



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

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

dossier n° 107/2 - Elementi per l'esame in Assemblea
31 gennaio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1921-A - D.L. 146/2013
Titolo:	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
Iniziativa:	Governativa
Date:	
approvazione in Commissione:	30 gennaio 2014

Contenuto

Il decreto-legge n. 146/2013 è diretto ad affrontare la questione del sovraffollamento carcerario e a garantire il pieno esercizio dei diritti fondamentali dei soggetti reclusi.

In **sintesi**, il decreto prevede:

- come regola generale, la prescrizione da parte del giudice, nell'applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari, del c.d. **bracciale elettronico**; è inoltre previsto il ricorso allo stesso strumento nell'applicazione della detenzione domiciliare;
- una **procedura** semplificata nella trattazione di alcune materie di competenza della **magistratura di sorveglianza**;
- la trasformazione in autonoma fattispecie di reato della circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di **stupefacenti** (cd. attenuante di lieve entità); si produce così l'effetto di riduzione della pena per le fattispecie di minore gravità (es. il piccolo spaccio). Viene insieme abrogato il divieto di disporre per più di due volte l'affidamento terapeutico al servizio sociale;
- più ampie **garanzie** per i soggetti reclusi nel procedimento di **reclamo** in via amministrativa e in quello davanti alla magistratura di sorveglianza;
- 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;
- 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;
- 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;
- l'estensione dell'ambito applicativo dell'**espulsione come misura alternativa alla detenzione**, prevista dal testo unico immigrazione, insieme con uno snellimento delle procedure di identificazione;
- l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, del **Garante nazionale** dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;
- il differimento del termine di adozione dei regolamenti sugli specifici **benefici fiscali e contributivi** per le imprese e le cooperative sociali che assumono detenuti.

Come ricorda la stessa relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, la questione è stata affrontata anche di recente dal **messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere** del 7 ottobre 2013 (doc. I, n. 1).

Sulle tematiche oggetto del messaggio, la Commissione Giustizia della Camera dei deputati ha poi approvato una relazione per l'Assemblea (doc. XVI, n. 1).

Ancora di recente, la **Corte costituzionale**, con la sentenza 279/2013, ha sottolineato di non potersi sostituire al legislatore essendo possibili una pluralità di soluzioni al grave problema sollevato, cui lo stesso legislatore dovrà porre rimedio nel più breve tempo possibile. La Corte ha peraltro ribadito come non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella pronuncia.

Il tema è stato affrontato a più riprese anche dalla **Corte europea dei diritti dell'uomo**. Da ultimo, anche

l'Italia, che nel 2009 era già stata condannata per tale profilo (sent. Sulejmanovic), ha ricevuto una condanna con la procedura della sentenza pilota ex art. 46 Cedu, nella nota pronuncia resa sul **caso Torreggiani**. In tale decisione la Corte ha constatato che la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non costituisce un caso isolato, ma è frutto di un problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano, che ha interessato e può in futuro interessare numerose persone.

La Relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge collega poi alcune innovazioni introdotte alle proposte elaborate dalla Commissione di studio costituita dal Ministro della Giustizia nel luglio scorso e presieduta dal Prof. Glauco Giostra.

Più in dettaglio, il decreto-legge è composto da 10 articoli.

L'articolo 1 modifica il codice di procedura penale. In particolare, la **lettera a)** novella l'art. 275-bis c.p.p., stabilendo che, se è applicata la misura cautelare degli arresti domiciliari, il giudice deve sempre prescrivere le particolari procedure di controllo, tramite strumenti elettronici (c.d. braccialetto elettronico), salvo che non ritenga, a seguito della valutazione concreta del caso, che le stesse non siano necessarie. L'efficacia di questa disposizione è subordinata all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Le **lettere b) e c)** dell'articolo 1 novellano l'art. 678 c.p.p., consentendo il ricorso ad una procedura semplificata nella trattazione di alcune materie di competenza del magistrato di sorveglianza e del tribunale di sorveglianza.

L'articolo 2 riformula l'art. 73, comma 5, del **TU stupefacenti** (DPR 309/1990, come modificato dalla legge "Finì-Giovanardi" ovverossia dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272). Viene così resa autonoma fattispecie di reato quella che, fino all'entrata in vigore del DL, costituiva circostanza attenuante del delitto di detenzione e cessione illecita di stupefacenti (cd. attenuante di lieve entità). L'intervento sottrae il piccolo spaccio alla comparazione delle circostanze operato dal giudice ex art. 69 c.p. che, nel caso di equivalenza con le aggravanti (tra cui ricorrente, in tale tipo di reato, è la recidiva), porta a risultati sanzionatori considerati eccessivi.

Il previgente comma 5 dell'art. 73 stabiliva che quando, per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dallo stesso articolo (detenzione, coltivazione, spaccio) erano di **lieve entità**, si applicavano le pene della reclusione da 1 a 6 anni e della multa da 3.000 a 26.000 euro. Le disposizioni della legge 49/2006 sono state oggetto di una questione incidentale di legittimità costituzionale e sono all'esame della Corte costituzionale.

Il nuovo comma 5 – mantenendo inalterata la descrizione della fattispecie - sanziona la detenzione e il cd. piccolo spaccio di strada con la **reclusione da 1 a 5 anni**, lasciando invariata la misura della multa (da 3.000 a 26.000 euro).

Come riportato nella relazione illustrativa del decreto-legge, la modifica introdotta dall'art. 2 potrebbe avere un impatto notevole ai fini della riduzione degli ingressi in carcere considerando che "al 26 luglio 2013 su 23.683 detenuti imputati ben 8.486 erano ristretti per violazione della legge stupefacenti e che, su 40.024 detenuti condannati, ben 14.970 stavano scontando pene inflitte per lo stesso tipo di reati".

L'art. 2 interviene, inoltre, sulla disciplina dell'affidamento terapeutico al servizio sociale di tossicodipendenti ed alcoolodipendenti (cd. affidamento in prova in casi particolari, misura concessa dal tribunale di sorveglianza), abrogando il divieto di disporre per più di due volte l'affidamento terapeutico al servizio sociale.

L'articolo 3 novella l'ordinamento penitenziario (l. 354/1975). In particolare, la disposizione amplia l'elenco dei soggetti destinatari del diritto di **reclamo** in via amministrativa da parte dei detenuti e degli internati. Introduce maggiori garanzie per i detenuti nel procedimento di reclamo davanti alla magistratura di sorveglianza, in particolare: superando il precedente procedimento camerale, che non offrirebbe - secondo Corte cost. 341/2006 - adeguate garanzie per il detenuto; introducendo un giudizio per l'ottemperanza alle decisioni del magistrato di sorveglianza da parte dell'amministrazione penitenziaria; ampliando l'oggetto dei reclami davanti al magistrato (in particolare, i reclami potranno riguardare anche: il merito delle sanzioni dell'isolamento durante la permanenza all'aria aperta e dell'esclusione dalle attività in comune; l'inosservanza da parte dell'amministrazione di disposizioni previste dall'o.p. e dal relativo regolamento, dalla quale derivi al detenuto o all'internato un attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti).

L'art. 3 innalza poi (lett. c) da tre a quattro anni il limite di pena, anche residua, per l'applicazione dell'**affidamento in prova al servizio sociale** del condannato: quando abbia serbato un comportamento tale da consentire il giudizio sulla rieducazione del reo e sulla prevenzione del pericolo di commissione di altri reati; quando tale comportamento sia stato serbato quantomeno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, trascorso in espiatione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà (il periodo minimo di un anno di osservazione costituisce pertanto un elemento di aggravio rispetto all'ipotesi ordinaria di affidamento in prova per pena detentiva non superiore a tre anni).

L'art. 3 rafforza poi (lett. d ed e)) i poteri del magistrato di sorveglianza per l'applicazione dell'affidamento in prova in via di urgenza, anche con riguardo alla modifica delle prescrizioni dell'affidamento in prova. Inoltre, le lettere f) e h) dell'articolo 3 introducono nell'ordinamento penitenziario un nuovo art. 58-quinquies che disciplina i controlli elettronici a distanza (c.d. **braccialetto elettronico**) da eseguire su soggetti in **detenzione domiciliare**. In particolare: la collocazione della disposizione al di fuori dell'art. 47-ter o.p., che

viene abrogato, potrebbe renderla applicabile anche alla detenzione domiciliare speciale di cui all'art. 47-quinquies; l'impiego delle particolari modalità di controllo può essere deciso anche se la misura è già in corso di esecuzione, non solo in sede di decisione circa la concessione della stessa.

La lettera g) dell'art. 3 modifica il procedimento relativo alla prosecuzione delle **misure alternative**: nei casi in cui sopravvenga un **nuovo titolo detentivo** il relativo provvedimento è assunto dal magistrato di sorveglianza, senza che si renda necessaria una decisione da parte del tribunale.

L'**articolo 4** introduce una misura temporanea (denominata **liberazione anticipata speciale**) destinata ad incrementare i flussi in uscita dal carcere: per il periodo che va dal 1° gennaio 2010 al 24 dicembre 2015 (ovvero fino ai due anni successivi all'entrata in vigore del decreto-legge), è estesa da 45 a 75 giorni per semestre la detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata di cui all'art. 54 dell'ordinamento penitenziario. L'ulteriore sconto di pena è applicato a seguito di valutazione del magistrato di sorveglianza sulla "meritevolezza" del beneficio. La detrazione ulteriore per i condannati che abbiano dal 1° gennaio 2010 usufruito del beneficio nella misura ordinaria si applica anche ai semestri di pena in corso di espiatione al 1° gennaio 2010.

In base al comma 4, la **liberazione anticipata speciale** si applicherà per tutti i reati. Per quelli **di particolare allarme** sociale di cui all'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario, sarà necessaria una **motivazione rafforzata**. La liberazione anticipata speciale non è applicabile in relazione ai periodi in cui il condannato è ammesso all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare.

L'**articolo 5** interviene sulla legge n. 199 del 2010, per stabilizzare la disposizione che consente di scontare **presso il domicilio la pena detentiva** non superiore a 18 mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena. Tale misura era destinata a perdere efficacia il 31 dicembre 2013.

L'**articolo 6** interviene sul Testo Unico immigrazione (D.lgs. 286/1998) per modificare la disciplina dell'**espulsione come misura alternativa alla detenzione**. In particolare, la disposizione: amplia il campo di possibile applicazione della misura, che viene esclusa solamente per i delitti del t.u. con pena massima superiore e due anni ed è consentita per la rapina aggravata e l'estorsione aggravata; precisa i diversi ruoli di direttore del carcere, questore e magistratura di sorveglianza, prevedendo una velocizzazione delle procedure di identificazione.

L'**articolo 7** prevede l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, del **Garante nazionale dei diritti delle persone detenute** o private della libertà personale, costituito da un collegio di tre membri, di cui un Presidente, che restano in carica per cinque anni, non prorogabili, e che sono nominati, previa delibera del Consiglio dei ministri, con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, sentite le competenti commissioni parlamentari. Il Garante svolge funzioni di vigilanza, visita, presa visione degli atti contenuti nel fascicolo della persona detenuta o privata, richiesta alle amministrazioni, verifica del rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti dal testo unico immigrazione. Inoltre formula specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata e trasmette al Parlamento una relazione annuale sull'attività svolta.

L'**articolo 8**, in riferimento all'anno 2013, differisce per un periodo massimo di sei mesi (decorrenti dal 24 dicembre 2013, data di entrata in vigore del decreto-legge) il termine per l'adozione dei regolamenti interministeriali di attuazione relativi alle misure di favore (crediti d'imposta e sgravi contributivi) per imprese e cooperative sociali che assumono detenuti e internati.

L'**articolo 9** reca la clausola di invarianza finanziaria mentre l'**articolo 10** disciplina l'entrata in vigore del decreto-legge.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La Commissione Giustizia ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva in merito all'esame del disegno di legge n. 1921. Nel corso dell'indagine sono stati sentiti rappresentanti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, l'Unione delle camere penali, l'Associazione Nazionale Magistrati, il Capo della Polizia, magistrati.

La Commissione ha votato emendamenti agli articoli 1 e 3.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul disegno di legge n. 1921 non sono stati espressi pareri da Commissioni in sede consultiva.