

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4909-A

## DISEGNO DI LEGGE

**APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA**

*il 25 gennaio 2012 (v. stampato Senato n. 3074)*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**(MONTI)**

E DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

**(SEVERINO DI BENEDETTO)**

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'INTERNO

**(CANCELLIERI)**

E CON IL MINISTRO DELLA DIFESA

**(DI PAOLA)**

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri

---

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica  
il 26 gennaio 2012*

---

(Relatori per la maggioranza: **FERRANTI** e **VITALI**)

---

**NOTA:** Il presente stampato contiene i pareri espressi dal Comitato per la legislazione e dalle Commissioni permanenti I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni), III (Affari esteri e comunitari), VI (Finanze), XI (Lavoro pubblico e privato) e XIV (Politiche dell'Unione europea). La II Commissione permanente (Giustizia), il 7 febbraio 2012, ha deliberato di riferire favorevolmente sul testo del disegno di legge nel testo trasmesso dal Senato. In pari data la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente. Per il testo del disegno di legge si veda il relativo stampato.

## PARERE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 4909 e rilevato che:

*sotto il profilo dell'omogeneità del contenuto:*

il provvedimento ha un contenuto sostanzialmente omogeneo, in quanto reca modifiche puntuali alle disposizioni del codice di procedura penale, nonché ad alcune delle vigenti disposizioni in materia di istituti penitenziari e di camere di sicurezza al fine di limitare la condizione di sovraffollamento delle carceri; a tale ultima finalità appare riconducibile anche la disposizione recata dall'articolo 2-ter — ancorché, intervenendo sulla materia degli illeciti disciplinari dei magistrati, incida su diverso ambito materiale — mentre le disposizioni di cui agli articoli 3-bis e 3-ter, che intervengono, rispettivamente, in materia di riparazione per ingiusta detenzione e in materia di ospedali psichiatrici giudiziari, non appaiono riconducibili né all'ambito materiale né alle finalità perseguite dal provvedimento in esame;

*sotto il profilo dei rapporti con la normativa vigente:*

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento — secondo una modalità di produzione normativa che appare conforme allo scopo di semplificare e riordinare la legislazione vigente — effettua puntuali interventi sulle preesistenti fonti normative, che risultano oggetto di modifiche testuali;

il decreto-legge, all'articolo 2, comma 1-bis, laddove dispone che la persona in stato di arresto o detenzione che necessiti di assistenza medica o psichiatrica debba essere presa in carico dal Servizio sanitario nazionale, secondo quanto già stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 1° aprile 2008, reca una disposizione meramente ricognitiva della normativa vigente, in quanto, da un lato, si limita a richiamare una disciplina previgente e, dall'altro, ribadisce quanto già si evince dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 230 del 1999;

il provvedimento, all'articolo 3-ter, comma 5, laddove consente l'assunzione di personale qualificato da parte di regioni e province autonome « *in deroga alle disposizioni vigenti relative al contenimento della spesa di personale* », dispone, in termini generici, una deroga alla normativa vigente, non risultando espressamente indicate le norme derogate;

*sotto il profilo dell'efficacia temporale delle disposizioni:*

esso, all'articolo 3-bis, recante norme in materia di riparazione per ingiusta detenzione, dispone l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 314 del codice di procedura penale anche ai procedimenti « *definiti anteriormente alla data di entrata in vigore del medesimo codice, con sentenza passata in giudicato dal 1° luglio 1988* », introducendo così una disposizione con effetti retroattivi limitatamente ai

destinatari di sentenza passata in giudicato tra il 1° luglio 1988 e il 24 ottobre 1989 e delineando un procedimento *ad hoc* quanto al termine per la presentazione della domanda di riparazione (sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione) per i nuovi beneficiari dell'istituto della riparazione;

*sul piano dei rapporti tra le fonti primarie e le fonti subordinate:*

il decreto-legge, all'articolo 3-ter, comma 2, demanda ad un decreto interministeriale di natura non regolamentare la definizione, « *ad integrazione di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997* », di « ulteriori requisiti (...) relativi alle strutture destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia », sulla base dei criteri indicati al successivo comma 3. Si assegna così ad un atto che — come più volte segnalato dal Comitato per la legislazione — la Corte Costituzionale nella sentenza n. 116 del 2006 ha qualificato come « *un atto statale dalla indefinibile natura giuridica* », il compito di integrare una disciplina dettata da un atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle Province autonome adottato, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992, previa intesa con la Conferenza Stato regioni in data 19 dicembre 1996, sentito il Consiglio superiore di sanità ed avente la forma di decreto del Presidente della Repubblica;

*sul piano della corretta formulazione e della tecnica di redazione del testo:*

il provvedimento, all'articolo 1, comma 1, lettera a), laddove prevede l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 391 del codice di procedura penale « *in quanto compatibili* », contiene un richiamo normativo generico, mentre, all'articolo 1, comma 1, lettera b-bis), adotta l'espressione « *Fuori dai casi* », in luogo di quella più corretta: « *Oltre ai casi* »;

infine, il disegno di legge non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né è provvisto 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;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debba essere rispettata la seguente condizione:

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

sia valutata la congruità delle disposizioni dettate dai commi 2 e 3 dell'articolo 3-ter, i quali, rispettivamente, demandano ad un decreto interministeriale di natura non regolamentare — qualificato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 116 del 2006 come « *un atto statale dalla indefinibile natura giuridica* » — il compito di integrare le disposi-

zioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1997, recante approvazione di un atto di indirizzo e coordinamento alle Regioni e alle Province autonome (adottato, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 502 del 1992, previa intesa con la Conferenza Stato regioni in data 19 dicembre 1996, sentito il Consiglio superiore di sanità) e indicano « *i criteri* » nel rispetto dei quali deve essere adottato il decreto in questione. »

---

## PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

La I Commissione,

esaminato il testo del disegno di legge C. 4909 Governo, approvato dal Senato, recante « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri »

rilevato che:

il provvedimento interviene nelle materie « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato », « giurisdizione e norme processuali » e « ordinamento civile e penale » che l'articolo 117, secondo comma, lettere *g*) ed *l*) della Costituzione attribuiscono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato;

l'articolo 3-*ter*, introdotto dal Senato, in quanto reca disposizioni per il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, interessa anche la competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con specifico riguardo alla tutela della salute;

considerato che:

l'articolo 3-*bis* introdotto dal Senato, che dispone l'applicazione retroattiva delle disposizioni in materia di riparazione per ingiusta detenzione di cui air articolo 314 del codice di procedura penale anche ai procedimenti definiti con sentenza passata in giudicato tra il 1° luglio 1988 e il 24 ottobre 1989 (data di entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale), appare suscettibile di determinare una irragionevole disparità di trattamento, in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, nei confronti dei soggetti potenzialmente beneficiari della norma i cui procedimenti siano stati definiti prima del 1° luglio 1988;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

l'articolo 3-bis sia soppresso.

---

#### PARERE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI ESTERI E COMUNITARI)

La III Commissione (Affari esteri e comunitari),

esaminato il disegno di legge C. 4909 Governo, approvato dal Senato, recante la conversione in legge del decreto-legge n. 211 del 2011 recante Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri;

preso atto che, nell'individuare la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 3-ter, introdotto dal Senato per conseguire il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, la lettera a) del comma 7 del medesimo articolo dispone una riduzione di 7 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2012, degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili dei programmi del Ministero degli affari esteri;

osservato con preoccupazione che la predetta riduzione è destinata ad incidere sui già esigui fondi della cooperazione allo sviluppo, in modo tale da rendere impossibile garantire l'adempimento degli impegni già assunti a livello internazionale;

rilevato come il bilancio del Ministero degli affari esteri continui ad essere non solo ridotto in sede di previsione annua, ma anche fatto oggetto di successivi ed inopinati tagli, così da ridimensionare drasticamente i mezzi a disposizione per la politica estera e la proiezione internazionale dell'Italia;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente condizione:*

sia soppressa la lettera a) del comma 7 dell'articolo 3-ter, e sia al contempo individuata una copertura sostitutiva al di fuori dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri, che non comprometta la realizzazione degli obiettivi di politica estera e degli impegni internazionali assunti dall'Italia.

---

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE  
(FINANZE)

La VI Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 4909, approvato dal Senato, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante « Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri »,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) con riferimento al comma 10 dell'articolo 3-ter, valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere che la determinazione relativa alla destinazione dei beni immobili degli ex ospedali psichiatrici giudiziari sia adottata acquisendo anche il parere dei comuni nei cui territori tali immobili sono ubicati;

b) con riferimento al comma 2 dell'articolo 4, il quale prevede che la copertura finanziaria degli oneri recati dal comma 1 del medesimo articolo 4 per il potenziamento delle strutture penitenziarie sia assicurata riducendo l'autorizzazione di spesa relativa alla quota dell'otto per mille destinata allo Stato, valuti la Commissione di merito la congruità della predetta modalità di copertura.

---

PARERE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE  
(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

PARERE FAVOREVOLE

---

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE PERMANENTE  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

La XIV Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 4909 Governo, approvato dal Senato, di conversione del decreto-legge n. 211 del 2011; Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri;

ricordato che:

la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito (Causa Sulejmanovic c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 16 luglio 2009 – ricorso n. 22635 del 2003) che, sebbene non sia possibile fissare in maniera certa e definitiva lo spazio personale che deve essere riconosciuto a ciascun detenuto all'interno della propria cella ai termini della Convenzione, la mancanza evidente di spazio costituisce violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, relativo al divieto di trattamenti inumani e degradanti;

con riferimento ad un profilo connesso a quello sopra richiamato, l'Italia è inoltre sottoposta dal 2001 ad un monitoraggio periodico, da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, delle misure adottate per risolvere il problema strutturale della lentezza della giustizia;

a tale riguardo il 2 dicembre 2010 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha invitato, con la risoluzione CM/ResDH(2010)224, il Governo italiano a modificare la legge n. 89 del 2001 (c.d. « legge Pinto ») in modo da accelerare la corresponsione degli indennizzi per eccessiva durata dei processi previsti da tale legge;

la risoluzione faceva seguito alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo del 21 dicembre 2010 (Causa Caglione ed altri c. Italia) che ha constatato in 475 casi la violazione della Convenzione Europea da parte dello Stato italiano per i ritardi nella corresponsione dell'indennizzo, sentenza richiamata anche dalla Relazione del Governo sullo stato di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano (anno 2010) trasmessa al Parlamento il 28 giugno 2011;

l'articolo 6 del Trattato dell'Unione europea, stabilisce che « L'Unione aderisce alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali;

il programma di Stoccolma per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014, adottato dal Consiglio europeo nel dicembre 2009, prevede un impegno particolare dell'UE in materia di detenzione;

sulla base di tale programma il 14 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato il documento « Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo – Libro verde sull'applicazione della normativa UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione » (COM(2011)327);

il documento ribadisce che, sebbene le questioni sulla detenzione rientrino nella competenza degli Stati membri, le condizioni di detenzione possono avere un impatto diretto sul buon funzionamento del

principio di reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie all'interno dell'Unione. In questo quadro, il Libro verde ha inteso approfondire il tema dell'interazione tra le condizioni della detenzione e gli strumenti del riconoscimento reciproco adottati a livello UE (quali ad es. il Mandato d'arresto europeo e l'Ordinanza cautelare europea), avviando una consultazione pubblica che si è conclusa lo scorso 30 novembre;

in particolare, oggetto di consultazione è stata la richiesta di informazioni circa le misure alternative alla custodia cautelare e alla detenzione previste dagli ordinamenti nazionali e circa l'opportunità di promuovere tali misure a livello UE e/o di stabilire norme minime nell'ambito dell'Unione europea che regolino la durata massima della custodia. Ulteriori quesiti hanno riguardato la possibilità di migliorare il controllo delle condizioni di detenzione da parte degli Stati membri e di incoraggiare le amministrazioni penitenziarie a lavorare in rete e a stabilire le migliori pratiche;

il 15 dicembre 2011 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulle condizioni detentive nell'UE, nella quale ha invitato gli Stati membri a stanziare idonee risorse alla ristrutturazione e all'ammodernamento delle carceri;

il Parlamento europeo ha inoltre invitato la Commissione e le istituzioni UE ad avanzare una proposta legislativa sui diritti delle persone private della libertà, e a sviluppare ed applicare regole minime per le condizioni carcerarie e di detenzione nonché standard uniformi per il risarcimento delle persone ingiustamente detenute o condannate;

considerato che il provvedimento contiene alcune prime misure volte ad « allentare » la tensione detentiva, in attesa di provvedimenti maggiormente strutturali;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con la seguente osservazione:*

provveda la Commissione di merito ad individuare con il Governo un percorso legislativo idoneo a garantire l'adempimento delle obbligazioni dell'Italia in sede europea concernenti la situazione carceraria e la inadeguatezza del sistema giudiziario.

