

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1-BIS, DEL REGOLAMENTO:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena. C. 1417 – Governo, modificato dal Senato (Parere alla II Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni*) 3

ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1-BIS, DEL REGOLAMENTO

Mercoledì 31 luglio 2013. – Presidenza del vicepresidente Marcello TAGLIALATELA.

La seduta comincia alle 9.30.

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

C. 1417 – Governo, modificato dal Senato.

(Parere alla II Commissione).

(*Esame e conclusione – Parere con condizioni*).

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Marilena FABBRI, *relatore*, richiamati sinteticamente i contenuti del decreto-legge all'esame del Comitato – che, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato, consta di 7 articoli recanti disposizioni omogenee volte a fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento carcerario e l'inadeguatezza delle strutture penitenziarie e del regime di esecuzione delle pene detentive – si sofferma sulle criticità che il provvedimento presenta con riferi-

mento ai parametri di valutazione del Comitato.

La prima, e più rilevante di tali criticità, riguarda l'articolo 4 del provvedimento che ha ad oggetto i compiti attribuiti al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie; nel prorogare la durata della gestione commissariale e nel conferire alla stessa nuove funzioni, la disposizione in questione incide sul decreto del Presidente della Repubblica del 3 dicembre 2012, con il quale è stato nominato il Commissario straordinario del Governo; il contenuto del suddetto decreto viene infatti dapprima integralmente richiamato con formula di incerto significato (articolo 4, comma 1 alinea) e successivamente in parte riprodotto (ai commi 3 e 4 dell'articolo 4). Il richiamo integrale al citato decreto suscita forti perplessità sotto il profilo della tecnica normativa poiché sembrerebbe comportare una sorta di legificazione del contenuto di un atto amministrativo; ritiene, pertanto, che tale rilievo debba formare oggetto di una condizione con la quale chiedere alla Commissione di merito di chiarire la portata normativa dell'articolo 4 in ordine a questa previsione.

In secondo luogo, sotto il profilo della chiarezza della formulazione, osserva che l'articolo 4, comma 1, alla lettera *b-bis*), introdotta dal Senato, nell'assegnare al

Commissario straordinario anche il compito di provvedere al mantenimento e alla promozione delle piccole strutture carcerarie idonee all'istituzione di « percorsi di esecuzione della pena differenziati su base regionale » utilizza una locuzione il cui significato, con riferimento soprattutto alla dimensione regionale, non appare di immediata comprensione: reputa che questo secondo rilievo, a suo avviso meno grave rispetto al primo, possa formare oggetto di un'osservazione.

Francesca BUSINAROLO rileva preliminarmente che il Comitato esamina il provvedimento nel testo trasmesso dal Senato, che tuttavia appare in parte superato in quanto probabilmente sarà oggetto di modifiche da parte della Commissione giustizia. Con riferimento al primo aspetto di criticità del provvedimento evidenziato dalla relatrice, esprime forte preoccupazione per quello che a suo giudizio appare come un tentativo di trasporre sul piano legislativo un atto amministrativo, in violazione delle regole che presiedono al corretto rapporto tra atti di diversa natura. Ritiene senza dubbio che la disposizione in questione debba essere opportunamente stigmatizzata nel parere del Comitato per la legislazione attraverso la formulazione di una condizione che la censuri con adeguata incisività.

Gianluca PINI, nel concordare con la collega Businarolo in ordine alla gravità del rilievo in questione, considererebbe non risolutiva del problema segnalato una condizione che si limitasse a segnalare alla Commissione di merito l'esigenza di chiarire la portata normativa del richiamo al decreto del Presidente della Repubblica contenuto all'articolo 4. Il Comitato dovrebbe a suo avviso spingersi in questo caso a fornire una precisa indicazione operativa nel senso di espungere il richiamo al citato decreto del Presidente della Repubblica. Quanto al secondo rilievo, oltre al problema della competenza regionale sulla materia in questione, la locuzione criticata susciterebbe, a suo av-

viso, comunque dubbi interpretativi in sede applicativa.

Renato BALDUZZI, in primo luogo, considera di particolare delicatezza la questione posta con riferimento alla lettera *b-bis*) del comma 1 dell'articolo 4, in quanto la formulazione ivi utilizzata sembra alludere ad una competenza regionale che nel caso di specie non trova alcun fondamento nell'ordinamento e da ciò discende, a suo avviso, l'assoluta necessità di riformulare la locuzione in termini più chiari.

Quanto poi alla rilevata problematica concernente il richiamo al decreto del Presidente della Repubblica, ritiene che ci si potrebbe limitare ad etichettarla come una sorta di disavventura del *drafting* se solo non si tenessero in considerazione le gravi implicazioni che tale richiamo è suscettibile di produrre sul piano applicativo, dando luogo ad un concorso, non del tutto chiaro, tra due diverse tipologie di atti nell'assegnazione e nella disciplina di rilevanti compiti al Commissario straordinario del Governo. D'altronde, sono proprio elementi di incertezza di questo tipo che evidenziano l'utilità dell'analisi tecnico-normativa – purtroppo assente in questo come in altri casi – da intendere appunto non come mero adempimento procedurale, ma come effettivo strumento di miglioramento della qualità dei testi normativi. Per tali ragioni ritiene necessario formulare la condizione in termini stringenti, evidenziando al contempo la necessità che la stessa condizione dia conto della mancata allegazione della suddetta relazione istruttoria.

Marcello TAGLIALATELA, *presidente*, ritiene che, ove il relatore concordi, la condizione relativa all'integrale richiamo del Decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012 possa essere formulata nei termini prospettati dai colleghi; quanto all'espressione oggetto di rilievi critici di cui all'articolo 4, comma 1, alla lettera *b-bis*), considera che l'ambiguità della formulazione sia tale da giustificare l'apposizione nel parere di una

seconda condizione avente ad oggetto tale aspetto.

Marilena FABBRI, *relatore*, alla luce del dibattito svolto, e accogliendo in particolare il suggerimento di formulare quale condizione il rilievo relativo all'articolo 4, comma 1, alla lettera *b-bis*), riguardante i percorsi di esecuzione della pena differenziati su base regionale, formula la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1417 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

il decreto-legge reca misure omogenee, volte a fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento carcerario e l'inadeguatezza delle strutture penitenziarie e del regime di esecuzione delle pene detentive; a tal fine: l'articolo 1 modifica gli articoli 280, 284, 386 e 656 del codice di procedura penale, in materia di custodia cautelare in carcere, arresti domiciliari e sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive, con lo scopo di ridurre gli ingressi in carcere; l'articolo 2 interviene sulla legge n. 354 del 1975, prevedendo che i detenuti e gli internati possano prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità o a sostegno delle vittime dei reati da loro commessi; l'articolo 3 modifica il testo unico sulle sostanze stupefacenti, nel senso di estendere l'applicazione del beneficio dell'ammissione al lavoro di pubblica utilità, attualmente limitato ai soggetti che abbiano violato in maniera non grave le disposizioni in materia di stupefacenti, anche ad altri reati; l'articolo 3-*bis* interviene in materia di sgravi contributivi e fiscali, per favorire l'attività lavorativa dei detenuti e internati; l'articolo 4 integra le competenze attribuite al commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, conferendogli il compito di intervenire sulla destinazione e valorizzazione di beni immobili penitenziari;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge, all'articolo 4, comma 1, nel prorogare dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2014 le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, deroga implicitamente al divieto di proroga delle gestioni commissariali, disposto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59; al contempo, essendo gli effetti finali del medesimo articolo 4, comma 1, destinati a prodursi in un momento distanziato rispetto alla loro entrata in vigore, esso suscita dubbi quanto alla rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della "immediata applicabilità" delle misure disposte dal decreto;

il provvedimento in alcune sue disposizioni rinvia all'ordinamento vigente richiamando l'applicazione di talune norme "in quanto compatibili" o "ove necessario", (nell'articolo 2, comma 1, lettera *a*), capoverso 4-*ter*, e lettera *b*), n. 3), capoverso 1-*quater*, nonché nell'articolo 4, comma 6);

il decreto-legge in alcuni casi reca disposizioni che appaiono meramente descrittive, in quanto prive di portata innovativa dell'ordinamento, poiché confermano l'applicazione della normativa vigente, richiamandola talora con formulazioni di carattere generale, talaltra riproducendo il contenuto di disposizioni già vigenti (si veda, a titolo esemplificativo: l'articolo 4, che al comma 4, primo periodo, assoggetta gli atti del Commissario straordinario al controllo di regolarità amministrativa e contabile nei termini e con le modalità previsti dalla legislazione vigente; nonché l'articolo 4, comma 9, che, ripetendo quanto già stabilito dall'articolo 17, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011, conferma che "Al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie non spetta alcun tipo di compenso");

sul piano dei rapporti con le fonti subordinate:

il provvedimento, nell'intervenire nella materia della gestione commissariale per le infrastrutture carcerarie, cui vengono conferiti nuovi compiti e poteri, anche derogatori, incide sul decreto del Presidente della Repubblica in data 3 dicembre 2012, con il quale è stato nominato il Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, laddove, in particolare, all'alinea dell'articolo 4, comma 1, si dispone che "Nei limiti di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012, registrato alla Corte dei conti il 21 dicembre 2012, registro n. 10, foglio n. 144, che viene integralmente richiamato, le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie sono prorogate fino al 31 dicembre 2014"; non appare chiaro, infatti, il significato del richiamo integrale del suddetto decreto del Presidente della Repubblica, tenuto conto che parte dei contenuti del medesimo decreto del Presidente della Repubblica sono riprodotti ai successivi commi 3 e 4 dello stesso articolo 4; allo stesso tempo, il suddetto richiamo suscita perplessità sotto il profilo della tecnica normativa, in quanto parrebbe implicare una sorta di legificazione del contenuto di un atto amministrativo, peraltro mai pubblicato con le forme previste per gli atti normativi (pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*), ai sensi dell'articolo 10 delle Disposizioni sulla legge in generale, premesse al codice civile, nonché dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092 (testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana);

sul piano della corretta formulazione e del coordinamento interno del testo:

il provvedimento all'articolo 4, comma 1, lettera *b-bis*), nell'integrare le

funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, assegna allo stesso anche il compito di provvedere al mantenimento e alla promozione delle piccole strutture carcerarie idonee all'istituzione di "percorsi di esecuzione della pena differenziati su base regionale", utilizzando in tal modo una locuzione il cui significato non appare di immediata comprensione;

infine, il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), senza che nella relazione di accompagnamento si riferisca in merito all'eventuale esenzione dall'obbligo di redigerla, in difformità dunque da quanto statuito dall'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008; il preambolo del decreto fornisce comunque alcuni elementi utili ai fini dell'analisi tecnico-normativa e di impatto sulla regolazione, laddove giustifica l'intervento legislativo urgente con l'insufficienza della disciplina vigente, la mancata adozione della riforma delle misure alternative, il mancato completamento del piano straordinario penitenziario e la contestazione mossa allo Stato italiano dalla Corte europea dei diritti dell'uomo;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dagli articoli 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente:

per le ragioni indicate in premessa, la Commissione chiarisca la portata normativa dell'articolo 4, incerta anche in ragione della mancanza della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) che sul punto avrebbe potuto fornire utili indicazioni, laddove richiama integralmente il decreto del Presidente della Repubblica in data 3 dicembre 2012, – le cui disposizioni sono peraltro in parte riprodotte nel me-

desimo articolo 4 – procedendo eventualmente alla soppressione delle parole “che viene integralmente richiamato”;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

si riformuli in termini più chiari l'espressione “percorsi di esecuzione della

pena differenziati su base regionale” contenuta all'articolo 4, comma 1, lettera b-bis) ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 10.05.