	9
Disegno di legge	»	10
Testo dell’Accordo	»	13

ONOREVOLI SENATORI. - L'Accordo aggiuntivo sul trasferimento dei detenuti sottoscritto il 24 aprile 2002 dai Ministri della giustizia d'Italia e d'Albania rappresenta un momento importante dello sviluppo dei rapporti di collaborazione tra i due Paesi sul tema della cooperazione giudiziaria.

Tali interventi normativi sono resi necessari dalla moderna collaborazione giudiziaria tra i due Paesi che, per effetto dei sempre più intensi rapporti e comunicazioni internazionali e per la vicinanza geografica, hanno crescenti relazioni.

L'Accordo aggiuntivo sul trasferimento dei detenuti è volto ad intensificare e facilitare la cooperazione nei rapporti tra Italia ed Albania nell'applicazione della Convenzione europea sul trasferimento dei detenuti ed ha come diretti destinatari i cittadini di un Paese detenuti in espiazione di pena nell'altro, i quali possono essere trasferiti in quello d'origine per la continuazione dell'espiazione della pena stessa, quando non abbiano titolo per restare nel Paese in cui sono stati condannati.

L'Accordo realizza una forma di trasferimento *contra reum* in conformità al più recente ordinamento internazionale in materia (vedi il Protocollo addizionale del 1997 alla Convenzione sul trasferimento dei detenuti del 1983) e, oltre ad affrontare su base normativa certa il problema del sovraffollamento delle carceri, risponde ad importanti principi di civiltà giuridica in quanto consente di fruire di tutti i vantaggi di una espia-

zione della pena nel Paese d'origine con tutte le positive ricadute anche per il detenuto, che potrà così profittare della prossimità del contesto socio-familiare d'origine e potrà anche vedersi calibrare specificamente il programma di recupero per il reinserimento a fine pena.

Ciò posto, l'attuazione dell'Accordo rappresenta per l'Italia anche la possibilità di una concreta razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse destinate al suo sistema penitenziario, tenuto conto che, allo stato, sono detenuti in Italia oltre 2.700 cittadini albanesi, di cui circa un migliaio in espiazione di pena comminata con sentenza definitiva.

Ritenuto che il solo costo diretto riferibile a ciascun detenuto porterebbe in un anno, ove fossero rimpatriati 200 detenuti, ad un risparmio di oltre 1.000.000 di euro, ne discende che, ipotizzando a regime il rimpatrio della metà dei cittadini albanesi attualmente detenuti in espiazione di pena, nell'arco di un triennio l'Italia risparmierebbe risorse per un ammontare equivalente ai costi della costruzione di un nuovo penitenziario di 400-500 posti in Albania.

È di tutta evidenza che questo aspetto connesso all'attuazione dell'Accordo, oltre agli evidenziati benefici per il sistema penitenziario italiano e per i detenuti trasferiti ad espia- re la pena nel loro Paese d'origine, svincolerebbe risorse che potrebbero essere destinate all'ulteriore intensificazione dei programmi di collaborazione ed assistenza tra l'Italia e l'Albania.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI

a) Necessità dell'intervento normativo

L'Accordo è volto ad intensificare e facilitare la cooperazione nei rapporti tra Italia ed Albania nell'applicazione della Convenzione europea sul trasferimento delle persone condannate sottoscritta a Strasburgo il 21 marzo 1983 e ratificata da entrambi i Paesi, Convenzione le cui disposizioni saranno applicabili, nei rapporti tra i due Stati, nella misura in cui sono compatibili con le disposizioni dell'Accordo.

L'Accordo consentirà in primo luogo di evitare che il cittadino di uno dei due Stati, condannato in via definitiva nell'altro Stato contraente, rifugiandosi nel proprio Paese di cittadinanza, possa sottrarsi all'esecuzione della pena o, quanto meno, rendere la stessa più difficoltosa, atteso che, in tali ipotesi, l'applicazione della normativa convenzionale internazionale in materia di estradizione e di trasferimento delle persone condannate, comporterebbe che la persona interessata dovrebbe prima essere materialmente consegnata in estradizione dallo Stato di esecuzione allo Stato di condanna e quindi nuovamente trasferita dal secondo verso il primo. L'Accordo prevede quindi, all'articolo 2, che in tali ipotesi, su richiesta dello Stato di condanna, lo Stato di cui il reo è cittadino e nel cui territorio lo stesso si trovi possa procedere all'esecuzione della condanna, nel rispetto della normativa interna relativa al riconoscimento del giudicato, senza che sia necessario il consenso del condannato medesimo (consenso che costituisce invece, come è noto, una delle condizioni necessarie per il trasferimento ai sensi della Convenzione di Strasburgo). L'Accordo attua quindi sul punto una interpretazione estensiva della Convenzione, che prescinde dal presupposto applicativo della stessa costituito dalla materiale detenzione della persona nello Stato di condanna e che attua, ai fini indicati, un trasferimento, non del condannato, ma della esecuzione della pena allo stesso inflitta nello Stato di condanna. La disposizione risulta dunque realizzare una forma di stretta collaborazione internazionale in materia penale a fini di buona amministrazione della giustizia, prima ancora che la finalità di favorire il reinserimento sociale del condannato che costituisce lo scopo principale della Convenzione. In tali ipotesi è prevista la possibilità, sempre su richiesta dello Stato di condanna, di procedere all'arresto della persona condannata, o adottare altre misure ritenute idonee a garantire che la stessa rimanga sul suo territorio, in attesa della decisione relativa alla richiesta.

L'Accordo permetterà inoltre allo Stato di esecuzione, sempre su richiesta dello Stato di condanna e con le modalità ed alle condizioni di cui all'articolo 3, di consentire al trasferimento di una persona condannata,

prescindendo anche in tale caso dal consenso di quest'ultima di regola richiesto alla Convenzione, quando la condanna (o un provvedimento amministrativo definitivo), comporti, secondo l'ordinamento dello Stato di condanna, una misura di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera in applicazione della quale la persona condannata, dopo la sua scarcerazione, non potrà più soggiornare nel territorio dello Stato di condanna. È così prevista una applicazione coattiva e non volontaria delle norme della Convenzione sul trasferimento delle persone condannate, sul presupposto che, neppure dopo la scarcerazione, il condannato avrebbe il diritto di soggiornare nel territorio dello Stato di condanna. Tale carattere coattivo del trasferimento, contrariamente a quanto previsto dalla Convenzione, comporta peraltro che la persona trasferita, contrariamente a quanto accade in applicazione della Convenzione ed in analogia con quanto previsto in materia di estradizione - istituto che attua anch'esso una consegna coattiva dell'estradatao - beneficia della tutela del principio di specialità, salvo il caso in cui lo Stato di condanna autorizzi la deroga al principio (nei casi in cui per il reato per il quale la richiesta è avanzata è prevista l'extradizione conformemente alla legislazione dello Stato di condanna) o l'ipotesi in cui la persona condannata, pur avendo avuto la possibilità di farlo, non abbia lasciato il territorio dello Stato di esecuzione dopo la scarcerazione. La previsione consentirà il trasferimento in Albania dei numerosi cittadini albanesi detenuti nel nostro Paese e destinatari di una delle misure indicate, anche a prescindere dal consenso degli stessi attualmente richiesto dalla Convenzione di Strasburgo.

b) Analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulle leggi ed i regolamenti vigenti

L'Accordo non presenta, in linea di principio, aspetti idonei ad incidere sull'esistente quadro normativo vigente. Appare peraltro da valutare la necessità, ai fini dell'adattamento del nostro ordinamento alla previsione di cui all'articolo 2 dell'Accordo, dell'inserimento di una disposizione che rinvii, in quanto applicabili, alle disposizioni degli articoli 730 e seguenti del codice di procedura penale sul riconoscimento delle sentenze penali straniere.

c) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario

L'Accordo non presenta profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

d) Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale

L'Accordo non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni.

- e) *Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali*

L'Accordo, come sopra già evidenziato, non coinvolge le funzioni delle regioni e degli enti locali.

- f) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione*

L'Accordo ha ad oggetto materia assistita da riserva di legge, non suscettibile di delegificazione.

2. *Elementi di drafting e linguaggio normativo*

- a) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso*

Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, dell'Accordo, le definizioni in esso utilizzate debbono essere interpretate ai sensi della Convenzione di Strasburgo, che le esplicita all'articolo 1.

- b) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi*

Non figurano, nel progetto, riferimenti normativi.

- c) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti*

Tenuto conto del tipo di atto in considerazione, non vi sono ricorsi alla tecnica della novella.

- d) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo*

La natura dell'Accordo non determina alcuna abrogazione.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

A) Ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti

L'Accordo, volto ad intensificare e facilitare la cooperazione nei rapporti tra Italia ed Albania nell'applicazione della Convenzione europea sul trasferimento delle persone condannate, ha come destinatari diretti, da un canto, i cittadini albanesi condannati in Italia che si trovano in territorio albanese (articolo 2), nonchè i cittadini albanesi condannati in Italia e colpiti da una misura di espulsione o riaccompagnamento alla frontiera in applicazione della quale gli stessi, dopo la scarcerazione, non potrebbero più soggiornare nel nostro Paese (sia quelli condannati prima della entrata in vigore dell'Accordo che quelli che saranno condannati successivamente, come previsto dall'articolo 5 dell'Accordo medesimo); d'altro canto, i nostri connazionali condannati in Albania che si trovino in condizioni analoghe e reciproche.

Lo stesso chiama in causa l'Amministrazione della giustizia per lo svolgimento delle attività derivanti dalla applicazione del trattato.

Esso investe altresì l'autorità giudiziaria per le attività di riconoscimento della sentenza penale straniera, di eventuale adattamento della pena, di esecuzione della stessa e di adozione di ogni decisione a riguardo, decisione che compete allo Stato dell'esecuzione.

B) Esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo

L'Accordo intende favorire la cooperazione internazionale penale tra i due Paesi firmatari al fine di una migliore amministrazione della giustizia, consentendo in primo luogo di evitare che il cittadino di uno dei due Stati, condannato in via definitiva nell'altro Stato contraente, rifugiandosi nel proprio Paese di cittadinanza, possa sottrarsi all'esecuzione della pena o, quanto meno, rendere la stessa più difficoltosa, nonchè, in secondo luogo, nelle ipotesi previste dall'articolo 3, consentendo il trasferimento dei cittadini di un Paese detenuti nell'altro Stato di condanna, anche a prescindere dal consenso degli stessi attualmente richiesto dalla convenzione di Strasburgo.

C) Obiettivi generali e specifici, immediati e di medio-lungo periodo

L'obiettivo generale è il soddisfacimento delle esigenze sopra prospettate. Quello specifico immediato, l'esecuzione delle sentenze di condanna già emesse nello Stato di condanna nei confronti dei cittadini dell'altro Stato che si trovino nel territorio di quest'ultimo e ad opera del medesimo (articolo 2), nonchè il trasferimento dei cittadini di ciascuno dei

due Stati detenuti nell'altro Stato e colpiti da una misura che impedirebbe loro di soggiornare in tale ultimo Paese pur dopo l'espiazione della condanna, a prescindere dal loro consenso attualmente richiesto sulla scorta della Convenzione; in seguito, l'esecuzione delle sentenze di condanna di cui all'articolo 2 emesse in futuro ed il trasferimento dei cittadini dei due Paesi che si verranno a trovare nelle condizioni di cui all'articolo 3 anche a prescindere dal loro consenso.

D) Presupposti attinenti alla sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale

In considerazione della natura dell'intervento normativo e dell'ambito dello stesso, non appaiono ravvisabili particolari presupposti organizzativi necessari per l'attuazione dello stesso, nè in seno alla Amministrazione della giustizia, nè in seno alla organizzazione giudiziaria, risultando evidentemente idoneo l'attuale quadro organizzativo.

E) Aree di criticità

Non si ravvisano, tenuto conto di quanto detto al punto che precede, aspetti di criticità.

F) Opzioni alternative alla regolazione ed opzioni regolatorie, valutazione delle opzioni regolatorie possibili

Premesso che la cosiddetta «opzione nulla» risulterebbe di per sè contrastante con la necessità dell'intervento già evidenziata, non sono ravvisabili opzioni alternative alla regolazione.

G) Strumento tecnico-normativo eventualmente più appropriato

Lo schema di disegno di legge di autorizzazione alla ratifica è l'unico strumento tecnico normativo possibile tenuto conto di quanto disposto dallo stesso Accordo all'articolo 8, oltre che di quanto previsto dall'articolo 80 della Costituzione.

RELAZIONE TECNICA

La presente relazione tecnica è volta a determinare gli oneri concernenti l'applicazione dell'Accordo aggiuntivo alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate del 21 marzo 1983, tra il Ministero della giustizia della Repubblica italiana e il Ministero della giustizia della Repubblica d'Albania.

Nello specifico, trattasi di quantificare le spese relative al trasferimento di detenuti albanesi, condannati con sentenza definitiva e ristretti, attualmente, negli istituti penitenziari italiani.

Allo stato, il numero di tali detenuti è pari a 2.745, di cui 971 con sentenza definitiva.

Si ritiene che almeno 600 detenuti si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 3 dell'Accordo aggiuntivo e quindi possano essere trasferiti presso istituti penitenziari albanesi.

È presumibile ritenere che il flusso annuo di trasferimenti possa attestarsi su un numero di 200 unità.

Ciò posto, considerato che il costo per il noleggio di un vettore aereo capace di 150 posti, per la tratta Roma-Tirana, utile al trasferimento di 50 detenuti, è pari a circa 30.000 euro, l'onere è così determinato:

Euro 30.000 (noleggio vettore) x 4 (viaggi annui) = 120.000 Euro.

Al fine di garantire le dovute misure di sicurezza, si è ipotizzato che il rapporto accompagnatori-detenuti, sia di due unità per ciascun detenuto; pertanto gli oneri di missione (per i quattro trasferimenti annui previsti) del personale accompagnatore sono così quantificati:

n. 200 detenuti x 2 = n. 400 accompagnatori;

importo medio diaria missione = Euro 100;

Euro 100 x 1 giorno di missione x 400 accompagnatori = Euro 40.000 (oneri missione totali).

Riepilogo

Complessivamente, l'Accordo aggiuntivo alla Convenzione con la Repubblica albanese, determina oneri annui quantificati in Euro 160.000 (Lire 309.803.200).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Presidente della Repubblica è autorizzato a ratificare l'Accordo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Albania, aggiuntivo alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate del 21 marzo 1983, fatto a Roma il 24 aprile 2002.

Art. 2.

1. Piena ed intera esecuzione è data all'Accordo di cui all'articolo 1 a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, in conformità a quanto disposto dall'articolo 8 dell'Accordo stesso.

Art. 3.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in euro 160.000 annui a decorrere dal 2003, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2003-2005, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2003, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

