XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 78/2013: Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena. C. 1417 Governo, approvato dal Senato (Parere alla II Commissione) *(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni)* 236

ALLEGATO 1 (Proposta di parere del relatore) 241

ALLEGATO 2 (Parere approvato dalla Commissione) 243

AVVERTENZA 240

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 31 luglio 2013. — Presidenza del vicepresidente Daniela SBROLLINI.

La seduta comincia alle 15.10.

DL 78/2013: Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena.
C. 1417 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla II Commissione).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizione e osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato nella seduta del 30 luglio 2013.

Chiara SCUVERA (PD) esprime, innanzitutto, apprezzamento per il decreto-legge in oggetto, ingiustificatamente definito « svuota carceri » mentre, in realtà, persegue finalità a suo avviso assolutamente condivisibili, in quanto volto ad affrontare il perdurante fenomeno del sovraffollamento carcerario e l'inadeguatezza delle strutture penitenziarie e del regime di esecuzione delle pene detentive, anche allo scopo di sanare una situazione che espone il nostro Paese a reiterate condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In questo senso, richiama diverse disposizioni recate dal decreto-legge, volte a favorire il reinserimento sociale dei detenuti – obiettivo cui annette grande rilevanza – pur nel rispetto delle esigenze di sicurezza. In questo senso cita, in particolare, la norma che consente ai detenuti e agli internati la partecipazione, a titolo volontario e gratuito, all'esecuzione di progetti di pubblica utilità presso lo Stato, le regioni, le province e i comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato e quella tesa a consentire al condannato tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti di essere ammesso al lavoro di pubblica utilità.

Ricorda altresì l'articolo 3-*bis*, già illustrato dal deputato Biondelli nella sua relazione introduttiva, che reca misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti ed internati, in termini di previsione di sgravi contributivi per le imprese che assumono le predette categorie di soggetti, perse-

guendo pertanto il progetto, da lei condiviso, dell'impresa « socialmente responsabile ».

Richiama, inoltre, l'articolo 4, che amplia i compiti assegnati al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, attribuendogli, tra gli altri, il compito di implementazione di quei trattamenti individualizzati indispensabili per la rieducazione e il futuro reinserimento sociale del detenuto, nel rispetto dei criteri di economicità individuati dal Ministero della giustizia.

Andrea CECCONI (M5S) evidenzia una serie di elementi critici con riferimento al testo del decreto-legge in esame, come modificato dal Senato.

Ritiene, innanzitutto, poco ragionevole la norma introdotta all'articolo 2, in base alla quale i detenuti possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie vittime dei reati da loro commessi, rilevando come non si tratti del metodo migliore con il quale chiedere di fare volontariato.

Dissente, inoltre, dalla disposizione, anch'essa inserita nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, che, elevando il limite di pena edittale massima al di sotto del quale non è applicabile la custodia cautelare in carcere da quattro a cinque anni, comporta, come conseguenza, il fatto che esuli dall'applicabilità della custodia cautelare un reato come quello previsto dall'articolo 612-*bis* del codice penale (cosiddetto *stalking*), per il quale si prevede una pena non superiore nel massimo a quattro anni.

Reputa poco comprensibile, inoltre, il fatto che l'articolo 2 preveda la possibilità di usufruire di permessi-premio, tra l'altro, per ragioni, di studio a partire dal ventunesimo anno di età, quando sarebbe opportuno, invece, considerare anche le persone di età inferiore a ventuno, proprio in considerazione delle esigenze legate allo studio.

Ribadisce, infine, il rilievo critico già formulato nella seduta di ieri dal deputato Grillo, per cui, quando si prevede l'innalzamento a quattro anni del limite di pena per la sospensione dell'ordine di esecuzione nei confronti di particolari categorie di condannati per i quali l'ordinamento penitenziario già prevede la detenzione domiciliare negli stessi limiti di pena da espiare, tra cui rientrano le persone in condizioni di salute particolarmente gravi, occorrerebbe definire cosa si intenda esattamente per « particolare gravità », in modo da non lasciare piena discrezionalità alle valutazioni dei periti e, soprattutto, al fine di rendere le valutazioni effettuate quanto più possibile uniformi sull'intero territorio nazionale.

Ileana ARGENTIN (PD), dopo aver espresso la sua condivisione per la finalità generale del provvedimento, intende svolgere alcune osservazioni volte ad evidenziare come il giusto obiettivo del reinserimento sociale delle persone recluse non si deve ripercuotere negativamente su soggetti altrettanto svantaggiati, quali gli operatori delle strutture che dovrebbero ospitarle. Ritiene infatti pericoloso creare aspettative nelle suddette strutture, che invece hanno bisogno di personale opportunamente formato per poter svolgere le proprie funzioni al meglio. Pertanto, ritiene necessario, sia nell'interesse dei soggetti internati ammessi al beneficio dell'assegnazione ad attività di pubblica utilità sia nell'interesse dei soggetti presso cui i detenuti prestano la loro attività lavorativa, prevedere un adeguato percorso formativo nonché il rilascio di un attestato che certifichi l'attività svolta.

Marisa NICCHI (SEL) condivide la *ratio* e l'impostazione alla base del decreto-legge in esame, volto a far fronte alla oggettiva ed impellente necessità di intervenire sul fenomeno del sovraffollamento carcerario, sanando così una situazione che ha esposto il nostro Paese a numerose condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo e ponendo fine ad una ingiusta vessazione dei diritti umani delle persone recluse.

Anche la finalità del provvedimento di voler usare la pena a scopo di reinseri-

mento sociale è assolutamente condivisa dal suo gruppo, tanto da auspicare la reintroduzione della norma che vietava la custodia cautelare in carcere, salvo esigenze cautelari eccezionali, per i tossicodipendenti e alcooldipendenti che seguono un programma terapeutico presso i servizi sociali. Chiede quindi al relatore di tenere conto di tale osservazione nella predisposizione della proposta di parere.

Giovanni Mario Salvino BURTONE (PD) ribadisce l'apprezzamento, già espresso nella seduta di ieri, per l'impostazione data dal deputato Biondelli nella sua relazione, essendo egli stesso fautore delle disposizioni volte a favorire la riabilitazione dei detenuti e le misure alternative al carcere, che in molti casi costituisce un fattore di aggravamento delle devianze, come accade ad esempio nel caso delle tossicodipendenze.

Per quanto concerne, poi, la criticità evidenziata da alcuni deputati del MoVimento 5 Stelle, in ordine al fatto che non sarebbe definitiva la « particolare gravità » delle condizioni di salute, ai fini dell'esenzione dal carcere, ribadisce che esistono criteri validi sul piano medico e scientifico in base ai quali effettuare le valutazioni caso per caso e che, comunque, è impraticabile l'idea di prevedere un elenco tassativo delle malattie e dei diversi gradi di intensità con cui possono manifestarsi.

Marco RONDINI (LNA) esprime la contrarietà del gruppo della Lega Nord al provvedimento in esame, dissentendo in maniera netta dalle premesse da cui trae origine. A suo avviso non si può, infatti, pensare di risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri mettendo in libertà persone che hanno commesso reati.

Ricorda di avere espresso tale giudizio già in occasione dell'esame della proposta di legge recante delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova (A.C. 331 e abb.) rilevando, anche in quell'occasione, che, essendo le carceri affollate per la gran parte da immigrati, sarebbe opportuno fare in modo che costoro scontino nei rispettivi Paesi di provenienza le pene alle quali sono condannati.

Condivide, poi, l'osservazione emersa dall'intervento del deputato Cecconi, per cui, sulla base del testo del decreto-legge modificato dal Senato, la custodia cautelare in carcere non può più trovare applicazione, in maniera, a suo avviso, del tutto ingiustificata, nei confronti di reati gravi quale lo *stalking*.

Daniela SBROLLINI (PD), *presidente*, essendosi conclusa la discussione sul provvedimento in oggetto, già avviata nella giornata di ieri, invita il relatore a formulare una proposta di parere.

Franca BIONDELLI (PD), *relatore*, prima di replicare ai deputati intervenuti nel dibattito, intende svolgere brevi considerazioni ad integrazione della relazione svolta nella seduta di ieri per evidenziare una questione che peraltro ha anche avuto un grande risonanza sulla stampa e che attiene alla competenza della XII Commissione. Si tratta dell'emendamento approvato dal Senato all'articolo 1 del decreto-legge, al fine di modificare l'articolo 280 del codice di procedura penale. Tale modifica determina un effetto molto significativo in materia di reato di atti persecutori, che non era stato rilevato al momento della sua presentazione e approvazione. Fa presente in proposito che l'articolo 280, comma 2, del codice di procedura penale stabilisce, nel testo vigente, che la custodia cautelare in carcere non possa essere disposta per reati per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, mentre in conseguenza dell'approvazione di alcuni emendamenti all'articolo 1 del decreto-legge, ispirati a sfavore dell'istituto della custodia cautelare in carcere in quanto determina la detenzione in istituto di pena per un soggetto non condannato, e pertanto presunto non colpevole, si è alzato il limite di pena edittale massima al di sotto dei quali non è applicabile la custodia cautelare stessa.

Il Governo ha espresso parere favorevole in particolare sull'emendamento che

determinava lo scostamento minore dall'attuale disciplina, che è stato approvato dalla Commissione, e che ha portato la soglia di esclusione dall'applicazione della custodia cautelare ai reati punibili nel massimo con una pena edittale non inferiore ai cinque anni.

Poiché l'articolo 612-*bis* del codice penale prevede che per i reati persecutori la pena edittale non sia superiore nel massimo a quattro anni, a questo delitto, se il testo verrà approvato dalla Camera dei deputati senza modifiche, non sarà più applicabile la custodia cautelare in carcere.

Poiché tale esclusione non appare affatto condivisibile, data la particolare gravità del reato di *stalking*, avverte che nella proposta di parere che si appresta a presentare apporrà una condizione, finalizzata a chiedere alla Commissione di merito di modificare su questo punto il provvedimento in esame, o espungendo dal testo dell'articolo 1, comma 1, la lettera *0a*), o in alternativa aumentando il massimo della pena prevista per tale reato dall'articolo 612-*bis* portandolo fino a cinque anni, anche se interventi sulle pene previste da singoli articoli del codice penale vanno sempre immaginati con molta prudenza, dal momento che incidono sul corretto rapporto tra le pene previste per i diversi reati.

In ogni caso, alla luce di questa modifica introdotta dal Senato, risulta ancora più importante quanto dispone il decreto-legge – all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), in merito all'articolo 284 del codice di procedura penale, circa il fatto che gli arresti domiciliari debbano essere inflitti tenendo conto delle esigenze di sicurezza della vittima del reato.

Fatta questa premessa, fa presente che la proposta di parere predisposta tiene conto dell'esigenza da ultimo illustrata, evidenziata da diversi deputati, di vari gruppi, interventi sul punto.

Precisa altresì di non aver recepito nella proposta di parere il rilievo concernente la necessità di definire in via legislativa i parametri che servono a valutare la « particolare gravità » delle malattie, per le ragioni addotte dal deputato Burtone nel suo intervento.

Illustra, quindi, la proposta di parere, che nelle premesse da conto della rilevanza, evidenziata da più parti, delle disposizioni del decreto-legge volte a favorire il reinserimento dei detenuti, e, nella parte dispositiva, recepisce l'esigenza di espungere dal testo dell'articolo 1, comma 1, la lettera *0a*), o in alternativa sia aumentato il massimo della pena prevista per il reato di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale portandolo fino a cinque anni *(vedi allegato 1)*.

Filippo FOSSATI (PD) chiede al relatore se sia possibile inserire, nella proposta di parere, un'osservazione volta a sottoporre alla Commissione di merito la valutazione circa l'opportunità di introdurre un riferimento anche alle « associazioni di promozione sociale » laddove, all'articolo 2 del decreto-legge, si parla di progetti di pubblica utilità in favore della collettività, nei quali coinvolgere i condannati, da svolgere presso le regioni, i comuni, altri enti locali, nonché le aziende sanitarie locali e le organizzazioni di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato.

Marisa NICCHI (SEL) chiede al relatore per quale ragione non sia stata inserita, nella proposta di parere presentata, un'osservazione relativa all'opportunità di vietare la custodia cautelare in carcere, salvo esigenze cautelari eccezionali, in caso di alcooldipendente o tossicodipendente che segue un programma terapeutico.

Franca BIONDELLI (PD), *relatore*, ritenendo ragionevoli le argomentazioni sostenute dai deputati Fossati e Nicchi, riformula la propria proposta di parere, inserendovi, oltre alla condizione già prevista, due osservazioni *(vedi allegato 2)*.

Matteo DALL'OSSO (M5S) annuncia il voto contrario da parte del gruppo al quale appartiene sulla proposta di parere del relatore, specificando che tale contrarietà attiene al provvedimento nel suo

complesso, del quale il gruppo del MoVimento 5 Stelle non condivide la logica.

Precisa altresì di apprezzare il fatto che il relatore abbia inserito, sotto forma di condizione, il rilievo critico formulato, tra gli altri, dal deputato Cecconi, circa l'ingiustificabile esclusione dello *stalking* dal novero dei reati rispetto ai quali è applicabile la custodia cautelare in carcere.

Marco RONDINI (LNA) dichiara il suo voto contrario nei confronti della proposta di parere del relatore, dissentendo, in particolare, dall'osservazione in base alla quale si invita la Commissione di merito a valutare l'opportunità di introdurre il divieto di custodia cautelare nei confronti degli alcooldipendenti e dei tossicodipendenti che seguono programma terapeutici.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore, coma da ultimo riformulata.

La seduta termina alle 16.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Predisposizione del programma dei lavori per il periodo settembre-novembre 2013.

ALLEGATO 1

DL 78/2013: Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena.
C. 1417 Governo, approvato dal Senato.

PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE

La XII Commissione,

esaminato, per le parti competenza, il disegno di legge n. 1417 Governo, approvato dal Senato, recante « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena »;

rilevato, in via generale, che il decreto-legge in oggetto, recando misure volte a fronteggiare il perdurante fenomeno del sovraffollamento carcerario, costituisce una prima, seppure limitata, soluzione a tale problema, anche allo scopo di sanare una situazione che espone il nostro Paese a condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo;

preso atto, in particolare, delle disposizioni volte a vario titolo a favorire il reinserimento sociale dei detenuti, quali: l'articolo 2, lettera *a*), che inserisce il comma 4-*ter* nell'articolo 21 della legge n. 354 del 1975, relativo al lavoro all'esterno del carcere, al fine di consentire ai detenuti e agli internati la partecipazione, a titolo volontario e gratuito, all'esecuzione di progetti di pubblica utilità presso lo Stato, le regioni, le province e i comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato; l'articolo 3, che prevede l'inserimento, nell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, di un nuovo comma 5-*ter*, per consentire al condannato tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti di essere ammesso al lavoro di pubblica utilità previsto dal comma 5-*bis* per tutti i reati, salvo quelli più gravi; l'articolo 3-*bis*, introdotto nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione al Senato, che reca misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti ed internati, in termini di previsione di sgravi contributivi per le imprese che assumono le predette categorie di soggetti; l'articolo 4, che amplia i compiti assegnati al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie all'interno del quadro normativo fissato dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012, attribuendogli, tra gli altri, il compito di implementazione di quei trattamenti individualizzati indispensabili per la rieducazione e il futuro reinserimento sociale del detenuto, nel rispetto dei criteri di economicità individuati dal Ministero della giustizia;

considerato infine che durante l'esame presso il Senato è stato approvato un emendamento che ha introdotto la lettera *0a)* al comma 1 dell'articolo 1, al fine di modificare l'articolo 280 del codice di procedura penale, il quale nel testo attualmente vigente prevede che la custodia cautelare in carcere non possa essere disposta per reati per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni;

considerato, peraltro, che per effetto della suddetta modifica al reato di atti persecutori (cd. *stalking*) di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale non sarà più applicabile la custodia cautelare in carcere, essendo punito nel massimo della pena con 4 anni di reclusione;

ritenuta tale esclusione non condivisibile, data la particolare odiosità del reato di *stalking*,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

a) sia espunta dal testo dell'articolo 1, comma 1, la lettera *0a)*, o in alternativa sia aumentato il massimo della pena prevista per il reato di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale portandolo fino a cinque anni.

ALLEGATO 2

DL 78/2013: Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena.
C. 1417 Governo, approvato dal Senato.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XII Commissione,

esaminato, per le parti competenza, il disegno di legge n. 1417 Governo, approvato dal Senato, recante « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1º luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena »;

rilevato, in via generale, che il decreto-legge in oggetto, recando misure volte a fronteggiare il perdurante fenomeno del sovraffollamento carcerario, costituisce una prima, seppure limitata, soluzione a tale problema, anche allo scopo di sanare una situazione che espone il nostro Paese a condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo;

preso atto, in particolare, delle disposizioni volte a vario titolo a favorire il reinserimento sociale dei detenuti, quali: l'articolo 2, lettera *a*), che inserisce il comma 4-*ter* nell'articolo 21 della legge n. 354 del 1975, relativo al lavoro all'esterno del carcere, al fine di consentire ai detenuti e agli internati la partecipazione, a titolo volontario e gratuito, all'esecuzione di progetti di pubblica utilità presso lo Stato, le regioni, le province e i comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato; l'articolo 3, che prevede l'inserimento, nell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, di un nuovo comma 5-*ter*, per consentire al condannato tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti di essere ammesso al lavoro di pubblica utilità previsto dal comma 5-*bis* per tutti i reati, salvo quelli più gravi; l'articolo 3-bis, introdotto nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione al Senato, che reca misure per favorire l'attività lavorativa dei detenuti ed internati, in termini di previsione di sgravi contributivi per le imprese che assumono le predette categorie di soggetti; l'articolo 4, che amplia i compiti assegnati al Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie all'interno del quadro normativo fissato dal decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2012, attribuendogli, tra gli altri, il compito di implementazione di quei trattamenti individualizzati indispensabili per la rieducazione e il futuro reinserimento sociale del detenuto, nel rispetto dei criteri di economicità individuati dal Ministero della giustizia;

considerato infine che durante l'esame presso il Senato è stato approvato un emendamento che ha introdotto la lettera *0a)* al comma 1 dell'articolo 1, al fine di modificare l'articolo 280 del codice di procedura penale, il quale nel testo attualmente vigente prevede che la custodia cautelare in carcere non possa essere disposta per reati per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni;

considerato, peraltro, che per effetto della suddetta modifica al reato di atti persecutori (cd. *stalking*) di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale non sarà più applicabile la custodia cautelare in carcere, essendo punito nel massimo della pena con 4 anni di reclusione;

ritenuta tale esclusione non condivisibile, data la particolare odiosità del reato di *stalking*,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

a) sia espunta dal testo dell'articolo 1, comma 1, la lettera *0a)*, o in alternativa sia aumentato il massimo della pena prevista per il reato di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale portandolo fino a cinque anni;

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di aggiungere, all'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, capoverso 4-*ter*, primo periodo, dopo le parole: « sanitaria e di volontariato », le seguenti: « nonché associazioni di promozione sociale »;

b) all'articolo 3, valuti la Commissione di merito l'opportunità di vietare la custodia cautelare in carcere, salvo esigenze cautelari eccezionali, in caso di alcooldipendente o tossicodipendente che segue programma terapeutico.