



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

D.L. 146 / A.C. 1921

dossier n° 107 /0 - 7 gennaio 2014 - Elementi per l'istruttoria legislativa

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1921
D.L.	146
Titolo:	Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria
Numero di articoli:	10
Date:	
pubblicazione in G.U.:	23 dicembre 2013
presentazione:	23 dicembre 2013
assegnazione:	23 dicembre 2013
Commissione competente :	II Giustizia
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, III Affari Esteri, V Bilancio, VI Finanze, X Attività Produttive, XI Lavoro, XII Affari Sociali e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

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 della magistratura di sorveglianza.

L'**articolo 2** riformula l'art. 73, comma 5, del **TU stupefacenti** (DPR 309/1990) rendendo 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. L'art. 2 interviene, inoltre, sulla disciplina dell'affidamento terapeutico al servizio sociale di tossicodipendenti ed alcooldipendenti (cd. affidamento in prova in casi particolari) 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, 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. Innalza poi da tre a quattro anni il limite di pena per l'applicazione dell'affidamento in prova al servizio sociale e rafforza i poteri del magistrato di sorveglianza per l'applicazione dell'affidamento in prova in via di urgenza. 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.

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.

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 e delinea 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 da tre membri, di cui un Presidente, che restano in carica per cinque anni, non prorogabili, e 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.

Relazioni allegate o richieste

Il disegno di legge è corredato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica. Non è corredato dall'Analisi di impatto della regolazione (AIR).

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

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

- [decreto-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);
- [decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78](#), recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena (convertito dalla legge n. 94/2013).

Motivazioni della necessità ed urgenza

Le motivazioni di necessità e urgenza dell'intervento legislativo sono da ricondurre all'esigenza di «restituire ai soggetti reclusi la possibilità di un pieno esercizio dei diritti fondamentali e di affrontare risolutivamente il fenomeno dell'ormai endemico sovraffollamento carcerario» (cfr. Relazione illustrativa del disegno di legge di conversione). L'indilazionabilità di misure legislative capaci di porre rimedio alla grave e drammatica situazione carceraria è stata peraltro recentemente evidenziata oltre che da un messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica ([DOC. I, n. 1](#)), dalla sentenza della Corte costituzionale n. 279 del 2013. Sullo sfondo di questo intervento legislativo va peraltro ricordata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 8 gennaio 2013 (causa Torreggiani e altri c. Italia) che, condannando il nostro Paese, ha dato all'Italia un anno di tempo per risolvere il problema del sovraffollamento, sospendendo sino al 24 maggio 2014 ogni ulteriore decisione.

Le motivazioni di necessità e urgenza sono poi richiamate nelle premesse del decreto-legge. Si tratta: della straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure per ridurre con effetti immediati il sovraffollamento carcerario, in particolare, sul versante della legislazione penale in materia di modalità di controllo degli arresti domiciliari, di reati concernenti le

sostanze stupefacenti, di misure alternative alla detenzione, della misura sostitutiva dell'espulsione del condannato cittadino extracomunitario, di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi; della necessità di introdurre misure straordinarie e temporanee, complementari ai predetti interventi, in materia di liberazione anticipata; della necessità di rafforzare la tutela dei diritti delle persone detenute attraverso l'introduzione di un nuovo procedimento giurisdizionale davanti al magistrato di sorveglianza ed attraverso l'istituzione della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale; della necessità di introdurre misure di semplificazione nella trattazione di alcune materie devolute alla cognizione della magistratura di sorveglianza; della necessità di chiarire che l'ammontare massimo dei crediti di imposta mensili concessi ai datori di lavoro in favore di detenuti ed internati è riferito, per l'anno 2013, a tutti i mesi; della necessità di prorogare il termine per l'adozione dei regolamenti previsti dalla normativa vigente, in modo da assicurare la concedibilità, anche per l'anno 2013, dei benefici e degli sgravi concessi ai datori di lavoro in favore di detenuti ed internati, in considerazione della particolare importanza che il lavoro assume nel percorso rieducativo e trattamentale;

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il decreto-legge è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l (giurisdizione e norme processuali, ordinamento penale) e lett. e) (sistema tributario dello Stato).

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Formulazione del testo

Con riferimento all'art. 2, che modifica l'art. 73, comma 5, del testo unico stupefacenti, sostituendo la circostanza ivi prevista con un'autonoma fattispecie di reato, pare opportuno coordinare con la nuova disposizione il contenuto dell'art. 380, comma 2, lett. h), c.p.p.. Quest'ultimo prevede attualmente l'arresto obbligatorio in flagranza di delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope puniti a norma dell'art. 73 del D.P.R. 309/1990, salvo che ricorra la circostanza prevista dal comma 5 del medesimo articolo.

All'art. 3, comma 1, lett. b), del decreto-legge, che introduce l'art. 35-*bis* dell'ordinamento penitenziario, sul reclamo giurisdizionale, occorre valutare l'efficacia del richiamo (nel comma 1 dell'art. 35-*bis*) al procedimento previsto dagli articoli 666 e 678 c.p.p., dal momento che proprio il nuovo art. 35-*bis* o.p. reca una specifica e distinta procedura di reclamo. Pare comunque utile valutare come possano combinarsi tra loro le discipline dei due articoli richiamati, riferite al medesimo procedimento di reclamo. Inoltre, sempre al comma 1 dell'art. 35-*bis*, sono richiamati i casi di manifesta inammissibilità della richiesta a norma dell'art. 666, comma 2, c.p.p., mentre l'art. 666, comma 2, non fa riferimento alla manifesta inammissibilità bensì alla richiesta "manifestamente infondata", cui consegue la dichiarazione di inammissibilità da parte del giudice.

Al comma 5 del nuovo art. 35-*bis* occorrerebbe individuare le singole disposizioni contenute negli articoli 666 e 678 c.p.p. applicabili al giudizio di ottemperanza.

Al comma 6 del nuovo art. 35-*bis* occorre valutare se la sintetica formulazione relativa al giudizio di ottemperanza richieda una più specifica definizione, alla luce delle disposizioni organicamente previste dal codice del processo amministrativo in argomento.

All'art. 3, comma 1, lett. d), del decreto-legge, volto a modificare l'art. 47 o.p., occorre valutare gli effetti della soppressione della congiunzione "e" con cui esordisce il comma 4 (Se l'istanza di affidamento in prova... è proposta dopo che ha avuto inizio l'esecuzione della pena). In particolare è da valutare se la nuova formulazione possa circoscrivere la presentazione dell'istanza di affidamento in prova ivi richiamata al solo caso in cui abbia già avuto inizio l'esecuzione della pena.

All'art. 3, comma 1, lett. h), relativo alla sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà nel corso dell'applicazione di misure alternative (art. 51-*bis* o.p.), si osserva che non risulta indicata anche l'ipotesi – introdotta dallo stesso decreto-legge – dell'affidamento in prova per pena non superiore a quattro anni (art. 47, comma 3-*bis*, o.p.).

All'art. 4, relativo alla liberazione anticipata speciale, pare utile valutare il coordinamento tra il nuovo istituto e l'applicazione anticipata del beneficio nei termini previsti dal D.L. 78/2013. Nell'ipotesi positiva, dovrebbe valutarsi inoltre l'introduzione di una disposizione transitoria.

L'art. 6 modifica l'art. 16 del testo unico immigrazione con il fine di ampliare le ipotesi di espulsione come misura alternativa alla detenzione. E' infatti consentita l'espulsione purché

per tali delitti sia stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a 2 anni (fino all'entrata in vigore del decreto-legge era comunque esclusa l'espulsione nel caso di condanna per i delitti previsti dal testo unico). Tuttavia non risulta che vi siano delitti nel TU immigrazione puniti con la reclusione inferiore o pari nel massimo a 2 anni. Pertanto, la modifica non produrrebbe l'ampliamento del campo d'applicazione dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione.

Sempre con riguardo all'art. 6 (nuovo comma 5-*bis* dell'art. 16 del testo unico), la previsione della diretta espulsione da parte del questore dovrebbe essere coordinata con quanto disposto dal comma 6 dell'art. 16 che, anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge, conferma la competenza circa il provvedimento di espulsione in capo al magistrato di sorveglianza.

Si osserva che la previsione della diretta espulsione da parte del questore dovrebbe essere coordinata con quanto disposto dal comma 6 dell'art. 16 che, anche a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge, conferma la competenza circa il provvedimento di espulsione in capo al magistrato di sorveglianza.

All'art. 7, sul Garante nazionale dei diritti dei detenuti, non è delineato uno specifico procedimento per la sostituzione, in particolare con riguardo alla sostituzione legata alla violazione dei doveri d'ufficio. Non è poi distinto il procedimento per la nomina del presidente da quello per la nomina degli altri componenti. Inoltre, pare utile valutare se la formulazione costituisca uno specifico presidio dell'indipendenza del Garante, ad esempio con riguardo al procedimento di nomina.