

## CAMERA DEI DEPUTATI

---

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena (*Approvato dal Senato*).

N. 1.

### QUESTIONI PREGIUDIZIALI

---

*Seduta del 31 luglio 2013*

---

La Camera,

premessò che:

il Governo interviene con il presente decreto-legge ad adottare modifiche all'ordinamento penitenziario e processuale volte a limitare l'esecuzione della pena nelle strutture penitenziarie affinché venga meno la condizione di sovraffollamento delle carceri;

il decreto-legge in esame ha come finalità dichiarata quella di porre rimedio al sovraffollamento delle carceri, tenuto conto che la disciplina delle legge n. 199 del 2010, come modificata dall'articolo 3, del decreto-legge n. 211 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2012, ha ampliato il termine di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive da dodici a diciotto mesi in materia di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive, senza apportare sufficienti benefici. Appare di tutta evidenza che la finalità del decreto-legge, e quindi la questione relativa al sovraffollamento carcerario, non può essere inquadrata come emergenza straordinaria in quanto tale problematica strutturale investe il nostro Paese ormai da più di quarant'anni, e la scelta dello strumento del decreto-legge

risulta inidonea, poiché non consente di realizzare delle riforme di sistema, per la sua intrinseca natura di atto diretto a provvedere a situazioni di straordinaria urgenza e necessità;

nell'arco del periodo costituzionale dal 1948 ad oggi, sono stati emanati ben trenta provvedimenti, alcuni di d'indulto o amnistia ai sensi della norma costituzionale di cui all'articolo 79, ed altri seppur « mascherati », ma nella sostanza con effetti simili, senza mai addivenire ad una riforma strutturale capace di risolvere il problema;

le disposizioni del decreto-legge in esame violano il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto l'applicazione di tali norme, pur se giustificata da motivazioni pratiche finalizzate al superamento della problematica del sovraffollamento carcerario, crea, nei fatti, una palese disuguaglianza fra i cittadini che sono stati soggetti a misure personali restrittive rispetto a cittadini che beneficiano di un trattamento agevolato;

il Presidente della Repubblica, con lettera del 23 febbraio 2012, sottolineava ai Presidenti della Camera e del Senato e al Presidente del Consiglio dei ministri, la necessità di limitare gli emendamenti ammissibili, in sede di conversione dei decreti-legge, a quelli sostanzialmente omogenei rispetto al testo originario del decreto, in considerazione della sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, che ha, per la prima volta, annullato disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso dell'esame del relativo disegno di legge di conversione. Inoltre, la particolare disciplina costituzionale e regolamentare del procedimento di conversione stabilisce il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e di quello successivo sulla legge di conversione, che risente, molto spesso, della difficoltà di esercitare la facoltà di rinvio prevista dall'articolo 74 della Costituzione a causa della prossimità della scadenza del

termine tassativo di 60 giorni fissato per la conversione in legge. Nella lettera in parola sono state del resto riprese considerazioni già svolte a suo tempo dal Presidente Ciampi nel messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002, con il quale venne richiesta una nuova deliberazione sulla legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002 e in varie occasioni anticipate fin dall'inizio del settennato ai Presidenti delle Camere e ai Governi che si sono succeduti, anche in relazione alle specifiche disposizioni legislative e dei regolamenti parlamentari relative alla decretazione d'urgenza;

con un emendamento approvato dall'altro ramo del Parlamento, è stata inserita una modificazione all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge che, per la precisione, ha premesso alla lettera *a*) la lettera « 0a) », introducendo la seguente novella al codice di procedura penale in tema di condizioni di applicabilità delle misure coercitive: « all'articolo 280, comma 2, la parola: “quattro” è sostituita dalla seguente: “cinque” », così da portare, per i delitti, il limite minimo necessario per poter applicare la custodia cautelare in carcere, da quattro anni a cinque anni;

si tratta di una disposizione che non appare riconducibile all'ambito materiale oggetto del provvedimento, alle sue finalità ovvero alla partizione del testo nella quale è inserita, basti ricordare la già richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012 che, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, « tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita »;

quanto al merito della citata modificazione al codice di procedura penale, la stessa esclude dall'applicazione della

custodia cautelare in carcere anche gravi reati di forte allarme sociale, tra i quali la truffa, nell'ipotesi aggravata di cui all'articolo 640, comma 2, del codice penale, e tra i reati contro la pubblica amministrazione, il millantato credito di cui all'articolo 346, comma 1, del codice penale, nonché la frode nelle pubbliche forniture, di cui all'articolo 356, del codice penale;

va rilevato che la proroga delle funzioni del Commissario straordinario per le infrastrutture carcerarie e l'integrazione delle sue funzioni ed i compiti rispetto a quanto già previsto dalla legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 4 del presente decreto-legge, da un lato, per i motivi sopra esposti è priva dei necessari presupposti di necessità ed urgenza di cui all'articolo 77 della Costituzione, e quindi la previsione normativa appare incostituzionale, mentre per altro verso, sul piano dei rapporti con le fonti subordinate, il provvedimento incide mediante novelle ovvero modifiche non testuali su discipline oggetto di fonte normativa di rango subordinato (e in tal senso si veda l'articolo 4, comma 1, che, in materia di funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie ne proroga l'attività fino al 31 dicembre 2014), intervenendo in un ambito già disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 2012 (emesso, a sua volta ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 – Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri –); tale circostanza non appare coerente con le esigenze di semplificazione dell'ordinamento vigente: si integra, infatti, una modalità di produzione legislativa che, sia secondo i costanti e omogenei indirizzi del Comitato per la legislazione, e sia in riferimento alla circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, non appare funzionale alle esigenze di coerente utilizzo delle fonti, in quanto può derivarne l'effetto secondo cui atti non aventi forza di legge presentano un diverso grado di resistenza ad interventi modificativi successivi (si veda il punto 3, lettera e), della circolare richiamata);

la relazione tecnica che accompagna il testo del decreto-legge in esame afferma che in esito all'analisi delle norme del provvedimento non sono emersi nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato, riferisce che sono anzi ipotizzabili, in prospettiva, risparmi di spesa per l'amministrazione penitenziaria, peraltro allo stato non quantificabili, visto l'ampliamento della platea di detenuti che usufruiranno dei benefici introdotti dall'applicazione del presente decreto-legge. Inoltre, nello specifico di cui all'articolo 5, è introdotta la clausola di invarianza finanziaria dello schema di decreto legge, ovvero che all'attuazione delle disposizioni ivi contenute si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, precludendo ogni ipotesi di nuove spese anche indirette; rammentando che l'articolo 17, comma 7, quarto periodo della legge di contabilità prescrive che ogni qual volta nuove norme si accompagnano a clausole di neutralità queste dovrebbero essere confermate alla luce della relazione tecnica che deve illustrare tutti i dati ed elementi che siano idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità;

sebbene la relazione tecnica in merito al disposto di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), riconosca che gli oneri conseguenti a tale ampliamento possano essere adeguatamente fronteggiati a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, andrebbe meglio chiarita la portata e l'effetto degli oneri che sarebbero riflessi in tale specifica modalità di esecuzione alternativa della pena, fornendo elementi in merito ai costi che conseguono per l'amministrazione penitenziaria per effetto della destinazione del detenuto posto ai domiciliari in luoghi altri rispetto alla sua abitazione e alle risorse già previste a legislazione vigente attraverso cui la stessa amministrazione potrà far fronte ai maggiori oneri conseguenti all'ampliamento della citata casistica;

è palesemente indubbio come non sussista effettivamente la neutralità finanziaria in merito al disposto di cui al comma 1, dell'articolo 2 del presente decreto-legge, relativamente alla copertura dei costi per gli oneri assicurativi del condannato contro gli infortuni e le malattie professionali, nonché riguardo alla responsabilità civile verso i terzi, laddove è aggiunto il comma 4-ter all'articolo 21, della legge n. 354 del 1975 (c.d. Ordinato Penitenziario), dal momento che la novella legislativa riconosce la possibilità che i detenuti siano assegnati a prestare la propria attività, a titolo volontario e gratuito, nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgersi presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. In tal senso, andrebbe quantomeno confermato che le amministrazioni succitate potranno comunque essere chiamate all'occorrenza a predisporre i piani e progetti di eventuale impiego dei detenuti, nei soli limiti delle sole risorse umane e strumentali che sono per loro già previste dalla legislazione vigente;

per i profili di copertura, in fine, occorre formulare alcune osservazioni in merito al disposto di cui all'articolo 4 del presente decreto legge. Sul punto, pur considerando che le risorse affluite alla gestione commissariale risultano gestite a valere di una contabilità speciale di tesoreria, perciò « fuori » bilancio, e pur considerando che il comma 9 esclude espressamente che al Commissario straordinario spetti alcun compenso, andrebbe verificato con immediatezza l'ammontare delle risorse che risultano ad oggi giacenti a valere della contabilità speciale richiamata dalla norma, al fine stesso di comprovare l'effettiva sostenibilità, a valere delle medesime risorse, anche della proroga della gestione commissariale in rassegna. In tal senso, rammentando che le contabilità speciale di tesoreria costituiscono gestioni tecniche assoggettate ad una disciplina a sé stante – e perciò contraddistinte dal fatto che le risorse ivi affluite possono essere gestite in deroga alle norme di contabilità

generale dello Stato che regolano, invece, tassativamente il principio di annualità, per l'iscrizione e il mantenimento di fondi in bilancio – appare evidente che lo stanziamento di fondi affluiti in contabilità speciale sia stato fatto, a suo tempo, stimando un dato fabbisogno di risorse da predisporre a copertura dei compiti dell'organismo, secondo una certa configurazione e in connessione ad una data durata. Non si vede, pertanto, come le medesime risorse possano fronteggiare non solo i fabbisogni che derivano di per sé dalla proroga del funzionamento del medesimo organismo, rispetto a quella originariamente prevista (sino a tutto il 2013), ma anche rispetto alla nuova configurazione dell'ufficio del Commissario (fino al 31 dicembre 2014);

alla luce di quanto esposto è evidente come il presente decreto-legge sia privo del necessario presupposto della copertura finanziaria *ex* articolo 81 della Costituzione;

il presente decreto-legge è manifestamente incostituzionale in quanto viola il principio esiziale di cui all'articolo 101, primo periodo, della Costituzione, su cui si fonda la giurisdizione, che è « ... *omissis* amministrata in nome del popolo ». Infatti, l'utilizzo della normativa d'urgenza da parte dell'esecutivo esautora, in sostanza, la funzione legislativa del Parlamento e quindi dell'organo che per Costituzione è chiamato ad esercitare la rappresentanza e il volere popolare,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge n. 1417 di conversione del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78.

**n. 1.** Giancarlo Giorgetti, Molteni, Allasia, Attaguile, Borghesi, Bossi, Matteo Bragantini, Buonanno, Busin, Caon, Caparini, Fedriga, Grimoldi, Guidesi, Invernizzi, Marcolin, Gianluca Pini, Prativaiera, Rondini.

€ 1,00



\*17QPR000030\*