

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2496-A-bis

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(**RENZI**)

E DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(**ORLANDO**)

Conversione in legge del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile

---

*Presentato il 27 giugno 2014*

---

(Relatore di minoranza: **Nicola MOLTENI**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Signor Presidente, la maggioranza mette in atto, con questo provvedimento, l'ennesimo provvedimento emergenziale di norme tese a consolidare un atteggiamento «arrendista» e che continua a provocare danni ormai irreparabili — ed essendo questo l'ennesimo decreto che affronta il tema della sicurezza dei cittadini e della repressione dei reati — al «sistema giustizia», inteso nella sua complessità, *in primis* ai cittadini e in secondo poi a tutte le forze di polizia che ogni giorno garantiscono, e ci garantiscono la sicurezza. In questo senso quale minoranza riteniamo inutile e gravemente pericoloso, oltre che audacemente neghittoso, non comprendere la «delusione» che trarrebbero dall'introduzione di queste norme, le forze dell'ordine e di tutti coloro che garantiscono la sicurezza e nello specifico vedere a coloro i quali, all'esito del giudizio, la pena detentiva in carcere sia inferiore a tre anni, l'inapplicabilità della custodia cautelare! È molto grave colleghi! Solo grazie alla opposizione decisa del gruppo parlamentare della Lega Nord e Autonomie, la maggioranza ha inserito una serie di reati che per la loro gravità verranno esclusi! Comunque in questo momento ai rapinatori, agli scippatori, ai ricettatori, a coloro corrompono o sono corrotti non è possibile applicare la custodia cautelare in carcere. Questo è il vostro modo di agire e garantire la sicurezza ai cittadini!

Riteniamo utile ripercorre i provvedimenti legislativi «svuotacarceri» fatti dai Governi precedenti, con i ministri della Giustizia Severino e poi Cancellieri.

Il primo provvedimento «svuotacarceri» è riferito al decreto-legge «Severino» del 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, in legge 17 febbraio 2012, n. 9 recante «Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri» — Governo MONTI —.

Con questo provvedimento si è previsto l'innalzamento da dodici a diciotto mesi della pena detentiva (qualunque reato da scontare) che può essere scontata presso il domicilio del condannato anziché in carcere, permettendo quindi di applicare la detenzione presso il domicilio introdotta dalla Legge 26 novembre 2010, n. 199 — la detenzione presso il domicilio non è applicabile ai soggetti condannati per delitti gravi (terrorismo, mafia, traffico di stupefacenti, omicidio, violenza sessuale di gruppo) —, ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza, ai detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare.

Più in dettaglio, il provvedimento in parola ha introdotto due modifiche all'articolo 558 del codice di procedura penale.

Con la prima si è previsto che, nei casi di arresto in flagranza, il giudizio direttissimo debba essere necessariamente tenuto entro, e non oltre, le quarantotto ore dall'arresto, non essendo più consentito al giudice di fissare l'udienza nelle successive quarantotto ore. Nel dettaglio è stato stabilito che è impossibile procedere a giudizio direttissimo in caso di arresti eseguiti a ridosso del Santo Natale, di Pasqua o a ridosso di altre festività nazionali (ad esempio il 1° e 6 gennaio, il 25 aprile, il 1° maggio, il 2 giugno, il 15 agosto, il 1° novembre e l'8 dicembre), immediatamente precedute da una domenica. In tali circostanze, quindi, sarà impraticabile la celebrazione dell'udienza dibattimentale nelle 48 ore previste dalla legge. Questo, di fatto, porta il giudice a doversi limitare a dichiarare la sopravvenuta inefficacia dell'arresto stesso ed a non convalidarlo. Con la seconda modifica è stato introdotto il divieto di condurre in carcere le persone arrestate per determinati reati, prima della loro presentazione dinanzi al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo. In questi casi l'arrestato dovrà essere, di norma, custodito dalle forze di polizia, salvo che ciò non sia possibile

per mancanza di adeguate strutture o per altri motivi, quali lo stato di salute dell'arrestato o la sua pericolosità. In tali casi, il pubblico ministero dovrà adottare uno specifico provvedimento motivato.

Il secondo provvedimento « svuota carceri » è stato attuato con il decreto-legge « Cancellieri », decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante « Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena », — Governo LETTA — convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 94. Con questo provvedimento sono state previste misure dirette ad incidere strutturalmente sui flussi carcerari.

In particolare con la modifica dell'articolo 656 c.p.p., rubricato « Esecuzione delle pene detentive », l'immediata incarcerazione è disposta solo per i condannati in via definitiva nei cui confronti vi sia una particolare necessità del ricorso alla più grave forma detentiva. Tra questi, oltre ai condannati per reati contemplati dall'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, sono stati inseriti i delitto di maltrattamenti in famiglia commesso in presenza di minori di quattordici anni. Nei confronti degli altri condannati sarà il pubblico ministero, prima di emettere l'ordine di carcerazione, a verificare se vi siano le condizioni per concedere la liberazione anticipata e investa, in caso di valutazione positiva, il giudice competente della relativa decisione. In questo modo, il condannato potrà attendere « da libero » la decisione del tribunale di sorveglianza sulla sua richiesta di misura alternativa. Inoltre, per le donne madri ed i soggetti portatori di gravi patologie, è stata concessa la possibilità di accedere alla detenzione domiciliare nei casi in cui debba essere espiata una pena non superiore ai quattro anni. È stato previsto, altresì, il divieto di disporre la custodia cautelare preventiva in carcere per delitti per cui è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni.

Inoltre è stata elevata a 30 giorni la durata dei permessi premio per i detenuti minori di età, durata che in ciascun anno di espiazione non può eccedere i 100 giorni (contro i 60 del passato). Ampliata altresì la possibilità di accesso ai permessi premio per tutti.

Di poi è stata ripristinata la misura, prima cancellata con il decreto-legge, grazie al lavoro intenso in Commissione e Aula della Lega Nord, della detenzione domiciliare per il detenuto che sia condannato per evasione.

Infine, come unica misura di questo provvedimento condivisibile, poiché realmente rieducativo, sono state previste misure per favorire l'attività lavorativa di detenuti ed internati, attraverso la concessione di sgravi contributivi e crediti d'imposta a cooperative sociali ed imprese.

Con il terzo decreto svuota carceri, C. 1921 — Conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, è stato previsto, tra le altre, l'innalzamento dello « sconto » per la liberazione anticipata (misura temporanea che scadrà tra 2 anni) portando dagli attuali 45 giorni a semestre a 75 giorni a semestre applicabili a tutti un vero e proprio « indulto permanente o mascherato ». L'applicazione è stata retroattiva dal 1° gennaio 2010 e ha comportato l'applicazione automaticamente a tutti! Insomma un indulto vero e proprio! È stata abbassata la pena per spaccio di lieve entità dagli attuali 6 anni (come pena massima) a 5 anni così consentendo di non applicare più la possibilità della carcerazione preventiva!

Infine, anche in questo caso, come per il precedente, vi è una sola una norma utile a diminuire il sovraffollamento, ma nei fatti purtroppo non applicata, ovvero sia l'utilizzo del braccialetto elettronico, che viene incentivato, prevedendone comunque l'applicazione solo per i domiciliari.

Il quarto « svuotacarceri » nonché provvedimento di natura anch'esso di natura clemenziale che ha previsto anche una depenalizzazione oltre che la modifica alle pene di restrizione della libertà personale, « realizzato » attraverso la legge 28 aprile 2014, n. 67 « in materia di pene detentive non carcerarie e di sospensione del provvedimento per messa alla prova » AC 331-927-B, Ferranti ed altri, dove è stato previsto con l'articolo 1, della legge citata,

una riforma del codice penale, stabilendo che le pene principali, fatto salvo quella dell'ergastolo, siano così definite: 1) reclusione; 2) reclusione domiciliare e 3) arresto domiciliare.

Pertanto rispetto all'attuale sistema è stata introdotta la reclusione domiciliare eliminando l'arresto (come pena che era ed è prevista per reati contravvenzionali), si pensi che la norma che «regola» la guida in stato di ebbrezza verrà riformata in questo senso! Uno scempio! Quest'ultima modifica è fatta per «legarla» alle successive due lettere (*b* e *c*) sempre dell'articolo 1 della citata legge, che prevedono per tutti i reati contravvenzionali (lettera *b*) e per quelli che prevedono la reclusione fino a tre anni, attraverso una parametrizzazione legata all'articolo 278 del codice di procedura penale, che la pena sia unicamente quella della reclusione domiciliare o arresto domiciliare. Pertanto nessuno andrà più in carcere per i reati con pena della reclusione fino a tre anni, tra cui rientra l'articolo 624 del codice penale (cioè il furto!)

Sempre all'articolo 1, lettera *c*, della legge citata, per i reati previsti con pena tra i tre e i cinque anni di reclusione il giudice potrà applicare la reclusione domiciliare. Nell'alveo dei reati previsti con la pena della reclusione fino a cinque anni rientra ad esempio anche gli atti persecutori (612-*bis*) e altri reati gravi tra cui la violazione di domicilio (610 codice penale) e la truffa (640 codice penale). In questo modo difficilmente le persone verranno trattate in «arresto» per questi tipi di reato. Con l'articolo 2 della legge citata, è stata introdotta la depenalizzazione di alcuni reati, tra cui quelli in materia di immigrazione oltre alla soppressione del reato di immigrazione clandestina di cui al testo unico immigrazione (Bossi-Fini) e, attraverso, l'articolo 2, comma 2, lettera *c*, numero 6), della legge in parola, è stata anche attuata una «depenalizzazione» in materia di sostanze stupefacenti e quindi nel solco di evitare «problemi» a coloro che utilizzano e consumano droghe. Da ultimo, con l'articolo 3 della legge citata, si è introdotto l'istituto della messa alla prova al fine di consentire a chiunque abbia commesso un reato con la pena fino a quattro anni di reclusione o i reati di cui

all'articolo 550, comma 2, del codice di procedura penale (tra cui vi è il furto aggravato, il reato di ricettazione) di poter essere messo alla prova attraverso un lavoro di pubblica utilità, ed anche ove la parte offesa fosse contraria, l'imputato avrebbe, ed ha, diritto ad essere ammesso alla messa alla prova. Pertanto le parti offese dal reato rimarranno senza tutela oltre alla beffa; al termine del periodo di messa alla prova una volta terminato il lavoro di pubblica utilità il reato si estinguerà.

Come avevamo già a suo tempo evidenziato come gruppo della Lega Nord e Autonomie con queste norme si incentiva a commettere i reati e si pongono delle norme che tendono a salvare i delinquenti. Da ultimo, riteniamo sia utile ricordare un elenco, seppur non completo, dei reati che in base alle norme sulla messa alla prova (reati fino a 4 anni di reclusione), *de facto*, si ottiene «l'impunità», tutti reati, previsti dal codice penale, a nostro parere di grave allarme sociale: 316 peculato mediante profitto dell'errore altrui, 316-*ter* indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, 318 corruzione per un atto d'ufficio, 323 abuso d'ufficio, 388 mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice, 388-*ter* mancata esecuzione dolosa di sanzioni pecuniarie, 420 attentato a impianti di pubblica utilità, 424 danneggiamento seguito da incendio, 474 commercio prodotti con segni falsi, 478 falsità materiale, 600-*bis*, comma 2, prostituzione minorile, 600-*ter*, comma 4, pornografia minorile, 600-*quater*, detenzione di materiale pornografico, 600-*octies* impiego di minori nell'accattonaggio, 610 violenza privata, 614 violazione di domicilio, 624 furto, 633 invasione di terreni o edifici, 640 truffa, articolo 189, comma 3, del Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n. 285, omissione di soccorso stradale.

Con questo ennesimo provvedimento emergenziale si discute il quinto provvedimento svuotacarceri, ma che inserisce una novità di rilievo: con l'articolo 1 si prevede uno sconto di pena e risarcimento in danaro ai detenuti, insomma la maggioranza ha raggiunto il massimo dell'assurdità e dell'irrazionalità! Lo Stato deve pensare a tutelare i cittadini e non risarcire i detenuti! Si è raggiunto, con questo

provvedimento, un vero e proprio sovvertimento dell'intero sistema!

Come accennato poc'anzi è l'ennesimo provvedimento errato nell'*an* perché il disegno di legge in discussione è « figlio » di quella cultura « buonista » e « arrendista », di quella cultura indultiva che non è la cultura di cui ha bisogno il nostro Paese. Questo provvedimento è sbagliato perché è la certificazione chiara e lampante del fallimento dei provvedimenti adottati nel passato dal 2006 in poi. Dall'indulto, voluto dal Governo Prodi e votato dalla maggioranza che all'epoca sosteneva il Governo Prodi, ad eccezione della Lega Nord, che fu l'unica forza politica che votò contro l'indulto, al disegno di legge Severino, come sopra richiamato più puntualmente (decreto-legge « Severino » del 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, in legge 17 febbraio 2012, n. 9), ovvero sia il 1° « svuota carceri », perché, come riferito in precedenza, acconsentiva, a coloro i quali avevano diciotto mesi ancora da scontare di pena detentiva, di poter scontare la propria pena ai domiciliari, senza spiare e senza dare minimamente applicazione al principio della certezza della pena e ad una effettiva rieducazione del detenuto.

L'attuale provvedimento, invece, è più che dannoso. È un provvedimento che dà un messaggio estremamente errato, tale per cui si induce alla convinzione generalizzata che commettere reati, ed in particolare reati di grave allarme sociale oltre a reati particolarmente gravi, non comporta l'applicazione di una sanzione penale, anzi il « sistema » ti premia!

Il tema della sicurezza non può essere relegato ad un tema secondario. È fondamentale e deve essere immanente nel fare i provvedimenti parlamentari che trattano di giustizia, ed in particolar modo quelli, come questo, in ambito penale.

Questo provvedimento oggi in esame in quest'Aula rappresenta il fallimento più lampante delle politiche indultive, delle politiche di amnistia, delle politiche di clemenza generalizzata sul problema delle carceri.

Mai come oggi, mai come in questo contesto, i cittadini chiedono maggiore sicurezza, chiedono maggiori garanzie, chiedono la possibilità di poter vivere

tranquillamente nelle proprie abitazioni e di poter trascorrere serenamente la propria vita. Un esempio: le ronde civiche di milanesi della zona del quartiere Porta Venezia, stazione centrale e Corso Buenos Aires. Ronde civiche organizzate dall'Associazione di commercianti e cittadini uniti ai fini di mantenere la sicurezza sul territorio e raccogliere informazioni per il contrasto della contraffazione; persone che si sono organizzate, poiché abbandonate dallo Stato grazie anche a questi provvedimenti! Oggi uno dei reati di maggiore grave allarme sociale, in netto incremento, è quello del furto e, in modo particolare, del furto in abitazione e dello scippo (furto con strappo). La maggioranza con questo provvedimento continua nel solco della demolizione della sicurezza.

Quello della sicurezza non è un tema marginale, non è un tema demagogico, e chi cerca di creare un sillogismo tra l'essere dei demagoghi e ricercare la sicurezza, dimostra di non essere in sintonia col Paese, dimostra di non essere in sintonia con i cittadini.

Questa minoranza ritiene convintamente che con questo provvedimento si sovverte l'ordine naturale delle cose e si dà attenzione unicamente ed esclusivamente a coloro che commettono i reati cioè agli imputati, mentre si lascia senza tutela la persona offesa del reato e i cittadini tutti, mentre noi riteniamo che l'attenzione deve essere riversata solo ed unicamente a chi i reati li subisce. Non abbiamo letto nella relazione di maggioranza e non abbiamo sentito dalle forze politiche di maggioranza, che appoggiano e sostengono questo provvedimento, una parola, una sola parola spesa per le vittime dei reati, per le persone offese dai reati e per la sicurezza del nostro Stato!

Questa minoranza invece contrasta questo provvedimento proprio per dare « voce » e sostegno alle persone offese del reato e alla stragrande maggioranza dei cittadini onesti. Abbiamo fatto opposizione, l'abbiamo fatta in maniera seria, determinata e riteniamo costruttiva, perché per noi il problema del sovraffollamento carcerario lo si affronta in due modi: investendo sulle politiche di edilizia carceraria, investendo i soldi per costruire nuove carceri e per ammodernare i padi-

glioni vetusti che oggi sono presenti nel nostro Paese.

Vi è un problema di sovraffollamento delle carceri, ma la storia ed il percorso normativo dell'ultimo Governo Berlusconi ha dimostrato che può esser risolto e che può essere affrontato con procedure diverse e con strumenti opposti a quelli che oggi si propongono con il presente provvedimento, che purtroppo sono stati depotenziati e nei fatti annullati, partendo dal Governo Monti, proseguendo con il Governo Letta, e oggi dall'attuale Governo.

Nella relazione al decreto-legge in esame si afferma che «la situazione di sovraffollamento carcerario ha, in Italia, un carattere sistemico e hanno deciso (la Corte europea dei diritti dell'uomo), di determinarsi con una "sentenza pilota" disponendo (paragrafo 97) che il nostro Stato dovesse, entro il termine di un anno dalla data di definitività della sentenza stessa, istituire un rimedio (o un insieme di rimedi) idonei a garantire una riparazione adeguata del danno sofferto a causa della sottoposizione a un trattamento detentivo contrario al citato articolo 3 della CEDU». Al contrario, però non si accenna nella relazione richiamata che la situazione del sovraffollamento era stata affrontata in modo serio e puntuale da questo Parlamento con la legge n. 199 del 2010, attraverso un piano straordinario per la costruzione e l'ampliamento delle carceri. Piano straordinario per le carceri che è venuto meno attraverso la riduzione costante e sistematica, da parte dei Governi Monti e Letta, e precisamente, le responsabilità devono essere ricondotte in capo ai Ministri della Giustizia che si sono susseguiti nei due governi, e per inciso al Ministro Paola Severino e al Ministro Annamaria Cancellieri, delle risorse finanziarie inizialmente stanziare (erano circa 680 milioni di euro), a cui deve attribuirsi l'attuale situazione di sovraffollamento; responsabilità evidenti, chiare e precise. Se fosse stata attuata una politica coerente con l'intenzione della legge n. 199 del 2010 oggi ci consentirebbe, a distanza di quattro anni, di non dover liberare anticipatamente i detenuti, o meglio non far scontare la pena ai delinquenti o prevedere dei rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati pari a 8 euro al

giorno (per inciso 240 euro al mese) oppure un ulteriore sconto di pena a seconda dei casi. Invece, per certo, con questo provvedimento si mettono a grave rischio la sicurezza e l'ordine pubblico e si induce l'opinione pubblica, a ritenere che reati di grave allarme sociale, nei fatti, risultano dallo Stato accettati, tollerati e impuniti.

Inoltre La Lega Nord ha più volte, nelle diverse sedi istituzionali, chiesto contezza dell'avanzamento e in ordine allo stato di attuazione dei lavori in relazione alle opere di costruzione e ampliamento del piano carceri, attraverso diverse interrogazioni/interpellanze. Purtroppo ad oggi sono state confermate le funeste previsioni che l'aumento della capacità ricettiva degli istituti penitenziari (posti consegnati) è assolutamente priva di rilevanza o comunque irrisoria, e lontana dalle previsioni proposte dai Ministri della Giustizia Paola Severino, prima, e Annamaria Cancellieri, oltre a dover prendere atto che vi è un'indagine penale per corruzione in appalti pubblici, nei confronti dello stesso Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie e di altri indagati.

L'abbiamo ripetuto in tutte le sedi che per risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri, e chiesto più volte l'applicazione delle norme, si deve far scontare ai detenuti stranieri la pena nei Paesi di origine. Ma appare difficile fare le espulsioni senza stanziare i fondi. Ed infatti, proprio per questo la nostra forza politica ha presentato un emendamento volto a consentire, nei fatti, le espulsioni attraverso lo stanziamento di fondi.

Con questo provvedimento si affronta per l'ennesima volta il tema giustizia, come se fosse quello delle carceri; come se il tema del funzionamento della giustizia nel nostro Paese sia legato solo a questo tema. La maggioranza con questo provvedimento si disinteressa di tutto, oltretutto della totalità delle questioni reali e attinenti al sistema giustizia, come: il carico pendente arretrato — 9 milioni di casi civili e penali pendenti — la irragionevole durata dei processi sia essi penali che civili, la negata giustizia civile in temi rapidi a favore delle imprese che chiedono il pagamento dei propri crediti, etc.

Per le ragioni sopraesposte, rimaniamo critici ed insoddisfatti dell'impostazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge all'esame e quale minoranza sin d'ora indichiamo il nostro voto contrario al provvedimento. Tuttavia, riteniamo di poter, con l'approvazione dei nostri emendamenti, pur nella convinzione che verranno rimessi in libertà delinquenti che verosimilmente non hanno intrapreso o comunque interrompono un percorso di

rieducazione e con alta probabilità torneranno a delinquere, di « operare », seppur nel limite proprio delle azioni possibili, dei correttivi al provvedimento e per questo motivo non abbiamo ritenuto necessario presentare un testo alternativo.

NICOLA MOLTENI,  
*Relatore di minoranza*

€ 1,00



\*17PDL0023700\*