



Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria

D.L. 146/2013 / A.C. 1921

dossier n° 29 - 9 gennaio 2014 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1921
D.L.	146/2013
Titolo:	Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione
Iter al Senato:	No
testo originario:	10
Date:	
emanazione:	23 dicembre 2013
pubblicazione in G.U.:	23 gennaio 2014
presentazione:	23 dicembre 2013
assegnazione:	23 dicembre 2013
scadenza:	21 febbraio 2014
Commissione competente :	Il Giustizia
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge si compone di 10 articoli, volti ad affrontare le questioni connesse al sovraffollamento carcerario.

In sintesi, il decreto prevede:

- come regola generale, la prescrizione da parte del giudice, nell'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari, del cosiddetto braccialetto elettronico; è inoltre previsto il ricorso allo stesso strumento nell'applicazione della detenzione domiciliare (**articolo 1**, comma 1, lettera a));
- una procedura semplificata nella trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza (**articolo 1**, comma 1, lettere b) e c));
- la trasformazione in autonoma fattispecie di reato della circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di stupefacenti (cosiddetta attenuante di lieve entità); si produce così l'effetto di riduzione della pena per le fattispecie di minore gravità (come il piccolo spaccio). Viene insieme abrogato il divieto di disporre per più di due volte l'affidamento terapeutico al servizio sociale (**articolo 2**);
- più ampie garanzie per i soggetti reclusi nel procedimento di reclamo in via amministrativa e in quello davanti alla magistratura di sorveglianza (**articolo 3**, comma 1, lettera a));
- l'innalzamento da tre a quattro anni del limite di pena per l'applicazione dell'affidamento in prova al servizio sociale, con più ampi poteri del magistrato di sorveglianza per la sua applicazione (**articolo 3**, comma 1, lettera c));
- l'introduzione della liberazione anticipata speciale, che porta da 45 a 75 giorni per semestre - per il periodo dal 1° gennaio 2010 al 24 dicembre 2015 - la detrazione di pena già prevista per la liberazione anticipata ordinaria (**articolo 4**);
- l'applicazione a regime della disposizione che consente di scontare presso il domicilio la pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se parte residua di maggior pena (**articolo 5**);
- l'estensione dell'ambito applicativo dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione, prevista dal testo unico sull'immigrazione, insieme con uno snellimento delle procedure di identificazione (**articolo 6**);

l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale (**articolo 7**);

- il differimento del termine di adozione dei regolamenti sugli specifici benefici fiscali e contributivi per le imprese e le cooperative sociali che assumono detenuti (articolo 8).

L'**articolo 9** reca la clausola di invarianza finanziaria.

L'**articolo 10** dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella "Gazzetta ufficiale".

Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge presentato in prima lettura alla Camera non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con DPCM (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) 11 settembre 2008, n. 170.

In calce alla relazione illustrativa è allegata l'esenzione disposta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, a norma dell'articolo 9, comma 1, del citato regolamento. L'esenzione è qui tautologicamente motivata con la considerazione che lo schema di decreto-legge riveste carattere di necessità ed urgenza.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Per fronteggiare il sovraffollamento penitenziario, negli ultimi due anni sono stati emanati i seguenti decreti-legge:

- 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri (convertito dalla legge n. 9/2012);
- 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena (convertito dalla legge n. 94/2013).

Collegamento con lavori legislativi in corso

Con riguardo all'**articolo 2**, si segnala che è attualmente all'esame della Commissione Giustizia della Camera la proposta di legge C. 1203, che interviene sul Testo Unico sugli stupefacenti attenuando le sanzioni introdotte dalla legge "Fini-Giovanardi".

Con riguardo all'**articolo 7**, si segnala che sono in corso di esame presso la Commissione Giustizia del Senato tre proposte di legge - A. S. 210, 383 e 668 - volti, con diverse modalità, all'istituzione di una Autorità garante dei diritti delle persone detenute.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge 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.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Con riferimento all'**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 (DPR 9 ottobre 1990, n. 309), sostituendo la circostanza ivi prevista con un'autonoma fattispecie di reato, *andrebbe valutata l'opportunità di coordinare con la nuova disposizione il contenuto dell'articolo 380, comma 2, lettera h) del codice di procedura penale*. Quest'ultimo prevede infatti l'arresto obbligatorio in flagranza di delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope puniti a norma dell'articolo 73, salvo che ricorra la circostanza prevista dal comma 5 del medesimo articolo.

All'**articolo 3**, **comma 1**, la **lettera h)**, nell'introdurre l'articolo 58-quinquies dell'ordinamento penitenziario, in materia di particolari modalità di controllo nell'esecuzione della detenzione domiciliare, dispone che "Si applicano, in quanto compatibili, le

disposizioni di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale". *Andrebbe valutata l'opportunità di circostanziare tale richiamo, individuandole disposizioni concretamente applicabili.*

L'articolo 6, comma 1:

alla **lettera a)** 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, recando *una previsione di cui dovrebbe essere chiarita la portata applicativa* laddove 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 a delitti per i quali la pena ancora da scontare sia pari o inferiore a due anni);

alla **lettera c)**, introduce, nell'ambito del citato articolo 16, il nuovo comma 5-bis, il quale prevede la diretta espulsione del cittadino straniero da parte del questore, mentre il comma 6 del medesimo articolo, anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge, conferma la competenza circa il provvedimento di espulsione in capo al magistrato di sorveglianza.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

All'articolo 7:

il **comma 2, secondo periodo** dispone che i componenti del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private dalla libertà personale "sono scelti tra persone, non dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che assicurano indipendenza e competenza nelle discipline afferenti la tutela dei diritti umani, e sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentite le competenti commissioni parlamentari". *Si segnala in proposito che la legge 12 gennaio 1991, n.13, all'articolo 1, comma 1, lettera ii), dispone che "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri" devono essere adottati nella forma di decreto del Presidente della Repubblica;*

il **comma 3, primo periodo** 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". *Andrebbe valutata l'opportunità di circostanziare meglio la previsione, verificando nel contempo la possibilità di sostituire al divieto di assumere il divieto di ricoprire cariche o incarichi, analogamente ad altre analoghe normative vigenti.* (A titolo 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, 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".

