

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

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

Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria C. 1921 Governo. (Parere alla II Commissione) (*Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni*) 3

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

Giovedì 9 gennaio 2014. — Presidenza del presidente Salvatore CICU.

La seduta comincia alle 9.20.

Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria. C. 1921 Governo.

(Parere alla II Commissione).

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

Il Comitato inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Francesca BUSINAROLO, *relatrice*, nel riferire sui contenuti del decreto, con il quale per la seconda volta nel corso della corrente legislatura s'interviene in via d'urgenza sulla questione del sovraffollamento carcerario, evidenzia come esso, pur non avendo dimensioni particolarmente estese, non sia immune da talune criticità, essenzialmente derivanti da un

insufficiente coordinamento con la normativa vigente.

Passa quindi ad illustrare la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1921 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo, in quanto introduce un complesso di misure finalizzate a ridurre le presenze nelle carceri, incidendo sia sui flussi di ingresso che su quelli in uscita dal circuito penitenziario, e a rafforzare gli strumenti di tutela dei diritti delle persone detenute o sottoposte a restrizione della libertà personale;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge innova in più punti l'ordinamento vigente non sempre effettuando gli opportuni coordinamenti con il precedente tessuto normativo; in particolare:

l'articolo 2, comma 1, lettera a) – che modifica l'articolo 73, comma 5, del

testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), sostituendo la circostanza ivi prevista con un'autonoma fattispecie di reato – non coordina con la nuova disposizione il contenuto dell'articolo 380, comma 2, lettera *h*), del codice di procedura penale, il quale prevede l'arresto obbligatorio in flagranza per i delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope puniti a norma dell'articolo 73, salvo che ricorra la circostanza prevista dal comma 5 del medesimo articolo;

l'articolo 6, comma 1, lettera *c*), introduce, nell'ambito dell'articolo 16 del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), un nuovo comma 5-*bis*, il quale prevede la diretta espulsione del cittadino straniero da parte del questore, ancorché il comma 6 del medesimo articolo, anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge, continui a mantenere la competenza ad adottare il provvedimento di espulsione in capo al magistrato di sorveglianza;

l'articolo 7, comma 2, secondo periodo, dispone che i componenti del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private dalla libertà personale “(...) sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentite le competenti commissioni parlamentari”, ancorché la legge 12 gennaio 1991, n. 13, all'articolo 1, comma 1, lettera *ii*), disponga in via generale che “tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri” debbano essere adottati nella forma di decreto del Presidente della Repubblica;

il decreto-legge, all'articolo 6, comma 1, lettera *a*), laddove modifica l'articolo 16, comma 5, secondo periodo, del testo unico sull'immigrazione allo scopo di ampliare le ipotesi di espulsione come misura alternativa alla detenzione,

reca una previsione di cui dovrebbe essere chiarita la portata applicativa nella parte in cui dispone che l'espulsione è consentita per i delitti previsti dal testo unico per i quali sia stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a 2 anni. Ciò in quanto, da un lato, non sembrerebbero esservi nel testo unico delitti per i quali la pena edittale sia quella della reclusione inferiore o pari nel massimo a 2 anni e, dall'altro, in quanto il primo periodo del comma 5 dell'articolo 16 – presumibilmente solo con riferimento ai reati non contemplati dal testo unico – prevede in via generale che l'espulsione possa essere disposta anche nel caso di delitti puniti con pena superiore a due anni (la disposizione succitata fa infatti riferimento anche a delitti per i quali la pena ancora da scontare sia pari o inferiore a due anni);

sul piano della corretta formulazione del testo:

il decreto-legge, all'articolo 7, comma 3, primo periodo, laddove dispone che “*I componenti del Garante nazionale [dei diritti delle persone detenute o private dalla libertà personale] non possono assumere cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi di responsabilità in partiti politici*”, reca una disposizione che dovrebbe essere maggiormente circostanziata ed in relazione alla quale dovrebbe nel contempo essere valutata la sostituzione del divieto di assumere cariche o incarichi con quello di ricoprire cariche o incarichi, uniformando così la terminologia utilizzata a quella di altre analoghe normative vigenti (si veda, a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 2, comma 3, della legge 12 luglio 2011, n. 112, relativa all'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, che dispone che “*Per tutta la durata dell'incarico il titolare dell'Autorità garante non può rivestire cariche elettive né “ricoprire cariche o essere titolare di incarichi all'interno di partiti politici o di movimenti di ispirazione politica*”);

il decreto-legge, all'articolo 3, comma 1, lettera *h*), che introduce nell'ordinamento penitenziario il nuovo articolo 58-*quinquies*, laddove richiama, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale, reca un rinvio normativo generico che dovrebbe essere circostanziato, individuando le disposizioni concretamente applicabili;

infine, il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) ed è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); alla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione è allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla;

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 quanto detto in premessa, all'articolo 6, comma 1, lettera *a*) – che modifica il secondo periodo del comma 5 dell'articolo 16 del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) – si chiarisca la portata applicativa della previsione in base alla quale l'espulsione è consentita per i delitti previsti dal testo unico per i quali sia stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a 2 anni; si provveda altresì a chiarire il rapporto tra la succitata disposizione e quella contenuta al primo periodo del comma 5 dell'articolo 16, che prevede che l'espulsione possa essere disposta anche nel caso di delitti puniti con pena superiore a due anni;

per quanto detto in premessa, all'articolo 7, comma 3, primo periodo, si valuti la sostituzione del termine “assumere” con il termine “ricoprire”, più appropriato e utilizzato in altre analoghe normative vigenti.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 2, comma 1, lettera *a*) si dovrebbero coordinare le nuove previsioni inserite all'articolo 73, comma 5, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), con quelle di cui all'articolo 380, comma 2, lettera *h*), del codice di procedura penale, il quale continua a richiamare la disciplina previgente;

per quanto detto in premessa, all'articolo 6, comma 1, lettera *c*), si dovrebbero coordinare le previsioni inserite nel nuovo comma 5-*bis* dell'articolo 16 del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) con quelle contenute al comma 6 del medesimo articolo, in quanto le due norme affidano la competenza ad adottare il provvedimento di espulsione del cittadino straniero a due soggetti diversi;

all'articolo 7, comma 2, laddove dispone che i componenti del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale siano nominate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa delibera del Consiglio dei ministri – alla luce del quadro normativo vigente richiamato in premessa – si valuti se non sia opportuno modificare la disposizione in oggetto nel senso di prevedere che la suddetta nomina avvenga mediante decreto del Presidente della Repubblica;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 3, comma 1, lettera *h*), si dovrebbe specificare il richiamo generico ivi contenuto. ».

Renato BALDUZZI intende svolgere un'osservazione che trae spunto dalla proposta di parere formulata dalla relatrice, in cui per l'ennesima volta viene evidenziata la mancata allegazione a un disegno di legge di conversione delle relazioni ATN e AIR. A tal proposito, sottolinea come, se appare comprensibile che le ragioni di urgenza che motivano l'adozione di un decreto-legge possano anche giustificare la mancata predisposizione di tali importanti relazioni istruttorie all'atto dell'emanazione del provvedimento, non sussiste al contempo alcuna adeguata giustificazione che possa esimare il Governo dal produrle nel corso dell'esame parlamentare. Pertanto, al fine di porre fine a quello che è diventato un vero e proprio ritornello sempre ricorrente nei pareri del Comitato, propone di interessare la Presidenza della Camera affinché provveda a sensibilizzare il Governo riguardo alla necessità di assumere iniziative volte all'effettuazione in via sistematica delle relazioni in questione, provvedendo, in particolare, in caso di disposta esenzione, alla loro successiva, tempestiva elaborazione e produzione ai fini dell'esame parlamentare.

Tancredi TURCO propone di elevare il rilievo relativo all'articolo 2, comma 1, lettera a), che individua l'esigenza che una specifica disposizione del codice di procedura penale sia coordinata con la nuova disciplina introdotta dal decreto-legge, al rango di una condizione. Propone altresì di presentare emendamenti a firma dei deputati del Comitato allo scopo di recepire i rilievi espressi.

Salvatore CICU, *presidente*, rileva l'assenso del Comitato in merito alla proposta formulata dal collega Balduzzi ed ai suggerimenti provenienti dal collega Turco. Evidenzia altresì come le vicende, a tutti note, che hanno portato il Capo dello Stato a richiamare le istituzioni parlamentari riguardo alla necessità che i disegni di legge di conversione siano esaminati secondo criteri rigorosi volti a preservarne l'omogeneità, rafforzi l'esigenza che il Comitato fornisca su tali aspetti un adeguato

contributo da iscrivere nel contesto della proposta di riforma del Regolamento che nelle sede competenti si sta disegnando. Si riserva, a tal fine, nel solco della discussione già svolta negli incontri tenutisi nell'ottobre e a novembre dello scorso anno, di convocare un'ulteriore riunione con i colleghi.

Francesca BUSINAROLO, *relatrice*, alla luce del dibattito in seno al Comitato, presenta la seguente nuova proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 1921 e rilevato che:

sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:

esso reca un contenuto omogeneo, in quanto introduce un complesso di misure finalizzate a ridurre le presenze nelle carceri, incidendo sia sui flussi di ingresso che su quelli in uscita dal circuito penitenziario, e a rafforzare gli strumenti di tutela dei diritti delle persone detenute o sottoposte a restrizione della libertà personale;

sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:

il decreto-legge innova in più punti l'ordinamento vigente non sempre effettuando gli opportuni coordinamenti con il previgente tessuto normativo; in particolare:

l'articolo 2, comma 1, lettera a) – che modifica l'articolo 73, comma 5, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), sostituendo la circostanza ivi prevista con un'autonoma fattispecie di reato – non coordina con la nuova disposizione il contenuto dell'articolo 380, comma 2, lettera h), del codice di procedura penale, il quale prevede l'arresto obbligatorio in flagranza per i delitti

concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope puniti a norma dell'articolo 73, salvo che ricorra la circostanza prevista dal comma 5 del medesimo articolo;

l'articolo 6, comma 1, lettera c), introduce, nell'ambito dell'articolo 16 del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), un nuovo comma 5-bis, il quale prevede la diretta espulsione del cittadino straniero da parte del questore, ancorché il comma 6 del medesimo articolo, anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge, continui a mantenere la competenza ad adottare il provvedimento di espulsione in capo al magistrato di sorveglianza;

l'articolo 7, comma 2, secondo periodo, dispone che i componenti del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private dalla libertà personale "(...) sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentite le competenti commissioni parlamentari", ancorché la legge 12 gennaio 1991, n. 13, all'articolo 1, comma 1, lettera ii), disponga in via generale che "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri" debbano essere adottati nella forma di decreto del Presidente della Repubblica;

il decreto-legge, all'articolo 6, comma 1, lettera a), laddove modifica l'articolo 16, comma 5, secondo periodo, del testo unico sull'immigrazione allo scopo di ampliare le ipotesi di espulsione come misura alternativa alla detenzione, reca una previsione di cui dovrebbe essere chiarita la portata applicativa nella parte in cui dispone che l'espulsione è consentita per i delitti previsti dal testo unico per i quali sia stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a 2 anni. Ciò in quanto, da un lato, non sembrerebbero esservi nel testo unico delitti per i quali la pena edittale sia quella della reclusione inferiore o pari nel massimo a 2 anni e, dall'altro, in quanto il primo periodo del comma 5 dell'articolo 16 – presumibilmente solo con riferimento ai reati non contemplati dal testo

unico – prevede in via generale che l'espulsione possa essere disposta anche nel caso di delitti puniti con pena superiore a due anni (la disposizione succitata fa infatti riferimento anche a delitti per i quali la pena ancora da scontare sia pari o inferiore a due anni);

sul piano della corretta formulazione del testo:

il decreto-legge, all'articolo 7, comma 3, primo periodo, laddove dispone che "I componenti del Garante nazionale [dei diritti delle persone detenute o private dalla libertà personale] non possono assumere cariche istituzionali, anche elettive, ovvero incarichi di responsabilità in partiti politici", reca una disposizione che dovrebbe essere maggiormente circostanziata ed in relazione alla quale dovrebbe nel contempo essere valutata la sostituzione del divieto di assumere cariche o incarichi con quello di ricoprire cariche o incarichi, uniformando così la terminologia utilizzata a quella di altre analoghe normative vigenti (si veda, a titolo meramente esemplificativo, l'articolo 2, comma 3, della legge 12 luglio 2011, n. 112, relativa all'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, che dispone che "Per tutta la durata dell'incarico il titolare dell'Autorità garante" non può rivestire cariche elettive né "ricoprire cariche o essere titolare di incarichi all'interno di partiti politici o di movimenti di ispirazione politica");

il decreto-legge, all'articolo 3, comma 1, lettera h), che introduce nell'ordinamento penitenziario il nuovo articolo 58-quinquies, laddove richiama, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale, reca un rinvio normativo generico che dovrebbe essere circostanziato, individuando le disposizioni concretamente applicabili;

infine, il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) ed è sprovvisto della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR); alla relazione di

accompagnamento al disegno di legge di conversione è allegata una tautologica dichiarazione di esenzione dall'obbligo di redigerla;

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 quanto detto in premessa, all'articolo 6, comma 1, lettera *a*) – che modifica il secondo periodo del comma 5 dell'articolo 16 del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) – si chiarisca la portata applicativa della previsione in base alla quale l'espulsione è consentita per i delitti previsti dal testo unico per i quali sia stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a 2 anni; si provveda altresì a chiarire il rapporto tra la succitata disposizione e quella contenuta al primo periodo del comma 5 dell'articolo 16, che prevede che l'espulsione possa essere disposta anche nel caso di delitti puniti con pena superiore a due anni;

per quanto detto in premessa, all'articolo 7, comma 3, primo periodo, si valuti la sostituzione del termine “assumere” con il termine “ricoprire”, più appropriato e utilizzato in altre analoghe normative vigenti;

per quanto detto in premessa, all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), si coordinino le nuove previsioni inserite all'articolo 73, comma 5, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza (decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), con

quelle di cui all'articolo 380, comma 2, lettera *h*), del codice di procedura penale, il quale continua a richiamare la disciplina previgente.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

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

per quanto detto in premessa, all'articolo 6, comma 1, lettera *c*), si dovrebbero coordinare le previsioni inserite nel nuovo comma 5-bis dell'articolo 16 del testo unico sull'immigrazione (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) con quelle contenute al comma 6 del medesimo articolo, in quanto le due norme affidano la competenza ad adottare il provvedimento di espulsione del cittadino straniero a due soggetti diversi;

all'articolo 7, comma 2, laddove dispone che i componenti del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale siano nominate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa delibera del Consiglio dei ministri – alla luce del quadro normativo vigente richiamato in premessa – si valuti se non sia opportuno modificare la disposizione in oggetto nel senso di prevedere che la suddetta nomina avvenga mediante decreto del Presidente della Repubblica;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 3, comma 1, lettera *h*), si dovrebbe specificare il richiamo generico ivi contenuto. ».

Il Comitato approva la proposta di parere come riformulata dalla relattrice.

La seduta termina alle 9.40.