

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4871

## PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato CAVALLARO

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di sanzioni per la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di stupefacenti e sostanze psicotrope, di misure cautelari, di concorso di circostanze e recidiva, nonché di esecuzione della pena e di affidamento in prova, nei confronti dei tossicodipendenti o alcooldipendenti che abbiano in corso programmi terapeutici

*Presentata il 10 gennaio 2012*

ONOREVOLI COLLEGHI! — A quasi sei anni dall’approvazione della legge 21 febbraio 2006, n. 49, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, che modificava sostanzialmente il testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, si può fare il punto degli effetti di tali modifiche, che peraltro avevano lo scopo non dissimulato di collidere con ogni ipotesi di depenalizzazione della detenzione di sostanze stu-

pefacenti per uso personale, che pure è sorretta espressamente dal consenso popolare dato l’esito del *referendum* del 1993 e che pone pertanto profili anche di costituzionalità delle norme introdotte con la richiamata normativa.

La nuova legge introdusse la tabella unica delle sostanze e la parificazione delle pene per tutte le droghe, leggere e pesanti: con la previsione di pesanti sanzioni (da sei a venti anni di carcere), l’aggravamento delle sanzioni amministrative per l’uso personale e una funesta commistione tra pena e cura. Per di più, la legge introduceva una soglia quantita-

tiva di sostanza detenuta al di sopra della quale sarebbe valsa la presunzione di spaccio, decretava l'incriminazione di molti consumatori come spacciatori per il semplice possesso anche di una quantità minima in più rispetto a quanto determinato dal decreto ministeriale che accompagnava la legge (con ulteriore delicato profilo di un reato la cui fattispecie è stata in realtà riempita di contenuto precettivo per via amministrativa e che ha svuotato l'operato interpretativo e attuativo delle norme, che è compito tipico in sede penale della magistratura, che attraverso il procedimento logico della sussunzione determina l'applicabilità al caso concreto delle disposizioni di legge per loro natura generali e astratte).

Nel 2009, in occasione della Conferenza nazionale sui problemi connessi con la diffusione delle sostanze stupefacenti e psicotrope convocata dal Sottosegretario di Stato Carlo Giovanardi, le associazioni « La società della ragione », « Forum Droghe » e « Antigone » presentarono a Trieste un Libro bianco sui primi tre anni di applicazione della legge punitiva del 2006. A tal proposito è importante ricordare che la Conferenza governativa eluse il confronto sulla riforma legislativa.

Nel primo Libro bianco del 2009 si evidenziarono gli effetti negativi dell'inasprimento penale, che cominciavano ad emergere con chiarezza, nonostante le incertezze interpretative nell'applicazione della nuova normativa e le conseguenze della concomitanza dell'approvazione dell'indulto che aveva determinato l'uscita dal carcere di 27.000 detenuti.

Oggi, dalla lettura del secondo Libro bianco del 2011, emerge con chiarezza che non vi è alcun dubbio sui danni collaterali della legge antidroga repressiva e criminogena, nel frattempo aggravata dagli effetti amplificativi sotto il profilo penitenziario dell'emarginazione sociale della legge Cirielli, che consente un trattamento di favore per gli incensurati, anche se autori di reati gravi e di notevole allarme sociale, mentre attua un'amplificazione necessitata degli effetti della condanna per recidivi, cioè assai spesso, come dimo-

strano i dati concreti relativi alla popolazione carceraria, i tossicodipendenti e gli emarginati.

Il fallimento della svolta ideologica e salvifica è testimoniato dalle cifre: aumenta il numero delle operazioni di polizia ma calano (o rimangono stazionari) i sequestri di sostanze, a dimostrazione di come la repressione « punti al basso »; cresce il numero delle persone segnalate all'autorità giudiziaria, aumenta in maniera impressionante il numero delle sanzioni amministrative (più che raddoppiate dal 2006 al 2010); aumenta la percentuale dei tossicodipendenti in carcere sul totale dei detenuti, aumenta la percentuale dei tossicodipendenti sul totale degli ingressi; soprattutto aumenta in maniera esponenziale il numero dei ristretti per violazione della normativa antidroga, ai sensi dell'articolo 73 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (raddoppiano dal 2006 al 2010).

Anche l'idea spesso propagandata dal Sottosegretario secondo cui la recrudescenza penale sarebbe stata compensata dalla facilitazione delle alternative al carcere, si è dimostrata fallace tanto è vero che gli affidamenti continuano ad essere inferiori nel 2010 a quelli del 2006. Soprattutto, con la nuova legge si è invertita la tendenza: se prima la maggioranza degli affidamenti era per soggetti in libertà, adesso la gran parte ottiene la misura alternativa provenendo dal carcere.

Il quadro diventa ancora più allarmante se si considera l'esplosione del numero delle pendenze giudiziarie, la diminuzione degli interventi socio-sanitari e delle presenze in comunità, le difficoltà in cui versano i servizi di riduzione del danno.

Il sovraffollamento nelle carceri ha raggiunto la cifra *record* di circa 70.000 detenuti e quasi la metà di essi sono tossicodipendenti consumatori di droghe o piccoli spacciatori sovente anche consumatori, la cui restrizione in ambienti in cui la cura, la rieducazione e il reinserimento sono difficilissimi se non impos-

sibili vanifica ogni attuazione dell'articolo 27 della Costituzione.

La drammatica fotografia della situazione che emerge dalle carceri italiane, suicidi, condizione umana degradata, gravi problematiche di sovraffollamento, carenze di organico del personale di vigilanza, amministrativo e addetto ai servizi sociali, sanitari e psicologici, le rende indegne di un Paese civile e gli interventi solo sull'anticipata cassazione della detenzione non saranno in alcun modo risolutivi se permangono le ragioni normative e attuative che rendono la detenzione inappropriata e determinano un numero di ingressi abnorme rispetto alle finalità repressive fisiologiche che il sistema penale deve proporsi.

La detenzione di chi fa mero uso di droghe, ancorché sicuramente illegali, è dal punto di vista sociale ed educativo (e perfino terapeutico, per tossicodipendenti) un errore ormai acclarato; non si tratta, beninteso, di fornire un giudizio di meritevolezza nell'uso delle droghe, come senza alcuna rispondenza con la realtà si è voluto far credere, ma di poter utilizzare preferenzialmente appropriate misure di prevenzione e di intervento terapeutico e socialmente orientato al reinserimento.

Entrando nello specifico del testo della proposta di legge, con l'articolo 1 si interviene sull'aspetto di incostituzionalità della norma, in quanto la punibilità della condotta viene fatta derivare da un provvedimento amministrativo e non da una norma di legge. La seconda modifica è motivata alla fine del nuovo articolo 73-bis del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Con l'articolo 2, infatti, si introduce il nuovo articolo 13-bis, ovvero si interviene sulla riduzione della pena, sulla problematica della circostanza e recidiva, sul lavoro di pubblica utilità, sull'applicazione del sistema delle sanzioni sostitutive al lavoro di pubblica utilità, sull'applicazione del sistema operante per l'affidamento in prova al servizio sociale per la revoca del lavoro di pubblica utilità, sulla procedura e sulla soppressione del limite alle concessioni.

Con le singole modifiche, apportate dall'articolo 3, si rendono più flessibili le rigidità introdotte dal decreto-legge n. 272 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 49 del 2006, ovvero si prevede che il giudice possa scegliere, solo se lo ritiene necessario, l'applicazione di una misura cautelare, se ne dispone l'applicazione può scegliere fra le varie misure cautelari, senza essere vincolato all'adozione degli arresti domiciliari. Si prevede altresì che il giudice, nei confronti della persona detenuta, possa anche decidere la restituzione in libertà, senza il vincolo, anche qui, di disporre gli arresti domiciliari. Pertanto si inseriscono i commi 2-bis e 2-ter all'articolo 89 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, finalizzati a evitare comunque il passaggio dal carcere e a rendere possibile l'adozione di un programma terapeutico senza, appunto, passare dal carcere. Mentre al comma 4 del suddetto articolo 89 si limita la restrizione ai soli reati maggiori previsti dal comma 1 dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354. In sintesi: se si vuole introdurre la restrizione, la si limiti ai reati più gravi. Infine si interviene con l'abrogazione dei commi 5 e 5-bis del suddetto articolo 89, questo perché fino ad oggi il sistema di comunicazione all'autorità giudiziaria (di cognizione o di sorveglianza) ha funzionato regolarmente, con l'intervento sia dei responsabili delle strutture, sia degli organi di polizia di controllo. Pertanto stabilire un obbligo come quello introdotto dal comma 5-bis equivale a creare confusione sulle violazioni segnalate, non esistenti in passato. La preoccupazione è anche quella di vedere crescere senza limiti le revoche delle ammissioni.

Con l'articolo 4 si sopprime il primo periodo del comma 4 dell'articolo 94 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, che connota la misura in funzione prevalentemente custodialistica, anziché terapeutica, e disincentiva alla sua concessione, nonostante i dati relativi alle revoche della misura in oggetto conseguenti alla commissione di nuovi reati

siano da sempre, prima e dopo la novella del 2006, di modestissima entità.

Con le modifiche apportate dagli articoli 5, 6 e 7 si interviene nei confronti dei tossicodipendenti, e in particolare sembra adeguato disinnescare il ritorno alla recidiva nei termini del codice Rocco e, se si vuole, anche peggiori di quelli introdotti

dal citato decreto-legge n. 272 del 2005. Questo perché i tossicodipendenti hanno una storia giudiziaria caratterizzata proprio da ripetute ricadute in reati, generalmente modesti, ma non modestamente sanzionati, per i quali il nuovo regime della recidiva rende molto difficile il percorso di riabilitazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

*(Modifiche all'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309).*

1. All'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, di seguito denominato « testo unico », e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1-*bis*, lettera a), le parole: « , in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute emanato di concerto con il Ministro della giustizia sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento nazionale per le politiche antidroga, » sono soppresse;

b) i commi 5 e 5-*bis* sono abrogati.

## ART. 2.

*(Introduzione dell'articolo 73-bis del testo unico).*

1. Dopo l'articolo 73 del testo unico, come da ultimo modificato dall'articolo 1 della presente legge, è inserito il seguente:

« ART. 73-*bis*. — *(Riduzione delle sanzioni e non applicabilità delle circostanze attenuanti e aggravanti in relazione a produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope).* — 1. Quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dall'articolo 73 sono di lieve entità, si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

2. Nell'ipotesi di reato di cui al comma 1 non sono applicabili ulteriori circostanze attenuanti o aggravanti. La recidiva di cui all'articolo 99, quarto comma, del codice penale non opera come circostanza aggravante e non è comunque ostativa al riconoscimento dell'ipotesi di reato di cui al comma 1.

3. Nell'ipotesi di reato di cui al comma 1, quando gli autori di reato sono persone tossicodipendenti o assuntori di sostanze stupefacenti o psicotrope, il giudice, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, qualora non ritenga di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena, può sostituire alla pena detentiva, quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del citato decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. Tale misura può essere disposta anche presso gli enti ausiliari di cui all'articolo 115 del presente testo unico, previo consenso degli stessi. In deroga a quanto previsto dall'articolo 54 del citato decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Tale misura è eseguita con prestazione di lavoro di almeno un'ora in tutti i giorni lavorativi.

4. L'organo competente all'esecuzione della pena di cui al comma 3 trasmette l'estratto della sentenza al magistrato di sorveglianza competente nel domicilio del condannato, che determina le modalità di esecuzione, individuando il lavoro di pubblica utilità da svolgere. Lo stesso incarica l'ufficio di esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro. In merito a questo, l'ufficio riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza competente anche per la modifica delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dall'articolo 56 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il ma-

gistrato di sorveglianza procede, tenuto conto della gravità dei motivi e delle circostanze delle violazioni, ai sensi degli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale, per l'eventuale revoca del lavoro di pubblica utilità e per la ridefinizione della parte di pena ancora da eseguire, tenuto conto, da un lato, dell'impegno manifestato nel periodo di esecuzione del lavoro di pubblica utilità e, dall'altro lato, della gravità delle inadempienze agli obblighi connessi alla stessa misura ».

### ART. 3.

*(Modifiche all'articolo 89 del testo unico).*

1. All'articolo 89 del testo unico, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, il primo periodo è sostituito dal seguente: « Quando è imputata una persona tossicodipendente o alcooldipendente che ha in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per le tossicodipendenze, ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, il giudice, ove non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, non può disporre la custodia cautelare in carcere, ma può, ove lo ritenga necessario, applicare gli arresti domiciliari o un'altra misura cautelare »;

b) al comma 2, il primo periodo è sostituito dal seguente: « Se una persona tossicodipendente o alcooldipendente, in custodia cautelare in carcere, intende sottoporsi a un programma di recupero presso i servizi pubblici per le tossicodipendenze, ovvero in una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, il giudice, se non ricorrono esigenze cautelari di particolare rilevanza, può revocare la misura della custodia cautelare in carcere o, ove lo ritenga necessario, sostituirla con quella degli arresti domiciliari o con altra misura cautelare » e le parole: « La sostituzione è concessa » sono sostituite

dalle seguenti: « La revoca o la sostituzione sono concesse »;

c) dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:

« 2-*bis*. Presso ogni tribunale, i servizi pubblici per le tossicodipendenze, attraverso un nucleo di operatori distaccati presso lo stesso tribunale, segnalano, su richiesta degli interessati o di ufficio, nei casi di cui al comma 1, al giudice precedente lo svolgimento del programma terapeutico in corso o, nei casi di cui al comma 2, si rendono disponibili con urgenza, su richiesta degli interessati o di ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario precedente per l'udienza stabilita o per un'altra a tal fine fissata. Nei casi di cui al comma 2, i servizi pubblici per le tossicodipendenze operanti in carcere, effettuano, all'inizio della custodia cautelare, la presa in carico delle persone tossicodipendenti o alcooldipendenti e segnalano immediatamente i singoli casi al nucleo operativo presso i tribunali. Nei casi di cui al comma 2, la custodia cautelare in carcere prosegue fino all'adozione dei provvedimenti del giudice previsti dallo stesso comma. Nei casi di cui al presente articolo in cui è richiesto l'inserimento in una struttura residenziale, i servizi pubblici per le tossicodipendenze l'individuano, esprimendo anche il loro parere sull'opportunità e sull'idoneità di tale inserimento.

2-*ter*. I tribunali mettono a disposizione dei servizi pubblici per le tossicodipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nuclei operativi. Il giudice precedente è impegnato a ricorrere all'utilizzazione degli interventi di tali servizi »;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo non si applicano quando si procede per uno dei delitti previsti dall'articolo 4-*bis*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni »;

e) i commi 5 e 5-*bis* sono abrogati.

## ART. 4.

*(Modifiche all'articolo 94 del testo unico).*

1. All'articolo 94 del testo unico, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 4, le parole: « Il tribunale accoglie l'istanza se ritiene che il programma di recupero, anche attraverso le altre prescrizioni di cui all'articolo 47, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354, contribuisce al recupero del condannato ed assicura la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati » sono soppresse;

b) i commi 5 e 6-ter sono abrogati.

## ART. 5.

*(Modifica all'articolo 69 del codice penale).*

1. All'articolo 69, quarto comma, del codice penale, dopo le parole: « esclusi i casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, » sono inserite le seguenti: « a meno che il nuovo delitto sia commesso in relazione al proprio stato di tossicodipendente, ».

## ART. 6.

*(Modifica all'articolo 99 del codice penale).*

1. All'articolo 99, quarto comma, del codice penale, dopo le parole: « Se il recidivo commette un altro delitto non colposo, » sono inserite le seguenti: « a meno che questo sia commesso in relazione al proprio stato di tossicodipendente, ».

## ART. 7.

*(Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale).*

1. All'articolo 656 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 6, secondo periodo, le parole: « , salvi i casi di inammissibilità, » sono soppresse;

b) al comma 9, lettera c), è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « La disposizione di cui alla presente lettera non è efficace qualora sia applicata la misura alternativa alla detenzione prevista dall'articolo 94 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni; in tal caso si applica la sospensione dell'esecuzione di cui al comma 5 ».

ART. 8.

*(Entrata in vigore).*

1. Le disposizioni di cui alla presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione della medesima legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*16PDL0056410\*