

N. 2915

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MARCENARO, FLERES, AMATI, CARDIELLO, CONTINI, DI GIOVAN PAOLO, LIVI BACCI e MONGIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 SETTEMBRE 2011

Norme per ridurre il sovraffollamento penitenziario

Onorevoli Senatori. – Le norme di questo disegno di legge sono il frutto del lavoro condiviso di molte organizzazioni. L'intenzione è quella di contrastare in modo sistemico il sovraffollamento agendo su quelle leggi che producono carcerazione senza produrre sicurezza.

Il 29 giugno 2010 è stato approvato il piano carceri, che prevede la realizzazione di 9.150 posti, per un importo totale di euro 661.000.000. Il tutto da realizzarsi entro la fine del 2012. Ma i posti sono insufficienti (ad oggi mancano 24.000 posti), non sono previste risorse per la gestione dei nuovi istituti e la scadenza è già slittata.

Intanto però l'Italia ha il sistema penitenziario più sovraffollato d'Europa mentre le persone in misura alternativa, dell'entrata in vigore della ex-Cirielli (legge 5 dicembre 2005, n. 251), sono calate da 23.394 a 17.487. L'Italia detiene inoltre il record in Europa per la percentuale di persone detenute per violazione della legge sulle droghe: il 36,9 per cento a fronte di una media europea del 15,4 per cento, mentre si segnala un calo, dall'entrata in vigore della nuova legge, delle persone in affidamento terapeutico, passate da 3.852 a 2.606. Ulteriore record negativo è quello delle persone detenute in carcere in custodia cautelare. Negli istituti penitenziari italiani sono ristretti 29.000 soggetti imputati con sentenza ancora non passata in giudicato su un totale attuale della popolazione detenuta di oltre 67.000 unità, e cioè il 42 per cento a fronte di una media europea del 25 per cento. Su questi ed altri temi interviene la presente proposta, per contrastare il sovraffollamento ed elevare gli standard di tutela dei diritti umani nelle carceri.

Capo I. – Le norme del capo I tendono a rafforzare il concetto di misura cautelare intramuraria come *extrema ratio*, pur previsto nel nostro ordinamento, con la previsione dell'eccezionalità della detenzione cautelare in carcere per privilegiare altre forme di misure coercitive. La modifica normativa si rende indispensabile per porre fine al ricorso sistematico al carcere nella fase cautelare come una forma di pena anticipata prima del processo.

Capo II. – Le norme del capo II sono tese a ridurre i livelli di criminalizzazione delle persone straniere soggiornanti irregolari.

Capo III. - La citata legge ex-Cirielli non ha soltanto ridotto i termini di prescrizione dei reati, ma ha dato nuova forma e contenuto alla figura del «recidivo» e disciplinato la figura del «recidivo reiterato», che in realtà penalizza la stragrande maggioranza dei detenuti, che sono condannati per reati di microcriminalità, spesso dovuti alla loro condizione, di tossicodipendenti o di immigrati irregolari. Per loro sono stati introdotti inasprimenti di pena, divieto in molti casi di applicazione di circostanze attenuanti, aumento dei termini per la richiesta di permessi premio, irrigidimento per la concessione delle misure alternative, divieto di sospensione della pena. Si prevede in particolare l'abrogazione di tutte le misure che comportano un aggravio di pena e/o la restrizione delle condizioni per accedere ai benefici.

Capo IV. – Le norme del capo IV prevedono che, raggiunto il limite della capienza regolamentare, si proceda all'attivazione di entrate scaglionate in relazione alla capienza per potenziali detenuti eccedenti, con previsione di decorso immediato della pena in detenzione domiciliare. Il Ministero della giustizia determinerà l'ordine di ingresso per i

condannati in via definitiva seguendo un ordine cronologico. Nel caso di alcuni reati particolarmente gravi, non verrà rispettato l'ordine cronologico e si potrà procedere direttamente alla esecuzione del provvedimento di condanna. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espiata. Il detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio vedrà invece interrompere lo scorrimento della pena. Si prevede altresì l'aumento della liberazione anticipata da quarantacinque a sessanta giorni a trimestre.

Capo V. – È prevista l'estensione dell'istituto della sospensione del procedimento con la messa alla prova dell'imputato che, per la sua positiva sperimentazione nel settore minorile, può risultare efficace nel contrasto di fenomeni di microcriminalità, prevenendone l'evoluzione verso manifestazioni criminali più pericolose.

Capo VI. – Le disposizioni del capo VI sono tese al superamento del carcere per i tossicodipendenti attraverso la eliminazione delle tabelle ministeriali relative ai quantitativi riferibili all'uso personale; la depenalizzazione totale dell'uso personale includente

la coltivazione; la drastica riduzione delle pene per lo spaccio di droghe leggere, la rimozione del limite a due concessioni dell'affidamento terapeutico; l'abrogazione dell'obbligo per gli operatori del Ser.T (servizio tossicodipendenze) di denunciare ogni singola violazione del programma terapeutico. Tutto ciò in vista dell'estensione di percorsi riabilitativi alternativi al carcere, per i quali è da prevedere un forte impegno degli enti locali.

A fronte dell'attuale sovraffollamento è necessario rilanciare invece l'orizzonte di una riforma sostanziale del codice penale, che promuova una drastica riduzione delle fattispecie di reato e delle pene e il ricorso al carcere come extrema ratio. La previsione di pene alternative e misure extrapenali e la riduzione dei minimi e dei massimi edittali, a partire dall'abolizione dell'ergastolo, possono rappresentare soluzioni ben migliori se affiancate alla disponibilità a rivedere normative altamente criminogene, quali quelle che penalizzano i recidivi nell'accesso ai benefici penitenziari, quelle che prevedono il carcere per i tossicodipendenti e quelle che criminalizzano l'immigrazione clandestina.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

MODIFICHE IN TEMA DI MISURE CAUTELARI PERSONALI

Art. 1.

1. All'articolo 274, comma 1, lettera *c*), del codice di procedura penale, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Ai fini dell'apprezzamento dell'esigenza cautelare costituita dal pericolo di consumazione di reati della stessa indole, prevista dal presente comma, la pericolosità sociale dell'indagato o imputato deve risultare congiuntamente dalle specifiche modalità e circostanze del fatto e dalla sua personalità».

Art. 2.

- 1. All'articolo 275 del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Quando sussistono le esigenze cautelari di cui all'articolo 274, fatte salve quelle di eccezionale rilevanza, nel disporre le misure il giudice non può applicare la custodia cautelare in carcere. L'eccezionale rilevanza, quandunque rilevata, non può attenere alle normali esigenze cautelari, ma afferisce alla graduazione delle intensità delle stesse, che deve essere tale da far ritenere insostituibile, allo stato, la misura carceraria»;
 - b) il comma 2-ter è abrogato;

- c) il comma 3 è sostituito dal seguente:
- «3. Quando ogni altra misura risulti inadeguata è disposta la misura di cui agli articoli 275-bis e 284. Qualora sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza è disposta la misura della custodia cautelare in carcere»;
- *d*) al comma 4, primo periodo, la parola: «assolutamente» è soppressa;
 - e) il comma 4-quater è abrogato.

Art. 3.

1. All'articolo 275-bis, comma 1, del codice di procedura penale, le parole: «, quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria» sono soppresse.

Art. 4.

1. All'articolo 276, comma 1-*ter*, del codice di procedura penale, le parole: «il giudice dispone la revoca» sono sostituite dalle seguenti: «il giudice può disporre la revoca».

Art. 5.

1. All'articolo 284 del codice di procedura penale, il comma 5-bis è abrogato.

Art. 6.

1. All'articolo 286-bis, comma 3, del codice di procedura penale, le parole: «il giudice può disporre il ricovero provvisorio» sono sostituite dalle seguenti: «il giudice dispone il ricovero provvisorio».

CAPO II

MODIFICHE AL TESTO UNICO DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO N. 286 DEL 1998

Art. 7.

- 1. All'articolo 16 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a) al comma 1, dopo le parole: «nei confronti dello straniero che» sono inserite le seguenti: «ne faccia richiesta e che» e le parole: «pena detentiva entro il limite di due anni» sono sostituite dalle seguenti: «pena detentiva entro il limite di tre anni»;
- b) al comma 5, le parole: «anche residua, non superiore a due anni» sono sostituite dalle seguenti: «anche residua, non superiore a tre anni, e che ne faccia richiesta»;
- c) al comma 8, le parole: «dieci anni» sono sostituite dalle seguenti: «cinque anni».

CAPO III

MODIFICHE ALLE NORME IN MATERIA DI RECIDIVA

Art. 8.

1. Gli articoli 3 e 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, sono abrogati. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge riacquistano efficacia gli articoli 69, quarto comma, e 99 del codice penale nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 5 dicembre 2005, n. 251.

2. Il quarto comma dell'articolo 81 del codice penale è abrogato.

Art. 9.

- 1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, gli articoli 30-quater, 47-ter, comma 1.1, 50-bis e 58-quater, comma 7-bis, sono abrogati.
- 2. All'articolo 47-ter, comma 01, della legge 26 luglio 1975, n. 354, le parole: «né sia stato mai condannato con l'aggravante di cui all'articolo 99 del codice penale» sono soppresse.
- 3. I commi 4 e 6 dell'articolo 7 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, sono abrogati. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge riacquistano efficacia gli articoli 47-*ter*, comma 1-*bis*, e 58-*quater*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della legge 5 dicembre 2005, n. 251.

Art. 10.

1. Il comma 9 dell'articolo 656 del codice di procedura penale è abrogato.

CAPO IV

NORME IN MATERIA DI ESECUZIONE DELLA PENA

Art. 11.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero della giustizia adotta un decreto nel quale stabilisce il numero di posti letto presenti in ciascuno degli istituti di pena italiani, tenuto conto del conteggio effettuato sulla base degli *standard* fissati dal Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura in relazione agli

spazi fisici minimi da mettere a disposizione di ogni detenuto. Fermo restando il principio di territorializzazione della pena, nessuno può essere incarcerato in un istituto che non abbia un posto letto disponibile.

- 2. Qualora un condannato non possa venir incarcerato nell'istituto a lui destinato, l'ordine di esecuzione della pena si tramuta in obbligo di permanenza presso il domicilio o altro luogo da lui indicato. Il Ministero della giustizia redige una lista di coloro che attendono di scontare la pena carceraria. La lista segue l'ordine cronologico dell'emissione delle condanne.
- 3. Un certo numero di posti letto è preservato libero nonostante la lista di attesa. Nel caso di reati contro la persona si può procedere direttamente all'esecuzione della pena utilizzando questi spazi. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espiata in carcere. Al detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio è interrotto lo scorrimento della pena.

Art. 12.

1. Al comma 1 dell'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, le parole: «quarantacinque giorni» sono sostituite dalle seguenti: «sessanta giorni».

CAPO V

NORME IN MATERIA DI SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA

Art. 13.

1. Dopo l'articolo 168 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 168-bis – (Sospensione del procedimento con messa alla prova). – Nei procedimenti relativi a reati puniti con la pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore nel massimo a sei anni, sola o congiunta con la pena pecuniaria, l'imputato può chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova. Ai fini del computo della pena non si tiene conto delle circostanze aggravanti. l'istanza può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento. Il giudice disciplina le modalità di espletamento della prova.

La sospensione del procedimento con messa alla prova non può essere concessa più di due volte. Durante il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova il corso della prescrizione del reato è sospeso. L'esito positivo della prova estingue il reato per cui si procede. L'estinzione del reato non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge.

La sospensione del procedimento con messa alla prova è revocata in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo».

CAPO VI

NORME IN MATERIA DI DISCIPLINA DEGLI STUPEFACENTI

Art. 14.

- 1. All'articolo 73 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:
- *a)* al comma 1-*bis*, alla lettera *a)*, le parole: «in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro

della salute emanato di concerto con il Ministro della giustizia sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento nazionale per le politiche antidroga,» sono soppresse;

b) i commi 5 e 5-bis sono abrogati.

Art. 15.

1. Dopo l'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è inserito il seguente:

«Art. 73-bis. - (Applicazione di pene alternative). – 1. Quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dall'articolo 73 sono di lieve entità, per tale distinta ipotesi di reato, si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni.

- 2. In tale ipotesi, quando gli autori di reato sono persone tossicodipendenti o assuntori di sostanze stupefacenti o psicotrope, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, il giudice, qualora non ritenga di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena, può sostituire alla pena detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. Tale misura può essere disposta anche presso gli enti ausiliari di cui all'articolo 115 del presente testo unico, previo consenso degli stessi. In deroga a quanto previsto al comma 5 del citato articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Tale misura sarà eseguita con prestazione di lavoro di almeno un'ora in tutti i giorni lavorativi.
- 3. L'organo competente alla esecuzione della pena di cui al comma 2 trasmette l'e-

stratto della sentenza al magistrato di sorveglianza competente nel domicilio del condannato, che determina le modalità di esecuzione, individuando il lavoro di pubblica utilità da svolgere. Lo stesso incarica l'Ufficio esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro. In merito a questo, l'Ufficio riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza, competente anche per la modifica delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dall'articolo 56 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il magistrato di sorveglianza procede, tenuto conto della gravità dei motivi e delle circostanze delle violazioni, ai sensi degli articoli 678 e 666 del codice di procedura penale, per la eventuale revoca del lavoro di pubblica utilità e la ridefinizione della parte di pena ancora da eseguire, tenuto conto, da un lato, dell'impegno manifestato nel periodo di esecuzione del lavoro di pubblica utilità e, dall'altro lato, della gravità delle inadempienze agli obblighi connessi alla stessa misura».

Art. 16.

- 1. All'articolo 89 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a) il comma 1, primo periodo, è sostituito dal seguente: «Quando è imputata una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza a tali persone ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, il giudice, ove non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, non può disporre la custodia cautelare in carcere, ma può, se lo ritenga

necessario, applicare gli arresti domiciliari o altra misura cautelare»;

- b) al comma 2, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Se una persona tossicodipendente o alcooldipendente, in custodia cautelare in carcere, intende sottoporsi ad un programma di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza a tali persone ovvero in una struttura privata autorizzata ai sensi dell'articolo 116, il giudice, se non ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, può revocare la misura della custodia cautelare in carcere o, se lo ritenga necessario, sostituirla con quella degli arresti domiciliari o con altra misura cautelare» e, al secondo periodo, le parole: «La sostituzione è concessa su istanza dell'interessato» sono sostituite dalle seguenti: «La revoca o la sostituzione sono concesse su istanza dell'interessato»:
- c) dopo il comma 2, sono inseriti i seguenti:
- «2-bis. Presso ogni tribunale i servizi pubblici per le dipendenze, attraverso un nucleo di operatori distaccati presso lo stesso tribunale, segnalano, su richiesta degli interessati o di ufficio, nei casi di cui al comma 1, al giudice procedente lo svolgimento del programma terapeutico in corso o, nei casi di cui al comma 2, si rendono disponibili con urgenza, su richiesta degli interessati o di ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tal fine fissata. Nei casi di cui al comma 2, i servizi pubblici per le dipendenze operanti in carcere effettuano, all'inizio della custodia cautelare la presa in carico delle persone tossicodipendenti o alcooldipendenti e segnalano immediatamente i singoli casi al nucleo operativo presso i tribunali. Nei casi di cui al comma 2, la custodia cautelare in carcere prosegue fino all'adozione dei provvedimenti del giudice previsti dallo stesso comma. Nei casi di cui ai commi 1 e 2 in cui sia richiesto l'inserimento in una struttura residenziale, i

servizi pubblici la individuano, esprimendo anche il loro parere sulla opportunità e la idoneità di tale inserimento.

2-ter. I tribunali devono mettere a disposizione dei servizi pubblici per le dipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nuclei operativi. Il giudice procedente è impegnato a ricorrere alla utilizzazione degli interventi di tali servizi»;

- d) il comma 4 è sostituito dal seguente:
- «4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano quando si procede per uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, fatta eccezione per quelli di cui all'articolo 74 del presente testo unico, purché non siano ravvisabili concreti elementi di collegamento con la criminalità organizzata od eversiva»;
 - e) i commi 5 e 5-bis sono abrogati.

Art. 17.

- 1. All'articolo 94 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:
- a) al comma 4, il primo periodo è soppresso;
 - b) i commi 5 e 6-ter sono abrogati.

Art. 18.

1. All'articolo 656, comma 6, del codice di procedura penale, le parole: «, salvi i casi di inammissibilità,» sono soppresse.

Art. 19.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro della salute adotta uno o più decreti contenenti le modifiche delle tabelle di cui all'articolo 14

del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, prevedendo un trattamento penale differenziato e più mite per le condotte aventi a oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope meno dannose per la salute.